

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСНОГО СЕКТОРА

Ю.Ш. Блам, Т.И. Бабенко, Л.В. Машкина

ИЭОПП СО РАН

О.В. Ермолаев

*Национальный исследовательский Новосибирский государственный
университет*

Аннотация

Формальная оценка количества и качества лесных ресурсов России стимулирует активное государственное регулирование лесопромышленного производства. Даже начальная стадия регулирования – повышение таможенных пошлин на экспорт круглого леса сделало убыточной лесозаготовительную деятельность в восточных районах страны. При этом не произошло существенных структурных изменений в экспорте лесопродукции. Осуществление «приоритетных проектов», поддержанных льготным доступом к сырьевой базе, может привести к относительному перепроизводству товарной целлюлозы и к трудностям с ее реализацией. Развитие новых технологий в переработке лесных ресурсов меняет сложившуюся систему конкурентных преимуществ в мировом лесопромышленном производстве.

Ключевые слова: Лесной кодекс, таможенные пошлины, последствия, приоритетные проекты, экспорт, лесопромышленное производство

Abstract

An official assessment of the quality and volume of the Russian forest resources would promote governmental regulation of the timber processing complex. Even an initial step in such regulation – increased export duties for roundwood – impacted negatively having made the timber harvesting in the

Eastern regions unprofitable. However, according to the customs statistics, no export structural changes have been observed. We can state that implementation of the projects which became “priority ones” due to a favourable access to resources may result in the relative overproduction of cellulose and its market difficulties. New timber processing technologies could change the structure of current competitive advantages in the world’s timber processing complex.

Keywords: Forestry Code, customs duties, consequences, priority projects, export, timber processing complex

По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, Россия, Бразилия, Канада и США владеют половиной площади лесов мира, причем из этого количества на долю России приходится почти четверть. Можно было бы ожидать, что и по доходам наша страна должна иметь аналогичный вес на мировом лесном рынке. Но, например, в 2005 г. выпуск российских предприятий лесопромышленного комплекса составил около 10 млрд долл. США, – это только 2,5% от производимой ежегодно в мире лесопродукции более чем на 400 млрд долл. [1].

Северо-Западный, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа являются основными экспортёрами российской лесопродукции и занимают первые три места среди федеральных округов страны по объемам производства деловой древесины и пиломатериалов (табл. 1). Доля остальных федеральных округов в российском производстве деловой древесины составляет менее 25%, пиломатериалов – 30%.

Очевидно, присутствие России в числе крупнейших многолесных держав мира (представление об огромных лесных богатствах страны основано на формальной оценке количества и качества ее лесных ресурсов) при достаточно низком уровне доходов от владения такими богатствами послужило стимулом для активного регулирования лесопромышленного производства государством. Но из-за отсутствия ясного понимания того, что же именно мешает полноценному развитию лесной отрасли, из-за слабой координации между разными органами власти большинство реформ лесной отрасли носило и носит хаотический характер. Они практически никогда не доводятся до логического завершения. За период 1917–1991 гг. принято 774 официаль-

Таблица 1

**Потенциальные запасы лесных ресурсов, производство и экспорт
лесопродукции с низким удельным весом добавленной стоимости**

Территория	Общий запас, млрд м ³	Производство деловой древесины, 2009 г., млн м ³	Экспорт необработанной древесины*				Производство пиломатериалов, 2009 г., млн м ³	Экспорт обработанной древесины*			
			2009		2010			2009		2010	
			Млн т	Млрд долл.	Млн т	Млрд долл.		Млн т	Млрд долл.	Млн т	Млрд долл.
Российская Федерация	82,1	80,3	20,6	2,31	20,5	2,38	19,0	10,7	3,18	11,7	3,73
Северо-Западный ФО	10,1	28,3	3,8	0,30	4,8	0,41	5,6	2,5	0,82	2,4	0,95
Сибирский ФО	33,3	24,0	7,1	0,90	5,4	0,71	6,4	5,6	1,64	5,3	1,56
Дальневосточный ФО	20,6	9,6	9,4	1,06	7,1	0,92	1,3	0,6	0,17	1,0	0,28

Источники: [2, 3].

* Данные таможенной статистики.

ных документа по лесопользованию, а только за годы рыночной трансформации экономики страны – 1792. Такая «интенсификация» законодательства наверняка наложила свой отпечаток на глубину проработки последствий принятия того или иного закона.

В декабре 2010 г. Государственная дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования лесных отношений)». Внесенные поправки существенно меняют Лесной кодекс 2006 г. и предусматривают принятие Правительством РФ и уполномоченными федеральными органами исполнительной власти множества новых нормативно-правовых актов, касающихся в основном охраны лесов от пожаров.

Введение в действие многочисленных новых требований к органам управления лесами и их работникам может на некоторое время усилить паралич, охвативший лесной комплекс. Более того, ускорен-

ное принятие нормативно-правовых актов без тщательного анализа прямых и косвенных последствий их применения может привести к их новой корректировке, частичной отмене или дать нежелательные эффекты, как это уже случалось не единожды. Простейшая идея, лежавшая в основе многих нововведений, состояла в том, чтобы перенести в российскую лесную политику принципы, действующие в лесной промышленности стран с устоявшейся системой лесопользования в рыночной экономике, но ориентация на опыт других стран (и даже отдельных субъектов РФ) не всегда правомерна.

По мнению специалистов лесной отрасли Забайкальского края (см., например, работу [4]), не столько опасен финансово-экономический кризис, сколько «кошмарят» лесной бизнес федеральные нормативно-правовые документы. Во-первых, и это главное, сформировано мнение, что пилить лес – это преступление против нравственности и особенно против экологии. Во-вторых, часть экономистов уверили всех, что экспортировать круглый лес экономически неrationально и вообще это входит в противоречие с законами внешнеэкономической деятельности, но попытка повысить в стране степень переработки экспортной древесины осуществляется такими методами, что это лекарство оказывается хуже самой болезни [4].

Некоторые новые положения Лесного кодекса РФ могли бы даже принести ощутимую пользу, если бы они были подкреплены необходимым финансированием и если бы под новую редакцию Лесного кодекса были разработаны качественные нормативно-правовые акты. Лесное законодательство сейчас намного слабее влияет на реальную работу лесных организаций и на жизнь граждан, чем до принятия Лесного кодекса. Если до введения нового кодекса нормой было скорее соблюдение законов, то сейчас нормой является скорее поиск путей, как их обойти.

К тому же и страна в целом, и отдельно взятый лесной сектор быстро входят в режим «непрекращающейся чрезвычайной ситуации», при котором правовой нигилизм неизбежно будет расти, а уважение к законам и правилам – падать. Роль лесных законов и правил в повседневной жизни неизбежно будет и дальше снижаться, и они все больше будут уступать место «понятиям», произволу чиновников и самовольщине (в том числе и в хорошем смысле) населения.

Несмотря на колоссальные ресурсные возможности, в России, тем не менее, интенсивность лесопользования остается крайне низкой по сравнению с другими странами, что объясняется как общей относительной неразвитостью всего отечественного ЛПК, так и острым инфраструктурным дефицитом лесозаготовительной промышленности. Поэтому даже несмотря на то, что российский лесной ресурс – относительно дешевое сырье, в первую очередь ввиду низкой стоимости затрат на рабочую силу, лесозаготовка уже на протяжении нескольких лет является самым слабым звеном лесной промышленности, а по данным официальной статистики, 60% леспромхозов убыточны. Рентабельность организаций по виду экономической деятельности «лесозаготовки» в 2009 г. составляла –6,9%.

Отдельная проблема, косвенно связанная с экспортом необработанной древесины, – это нелегальные рубки. Среди факторов, способствующих существованию нелегальных рубок, можно назвать несовершенство Лесного кодекса, постоянные изменения в структуре управления российскими лесами, несовершенство системы государственного учета заготовленной древесины. Следует отметить и социальную составляющую – бедность населения лесных поселков, чья жизнь во многом зависит от леса [5].

Результаты выборочного дистанционного мониторинга незаконных рубок в Сибирском федеральном округе показали, что в 2009 г. на территории четырех субъектов округа объем незаконно заготовленной древесины составил 402 тыс. куб. м, а ущерб оценен в 1 млрд руб. (табл. 2). По официальным данным, это более 1 млн куб. м в год по стране, а по оценкам независимых экспертов – не менее 15% от всего объема заготовки. Например, в Иркутской области, по официальным данным, незаконные рубки составили 239 тыс. куб. м. По данным космического мониторинга, если экстраполировать их на всю территорию региона, где ведутся рубки, эта цифра может вырасти до 500 тыс. куб. м. А если вести расчет по данным Агентства лесного хозяйства Иркутской области, то можно предположить: объем незаконной рубки достигает 1,2 млн куб. м [6]. То есть реальный объем нелегально заготовленной древесины различается у разных экспертов на порядок.

Таблица 2

Оценка последствий нелегальной заготовки древесины для многолесных регионов Сибирского федерального округа

Регион	Производство деловой древесины, 2009г., тыс. м ³	Объем нелегально заготовлен. древесины, тыс. м ³	Предполагаемый ущерб, млн руб.	Скорректир. объем нелегально заготовлен. древесины, тыс. м ³	Экспорт		
					Суммарная стоимость, млн долл. США	Вес, тыс. т	Скорректир. объем, тыс. м ³
Республика Бурятия	1019,0	16,4	83,2	180,0	56,4	435,7	622,0
Иркутская обл.	6301,0	116,3	419,9	1200,0	546,9	4102,7	5861,0
Красноярский край	12591,0	108,6	358,1	800,0	205,6	1741,6	2488,0
Томская обл.	811,0	160,7	198,1	500,0	15,5	139,0	199,0
Итого	20722,0	402,0	1059,3	2680,0	824,4	6437,0	9170,0

Источник: [7].

По оценкам экспертов Всемирного фонда дикой природы, в 2006 г. более 50% объема древесины, поступавшей из России в Китай, было нелегального или сомнительного происхождения, а в 2009 г., по мнению ряда официальных лиц, в Дальневосточном федеральном округе этот объем превысил 80%. Экспортеры Китая, поставляющие продукцию переработки российского леса в США и Европу, сейчас подтверждают легальность происхождения продукции, в частности, наличием у них сертификатов устойчивости лесопользования по системе FSC. Но продавцы нелегально заготовленного леса вынуждены демпинговать и привязаны к наименее платежеспособному спросу внутренних рынков самых неразвитых районов Китая.

Коллегия Счетной палаты РФ в декабре 2010 г. рассмотрела результаты экспертно-аналитического мероприятия «Эффективность использования лесов в Российской Федерации за 2007–2009 годы». Сделан вывод, что «незаконный оборот древесины приобрел угрожающие масштабы. Проследить движение леса и определить стоимост-

ные, количественные и качественные оценки от его вырубки, заготовки и транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории России не представляется возможным в силу отсутствия координации действий между контролирующими органами. ...Децентрализация путем разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в области регулирования лесных отношений не принесла положительных результатов» [8].

Не следует воспринимать резкое сокращение экспорта круглого леса однозначно положительно. Существует ряд отрицательных последствий этой меры. Напомним, что решение о поэтапном повышении таможенных пошлин на экспорт кругляка было принято в 2006 г. с целью стимулирования переработки леса в России. Первое повышение экспортных пошлин произошло в июле 2007 г., когда ставка возросла с 6,5 до 20% к таможенной стоимости. Предполагалось уже с 2009 г. повысить пошлины на вывоз круглого леса до заградительного уровня – 80% от таможенной стоимости, но не менее 50 евро за кубометр. Однако кризис внес коррективы в планы правительства по развитию глубокой переработки древесины внутри страны. Отечественные лесокомбинаты не могли переработать все заготавливаемое в стране сырье, а зарубежные компании не вкладывали средства в российское перерабатывающее производство в связи с всеобщим понижением денежной ликвидности.

Больше всего от введения повышенных таможенных пошлин пострадали именно российские лесозаготовители, у которых в разы сократились объемы заготовок и размер прибыли из-за падения спроса на древесину. Объемы экспорта начали сокращаться еще в 2008 г., когда поставки круглого леса за рубеж снизились более чем на 25% по сравнению с 2007 г. и составили 36,7 млн куб. м, а в 2009 г. они уменьшились до 22,3 млн куб. м, и только в 2010 г. спрос на круглый лес и экспорт стали восстанавливаться.

В течение перестроечных лет роль России на международных рынках круглого леса динамично менялась и была весьма значительной (особенно после 1998 г.), при этом быстрый рост объемов экспорта происходил в основном за счет увеличения экспорта хвойных по-

род. Экспорт круглого леса увеличился с 10 млн куб. м в 1992 г. до 50 млн куб. м в 2007 г., что составляло более четверти объема заготовленной древесины.

Из-за мирового экономического кризиса и низкой активности в сфере строительства и при объявленной программе повышения таможенных пошлин объемы экспорта в последующие три года резко сокращались. Тем не менее Россия остается крупным экспортером круглого леса в мире и является основным его экспортером в страны Европы и Азии.

В бореальной и умеренной зонах лесов нашей страны сосредоточена почти половина мировых ресурсов древесины хвойных пород. Последние составляют более трех четвертей российских запасов древесины. Большая часть запасов хвойной древесины сконцентрирована в Сибири, однако самая крупная доля фактической их вырубке приходится на Северо-Западный федеральный округ. Экспортируемый Россией круглый лес в основном был представлен хвойными породами, хотя, например, в 2008 г. почти треть экспорта составляла лиственная древесина (из нее почти половина поставлялась в Финляндию, а около 40% – в Китай).

В 2000-е годы наиболее важным торговым партнером России по объемам экспорта леса был и остается Китай, который, так же как и Япония, является крупным импортером хвойных пород. В 1997 г. почти половина общего объема экспорта хвойных пород была направлена в Японию, которая использует в основном пиловочник для строительства. Характер взаимоотношений между многочисленными российскими экспортерами и солидарными японскими импортерами описан в работе [9]. С конца 1990-х годов доля Японии в экспорте хвойных пород резко сократилась, хотя ежегодные объемы торговли по-прежнему значительны*. В то же время Китай в связи с экономическим развитием и ростом потребности занимает особое место на глобальных рынках круглого леса. Кроме Японии и Китая важными

* Ликвидация последствий землетрясения, произошедшего в Японии весной 2011 г., вероятно, побудит японских предпринимателей существенно увеличить импорт лесопроductии из восточных районов России.

для России партнерами в торговле хвойными породами являются Финляндия, Южная Корея, Швеция, Турция и Норвегия. Экспорт из России древесины хвойных пород в Китай, Японию и Финляндию составляет подавляющую часть общего объема экспорта.

Платежеспособный спрос на лесные товары на российском внутреннем рынке сегодня оценивается в пределах 8 млрд долл. США, в том числе на импортную продукцию – в 2,6 млрд долл. [10]. Отметим только одно из основных направлений потребления лесной продукции: в строительной промышленности Скандинавских стран, Северной Америки, Австралии на 1 кв. м жилья приходится 0,5–0,7 куб. м древесных материалов, в России – только 0,03 куб. м.

Особенностью конкуренции на мировом рынке древесины в настоящее время является слабая значимость фактора дешевого лесного сырья. Обеспеченность ресурсами остается на высоком уровне в значительном числе стран с развитым лесопромышленным комплексом. При этом распространение интенсивных форм воспроизводства лесных ресурсов уже сейчас обеспечивает существенную часть мирового промышленного потребления древесины. Поэтому успешная конкуренция на лесном рынке предполагает активную диверсификацию производства и использование инновационного потенциала ЛПК. Это предусмотрено в долгосрочном прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации до 2025 г. [11].

Катализатором активности инвесторов в лесном комплексе Сибирского федерального округа стало Постановление Правительства РФ о создании особых условий для осуществления приоритетных инвестиционных проектов [12], а именно, решение о передаче лесных участков в аренду без аукциона и о снижении процентной ставки вдвое на период строительства предприятия [13]. Порог вхождения в перечень – стоимость предложенного к реализации проекта не менее 300 млн руб. Большие расстояния, отсутствие транспортной инфраструктуры (необходимой для вовлечения в хозяйственный оборот высокоэффективных лесосырьевых баз), проблемы с людскими ресурсами в восточных районах страны переключают внимание инвесторов на Северо-Западный, Центральный и Приволжский федеральные округа. Отметим также, что почти все инвесторы, принимая решение

о строительстве предприятий по глубокой переработке древесины в том или ином регионе, опираются на самостоятельно проведенный мониторинг рынков сырья, труда, готовой продукции и конкурентов. Преимущественно все проекты нацелены на производство конечной продукции с высокой степенью переработки.

Конечно же, реализация столь масштабных проектов существенно повысит уровень глубокой переработки древесины (если считать «температуру в среднем по больнице»), но поставит мелких лесозаготовителей в еще более жесткие условия: они либо попадают в полную экономическую зависимость от крупных переработчиков, либо банкротятся.

В рамках заявленных проектов предприятиями приобретаются современные лесозаготовительные комплексы, позволяющие увеличить объемы заготовки и обеспечить себя необходимым количеством сырья. Это несомненно поможет решить одну из задач, стоящих перед ЛПК, – увеличить объемы заготовки древесины. Основной вопрос – это вопрос финансирования. Экономические параметры представленных проектов рассчитывались исходя из условий, которые были в 2008 г. Сейчас ситуация изменилась. Банки повысили ставки по кредитам и ужесточили требования к заемщикам. Лесная отрасль стала рассматриваться как имеющая большую степень рисков. Помимо этого с ростом курса доллара и евро произошло увеличение платежей по инвестиционным кредитам и по ранее заключенным контрактам на поставку оборудования.

В правительственных документах декларируется, что дальнейшее развитие лесного комплекса будет идти по пути реализации инновационной модели и создания импортозамещающих производств для удовлетворения потребностей внутреннего рынка в продукции деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности с высокой добавленной стоимостью. Там же предписывается необходимость эффективного вовлечения в хозяйственный оборот лесных ресурсов малолесных регионов на базе инновационных технологий комплексной переработки всего объема заготавливаемой биомассы, использования недревесных полезных лесов и активного развития малого предпринимательства. По своей же сути основные

приоритетные проекты направлены на расширение производства массовых видов лесной продукции, и это направление даже трудно назвать модернизацией. Глобализация стимулировала развитие лесного производства в странах, где ниже издержки (государства Южной Америки, Китай), и ведущие лесопромышленные страны (Финляндия, Швеция, Канада и США) перешли к «созидательному разрушению», суть которого состоит в преобразовании существующей экономической структуры в новую, улучшенную структуру [14]. Это непрерывный эволюционный процесс, необходимый для поддержания жизнеспособности корпораций. Вместо того чтобы сосредоточивать усилия на ценовом соревновании на рынке, данный процесс выдвигает на первый план важность новых продуктов, технологий и методов организации производства. В этой связи есть опасения, что мы вступим в ненужную конкуренцию со странами, развивающими традиционный лесной бизнес, и опять упустим инновационный шанс.

* * *

Построение единых институциональных рамок для предприятий лесной промышленности, находящихся в разных природно-климатических условиях, имеющих различные предысторию и современное состояние, с использованием опыта передовых лесных держав неправомерно и может привести к непредсказуемым последствиям. Оценивать результаты модернизации отрасли (повышение уровня комплексности переработки древесины) по средним показателям также ошибочно. При наличии большого числа мелких лесозаготовительных предприятий, работающих в истощенных сырьевых базах и не имеющих сбыта на внутреннем слабо растущем рынке, резкое ограничение выхода на внешний рынок может иметь отрицательные социально-экономические последствия, особенно для лесных поселений в мало- и среднелесных регионах Сибири и Дальнего Востока.

Литература

1. **Food and Agriculture Organization of the United Nations.** – URL: <http://faostat.fao.org/> (дата обращения 14.03.2011).
2. **Охрана** окружающей среды в России: Стат. сб. – М.: Госкомстат России, 2006.
3. **Регионы России: Социально-экономические показатели. 2010:** Стат. сб. – М.: Росстат, 2010.
4. **Михайлов С.** Экспорт древесины в Китай идет «лесом» // Забайкальский рабочий. – 2010. – 7 сент.
5. **Блам Ю.Ш., Гвоздева Г.П., Гвоздева Е.С. и др.** Лесные поселки малолесных районов Западной Сибири в новых условиях хозяйствования // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 4. – С. 80–94.
6. **Дементьева Е.** Бирки и щепки // Российская Бизнес-газета. – 2010. – 5 окт.
7. **Белякова А., Шматков Н.** Экспорт нелегальной древесины в Китай // Лес-проминформ. – 2010. – № 8. – С. 22–26.
8. **Одинцов М.** О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Эффективность использования лесов в Российской Федерации за 2007–2009 годы». – URL: <http://www.ach.gov.ru/ru> (дата обращения 14.03.2011).
9. **Липин А.С.** Оценка спроса на российский лес на азиатско-тихоокеанском рынке: методические подходы // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 2. – С. 89–104.
10. **Жуковский О., Сараев В., Черных А.** Достойная жизнь через достойное жилье: стратегическая игра // Экономические стратегии. – 2006. – № 7. – С. 102–109.
11. **Долгосрочный** прогноз научно-технологического развития РФ до 2025 г. – URL: <http://protown.ru/information/doc/4295.html> (дата обращения 14.03.2011).
12. **Постановление** Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» (с изменениями от 7 июня 2008 г., 26 февраля 2009 г., 3 февраля 2010 г., 4 февраля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 30. – Ст. 3935.
13. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 53 «О внесении изменений в Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов» // Российская газета. – 2010. – 16 февр.
14. **Фостер Р., Каплан С.** Созидательное разрушение: Почему компании, «построенные навечно», показывают не лучшие результаты и что надо сделать, чтобы поднять их эффективность. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – 378 с.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 19.03.2011 г.

© Блам Ю.Ш., Бабенко Т.И., Машкина Л.В., Ермолаев О.В., 2011