



КОМПЛЕКСНОЕ ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО В ЗЕРКАЛЕ ЭКОНОМИКИ: УРОКИ ПРОШЛОГО И ВЫЗОВЫ БУДУЩЕГО

DOI: 10.47364/2308-541X_2020_63_4_26

А. П. ПЕТРОВ, д-р экон. наук, профессор, заслуженный
деятель науки РФ

*История ничему не учит, а только
наказывает за незнание уроков.*

В. О. Ключевский

Предысторию комплексного лесного хозяйства создала политическая система, навязанная России Октябрьской революцией 1917 года. Радикальные политические, экономические и социальные преобразования не обошли стороной лесное хозяйство, которое попало под каток разрушительных административных действий. При этом объектом разрушения стала не только институциональная и экономическая организация лесного дела, но и непосредственно биология леса как природного воспроизводимого ресурса. Дореволюционное лесное хозяйство, осуществляемое по стандартам европейского классического лесоводства в единстве рубок леса, его выращивания и ухода, было разрушено.

В начале 1930-х годов на его развалинах созданы две отрасли под централизованным директивным управлением:

- лесозаготовительная промышленность на базе рубок главного пользования лесом;
- лесное хозяйство с проведением мероприятий по воспроизводству, охране и защите лесов.

Двум названным отраслям государство задало разные векторы и условия развития. Приоритетное развитие получила лесозаготовительная промышленность, вошедшая в привилегированную категорию отраслей тяжелой промышленности, которые производили средства производства, и удостоенная Госпланом СССР присвоения литеры «А»¹.

Для развития лесозаготовок государство держало зеленый свет на всех направлениях, откуда поступали необходимые производственные ресурсы: эксплуатационные запасы древесины, рабочая сила, капитальные вложения. Государство сняло ограничения на объемы заготовки древесины, наложенные ранее установленными лесоводственными требованиями, т. е. на расчетную лесосеку.

Из определения расчетной лесосеки исчезли такие критерии, как оптимальный возраст рубки насаждений и хозяйственная спелость леса.



Для заготовки древесины были открыты все транспортные леса в европейской части страны, откуда существовала возможность доставки круглых лесоматериалов по железной дороге или сплавом по рекам к центрам переработки и портам для экспорта.

На малых реках был разрешен молевой сплав древесины, несмотря на очевидный ущерб, наносимый рыбному хозяйству и водоохраным функциям лесов. Эффективность лесозаготовок обеспечивалась высокой концентрацией производства при сроках действия лесозаготовительных предприятий (леспромхозов) в 30–40 лет. При исчерпании запасов древесины в отводимых сырьевых базах леспромхозы вынужденно перебазировались в другие районы, оставляя недвижимое имущество (дороги, склады, поселки) истории, а возобновление леса на вырубках на откуп природе².

Используя предоставленные государством политические и экономические преференции, лесозаготовительная промышленность успешно справилась с выполненной на нее миссией: внесла большой вклад в индустриализацию страны и восстановление разрушенного войной народного хозяйства. В 1950 году объемы заготовки древесины превысили довоенный уровень (206 млн м³), а в 1960 году вышли на рубеж 369 млн м³, включая 261 млн м³ деловой древесины.

В отношениях с лесозаготовительной промышленностью политически и экономически некомфортно чувствовало лесное хозяйство, пребывая в состоянии отрасли, лишенной собственного дохода и осуществлявшей свою деятельность на базе остаточного бюджетного финансирования. В послевоенный период у лесного хозяйства появился исторический шанс продемонстрировать государству иные кроме древесины полезности и ценности леса, другими словами, доказать свою народнохозяйственную значимость. Такой шанс предоставил так называемый сталинский план преобразования природы в части создания полезного лесоразведения.

К сожалению, по политическим причинам в связи со сменой руководства страны лесному хозяйству отказали в возможности внести вклад в продовольственную безопасность страны, и его миссия свелась к проведению лесохозяйственных мероприятий в малолесных районах. Негативные последствия почти 20-летнего (включая военные годы) периода централизованного отраслевого управления лесным делом стали очевидны, когда государство воссоздало территориальную организацию управления народным хозяйством на базе совнархозов.

¹ К тяжелой промышленности были отнесены отрасли по добыче полезных ископаемых, металлургия, машиностроение, производство электроэнергии, транспорт. Отрасли по переработке древесины вошли во второразрядную категорию легкой промышленности, которая производила товары народного потребления, удостоенную Госпланом СССР присвоения литеры «Б».

² Такой жизненной философией руководствовались кочевые народы, постоянно меняя места обитания в поисках кормов для домашнего скота. Лесозаготовительные предприятия 1930–1950-х годов справедливо называть «кочевыми» леспромхозами.



После упразднения союзно-республиканского министерства лесной промышленности и республиканских министерств лесного хозяйства подведомственные им предприятия (леспромхозы, лесхозы) перешли в непосредственное подчинение местным советам народных депутатов.

Как только исчезли ведомственные барьеры в отношениях между лесной промышленностью и лесным хозяйством, очевидным для многих районов стал дефицит хвойных пиловочника и балансов как следствие деятельности «кочевых» леспромхозов, переместивших заготовку древесины на территории, удаленные от мест ее переработки.

Совместное 7-летнее нахождение предприятий лесозаготовительной, деревоперерабатывающей промышленности и лесного хозяйства под административной «крышей» совнархозов¹ выявило их «генетическую» предрасположенность к объединению на общем созданном природой фундаменте под названием «лес». Именно с совнархозов началась история комплексной организации лесного дела.

В начале 1960-х годов в публичное пространство и в лесную политику вводятся ранее не употребляемые термины: «лесопромышленный комплекс» «лесной комплекс», «комплексное лесное хозяйство», «комплексное лесное предприятие», «глубокая переработка древесины».

Все партийные съезды начиная с XXIII (1966 год) провозглашают генеральной линией развития лесной промышленности и лесного хозяйства комплексное и рациональное использование лесных ресурсов на базе ускоренного развития отраслей по химической и химико-механической переработке древесины.

Движение к поставленной цели началось сразу после ликвидации совнархозов дифференцированно для многих и малолесных районов.

В многолесных районах «примирение» леспромхозов и лесхозов из-за различий в экономической организации производства не произошло, и они возвратились соответственно на места прежней «прописки» в союзное министерство лесной промышленности и республиканское министерство лесного хозяйства.

По-другому сложилась судьба объединенных леспромхозов и лесхозов в малолесной зоне: последние при соединении рубок леса с лесным хозяйством перешли под юрисдикцию Министерства лесного хозяйства РСФСР и заложили основу для создания комплексных лесных хозяйств. Драйвером их формирования и развития стала экономика, когда у предприятий в дополнение к бюджетным средствам на проведение лесохозяйственных мероприятий появился так называемый хозрасчетный доход от реализации заготовленной древесины и продукции ее механической переработки (пиломатериалы, тара, щепы и товары народного потребления).

В 1985 году по всей совокупности 1 660 лесохозяйственных предприятий (лесхозы, леспромхозы, лесокомбинаты) Минлесхоза РСФСР доходы от хозрасчетной деятельности составили 2,2 руб. на 1 руб. бюджетных ассигнований на лесохозяйственные мероприятия. Достигнутые успехи в соединении промышленности и лесного хозяйства сделали Минлесхоз РСФСР лидером в решении политической задачи комплексного рационального использования лесных ресурсов.

Союзно-республиканское министерство лесной промышленности не смогло потерять лидерство в лесном комплексе и остаться в стороне от создания комплексных форм ведения хозяйства в лесах.

Для демонстрации и пропаганды комплексного использования лесов Минлеспром создал в многолесной зоне несколько опытных леспромхозов, соединивших лесозаготовки, переработку древесины и лесное хозяйство

с их подчинением отраслевым научно-исследовательским институтам.

В соревновании с Минлесхозом РСФСР козырной картой стал длительный эксперимент, проводимый Министерством лесной промышленности Украинской ССР в трех областях Западной Украины, где объединенные под «крышей» совнархозов лесозаготовки, деревообработка и лесное хозяйство отказались возвращаться под отраслевое управление и превратились в лесокомбинаты с доминирующим положением производств, основанных на выпуске продукции конечного потребления (плиты, мебель).

Анализ деятельности западноукраинских комбинатов показал, что своим успехом они обязаны не столько экономической организации, сколько трудовой дисциплине, поддерживаемой избытком местных трудовых ресурсов и завозом дешевого сырья из многолесных районов РСФСР.

Намерение комплексно и рационально использовать лесные богатства Минлеспром СССР реализовал в грандиозных проектах освоения лесов на Европейском Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке на базе лесопромышленных комплексов — Братского, Сыктывкарского и Усть-Илимского. Старт движения по этому направлению состоялся уже в 1962 году с началом строительства Братского лесопромышленного комплекса с объемом переработки сырья на одной площадке 8 млн м³.

К сожалению, гигантомания не оправдала надежд: не продуманные административные решения по структуре производимой продукции и очередности ввода в действие производственных мощностей привели к преждевременному истощению сырьевой базы. Никаких попыток со стороны государственной власти ввести лесное хозяйство в состав комплексов не предпринималось, поэтому последние вошли в историю как лесопромышленные, а не лесные².

Приговор всей советской системе управления лесами был вынесен постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 10.03.1988 № 342 «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесной промышленности страны».

Вот выдержка из текста приговора: *«Серьезным фактором, сдерживающим интенсификацию производства в лесном хозяйстве и лесной промышленности, формирование подлинных хозрасчетных отношений и хозяйского отношения к лесным богатствам, является сложившаяся система управления этими отраслями. Она усиливает ведомственный и местнический подходы, способствующие потребительскому отношению к лесу. Заготовка леса и его воспроизводство осуществляются разобщенно, не являются органически взаимосвязанным процессом».*

За приговором последовали рекомендации, как преодолеть последствия административных реформ, разрушивших «взаимосвязанный процесс», основанный на единстве рубок леса и его восстановления. Текст рекомендаций достоин его воспроизведения: *«Установить, что постоянно действующие комплексные предприятия (объединения), создаваемые на базе лесохозяйственных и лесопромышленных предприятий (лесхозов, леспромхозов, лесокомбинатов и др.), должны стать основным звеном в лесном хозяйстве и лесной промышленности страны, на которые возлагается выполнение всего объема работ по воспроизводству, охране, защите лесов, заготовке и переработке древесины».*

Предприятия (объединения) на территориях, где осуществляется промышленная заготовка леса, вы-

¹ Совнархозы управляли народным хозяйством с 1958 по 1965 год.

² Приход рыночной экономики изменил судьбу названных выше лесопромышленных комплексов как в части объемов производства и ассортимента выпускаемой продукции, так и в части хозяйственных связей между их структурными подразделениями. Для истории частные хозяева сохранили в названии предприятий советский бренд «ЛПК».



полняют в представленном им в долгосрочное пользование на условиях аренды лесным фондом весь комплекс лесохозяйственных работ, заготовку и переработку древесины, сбор пищевого технического сырья, несут ответственность за рациональное использование лесов в интересах народного хозяйства и населения.

В районах, где промышленная заготовка леса не осуществляется или ведется в незначительных объемах, комплексные лесные предприятия должны осуществлять преимущественно лесохозяйственные работы, охрану и защиту лесов, воспроизводство лесного фонда и другую лесопромышленную и лесохозяйственную деятельность».

К сожалению, у союзных властей, вовлеченных в масштабную перестройку политической системы, не оказалось ни воли, ни времени реализовать приведенные выше установки за период, когда существовал Советский Союз¹. Правопреемница Советского Союза Российская Федерация, сменив политическую и экономическую систему, установила для лесных отраслей другие приоритеты.

Для лесной промышленности такими приоритетами стали:

- приватизация предприятий;
- получение доступа к долгосрочному использованию лесных ресурсов;
- приобретение и освоение экономических свобод, дарованных рынком.

В отличие от лесной промышленности лесное хозяйство по разным причинам отказалось от рыночных преобразований, предпочтя государственное администрирование с бюджетным финансированием лесохозяйственных работ.

Ни Основы лесного законодательства (1993), ни Лесной кодекс 1997 года не сделали попыток перейти к комплексным формам хозяйства в лесах, соединив институционально и экономически лесопромышленную и лесохозяйственную деятельность. Движение к комплексным формам ведения хозяйства приобрело различные и даже противоположные векторы на землях лесного фонда, переданных и не переданных в аренду.

Рыночно ориентированным следует признать осуществленное Лесным кодексом 2006 года политическое решение возложить ответственность за выполнение лесохозяйственных мероприятий (лесовосстановление, уход за лесом) на арендаторов лесных участков. К сожалению, соединение рубок леса с лесохозяйственными работами до сих пор поддерживается исключительно административными мерами при отсутствии экономической организации, объединяющей интересы государства (арендодатель) и частного бизнеса (арендатор) в воспроизводстве, охране и защите лесов. На практике выполнение арендаторами лесохозяйственных работ за счет дохода от использования лесов превратилось в их обременение, размер которого законодательством не регулируется, а, следовательно, создает коррупционные риски.

Для эффективного комплексного ведения хозяйства на лесных землях, переданных в аренду, необходимы следующие условия:

1. Отбор арендаторов лесных участков на базе конкурса лесных бизнес-планов с обязательствами по воспроизводству, охране и защите лесов.
2. Законодательное признание лесохозяйственной продукции, в частности отнесение к ней созданных на вы-

рубках молодняков хозяйственно ценных пород в возрасте перевода их в покрытую лесом площадь.

3. Приемка и оплата органом государственной власти в сфере лесных отношений (арендодателем) лесохозяйственной продукции за счет лесного дохода от взимания платежей за пользование лесами, поступающего в бюджет субъекта Российской Федерации или в региональный фонд воспроизводства лесов.

4. Введение лесовосстановления в страховой рынок в целях осуществления этой деятельности в прозрачной информационной среде и для «смягчения» последствий природных и техногенных катастроф (лесных пожаров, наводнений и т. п.).

Выполнив названные условия, государственно-частное партнерство способно обеспечить комплексное использование и эффективное воспроизводство лесов на арендованных территориях.

По другому вектору развиваются лесные отношения на лесных землях, не переданных в аренду. На начальном этапе Лесной кодекс 2006 года после ликвидации лесхозов передал регулирование лесного хозяйства рынку (ст. 19): исполнителями лесохозяйственных работ были назначены юридические и физические лица, получившие право участия в торгах в порядке, установленном Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В применении к лесохозяйственным мероприятиям этот закон в наибольшей мере продемонстрировал свою «разрушительную силу» и предрасположенность к превращению коррупционных рисков в финансовые злоупотребления. Наиболее показательными в этом плане стали работы по лесовосстановлению, когда избранные на аукционах «дешевые» технологии на начальных операциях создания лесных культур оказывали негативное влияние на формирование насаждений в будущем. При этом контроль за качеством работ по их годовым результатам был затруднителен, так как последствия «дешевых» технологий проявлялись на более поздних этапах при переводе молодняков в категорию покрытых лесом земель.

Аналогично обстояло дело и с другими мероприятиями в области охраны, защиты и воспроизводства лесов. Неутешительные результаты управления лесохозяйственным производством после ликвидации лесхозов явились следствием непрофессионального спровоцированного коррупционными рисками применения рыночных механизмов органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно это обстоятельство заставило законодателей отказаться от регулирования лесных отношений рыночными методами, заменив их государственным администрированием. Миссию лесного администрирования Федеральный закон от 12.03.2014 N 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов» возложил на автономные и бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации. Этот законодательный акт не воскресил ни прежние советские лесхозы в статусе государственных социалистических предприятий, ни постсоветские лесхозы — федеральные государственные учреждения. И те, и другие в отличие от автономных и бюджетных учреждений владели на основании соответствующих законодательных норм лесным фондом, т. е. имели право на получение собственного дохода от его использования. При отсутствии таких прав у автономных и бюджетных учреждений есть только

¹ Рекомендации ЦК КПСС и СМ СССР были приняты к исполнению в странах Балтии и восточно-европейских странах, где на рыночных условиях созданы и успешно работают государственные лесные предприятия на лесных землях, находящихся в государственной собственности.



два источника финансирования лесохозяйственных работ: бюджетные субсидии под государственное задание и доход от продажи древесины от рубок ухода за лесом при запрете ведения рубок главного пользования.

Ни тот, ни другой источник не способны обеспечить рациональное комплексное ведение лесного хозяйства на лесных землях, не переданных в аренду.

Развернуть вектор движения лесных отраслей под государственным управлением в сторону рынка могут только государственные комплексные лесные предприятия, где рубки леса и лесное хозяйство соединены биологически, организационно, технологически и экономически. Эффективность развития лесного дела при названной институциональной организации доказана опытом управления государственными лесами в странах Европейского Союза.

Процесс создания государственных лесных предприятий в 1990-х годах начали такие страны, как Австрия, Швеция, Финляндия, а позднее продолжили все восточноевропейские страны, включая прибалтийские государства, где государственный бизнес заменил неэффективную аренду, введенную еще союзным государством.

Опыт названных стран, советских и постсоветских лесхозов позволяет определить следующие условия, которые требуется создать политическими и законодательными решениями для эффективного управления лесным фондом, не переданным в аренду:

1. Установление правового статуса государственного лесного предприятия с запретами на его приватизацию и осуществление надзорных функций за своей деятельностью и соблюдением лесного законодательства.

В Российской Федерации для этой цели требуется принятие специального федерального закона с учетом специфики объекта управления — лесных земель как природного воспроизводимого ресурса.

2. Ограничение антимонопольным законодательством видов деятельности государственного предприятия.

Государственному лесному предприятию разрешается получать доход от продажи круглых лесоматериалов, недревесных ресурсов, включая пищевые, услуг рекреации, лицензий на охоту и рыбную ловлю в водоемах на территории государственных лесов. Государственному предприятию запрещается переработка древесины собственной заготовки в любых формах и переделах.

3. Формирование цен круглых лесоматериалов, недревесных ресурсов и услуг рекреации рынком без какого-либо вмешательства государства в конкуренцию с частными предпринимателями, которыми должны быть арендаторы лесных участков и держатели договоров купли-продажи лесных насаждений.

4. Обязательное наличие у государственного предприятия лесного бизнес-плана хозяйственной деятельности¹, утверждаемого органом государственной власти — учредителем предприятия.

5. Финансирование текущих и единовременных затрат на проведение мероприятий, предусмотренных лесным бизнес-планом, за счет дохода от продажи продукции и услуг.

6. Освобождение государственного предприятия от внесения в бюджет платежей за использование лесов (арендной платы и платы по договорам купли-продажи лесных насаждений).

7. Отсутствие или минимальное присутствие в штате государственного предприятия основных производственных рабочих и в составе основного капитала машин и оборудования, обеспечивающих выполнение работ по использованию и воспроизводству лесов. Названные виды деятельности должны выполняться на подрядной (контрактной) основе с конкурсным отбором исполнителей.

8. Наличие у предприятия свободы для выбора поставщиков материальных ресурсов и потребителей продукции и услуг.

9. Наличие у предприятия доступа к бюджетному финансированию на условиях конкурса для участия в социально-ориентированных и природоохранных проектах.

10. Взаимодействие предприятия с бюджетом на тех же основаниях, которые установлены для частных предпринимателей. Предприятие вносит в бюджет дивиденды в виде излишка прибыли при превышении установленной нормы рентабельности.

11. Оценка деятельности предприятия прибылью и выполнением мероприятий, установленных лесным бизнес-планом.

Права на учреждение государственных лесных предприятий должны быть предоставлены органам государственной власти субъектов Российской Федерации при распределении компетенций между федеральным центром и регионами.

Специальным законодательным актом каждый субъект Российской Федерации должен разграничить зоны ответственности за административное и хозяйственное управление лесным фондом частным бизнесом и государством. Только в этом случае государственное лесное предприятие получит условия для перспективного развития и гарантии для частных и бюджетных инвестиций.

Для того чтобы государственное предприятие эффективно развивалось, в его деятельность должны быть встроены внутрихозяйственные рыночные механизмы, создающие стимул для всех производственных подразделений к приему и выполнению заданий лесного бизнес-плана по доходам и затратам.

В качестве индикаторов эффективности деятельности каждого подразделения рекомендуется использовать внутрихозяйственные цены на продукцию или услуги.

В малолесных районах в каждом субъекте Российской Федерации целесообразно создавать одно предприятие (акционерное общество, холдинг) для хозяйственного управления всеми землями лесного фонда, не переведенными в аренду, размещая структурные подразделения на лесных объектах на всей территории исходя из условий экономической и организационной целесообразности. При этом границы лесничеств, осуществляющих надзорные функции, не должны ни в какой мере влиять на размещение производственных, транспортных и инфраструктурных объектов под управлением государственного предприятия.

Залогом устойчивого управления лесами в каждом субъекте Российской Федерации должна стать конкуренция между государственным и частным бизнесом в области создания и развития комплексных форм ведения хозяйства в лесах, основанных на соединении рубок леса с его воспроизводством. Именно этот институциональный акт, будучи следствием политического решения, подведет итоги почти вековой истории отношений лесной промышленности и лесного хозяйства, «разведенных» и вынужденных вопреки требованиям биологии леса стать конкурентами в лесном деле. Хотелось бы видеть завершение этой истории к 2030 году.

В 1930 году созданные до революции лесничества были преобразованы в леспромхозы, что положило начало эпохе административных преобразований, порою не согласованных не только с законами экономики, но и со здравым смыслом.

¹ Лесной бизнес-план является рыночным инструментом в отличие от государственного задания, регламентирующего деятельность автономных и бюджетных учреждений.