

Проблемы и перспективы развития лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности¹

Ю.Ш. БЛАМ, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет.
E-mail: blamuke1@gmail.com

Л.В. МАШКИНА, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.
E-mail: ludmila.mashkina@gmail.com

Аннотация. Рассмотрены институциональные проблемы, связанные с действующим Лесным кодексом, процесс корректировки которого продолжается. Отмечается необходимость актуализации и совершенствования лесоустройства, которое должно обеспечивать потенциальных лесозаготовителей информацией о составе пород древостоев и их таксационных характеристиках. Подчеркивается, что отсутствие в России эффективного ухода за молодыми лесами и грамотного лесовыращивания влечет за собой деградацию лесного фонда. Реальное финансирование лесохозяйственной деятельности существенно уменьшилось, что привело к резкому росту социальных проблем в лесных поселках и подталкивает жителей к «теневому» бизнесу. Малые и средние лесозаготовительные и лесопильные предприятия не имеют в своём составе рентабельных производств по переработке отходов. А применение механизма приоритетных инвестпроектов свелось к выделению без аукциона больших арендных массивов крупным компаниям. Как следствие, это привело к «выдавливанию» малого и среднего предпринимательства из лесных отношений.

Ключевые слова: Лесной кодекс; лесоустройство; лесовосстановление; лесозаготовки; нелегальные рубки; приоритетные инвестиционные проекты

Введение

Лесной комплекс России (лесное хозяйство, лесозаготовительная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная и лесохимическая промышленности) сегодня обсуждается и критикуется по многим

¹ Статья выполнена в рамках Плана НИР ИЭОПП. Проект XI.171.1.1. (0325–2019–0014). Разработка, апробация и применение в теоретических и прикладных исследованиях программно-методических комплексов и информационных систем анализа и прогнозирования социально-экономических процессов. Научный руководитель – чл.-корр. РАН Суслев В. И. № АААА-А17–117022250129–2.

направлениям. Достаточно упомянуть низкий уровень комплексности переработки лесного сырья и отставание инфраструктуры для его заготовки в районах нового освоения, большой объём теневого сектора, институциональные проблемы, связанные с действующим Лесным кодексом, а также социальную напряженность в моноотраслевых лесных посёлках, лесные пожары, которые каждый год уничтожают от 1,4 до 3,7 млн га леса², и т.д.

Следует отметить, что многие из этих проблем находят отражение при формировании планов развития отрасли как на федеральном уровне (в Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2030 года), так и на региональном (в Лесных планах субъектов Федерации на 2008–2018 гг. и 2018–2028 гг.), предлагаются различные подходы к их решению. В свою очередь предприятия комплекса формируют собственные стратегии и инвестиционные проекты развития. Государство не имеет достаточных инструментов прямого управления отраслью, поскольку ограниченные преференции и льготы не могут определять траектории развития частных экономических агентов, тем не менее отдельные его решения влияют на расстановку сил на рынке и формирование инвестиционных потоков [Субботин, 2019; Минакир, 2018].

При этом, к сожалению, государство оказалось не в состоянии обеспечить предсказуемость и устойчивость институциональной среды, без чего невозможно эффективное экономическое функционирование предприятий лесного комплекса (как и любого другого сектора экономики) [Бабенко и др., 2015]. Из-за отсутствия ясных представлений о том, что же именно мешает полноценному развитию лесного комплекса, происходит постоянная корректировка принятых законодательных актов. В действующей редакции Лесного кодекса (ЛК), который называют «самым плохим и нежелательным за всю историю лесного хозяйства страны»³, многие проблемы функционирования отрасли и механизмы их устранения просто отсутствуют. И многочисленные корректировки кодекса не способны

² По мнению директора Института леса им. В. Н. Сукачёва ФИЦ КНЦ СО РАН, доктора биологических наук А. А. Онучина, в Сибири ситуацию с лесными пожарами усугубляет введение так называемых зон контроля. Это удаленные территории, где, согласно приказу Минприроды РФ № 426 от 8 октября 2015 года, разрешается не тушить пожары при определенных условиях. Решение о целесообразности борьбы с возгораниями там должна принимать специальная комиссия. «Однако на местах к зонам контроля стали относить всё что угодно, лишь бы не отвечать за тушение пожаров».

³ Сибирские ученые: необходимо изменить Лесной кодекс РФ [Эл. ресурс]. URL: <http://www.sbras.info/news/sibirskie-uchenye-neobkhodimo-izmenit-lesnoi-kodeks-rf> (дата обращения: 22.08.2019).

их решить, так как неверна сама концепция, заложенная в основу «лесной политики»: построение единых институциональных рамок для предприятий лесного комплекса, находящихся в разных природно-климатических и экономических условиях, используя опыт передовых лесных держав, неправомерно и может привести к плохо предсказуемым последствиям.

В феврале 2019 г. Дмитрий Медведев поручил Министерству природных ресурсов РФ разработать новую редакцию Лесного кодекса РФ в срок до 20 мая. Свои предложения на стадии согласования должны были внести Минюст, Минэкономразвития и Минфин. Предложения от Минприроды и Минэкономразвития были своевременно представлены правительству, и их основное содержание сводится к тому, чтобы не спешить с разработкой нового кодекса, а сначала создать его концепцию (на это предлагается потратить полтора года), и потом, после ее обсуждения, корректировки, утверждения Правительством РФ, сформировать на этой основе сам кодекс.

Предложения обоих министерств достаточно консервативны – в отличие от 2004–2006 годов, когда действующий Лесной кодекс готовился по принципу «всё старое разрушим до основания, а потом построим что-нибудь новое», на сей раз базовые элементы системы управления лесами предполагается оставить неизменными. Учитывая качество работы наших нынешних законодателей, это скорее хорошо, чем плохо, поскольку обеспечивает хоть какую-то преемственность. Главный минус в том, что ни у одного из министерств нет прорывных идей насчёт того, как России перейти от преобладающей сейчас экстенсивной модели лесопользования, при которой лес рассматривается как некое «месторождение древесины», к эффективному многоцелевому использованию лесного фонда.

По мнению главы лесного отдела «Гринпис России» Алексея Ярошенко, «процесс разработки нового кодекса в сумме может занять пять-семь лет, а может быть, и больше; быстрее можно сделать только очередную халтуру» [Васильева, 2019]... По мнению коллег (которое мы целиком разделяем), для проектирования нового, разумного Лесного кодекса должна быть создана специальная рабочая группа из представителей разных лесных и «окололесных» профессиональных областей, заинтересованных в первую очередь в создании качественного закона, а не в лоббировании чьих-то корыстных интересов [Сидорова, 2019].

Пока суд да дело, продолжается процесс корректировки действующего документа. Лесная реформа 2019 г. предполагает ряд изменений, дополнений и нововведений в Лесной кодекс РФ,

касающихся лесопользования как напрямую, так и в связи с изменениями в смежном законодательстве, в частности земельном. Начало данной реформе было положено федеральными законами, принятыми в 2018 г. (№ 340-ФЗ от 03.08.2018 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ...»; № 341-ФЗ от 03.08.2018 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ...»; № 77-ФЗ от 18.04.2018 «О внесении изменения в статью 32 Лесного кодекса РФ»; № 148-ФЗ от 04.06.2018 «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ...» и др.). Например, с 01.01.2019 г. вступили в силу изменения, направленные на сохранение лесов и улучшение их качества. При этом законодатель перераспределил полномочия между федеральным центром и регионами; со второго полугодия 2019 г. ЛК РФ дополнили новые положения о лесопользовании и лесоустройстве, согласно закону № 471-ФЗ от 18.12.2018 «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ... в части совершенствования порядка предоставления лесных участков в безвозмездное пользование». Отметим, что некоторые эксперты считают, что такими поправками можно в короткие сроки привести действующий Лесной кодекс в приемлемый вид.

Далее рассмотрим основные факторы и проблемы для некоторых видов экономической деятельности, определяющие, по нашему мнению, успешность перехода на эффективное лесопользование и обоснованность прогнозов развития лесного комплекса страны.

Лесоустройство

Одна из важнейших функций лесного хозяйства – лесоустройство – работы по определению качественных и количественных характеристик лесов, санитарного состояния насаждений, выявлению среди них поврежденных и погибших вследствие воздействия болезней и вредителей леса, антропогенных, природно-климатических и иных факторов, а также проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Лесоустройство формирует основу для оценки перспектив развития лесного комплекса и экологической функции лесов, является ключевым источником информации о ресурсной составляющей хозяйственной деятельности предприятий, и т.д. Широко известно выражение классика российского лесоустройства М. Орлова о том, что «лесоустройство без лесоправления мертво, а лесоправление без лесоустройства слепо».

Существенной проблемой оценки возможностей использования лесных ресурсов является отсутствие объективной информации

об их состоянии. Ежегодно в лесном фонде Российской Федерации происходят значительные изменения антропогенного и природного характера, затрагивающие в среднем 2–3% от его общей площади⁴ [Порфирьев, 2019]. Поэтому, согласно действующему законодательству, информация о состоянии лесов должна регулярно обновляться. В объектах с интенсивным ведением лесного хозяйства и лесозексплуатации – каждые 10 лет, а в объектах с низкой интенсивностью – не реже, чем раз в 15 лет (советская концепция лесоустройства образца 1993 г. предусматривала более сжатые сроки – 1 и 5 лет соответственно).

До введения Лесного кодекса в 2007 г. Рослесхоз имел достаточно полную информацию о лесном фонде (с поправкой на проблемы с ее актуализацией). В наши дни, казалось бы, открытые данные по лесоустройству стали широко доступны – через сайт «Открытое лесоустройство»⁵. Однако Президент РФ В.В. Путин, выступая в апреле 2013 г. на заседании президиума Госсовета, заявил: «Сразу скажу, что сегодня мы не обладаем полной и, самое главное, достоверной информацией ни о количестве, ни о качестве лесных ресурсов; такие сведения есть лишь по 19% лесных территорий»⁶.

Одной из причин низкого качества данных, на наш взгляд, стало некорректное перераспределение полномочий между федеральным центром и регионами, между лесоустройством и государственной инвентаризацией лесов [Майорова и др., 2011]. Арендаторы, осуществляя заготовку древесины и получая определенный доход от ее реализации, обязаны выполнять затратные трудоемкие лесохозяйственные работы на арендованной территории, включая оплату лесоустройства, но большинству из них финансирование лесоустроительных работ не под силу. Согласно действующему законодательству арендатор может самостоятельно обратиться в специализированную коммерческую организацию и заказать проведение лесоустройства. Но проводит он эти работы сам или поручает кому-то, коль скоро есть коммерческая заинтересованность, нет гарантий, что полученные данные будут

⁴ Так, в июле 2019 г. в Сибири начался один из самых масштабных лесных пожаров, приведший к введению режима ЧС в четырех регионах: в Иркутской области, Республике Саха (Якутия), Красноярском крае, в Иволгинском районе Республики Бурятия. Смог от пожаров распространился по территории от Западной Сибири до юга Казахстана. Борьба с пожарами продолжалась весь август, причём были задействованы специальные подразделения вооруженных сил. Сибирские пожары широко освещались в российских и зарубежных СМИ.

⁵ Открытое лесоустройство. URL: <http://wiki.gis-lab.info/index.php?> (дата обращения: 22.08.2019).

⁶ Геоинформационный портал ГИС-Ассоциации [Эл. ресурс]. URL: <http://www.gisa.ru/94915.html> (дата обращения: 22.08.2019).

объективными. Неизбежным следствием этого становится снижение эффективности лесного хозяйства.

В частности, инвентаризация лесов, проводимая в целях выявления и прогнозирования негативных процессов в лесных насаждениях, оценка эффективности этих мероприятий из числа функций лесоустройства перешли в ведение государственной инвентаризации лесов (ГИЛ), которая ранее занималась периодической проверкой состояния лесного фонда по всей стране для своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, негативно воздействующих на леса [Порфирьев, 2018]. Результаты государственной инвентаризации лесов (к сожалению, доступ к информации, входящей в базу данных ГИЛ, ограничен в соответствии с федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ), подтверждают систематическое и весьма существенное (в два раза) занижение запасов лесных насаждений. Таковы результаты обработки 4,5 тыс. пробных площадей, заложенных сотрудниками Санкт-Петербургского НИИ лесного хозяйства в семи субъектах Российской Федерации в 2015–2018 гг. при подготовке новых Правил ухода за лесами⁷. При этом регионы, получая федеральные субвенции на лесоустройство, деньги практически не тратят. Не случайно Минприроды РФ при подготовке новой редакции Лесного кодекса предлагает передать лесоустройство на федеральный уровень (федерализация и монополизация лесоустройства). Вопрос лишь в том, последует ли после предлагаемой передачи власти и денег реальная реорганизация?

Вторая причина систематических искажений связана с методикой сбора данных. Согласно Лесоустроительной инструкции, при проведении лесоустройства (таксации) допускается погрешность оценок в 5%. На практике этот предел постоянно нарушается. Например, при оценке запасов древесины почти всегда происходит занижение реальных данных на 12–20%. Причина – глазомерная таксация леса. Этот метод разрешен официально и доминирует повсеместно в России из-за его низкой стоимости [Страхов, Писаренко, 2010].

Подробный критический разбор существующей практики лесоустройства в России и описание ее негативных последствий содержатся в работе В. И. Архипова⁸. По его мнению, сложившийся порядок таксации лесов во многом основан на морально устаревших и непрозрачных технологиях. Кроме того, он предполагает доверие

⁷ Архипов В. Лесоустройство и лесоправление. Существующая практика. Новая парадигма [Эл. ресурс]. URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=22786> (дата обращения: 05.07.2019).

⁸ Там же.

к исполнителю (инженеру-таксатору) и фактически является бесконтрольным. Но самое печальное – это то, что систематический недоучет лесных ресурсов стал частью экономического механизма функционирования отрасли. Существует множество различных вариантов «растворения» неучтенной древесины в общем официальном объеме лесозаготовок. Часть ее пропускается через местные пилорамы и поступает на рынок в виде полуфабрикатов и готовых изделий, часть легализуется через лесные биржи и ЕГАИС и т.д. Таким образом, наличие на легальных делянках значительных объемов неучтенной древесины устраивает большинство участников лесных отношений, за исключением, возможно, крупных вертикально интегрированных компаний с преобладанием иностранного капитала. Они, как правило, ориентированы на зарубежные рынки сбыта и включены в систему лесной сертификации по международным стандартам.

При этом благодаря современным дистанционным технологиям можно получать гораздо более достоверную информацию о характеристиках и запасах древесины в лесах России. Более того, наши геополитические конкуренты это давно практикуют. «Старшекурсники и аспиранты университетов Бразилии, не считая США, Канады и ЕС, по открытым космоснимкам свободно дешифрируют информацию о российских лесах. Причём делают это во многих случаях лучше и точнее, чем устаревшие на 10–15 лет данные лесоустройства и не раскрываемые Рослесхозом данные государственной инвентаризации лесов, которая как оплаченная на средства налогоплательщиков информация должна быть открытой» [Шматков, 2018].

Инвентаризация лесов, проводимая в целях выявления и прогнозирования негативных процессов в лесных насаждениях, оценка эффективности этих мероприятий из числа функций лесоустройства перешли к ГИЛ и объявлены одним из элементов управления использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов.

Авторам представляется необходимым развивать одновременно и лесоустройство (в освоенных и продуктивных лесах и в лесах, переданных в аренду и постоянное пользование), и государственную инвентаризацию (по всей территории страны). Отметим, что по этому пути – разделению лесоустройства и ГИЛ – пошло большинство стран мира с развитым лесным хозяйством, включая те из них, которые когда-то были, а отчасти и остаются, признанными лидерами в развитии лесоустройства – Германия, Австрия, Чехия и др.

И, конечно, давно назрела необходимость организации современного лесоустройства, основанного на высокопроизводительных

дистанционных способах таксации с уточнением (инвентаризацией) данных в процессе ведения текущей хозяйственной деятельности.

Лесовосстановление

Ключевой задачей для лесного хозяйства является повышение доходов федерального бюджета. По данным Рослесхоза, доходы бюджетной системы России от использования лесов в 2018 г. составили 46,0 млрд руб. (прирост на 38% по отношению к предыдущему году). Доходность выросла главным образом за счет существенного увеличения размера ставок платы за древесину на корню. В 2019 г. Рослесхоз намерен «продолжить работу по совершенствованию расчетов ставок платы». Глава ведомства сообщил, что в европейских странах доходность леса составляет от 100 до 300 евро/га, в России же в расчёте на 1 га земель лесного фонда этот показатель не превышает – 33 руб./га (при обменном курсе 70 руб./евро это эквивалентно 0,47 евро/га)⁹.

Будущее состояние наших лесов определяют такие виды экономической деятельности, как лесовосстановление, рубки ухода и санитарные рубки. Можно сказать, что лесовосстановление играет ключевую роль в поддержании экономического потенциала лесного фонда. Большую часть (80%) лесовосстановительных работ обеспечивают предприниматели – арендаторы лесных земель. Лесовосстановление осуществляется тремя способами: естественным, искусственным и комбинированным. Выбор конкретного из них зависит от количества имеющегося (оставшегося после рубки) на конкретном участке жизнеспособного подроста и молодняка хвойных пород. Естественное лесовосстановление обеспечивается сохранением подроста и уходом за ним, соблюдением регламента видов рубки и очистки лесосек. Искусственное ведётся, в основном, путем посадки семян с открытой или закрытой корневой системой, возможен также посев семян. Комбинированный способ совмещает первые два.

С 1 января 2019 г. вступили в силу поправки к Лесному кодексу¹⁰, обязывающие лесопользователей взамен вырубленного леса высадить на участке такой же площади саженцы тех же пород. Посадки

⁹ Основные итоги работы лесного хозяйства России в 2018 году и задачи на 2019 год [Эл. ресурс]. URL: <https://whatwood.ru/osnovnyie-itogi-raboty-i-lesnogo-hozyaystva-rossii-v-2018-godu-i-zadachi-na-2019-god/> (дата обращения: 05.07.2019).

¹⁰ Федеральный закон от 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ... в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения» (другое название – закон «О компенсационном лесовосстановлении»).

должны быть выполнены не позднее чем через один год после рубки на территории соответствующего субъекта Федерации. При этом закон распространяется и на те компании, которые вырубают лес для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры, проведения работ по геологическому изучению недр и разработки месторождений полезных ископаемых.

По действующему законодательству лесовосстановление должно проходить в лесах, на которых проведены рубки или произошла официально учтенная гибель насаждений. Из разрешенных законом способов восстановления пользователи чаще всего выбирают «содействие естественному возобновлению леса». Последнее мало чем отличается от естественного зарастивания – это в чистом виде оставление вырубленного участка на произвол судьбы. Так, в 2018 г. лесовосстановление в России проведено на площади 902 тыс. га (при плане 907 тыс.), в том числе искусственное – на площади 188 тыс. га. При этом арендаторы лесных участков засадили 120 тыс. га¹¹.

Как отмечает руководитель лесного отдела «Гринпис России» Алексей Ярошенко, внесение поправок в ЛК не повлияет на реальную ситуацию с воспроизводством лесов в России, поскольку никак не регламентирует процесс ухода за молодыми лесами и лесовыращивания. Эффективные технологии того и другого в России отсутствуют. «Лесовосстановление в узком смысле этого слова (в том, в каком оно используется в Лесном кодексе РФ) представляет собой только начальный этап воспроизводства лесов; результат же воспроизводства... зависит от более поздних этапов – ухода за молодыми насаждениями. В подавляющем большинстве случаев лесовосстановление без последующего ухода – агротехнического, осветлений, прочисток – не дает вообще никаких результатов: вырубки и гари зарастают ровно тем же и так же, чем и как они зарастали бы вообще без каких-либо мер по лесовосстановлению»¹².

Для того, чтобы получить в будущем хозяйственно ценные леса, ежегодные рубки ухода на восстанавливаемых участках должны проводиться на территории около 1,7 млн га [Шварц, Шматов, 2018]. Если же учесть «долги» предыдущих лет (начиная с 1990-х), когда лесовосстановление не сопровождалось необходимыми мероприятиями по уходу, площадь рубок ухода должна составлять

¹¹ Для успешного лесовосстановления государству необходимо сотрудничать с бизнесом // Леспротинформ. 2019. № 139. С. 68.

¹² Федеральное агентство социальной информации. Гектар за гектар: Госдума приняла закон об обязательном восстановлении лесов [Эл. ресурс]. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2018/07/03/gektarzagakta/> (дата обращения: 05.07.2019).

2–3 млн га в год. Между тем, по данным Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), в 2016 г. площадь рубок ухода в молодняках составила всего 260 тыс. га. Да и эти цифры нередко скрывают за собой откровенную халтуру (так называемые «коридорные» уходы, при которых нежелательная растительность убирается только в узких полосах вокруг рядов сеянцев, или уходы настолько низкой интенсивности, что какой-либо эффект от них полностью исчезает в течение двух-трех лет) [Шварц, Шматков, 2018]. В результате этого даже официально учтенные работы по лесовосстановлению, в том числе – искусственному, слишком часто, а в таежной зоне – почти всегда, не приводят ни к каким результатам. То есть лес, конечно, вырастает – но такой, какой вырос бы и без этих работ.

Усугубляет плачевную ситуацию с лесовосстановлением сложившаяся в лесных поселках социальная обстановка. Действующий Лесной кодекс сделал лесохозяйственные организации существенно зависимыми от бюджетного финансирования. Если ранее они могли пополнять свой бюджет на 80–90% за счёт собственной хозяйственной деятельности, то теперь практически лишены такой возможности. При этом, хотя номинальные расходы федерального бюджета на лесное хозяйство выросли, реальное финансирование существенно уменьшилось, поскольку увеличение затрат не покрывало рост издержек на хозяйственную деятельность. Это привело к нарастанию социальных проблем в лесных поселках и подталкивает жителей к «теневому» бизнесу. Например, для компенсации недостаточного финансирования вместо санитарных и рубок ухода проводить рубки «дохода», то есть нелегально заготавливать товарную древесину.

Нацпроект «Экология» (в рамках федерального проекта «Сохранение лесов») ставит целью обеспечить баланс выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100% к 2024 г. Формально по текущим рубкам этот баланс был достигнут уже в 2018 г., но это если не считать «долги» предыдущих лет. Проект «Сохранение лесов» предусматривает также комплекс мероприятий по увеличению общей площади лесовосстановления с 907 тыс. га в 2018 г. до 1,5 млн га в 2024 г. Бюджет проекта на весь период его реализации составит более 151 млрд руб.

Остается надеяться, что (а) необходимые деньги будут выделены; (б) их должно хватить; (в) лесовосстановление (не только посадка и посев) будет проведено не формально, а с соблюдением всех правил лесоводства.

Лесозаготовки

По данным портала WhatWood¹³ (со ссылкой на информацию Рослесхоза), объёмы лесозаготовок в России почти каждый год растут (рисунок). Отметим, что некоторое сокращение объема лесозаготовок в 2017 г., как ни парадоксально, не привело к снижению выпуска конечной продукции. Некоторые эксперты связывают этот факт с успешной борьбой с теневым бизнесом, другие полагают, что имели место ошибки статучёта, но нам не удалось обнаружить ни одного суждения, допускающего возможность роста эффективности использования сырья – повышения комплексности переработки заготовленной древесины.



Источник: WhatWood.ru

Заготовка древесины в России в 2013–2018 гг., млн м³

Лесной комплекс в большей своей части ориентирован на экспорт продукции, с преобладанием в его структуре товаров с низкой добавленной стоимостью. По предварительным оценкам¹⁴, в 2018 г. в России было заготовлено около 10% мирового объема используемой необработанной древесины, а в мировом экспорте ее доля составила 15%¹⁵.

Отметим также объёмы выпуска основной продукции, определяющей лесной экспорт. Производство пиломатериалов (суммарно хвойных и лиственных) в 2018 г. составило почти 41 млн м³ (9%

¹³ Основные итоги работы лесного хозяйства России в 2018 году и задачи на 2019 год [Эл. ресурс]. URL: <https://whatwood.ru/osnovnyie-itogi-raboty-i-lesnogo-hozyaystva-rossii-v-2018-godu-i-zadachi-na-2019-god/> (дата обращения: 05.07.2019)..

¹⁴ Бесчастнов А. Предварительные итоги 2018 года для ЛПК РФ и прогноз [Эл. ресурс]. URL: <https://proderevo.net/analytics/main-analytics/predvaritelnye-itogi-2018-goda-dlya-lpk-rf-i-prognoz.html> (дата обращения: 05.07.2019).

¹⁵ По оценке ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН), в 2017 году на мировом рынке было продано 84 млн м³ деловой древесины хвойных пород [Эл. ресурс]. URL: <http://www.fao.org/forestry/95632/ru/> (дата обращения: 05.07.2019).

от мировых показателей), из них на экспорт пошли около 32 млн м³ (20% глобального рынка).

Производство фанеры/LVL – около 4 млн м³; из них почти 2,7 млн м³ проданы за рубеж (в основном это берёзовая фанера, по которой Россия лидирует на мировом рынке). Интересная ситуация складывается с целлюлозой (3% мирового производства и 4% доля на мировом рынке), с которой во многом связаны надежды на стратегический прорыв в отечественном лесном комплексе. В настоящее время объем ее производства составляет около 8,6 млн т (по варке), а экспорт – более 2,1 млн т. При этом на экспорт идёт практически вся товарная целлюлоза, а остальная подвергается дальнейшей переработке внутри страны.

Реализация приоритетных инвестиционных проектов в ЛПК привлекла в него значительные инвестиции¹⁶, что увеличило объем заготовок в Сибири и на Дальнем Востоке за последние пять лет практически на треть (при этом на северо-западе России объем заготовки за этот период существенно не изменился, а в центральных регионах России даже снизился).

Для азиатской части страны основным импортёром хвойного леса и пиломатериалов является Китай. В 2017 г. эта страна импортировала 36,9 млн м³ деловой хвойной древесины. Следует отметить жесткую конкуренцию мировых поставщиков за китайский рынок. Так, за 2013–2017 гг. Австралия увеличила свой экспорт леса в Поднебесную с 1,6 млн м³ до 4,2 млн м³. Новая Зеландия в 2013 г. поставила в Китай 11,3 млн м³, а в 2017 г. – уже 13,4 млн м³, потеснив Россию (9,3 млн м³ и 8,7 млн м³ за те же годы) и США (5,3 млн м³ и 4,8 млн м³).

Структура лесного экспорта из России в Китай изменилась после резкого повышения экспортных пошлин на необработанную древесину в 2007 г. (с 6,5% до 25%). Это было сделано в целях

¹⁶ По данным Санкт-Петербургского НИИ лесного хозяйства, статус приоритетных получили 148 инвестиционных проектов ЛПК, реализуемых в 32 субъектах РФ. Их совокупный объем инвестиций превышает 503,6 млрд руб., а обеспеченность сырьем оценивается в 83,6 млн м³ древесины. В 2016–2018 гг. 23 проекта были лишены статуса приоритетных, в основном из-за нарушения обязательств по созданию лесоперерабатывающих мощностей. 65 проектов на данный момент завершены, 47 (32%) находятся в высокой степени готовности, 34 (23%) - реализуются в соответствии с графиком, 2 проекта (1%) отстают от графика более чем на год. Большинство проектов (69%) направлены на создание и модернизацию деревообрабатывающих мощностей (строганая продукция, мебельные щиты, клееные конструкции, деревянное домостроение), но наибольший объем инвестиций (49%) направлен в целлюлозно-бумажное производство, в деревообработку – около 30%, в производство древесных плит – 16%. URL: <https://www.lesonline.ru/news/?id=390193/>

привлечения инвестиций в отечественную деревообработку. Действительно, с 2007 г. в экспорте России стали преобладать пиломатериалы (сейчас их доля примерно 2/3 общего объема), так как пошлины на вывоз распиленной древесины из России составляют всего 10% (от 5 евро/м³). В свою очередь китайские предприниматели стали открывать в России собственные лесопилки. Если в 2008 г. в нашей стране были зарегистрированы 152 лесопромышленные компании с китайским участием, то сейчас их около шестисот. Тем не менее дальше первичной обработки лесоматериалов, предназначенных на экспорт в Китай, дело не идет.

Одна из серьезных проблем российской лесозаготовки – наличие «нелегальных рубок», или так называемых «черных лесорубов». Не вступая в дискуссию по ней, хотелось бы отметить некоторые аспекты. Во-первых, масштаб проблемы (объем и принесенный ущерб) оценивается по-разному: так, Рослесхоз утверждает, что их объем не превышает 1,5–2% отечественных лесозаготовок, и его абсолютная величина уменьшается, в то время как эксперты «Гринпис» говорят о 15–20% нелегально заготовленной древесины в России. Во-вторых, борьба с «черными лесорубами» ведётся административными и иными запретительными методами, на которые затрачиваются средства, сравнимые с нанесённым ущербом (притом, что его оценка весьма субъективна).

Действующий Лесной кодекс фактически ликвидировал систему государственной лесной охраны, значительно уменьшив количество профессиональных лесников. По словам главы Минприроды Дмитрия Кобылкина, если при СССР на территории России было 85 тыс. лесничих, то сегодня – не более 20 тыс.,¹⁷ да и те во многом загружены составлением отчетов и иной «бумажной» работой. Только одно это значительно ослабило контроль за лесопользованием.

Одновременно надзорные функции были переданы с федерального на региональный уровень, что еще больше подкосило лесную охрану, поскольку большинство регионов просто не имеют достаточных средств на поддержание ее нормальной деятельности. Не исключено, что более чем скромные успехи государства в борьбе с нелегальными вырубками во многом объясняются слабостью лесной охраны. А невысокая зарплата вкупе с повышенной нагрузкой лесников все чаще побуждают их закрывать глаза на «черных лесорубов». Кроме того, только лесники способны эффективно

¹⁷ Глава Минприроды Дмитрий Кобылкин рассказал, как защитить леса от пожаров [Эл. ресурс]. URL: <https://ria.ru/20190810/1557379757.html> (дата обращения: 15.08.2019).

бороться с катастрофическим распространением короеда-типографа, вовремя обнаружив и ликвидировав очаги поражения, они могли бы также значительно сократить количество лесных пожаров вблизи населенных пунктов¹⁸, вовремя обнаружив очаги возгорания на контролируемой ими территории.

Обратим внимание ещё на одну проблему, связанную с лесозаготовками и комплексным использованием древесины. По словам директора компании Rusforest В. Шевеленко, в лесном комплексе России ежегодно образуется 68–74 млн м³ древесных отходов и вторичного сырья, а используется и перерабатывается не более половины этого объема. Оставшиеся более 30 млн м³ не просто не приносят доход, но требуют затрат на утилизацию и ухудшают экологическую ситуацию¹⁹. В полной мере это относится к отходам при лесозаготовке. Выход товарной продукции из заготовленной древесины в России сегодня составляет (по оптимистической оценке) около 75%, в то время как в мире – 95–97%. Один из возможных способов переработки таких отходов – производство твердого биотоплива – пеллет.

Сейчас в большинстве многолесных регионов РФ такие производства создаются и нередко показывают неплохую эффективность. Но, во-первых, они в основном ориентированы на растущий европейский рынок. Во-вторых, для сибирских регионов существенным фактором рентабельности производства являются действующие льготы на их транспортировку до западной границы²⁰. На внутреннем рынке пеллеты уступают в ценовом соотношении природному газу, поэтому довольно редко используются населением в качестве топлива.

Однако происходящие в последние годы на рынке пеллет процессы трудно назвать благоприятными для небольших российских предприятий. Дело в том, что крупные потребители, особенно в лице европейских теплоэлектростанций, чтобы гарантировать систематические поставки топлива и минимизировать свои транзакционные

¹⁸ Вопросы обнаружения и своевременного тушения лесных пожаров в малодоступных сибирских и дальневосточных лесах (как в 2019 г.) требуют тщательного анализа – в данной статье мы их не рассматриваем, хотя ущерб от этих пожаров зачастую на порядок выше, чем от «незаконных» рубок.

¹⁹ Только 48–58% древесного сырья используется для производства готовой продукции [Эл. ресурс]. URL: <http://www.infobio.ru/news/4533.html> (дата обращения: 05.07.2019).

²⁰ С 2017 г. для предприятий лесопромышленного комплекса, занятых производством древесных топливных гранул, действуют программа по компенсации затрат на международную сертификацию и программа субсидирования транспортных расходов при отправке на экспорт продукции. Производители пеллет могут рассчитывать на компенсации до 80% фактически понесенных затрат при транспортировке своей продукции на внешние рынки.

затраты, предпочитают иметь дело с крупными поставщиками. Малым и средним производителям это сильно затрудняет выход на экспортный рынок. Фактически они поставлены перед выбором – либо отвлечение существенных оборотных средств, чтобы накопить в порту судовые партии пеллет, либо продажа своей продукции торговым посредникам по минимальным ценам. Между тем именно перед малыми и средними лесозаготовительными и лесопильными предприятиями вопросы рентабельной переработки отходов стоят особенно остро. Производство древесных топливных гранул на малых мощностях стало низкорентабельным, а в отдельных случаях – убыточным. Новые инвестиционные проекты в этой сфере окупаются в приемлемые сроки только при крупном производстве – за счет эффекта масштаба.

В последнее время появляются публикации, в которых обсуждаются вопросы дефицита круглого леса для отечественных перерабатывающих предприятий. Помимо проблем экономической доступности лесосырьевых баз из-за отсутствия необходимой транспортной инфраструктуры, исследователи отмечают ту неблагоприятную роль, которую сыграли в возникновении и усугублении этого дефицита государственные решения. Речь идет о постепенном повышении порога для приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. Если в 2007 г. статус приоритетного (со всеми сопутствующими бонусами, включая выделение на льготных условиях сырьевой базы) предоставлялся проектам стоимостью свыше 300 млн руб., то 23 февраля 2018 г. минимальные суммы были повышены до 500 млн руб. (при модернизация действующего производства) и 750 млн руб. (при строительстве нового объекта), а с 1 июля 2019 г. пороговые значения выросли до 2 и 3 млрд руб. соответственно²¹.

Специалисты Национального лесного агентства развития и инвестиций неоднократно подчёркивали преимущества частной собственности на лес²². Однако действующим Лесным кодексом установлена государственная собственность. Бизнес получает лесосырьевые ресурсы, либо арендуя участки лесного фонда на срок от 10 до 49 лет, либо покупая древесные насаждения на корню (срок договора – до одного года). Применение же механизма приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов фактически

²¹ Постановление Правительства РФ от 21 мая 2019 года № 633.

²² Национальное лесное агентство развития и инвестиций. Приоритетные инвестпроекты: вид концессии или путь к частной собственности? [Эл. ресурс]. URL: <https://forestcomplex.ru/2019/02/prioritetnye-investproekty-vid-koncessii-ili-put-k-chastnoj-sobstvennosti/> (дата обращения: 05.07.2019).

свелось к выделению без аукциона больших арендных массивов (чаще всего – отличающихся высокой транспортной доступностью и развитой лесной инфраструктурой) крупнейшим лесоперерабатывающим компаниям. Благодаря таким льготам, хорошей технической базе, масштабам производства и комплексному подходу, эти компании могут значительно повысить свою эффективность. Участь же малых и средних предприятий оказывается незавидной – их попросту «выдавливают» из цивилизованных лесных отношений. Государство предпочитает иметь дело с крупными игроками, способными обеспечить комплексную переработку сырья, профинансировать лесовосстановительные мероприятия, самостоятельно поддерживать лесную инфраструктуру и т.д. Учитывая географические масштабы российского лесного фонда, поле деятельности для малого и среднего бизнеса остается еще достаточно обширным, но (опять же во многом из-за огромных расстояний) большинство его направлений оказываются низкорентабельными или убыточными, что стимулирует маргинализацию и оппортунизм в предпринимательской среде.

Тенденция к монополизации арендного лесного фонда отчетливо проявляется во всех многолесных районах, лишь в Сибири и на Дальнем Востоке её несколько сдерживает неразвитость инфраструктуры: из-за отсутствия дорог и мостов лесозаготовители физически не могут начать освоение свободных участков. При этом никто не сомневается, что во всех регионах будущее – за предприятиями, обеспечивающими себя сырьём на длительную перспективу. Более того, многие эксперты полагают, что сосредоточение арендного фонда в руках крупных компаний может быть подготовкой к постепенному введению частной собственности на леса. По их мнению, арендаторы, имеющие собственные перерабатывающие мощности, с большой вероятностью постараются найти возможность выкупить у государства лесные массивы в ближайшие 15–20 лет, после адаптации всех происходящих изменений.

Частная собственность на лесной фонд имеет много положительных свойств с точки зрения развития отрасли. Прежде всего, резко повышается капитализация компаний за счёт иной оценки лесных массивов, что позволит им привлекать кредиты и внешние инвестиции. Таким образом частная собственность могла бы превратить лес в реальный экономический актив.

Безусловно, такой вариант развития событий никто из официальных лиц не озвучит, поскольку общественное мнение к этому не готово, но ведь в России в своё время ввели частную собственность на земли сельскохозяйственного назначения...

Впрочем, можно многое сделать для сохранения и развития лесного фонда и в рамках государственной собственности – если подкрепить ее расширением прав муниципалитетов. Последние сегодня имеют право лишь наблюдать и фиксировать нарушения в лесопользовании. Для воздействия на нарушителей у них нет ни полномочий, ни материальной заинтересованности. Но если бы средства от штрафных санкций, например, за нелегальные рубки, лесные пожары и другие нарушения Лесного кодекса, каким-то образом пополняли муниципальный бюджет, нам представляется, что активность местного населения по защите лесов была бы выше.

Литература

Бабенко Т., Блам Ю., Машкина Л. Лесной комплекс в изменяющихся институциональных и экономических условиях // Вестник КузГТУ. 2015. № 5. С. 197–204.

Васильева А. Отложенное лесоустройство // Коммерсантъ. 2019. № 99. С. 5.

Майорова Е.И., Анисочкин Г.В., Илий П.К., Хороленкова Л.В. Правовой режим лесоустройства и государственной инвентаризации лесов: сходство, различие, пути совершенствования // Лесной вестник. 2011. № 3. С. 69–73.

Минакир П. «Указная» экономика // Пространственная экономика. 2018. № 2. С. 8–16. DOI: 10.14530/se.2018.2.008–016.

Порфирьев Б. Низкоуглеродный тупик // Эксперт. 2018. № 50. С. 36–41.

Порфирьев Б. Пожар по приказу // Эксперт. 2019. № 34. С. 18–21.

Сидорова М. Лесной кодекс переписут // Лесная индустрия. 2019. № 4. С. 6–9.

Страхов В., Писаренко А. О реформе лесоустройства в России // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2010. № 3. С. 23–34.

Субботин А. Ковчег надежды. В Сибири опробуют модель развития страны // Газета «Поиск». 2019. № 38 (1580). С. 6–7.

Шварц Е., Шматков Н. Национальный проект «Экология»: есть ли будущее у российского леса? // ЛесПромИнформ. 2018. № 7 (137). С. 32–36

Шматков Н. Мифы и проблемы реформирования // Лесной комплекс Сибири. 2018. № 6. С. 28–34.

Статья поступила 13.08.2019.

Для цитирования: *Блам Ю.Ш., Машкина Л.В.* Проблемы и перспективы развития лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности // ЭКО. № 11. С. 45–62. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-11-45-62.

Summary

Blam, Yu. Sh., Cand. Sci. (Econ), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk National Research State University, Novosibirsk

Mashkina, L. V., Cand. Sci. (Econ), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk

Problems and Development Prospects of the Forestry and Logging Industry

Abstract. The paper sheds a light onto institutional problems related to the effective Forest Code, which is still undergoing changes. There is a need to update and improve forest management that has to provide potential harvesters with information on composition and taxation rates of timber resources. It is emphasized that a lack of effective care for young forests and competent forest cultivation in Russia leads to degradation of the forest fund. Actual financing of forestry activities has dropped significantly leading to a sharp increase in social problems in forest villages and pushing their residents into “shadow” business.

Small and medium-sized logging enterprises and sawmills have no profitable waste processing facilities. In addition to this, the applied mechanism of priority investment projects was reduced to allocating large rental areas without an auction procedure. This resulted in “squeezing” small and medium-sized entrepreneurs out of the forestry business.

Keywords: forest code; forest management; reforestation; logging; illegal logging; priority investment projects

References

Babenko, T., Blam, Yu., Mashkina, L. (2015). Timber Complex under Changing Institutional and Economic Conditions. *Vestnik KuzGTU*. No. 5. Pp. 197–204. (In Russ.).

Majorova, E., Anisochkin, G., Ilij, P., Horolenkova, L. (2011). Legal regime of forest inventory and state forest inventory: similarities, differences, ways to improve. *Lesnoj vestnik*. No. 3. Pp. 69–73. (In Russ.).

Minakir, P. (2018). «Decree» Economy. *Prostranstvennaya Ekonomika*. No. 2. Pp. 8–16. DOI: 10.14530/se.2018.2.008–016. (In Russ.).

Porfir'ev, B. (2018). Low carbon dead end. *Expert*. No. 50. Pp. 36–41. (In Russ.).

Porfir'ev, B. (2019). Fire by order. *Expert*. No. 34. Pp. 18–21. (In Russ.).

Sidorova, M. (2019). Forest Code rewrite. *Lesnaya industriya*. No. 4. Pp. 6–9. (In Russ.).

Subbotin, A. (2019). The ark of hope. Siberia is to trial a model of the country's development. *Poisk' daily*. No. 38. Pp. 6–7. (In Russ.).

Strakhov, V., Pisarenko, A. (2010). *On Reform of Forest Management in Russia Ispol'zovaniye i okhrana prirodnnykh resursov v Rossii*. No. 3. Pp. 23–34. (In Russ.).

Shmatkov, N. (2018). Myths and Problems of Reforming. *Lesnoy kompleks Sibiri*. No. 6. Pp. 23–34. (In Russ.).

Shvarc, E., Shmatkov, N. (2018). National project «Ecology»: is there a future for the Russian forest? *LesPromInform*. No.7 (137). Pp. 32–36. (In Russ.).

Vasilieva, A. (2019). Deferred forest management. *Kommersant*. No. 99. P. 5. (In Russ.).

For citation: Blam, Yu. Sh., Mashkina, L.V. (2019). Problems and Development Prospects of the Forestry and Logging Industry. *ECO*. No. 11. Pp. 45–62. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-11-45-62.