



# Результаты государственных инициатив по реформированию российского лесного законодательства в 2006–2009 гг.<sup>1</sup>

**И. Кузьминов,**  
Институт географии РАН

## Введение

Лесное хозяйство — наиболее уязвимая отрасль лесного сектора, особенно в странах бореального пояса. Это обусловлено рассредоточенным характером ресурсной базы, требующим крупных вложений в инфраструктуру, низкой добавленной стоимостью продукции в отличие от продукции глубокой переработки и медленным удельным приростом древесины, делающим интенсивное лесопользование нерентабельным.

В развитых странах давно поняли, что лесное хозяйство требует особого государственного регулирования. Однако проблема поиска действенных инструментов такого регулирования, не имеющих негативных побочных эффектов, сохраняет свою остроту уже, по крайней мере, столетие.

Ошибки в процессе развития государственной лесной политики допускали и в СССР, вопиющим примером чего стало принятие модели «кочующих» леспромхозов в 1950-е годы<sup>2</sup>, и в развитых капиталистических странах, например в Канаде, где в 1950–1970-е годы из-за слабости профсоюзов механизация труда проходила стихийно, создавая ряд очагов социальной напряженности в монопрофильных лесных поселках<sup>3</sup>. После распада СССР Российская Федерация, в условиях отказа от плановой и перехода к рыночной экономике, в частности, приватизации предприятий лесопромышленного комплекса, столкнулась с необходимостью выработки принципиально новой лесной политики. Заимствование зарубежного опыта, судя по содержанию принятого в декабре 2006 г. и действующего с 1 января 2007 г. Лесного кодекса Российской Федерации (далее — Кодекс) и поправок к нему, а также по некоторым инициативам Рослесхоза (российско-финское и российско-канадское сотрудничество по модельным лесам, планы разработки программы создания 31 модельного леса в России с государственным участием<sup>4</sup>), остается для государства крайне привлекательной моделью реформ.

Кодекс — яркий пример попытки копировать западную (в частности, канадскую) модель управления лесами, в которой доминирующие роли отведены крупному бизнесу и государству, субъектам федерации предоставлена большая свобода в выработке региональной лесной политики, а обязанности по уходу за лесами возложены на арендаторов (концессионеров)<sup>5</sup>.

В публикуемой статье рассматриваются некоторые последствия внедрения Кодекса.

## Ключевые нововведения Кодекса

Принятие Кодекса и последовавшая реформа управления лесами представляют собой чрезвычайно значительные



© Б. Маркевич

изменения в правилах игры в лесном секторе, сопоставимые с созданием системы лесхозов в 1930-е годы и приватизацией лесопромышленного комплекса (ЛПК) в начале 1990-х [16, 17]. Главными нововведениями стали следующие:

- Полномочия Российской Федерации по управлению лесами и практически все полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора в лесах переданы на уровень субъектов РФ.
- Субъектам РФ переданы также лесхозы вместе с их имуществом и предписано реформировать их с тем, чтобы исключить совмещение хозяйственных и контролируемых функций в пределах одной организации.
- Вместо разрешительной системы лесопользования введена заявительная, которая основана на контроле соблюдения арендаторами планов, заявленных ими в проекте освоения лесов и в лесной декларации.
- Стала возможной субаренда арендованных лесов, делающая возможным доступ к лесным участкам организаций, не обладающих техническими средствами для освоения леса, и, соответственно, спекуляцию (субаренда, подряд) правами пользования арендованными лесными участками.
- Доминирующей формой принятия решений о выделении лесных участков хозяйствующим субъектам теперь является проведение открытых аукционов.
- С одной стороны, хозяйствующим субъектам предоставили существенную свободу в отношении порядка и тем-

<sup>1</sup> Статья является дискуссионной. Редакция не согласна с рядом положений, высказанных в статье.

<sup>2</sup> Критический обзор советской лесной политики дан в статье А. Кнize и Б. Романюка «О двух точках зрения на российский лес и лесное хозяйство» (см. № 3 и 4 журнала «Устойчивое лесопользование» за 2004 г.).

<sup>3</sup> Наиболее полный ретроспективный анализ лесной политики Канады представлен в книге Canadian Forest Policy: Adapting to Change (edited by M. Howlett. Toronto, 2001).

<sup>4</sup> Подробные сведения о модельных лесах содержатся в статье автора «Модельные леса: история развития и тематика проектов» (см. № 2 и 3 журнала «Устойчивое лесопользование» за 2009 г.).

<sup>5</sup> Опыт применения концессионных договоров в лесном хозяйстве изложен в статье Дж. А. Грея «Канадский опыт организации лесных концессий» (см. № 1 журнала «Устойчивое лесопользование» за 2004 г.).



пов освоения арендованного лесного участка, с другой — на них возложили ряд обязательств по проведению лесохозяйственных мероприятий (лесовосстановление, уход за лесом, пожарная безопасность), что сделало аренду неприемлемым решением для множества малых и средних компаний, поскольку удельные затраты на эти мероприятия возрастают с уменьшением площади арендованного участка [15].

- Сельскохозяйственные производственные кооперативы (бывшие колхозы, далее — СПК) были лишены права безвозмездного пользования лесами, «ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций» (ст. 130 предыдущего Лесного кодекса), и вынуждены добиваться права пользования лесами на общих основаниях — через конкурсы на заключение договоров аренды.

## Основные последствия принятия Кодекса

Последствия внедрения Кодекса различались в региональном разрезе, поскольку региональные власти получили возможность проводить собственную лесную политику, в частности менять в широких пределах минимальные стартовые цены лотов на аукционах купли-продажи лесных насаждений и на аукционах на право заключения договоров аренды лесных участков. Следуя озвученному в первоначальном варианте Концепции развития лесного хозяйства до 2010 г. мнению о том, что лесные подати за древесину на корню в России чрезвычайно низки [9]<sup>1</sup>, органы власти некоторых регионов приняли решение о резком повышении стоимости древесины на корню по сравнению с минимально возможной (установленной федеральным центром).

Так, в 2007 г. администрация Костромской области увеличила минимум стартовой цены на аукционах купли-продажи в 7,2 раза (впоследствии снизив коэффициент до 6, а затем в ответ на кризис еще больше), а на аукционах на право заключения договоров аренды варьировала региональный коэффициент в пределах от 1,6 до 3,2 раза. Первое решение затрагивало главным образом интересы малых и средних лесозаготовителей, не прибегавших к договорам аренды, второе — интересы крупных деревообрабатывающих предприятий, арендовавших напрямую или через дочерние компании значительные сырьевые базы (ООО «Кроностар», ОАО «Мантуровский фанерный комбинат», ООО «Лесопромышленный комплекс»). Резкие ценовые решения администрации не могли подорвать функционирование ЛПК региона в условиях предкризисного роста производства и были адекватной мерой привлечения дополнительных доходов в бюджет в условиях бума спроса на лесобумажную продукцию и на транспортно доступные лесные участки в 2007–2008 гг. Однако как только проявились эффекты кризиса (четвертый квартал 2008 г. — начало 2009 г.), повышенные ставки (по сравнению со ставками в соседних регионах) усугубили кризисные явления, породив с января 2009 г. волну расторжений договоров аренды крупными лесозаготовителями, отказов от участия в аукционах купли-продажи со стороны средних и малых, отказов от закупок сырья, заготовленного в области, со стороны деревообрабатывающих предприятий. Например, Макарьевский ДФЗ (не ведущий заготовок древесины) стал искать поставщиков хвойного пиловочника в Вологодской области, поскольку оплачивать доставку сырья через Шарью автомобильным транспортом (дистанция не меньше 300–400 км) стало выгоднее, чем покупать пиловочник в Костромской области [3].

Другим аспектом региональных различий стала реализация предписанного Кодексом разделения хозяйственных и контролирующих функций лесхозов. Региональные власти

по-разному действовали в отношении создаваемых хозяйственных структур. Так, в Костромской области была создана централизованная хозяйствующая организация ГП «Костромахозлес» с филиалами в муниципальных районах, которая не имеет конкурентов при получении госконтрактов на выполнение лесохозяйственных мероприятий в неарендованных лесах (аналогична ситуация в Республике Карелия, где была создана структура ГУП «Леса Карелии», а также в ряде других регионов). В Вологодской области, напротив, создано множество хозяйствующих организаций, что обеспечило реальную конкуренцию и способствовало эффективности лесохозяйственных работ.

В регионах, где в силу природно-исторических причин соседствуют развитое лесное и сельское хозяйство, от реформы законодательства пострадали СПК и региональные управления сельского хозяйства: первые в экономическом плане, вторые испытали сжатие управленческих возможностей. Для многих СПК в условиях убыточного сельского хозяйства рубка лесных насаждений и продажа древесины были единственным способом избежать окончательного развала. В свою очередь, до принятия Кодекса управления сельского хозяйства могли запрещать (посредством телефонного звонка, а не формального документа) лесхозам на местах отводить сельхозпроизводителям лес в рубку. Этой возможностью они активно пользовались. Если сельхозпроизводитель отказывался инвестировать в производство тех видов продукции, которые ему предписал региональный центр через муниципальные управления сельского хозяйства, то вскоре лесхоз отказывался предоставлять ему лес. Это создало причудливую теневую систему управления сельским хозяйством, напоминающую административно-командную, но в рамках которой рычагом давления были не административные полномочия, а экономический интерес, в то время как субвенции на осуществление предписанных мероприятий заменялись разрешениями на рубку и продажу леса. Масштабы этого изменения часто недооценивают, рассматривая новое лесное законодательство только с точки зрения воздействия на лесной сектор. Тем временем в ряде регионов Центрального федерального округа, где сельские леса занимали очень большую часть лесного фонда (например, в Смоленской и Тверской областях они составляли около 50 % площади покрытых лесом земель), новый закон ударил практически по всем сельхозпроизводителям, обострив и без того непростую социальную ситуацию на селе.

В процессе адаптации к применению новых документов в рамках заявительной системы лесопользования во всех регионах более крупные компании с компетентными юристами и специалистами лесного хозяйства в штате получили преимущество перед небольшими (так, крупные компании Костромской области, в частности ООО «Кроностар», ООО «Лесопромышленный комплекс», с головными предприятиями г. Шарья, первыми привели договоры аренды в соответствие новому Кодексу).

Результатом реформы также стал срыв планового лесоустройства в ряде лесхозов страны и возникновение сложностей с обеспечением финансирования контрактов на проведение лесоустройства у созданных на их основе лесничеств (так, было сорвано плановое лесоустройство 2008 г. в бывшем Кологривском лесхозе Костромской области)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. также Концепцию развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы, одобренную распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 69-р.

<sup>2</sup> Результаты полевых исследований автора в Костромской области летом 2009 г. обобщены в статьях «Костромская периферия: социально-экономические последствия трансформации лесопромышленности» (Ближний Север между прошлым и будущим. М.: Сообщество профессиональных социологов, 2010) и «Социально-экономические проблемы лесопромышленного комплекса Севера Европейской России» (Известия РАН, сер. геогр., 2010, № 5).



В целом, идущая уже четвертый год реформа управления лесами в рамках нового Кодекса, как и любая крупная реформа, создала существенный организационный беспорядок. Вопрос заключается в том, является ли беспорядок побочным эффектом реформы и соответственно временным явлением, а также окупятся ли в перспективе издержки, вызванные беспорядком, положительными эффектами от принятия западной модели управления лесами.

### Проблемы реализации положений Кодекса

Глубина изменений, предусмотренных новым лесным законодательством, вызвала ряд проблем:

- Контролирующие организации (лесничества), созданные на базе ликвидированных контролирующих и хозяйствующих организаций (лесхозов), имея небольшое штатное расписание, стали справляться с контрольными функциями хуже, чем их предшественники. В частности потому, что подконтрольные площади в расчете на одного лесного инспектора стали существенно больше, чем ранее существовавшие обходы, контролировавшиеся лесниками.
- Полномочия сотрудников лесничеств (лесных инспекторов) сократились по сравнению с полномочиями работников ранее существовавшей государственной лесной охраны (лесников), в результате чего оперативное пресечение нарушений, например нарушений гражданами правил пребывания в лесах, стало затруднено, что в частности увеличило риски возникновения пожаров.
- Хозяйствующие организации со статусом государственных унитарных предприятий, созданные наряду с лесничествами на базе бывших лесхозов, оказались не в состоянии справляться с необходимыми объемами лесохозяйственных работ на свободных от аренды лесных участках (в том числе по предотвращению и тушению пожаров), что вызвано рядом причин. Среди них объективно низкие расценки по обязательным госконтрактам, организационная неразбериха, вызванная поспешным созданием новых структур без тщательной проработки штатного расписания, сложности с освоением техники, переданной из лесхозов формально, но фактически рассеянной по территории и неконтролируемой.
- Арендаторы, обязанные по новым правилам за свои средства проводить лесохозяйственные работы на арендованных участках, как правило, не выполняют обязательств. У небольших компаний нет квалифицированных кадров и техники для проведения работ, и они находят плату неустоек за невыполнение концессионных обязательств более выгодной, чем оплату лесохозяйственных услуг государственных унитарных предприятий. Крупные арендаторы (межрегиональные холдинги) отказываются даже от оплаты неустоек. Для них потеря аренды в конкретном регионе в результате расторжения договора через суд не так значима, как потеря бюджетных доходов от арендных платежей для властей региона, поэтому они идут на обострение отношений с региональными властями, зная, что те не станут расторгать договоры.



Низкобонитетные насаждения с медленным приростом древесной массы на Севере Карелии (Кемский, Лоухский районы) делали бы лесозаготовки нерентабельными, если бы не спрос Сегежского ЦБК на балансы

© Б. Маркевич

### Пространственные эффекты реализации положений нового Кодекса<sup>1</sup>

Наиболее проявленные пространственные эффекты лесной реформы связаны с ростом роли межрегиональных холдингов уже не только в переработке древесины, но и в лесозаготовках (через дочерние структуры, обеспечивающие сырьевую безопасность крупных перерабатывающих предприятий), который обусловлен тем, что новое законодательство создало условия максимального благоприятствования именно для крупного бизнеса. Эта тенденция ведет к следующим последствиям:

- Приоритет в освоении начинает отдаваться крупным, не обязательно транспортно доступным массивам леса, а не массивам любого размера, обеспеченным унаследованной инфраструктурой, поскольку строительство дороги окупается за счет низкой стоимости крупноплощадного освоения в сроки, приемлемые для крупных и не приемлемые для небольших компаний.
- Занятость в лесозаготовках сокращается, соответственно сокращаются бюджетные



© Б. Маркевич

Запустение и разруха царят в Беломорске (Карелия), где умерла и лесоперерабатывающая, и рыбная промышленность

доходы муниципалитетов и растет социальная напряженность в периферийных монопрофильных лесозаготовительных сообществах, поскольку крупные компании способны мобилизовать достаточно средств на закупку современных импортных лесозаготовительных комплексов (порядок стоимости которых — десятки миллионов рублей, экономия рабочей силы — первые десятки человек).

- Повышение уязвимости лесосырьевых регионов с доминированием лесной промышленности в экономике, обусловленное тем, что их бюджетные доходы начинают существенно зависеть от политики трансрегионального холдинга; такая зависимость более болезненна, чем зависимость от одного крупного предприятия (например, целлюлозно-бумажного комбината), принадлежащего местному предпринимателю, поскольку для компании с широким территориальным охватом благополучие отдельного региона, в общем случае, не означает благополучия для нее.

<sup>1</sup> Раздел представляет собой обобщенные выводы, сделанные по результатам проведенных автором полевых обследований в Костромской области в 2009 г. и в Республике Карелия в 2010 г.





- Повышение рисков, связанных с пожарами, для районов, где арендатором является крупная компания. Такое неожиданное явление связано с экономическими и технологическими причинами. Экономически, крупные компании слабо зависят от политики региональных властей, потому неохотно идут на компромиссы, в частности отказываются сотрудничать с лесничествами в борьбе с пожарами. Технологически, крупные компании все большее количество лесозаготовок осуществляют с помощью лесозаготовительных комплексов, которые, во-первых, резко сокращают потребность в рабочей силе и, во-вторых, непригодны для борьбы с огнем (резиновые шины, уязвимые электроника и гидравлика). Поэтому, даже при желании, такие компании не могут мобилизовать ни технические, ни людские ресурсы для тушения пожаров.
- Двойственное воздействие на связность хозяйственного пространства: с одной стороны, замена волатильных связей в рамках свободного рынка стабильными связями в рамках организационно целостных структур ведет к повышению связности, в частности к лучшему проявлению процессов комплексирования производства; с другой стороны, неоптимальность бизнес-процессов внутри компаний, например принятие неоптимальных решений отдельными коррумпированными работниками или проблемы отладки территориально-технологических процессов (своевременная вывозка древесины и др.), вызванные стремительным приобретением большого количества активов, ведут к снижению связности.

## Поправки к Кодексу: траектория изменений

На данный момент вопрос об эффективности Кодекса и о его дальнейшей коррекции остается открытым. Предыстория и история создания документа свидетельствуют о том, что пока рано говорить о стабилизации отношений в лесном секторе, особенно в свете выведения Рослесхоза из структуры Министерства сельского хозяйства и сентябрьского заявления Президента РФ о необходимости провести «инвентаризацию лесного законодательства»<sup>1</sup>.

Первоначальный проект документа, представленный в Государственную Думу в 2004 г., содержал ряд радикальных положений, успешно применяемых в развитых странах, например установление частной собственности на лесные участки [16]. Проект документа вызвал негативную реакцию общества, а министерства, вовлеченные в разработку документа (МПР, Минэкономразвития и Минпромэнерго), испытали трудности с установлением конструктивного диалога друг с другом [1].

В последующие годы, пока проект перерабатывался и дорабатывался, по крайней мере дважды принимались существенные поправки к Кодексу 1997 г. С 1 января 2005 г. начала действовать поправка, в соответствии с которой полномочия по управлению сельскими лесами были переданы регионам. Из-за задержки с изданием разъясняющих нормативных актов организовать соответствующие региональные органы управления удалось только в третьем квартале 2005 г. В новой редакции закона, согласно поправкам, опубликованным в четвертом квартале того же года, сельские леса не упоминались, что означало необходимость ликвидации недавно созданных органов управления. Кроме того, поправки конца 2005 г. предписывали с 2007 г. передать регионам полномочия по владению, пользованию и распоряжению основным лесным фондом России [6]. (Обратим внимание, что в соответствии со ст. 8 действующего Кодекса «лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности», т. е. поправка к предшествовавшему Лесному

кодексу, так и не вступившая в силу в связи с принятием нового Кодекса, предусматривала более радикальную реформу управления лесами, чем новый Кодекс.)

Результатом успешного принятия Кодекса в конце 2006 г. стало многократное внесение поправок к нему: к началу 2009 г. (к моменту *полного* вступления Кодекса в силу [8]) поправки вносились 5 раз, к закону о его введении (Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ) — 4 раза.

Руководство Рослесхоза в числе главных изменений, реализованных с началом 2009 г., называло три [13]:

- субъекты РФ получили возможность за счет субвенций из федерального бюджета создавать и эксплуатировать лесные дороги;
- инспектора и лесничие получили право ношения оружия, были наделены полномочием передачи актов о фактах незаконных рубок в судебные и правоохранительные органы (которое они как сотрудники лесхозов имели до вступления в силу действующего Кодекса);
- лесоустроительные работы будут проводиться при участии федерального и регионального бюджетов, а также арендаторов.

Мощное воздействие на экономику лесного сектора оказал набор поправок, внесенных с принятием Федерального закона от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ. Поправка, запретившая отпуск леса через аукционы купли-продажи лесных насаждений для ведения хозяйственной деятельности (с несущественными исключениями), привела к тому, что индивидуальные предприниматели и малые лесозаготовительные компании, не способные выполнять требования государства к арендаторам, лишились возможности легально вести бизнес [3].

Критика действующего Кодекса Президентом РФ Д.А. Медведевым свидетельствует о том, что дискуссия о применимости этого закона далека от завершения и внесение поправок продолжится. В лесном профессиональном сообществе обсуждается целый ряд возможных изменений в лесном законодательстве [2, 4, 10]:

- расширение возможностей по осуществлению рубок в резервных лесах для облегчения деятельности в области разработки полезных ископаемых;
- установление сервитута для создания государством инфраструктуры на арендованных лесопользователями лесных участках;
- четкая регламентация деятельности государственной лесной охраны;
- разработка механизмов участия местных сообществ, экологов, ученых и других заинтересованных сторон в управлении лесами;
- облегчение условий ведения лесного хозяйства для малого бизнеса и сельскохозяйственных производителей;
- введение права частной собственности на лесные участки, которым смогут воспользоваться лишь крупные промышленные компании для приватизации своих постоянных сырьевых баз.

Таким образом, можно утверждать, что Кодекс будет меняться, однако трудно предугадать, в каком направлении и чьи интересы при этом будут учитываться в первую очередь.

Тем не менее анализ зарубежного опыта в сфере управления лесами позволяет сделать некоторые предположения. Учитывая историю развития государственной лесной политики в Канаде [14] и сравнивая ее с динамикой лесной политики в СССР и России [11], можно заметить ряд сходств. К сожалению, в этой статье не представляется возможным рассмотреть развитие канадской лесной политики, поэтому ограничимся главным: вызывающее град критики положение Кодекса о возложении обязательств по проведению лесохозяйственных работ на арендатора является давно зарекомендовавшей себя практикой в Канаде в рамках системы предоставления концессий на освоение природных ресур-

<sup>1</sup> Это заявление широко обсуждалось в прессе, в частности в Российской газете (выпуск от 30 августа 2010 г., статья «Лесник пришел»).



сов, равно как и передача очень широких полномочий по управлению лесами на уровень региональной власти.

Учитывая исторические этапы развития лесного сектора, через которые прошли развитые страны, в частности Канада, есть основания полагать, что новое лесное законодательство России в значительной степени приблизило рамочные условия взаимодействия государства, бизнеса и других заинтересованных сторон в лесном секторе к таковым в развитых странах. И есть все шансы на то, что со временем модель функционирования лесного сектора, устоявшаяся в развитых странах, приживется и в России. Основой этой модели являются вынужденно симбиотические отношения государства и бизнеса, находящиеся под контролем негосударственных институтов и реализующие принципы устойчивого развития, которые конкретизированы в международных документах по устойчивому управлению лесами (Монреальский и Хельсинский процессы).

В таком симбиозе государство, заинтересованное в налоговых поступлениях, посредством таможенной политики оказывает бизнесу поддержку в экспансии на международном рынке, а посредством регулирования арендной платы за лесные ресурсы и налоговых ставок управляет издержками бизнеса с тем, чтобы он сохранял свою международную конкурентоспособность. В таком симбиозе бизнес из-за опасения потерять поддержку государства выполняет требования последнего по проведению лесохозяйственных мероприятий, а контроль качества их выполнения осуществляется не только государственными, но и независимыми регуляторами (органами добровольной лесной сертификации). Последнее делает коррупционные схемы настолько сложными и затратными, что их реализация становится менее выгодной, чем добросовестное исполнение обязательств. Более того, институт долгосрочной аренды лесов с механизмом приоритетного права на дальнейшую аренду для добросовестных лесопользователей делает бизнес прямо заинтересованным в правильном уходе за лесом (поскольку бизнес строит стратегию развития на долгосрочную перспективу, т. е. на срок, превышающий оборот рубки).

В России на сегодняшнем, переходном, этапе созданы законодательные предпосылки, которые в долгосрочной перспективе должны привести к описанной выше модели, но в краткосрочной перспективе уже ухудшили функционирование лесного сектора, разрушив сложившуюся ранее институциональную среду. Государство еще не осознало выгоды от поддержки бизнеса на международных рынках, поэтому таможенная политика как минимум согласуется лишь с некоторыми заинтересованными сторонами, а зачастую прямо противоречит интересу большинства игроков отрасли. В то же время бизнес, уже поняв ценность долгосрочно арендованных лесных участков как активов, позволяющих привлекать дополнительные заемные средства, пока не пришел к пониманию необходимости выстраивания долгосрочной стратегии развития и, соответственно, прямой выгоды от инвестиций в лесную инфраструктуру и проведения лесохозяйственных мероприятий.

## Критика Кодекса и смежных элементов системы управления лесами

Переходя к этому вопросу, следует сказать, что часть критики Кодекса некорректна, поскольку:

- причиной глубокого спада в ЛПК в рамках такой критики называется лесное законодательство, в то время как первые полтора года действия Кодекса в отрасли (как и во всей экономике) продолжался рост производства, а спад начался вместе с общей экономической рецессией;
- злоупотребления полномочиями по управлению лесами связаны с коррумпированностью и (или) недостаточной

компетентностью исполнительной власти в отдельных регионах, а не с недостаточной компетентностью законодателя.

## КОДЕКС И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС

Более мощное, чем в ряде других отраслей, падение производства в ЛПК может рассматриваться как довод в пользу того, что новое лесное законодательство усугубило эффекты экономического кризиса. Так, спад в деревообработке за несколько месяцев 2009 г. составил 26,9 % по сравнению с соответствующим периодом 2008 г. Объем заготовки леса в 2010 г. может быть на 36 % меньше, чем в пиковом 2007 г. [7], в то время как объем промышленного производства в 2009 г. снизился на 10,8 % по сравнению с 2008 г. Однако темпы падения в отдельных отраслях, например в черной металлургии и в строительной индустрии (одном из главных потребителей продукции ЛПК), были выше, чем в ЛПК. Кроме того, существует ряд факторов повышенной уязвимости ЛПК к изменениям рыночной конъюнктуры, не имеющих ничего общего с законодательством. Во-первых, лесное хозяйство и целлюлозно-бумажная промышленность (ЦБП), составляющие костяк лесного сектора, всегда болезненно реагировали на экономические спады. Лесное хозяйство — по причине высоких издержек, связанных с поддержкой и расширением инфраструктуры, обязательными лесохозяйственными работами [18]. ЦБП — в силу дороговизны основных фондов, долгой окупаемости инвестиций и неустойчивости цен на продукцию [12]. Во-вторых, в условиях сокращения платежеспособного спроса практически во всех отраслях более дешевая продукция приобрела конкурентное преимущество: дешевая целлюлоза из быстрорастущих пород деревьев, поставляемая из южных развивающихся стран, стала теснить продукцию ЦБП из северных стран [5, 12].

## КОДЕКС И СМЕЖНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Институциональная среда, обеспечивающая функционирование ЛПК России, по линии государственного управления испытывает воздействие четырех сил, каждая из которых относительно независима от других:

- таможенная политика;
- инициативы законодателя в области лесного и смежного законодательства;
- решения в области управления лесами, принимаемые региональными органами государственной власти;
- довольно часто иницируемые исполнительной властью передачи полномочий в области лесного хозяйства от министерства к министерству, перераспределение полномочий по контролю эксплуатации и по защите природных ресурсов между агентствами и службами.

**Первая** из этих сил продемонстрировала наиболее значительную способность воздействовать на экономическую активность в отрасли в целом.

**Вторая** главным образом определяет, кто из заинтересованных сторон национального лесного сектора получает привилегии.

**Третья** определяет траекторию развития ЛПК данного региона в условиях, заданных новым законодательством. Получив значительную свободу в лесных вопросах, одни регионы смогли смягчить последствия кризиса (в частности, Вологодская область), другие усугубили их излишне резкой, непродуманной и не предусматривающей диалога заинтересованных сторон политикой.

**Четвертая** оказывает наименьшее влияние на реальную ситуацию в лесном секторе, лишь регулярно создавая досадные проблемы организационного характера и этим увеличивая издержки бизнеса на заключение сделок (транзакционные издержки), в том числе на заключение договоров аренды лесных участков с органами государственной власти.



### КОДЕКС И НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Нередко реформу губят исполнители на местах. В случае с принятием Кодекса власть и часть заинтересованных сторон проявили излишний оптимизм в плане возможностей борьбы с коррупцией. Так, предполагалось, что открытые аукционы сделают процедуру предоставления права пользования лесными ресурсами прозрачной. Очень скоро практика (в частности, серия скандалов с лесами в Московской области) показала обратное. Разделение управляющих и хозяйственных функций бывших лесхозов также не положило конца коррупции. Одни ее схемы исчезли (коммерческие рубки под видом рубок ухода, проводимые лесхозами), другие возникли (учет лесничеством, возникшим на месте лесхоза, сугубо коммерческих рубок, проводимых арендаторами, как проходных рубок, относимых к лесоводственным мероприятиям). Одни типы должностей стали менее коррупционно емкими, в то время как коррупционные возможности других должностей возросли (например, возникла возможность недобросовестно осваивать средства, выделяемые государством на проведение лесохозяйственных работ).



© Б. Маркевич

Карелия – край озер и болот. Значительные площади лесов примыкают к воде, потому имеют ограничения на рубку. Кроме того, чередование холмов и заболоченной местности в понижениях делает лесозаготовки технически сложными, требует применения современной колесной лесозаготовительной техники (харвестеры и форвардеры)

### Заключение

Новое лесное законодательство России, действующее с 2007 г., в значительной степени приблизило условия взаимодействия государства, бизнеса и других заинтересованных сторон в лесном секторе к таковым в развитых странах, например в Канаде и Финляндии. Так, распоряжение лесами было передано в регионы, сделав возможными лоббирование интересов крупных лесных компаний на региональном уровне. Была внедрена заявительная система лесопользования, во многом копирующая канадскую систему лесных концессий, в которой необходимым условием аренды является выполнение арендатором обязательств по уходу за лесом. Были также заложены механизмы обеспечения участия общественности в принятии решений по использованию лесных ресурсов. Создана нормативная база для регулирования использования недревесных продуктов леса. Сходство просматривается также на уровне декларируемых ценностей. В ст. 1 Кодекса пять (1-, 2-, 3-, 6-, 8-й) из 11 принципов лесного законодательства касаются экологических приоритетов, три (4-, 5-, 11-й) — экономических. Характер поправок к Кодексу (например, поправка к п. 8 ст. 29, внесенная Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ) указывает на стремление властей усилить конкурентные преимущества крупного бизнеса перед средним и малым, что происходит и в таких развитых странах, как США и Канада. Единственный вопрос, в регулировании которого законодательство России и западных стран резко расходится, — это частная собственность на земли лесного фонда: в нашей стране она остается недопустимой.

Из сказанного следует вывод о том, что западные механизмы отраслевого регулирования, как устоявшиеся, так и инновационные (модельные леса, лесная сертификация), станут в полной мере эффективны в российских условиях лишь со временем. Дело в том, что за два постсоветских десятилетия институциональная среда России еще не успела сформирова-

ться. Если функционирующие в такой среде инновационные механизмы устойчивого управления лесами не достигают оптимальных результатов, это не обесценивает сами механизмы, а указывает на потребность дальнейшего развития институциональной среды страны, в частности инструментов обеспечения диалога между заинтересованными сторонами (государством, бизнесом, профсоюзами, научным сообществом, экологами, местным населением, коренными народами).

Управление лесами в России представляет собой довольно несбалансированную систему. Его концептуальным базисом является смесь положений самобытной отечественной лесной науки, понятия которой не всегда имеют аналоги в науке западной, с положениями концепции устойчивого развития, внедряемыми (или по крайней мере декларируемыми) по всему миру. Формальные правила управления лесами в России сочетают атавистические элементы советского (запрет частной собственности на леса) и наиболее либеральные элементы западного (возможность субаренды лесных участков). Инновационные проекты, характерные для пост-

индустриального общества (модельные леса), соседствуют с варварскими незаконными рубками. Попытки Правительства РФ ограничить экспорт необработанной древесины остаются непоследовательными из-за давления стран — импортеров (в первую очередь, Финляндии).

Для совершенствования управления лесами в России, безусловно, необходимо реформировать законодательство, но оно вряд ли будет эффективным при доминировании интересов только одной из заинтересованных сторон (например, государства или бизнеса).



### ЛИТЕРАТУРА

1. Васильченко Е. Кому лес, кому дрова // Российская газета. 2004, 31 марта.
2. Деметьева Е. «Лесные» законы рассмотрели на совещании Минсельхоза в Иркутске // Российская газета. 2009, 15 июля.
3. Кузьминов И.Ф. Костромская периферия: социально-экономические последствия трансформации лесопользования / Ближний Север между прошлым и будущим. М., 2010.
4. Куликова Е. Щепки полетели: Лесной кодекс поставил малый бизнес отрасли на грань выживания // Российская бизнес-газета. 2009, 8 сентября.
5. Латухина К., Грицюк М. Лес преткновения: Владимир Путин обещает продлить мораторий на экспортные пошлины «кругляка» // Российская газета. 2009, 26 октября.
6. Лесной бизнес ждет потрясения // Общая газета. 2006, 18 января.
7. Морозова Л. Замкнутый кругляк: экспортные пошлины на необработанную древесину заморожены // Российская бизнес-газета. 2009, 27 октября.
8. Морозова Л. Упражнение на бревне // Российская бизнес-газета. 2009, 29 сентября.
9. Починков С.В. Сколько стоят древесные ресурсы леса // Устойчивое лесопользование. 2003. № 2. С. 8—13.
10. Предлагаем приватизировать лес // Ведомости. 2009, 14 декабря.
11. Тацюн М.В. Совершенствование системы управления лесопромышленным комплексом России. СПб., 1996.
12. Хохлов А.В. География мирового лесопромышленного комплекса. М.—Тула, 2007.
13. Шоломицкая А. Глава Рослесхоза: сократим свои расходы, но поддержим регионы // Российская газета. 2009, 6 апреля.
14. Canadian Forest Policy: Adapting to Change / Ed. M. Howlett. Toronto, 2000.
15. Issues in Forest Policy Reform in the Russian Federation. World Bank discussion note, March 30, 2003. P. 4.
16. Kakizawa H. Forest policy reform of Russian Federation. Hokkaido, 2007.
17. Kakizawa H., Kiwan A. Forest Policy Reform and the Restructuring of the Forest Industry in Russia // Forestry research. 1997. 2(1). Pp. 25—30.
18. Towards Sustainable Management of the Boreal Forest / Ed. by P.J. Burton, C. Messier, D.W. Smith, W.K. Adamowicz. Ottawa, 2003. Pp.187—188.