

---

---

ОРИГИНАЛЬНЫЕ  
СТАТЬИ

---

---

УДК 630.6

**ЛЕСОУПРАВЛЕНИЕ И ЛЕСНОЙ СЕКТОР РОССИИ:  
УСЛОВИЯ И ПУТИ ПЕРЕХОДА К ИНТЕНСИВНОЙ МОДЕЛИ**

© 2014 г. Н. А. Моисеев

Московский государственный университет леса  
141005, Московская обл., Мытищи-5, ул. 1-я Институтская, 1

E-mail: moiseev@mgul.ac.ru

Поступила в редакцию 02.10.2013 г.

Рассмотрены причины затянувшегося кризиса в системе лесоуправления и развития лесного сектора России и даны рекомендации по выходу из него на основе перехода от экстенсивной к интенсивной модели развития.

**Ключевые слова:** государственное управление лесами, лесной сектор экономики России, разрешительный и заявительный порядок лесопользования, долгосрочная аренда лесных участков, лесные торги (аукционы), лесостроительство, рентные платежи.

Проверки показали, что нарушения приобрели массовый характер. Бесспорно, необходимо вносить поправки в действующее законодательство.

*Ю. Я. Чайка, генеральный прокурор РФ (2013)*

Лесной сектор, как и другие сектора экономики России, кроме, может быть, нефтегазового, остается в состоянии кризиса. Причины его известны и многократно описаны в выступлениях политологов, экономистов и социологов. Применительно к лесоуправлению они отражены в предыдущих работах автора данной статьи (Моисеев, 2010, 2012). В последние годы к этим причинам добавился мировой финансовый кризис, за первой волной которого наступила вторая, притом, как предполагают, не последняя. Однако, что касается внутренних для России причин, то *ведущей* среди них, накладывающей отпечаток на все остальные, изначально стало *умаление младореформаторами роли государства в управлении общественным процессом производства до положения «ночного сторожа»*. При этом ведущей для них *идеологией* является *рыночный фундаментализм*, т. е. преувеличение роли рынка, который все-де расставит по своим местам и решит возникающие проблемы

без вмешательства государства. Эта идеология пронизывает решения, принимаемые радикал-либеральными реформаторами в ходе проводимых реформ на протяжении последних двух десятилетий, которые по своим последствиям оказались разрушительными для стратегически важных сфер деятельности Российского государства.

Единственный человек, пытающийся исправить этот порочный перекокс, прибегая к *«ручному управлению»* рыночной экономикой, которая выродилась в «псевдорыночную», спекулятивную, тормозя развитие реального сектора экономики, – это президент России В. В. Путин.

Для лесного сектора отраслей и лесоуправления самым разрушительным явился последний из трех (1993, 1997, 2006 гг.) Лесной кодекс РФ, монополюбно навязанный руководством Минэкономразвития и торговли в лице бывшего министра Г. О. Грефа, настойчиво проводившего курс на тотальную приватиза-

цию лесов через аренду крупным бизнесом. Из-за возмущения общественности президент России приостановил акт приватизации лесов как меру преждевременную, но конструкция кодекса сохранилась прежней, как бы готовой для реализации данного акта, как только наступит подходящий для этого момент.

Назовем основные принципиальные положения этого кодекса, резко отличающие его от предшествующего: 1) *передача полномочий по управлению федеральными лесами субъектам РФ*; 2) *доминирование долгосрочной формы аренды (до 49 лет) среди других форм пользования лесами, дополненной соглашениями по приоритетным инвестиционным проектам*; 3) *замена разрешительного порядка пользования лесами на заявительный*. Остановимся вкратце на характере этих нововведений и на их последствиях.

Передача полномочий субъектам РФ по управлению лесами, находящимися в федеральной собственности, осуществлена по федеральному закону (ФЗ) № 199 от 31 декабря 2005 г., т. е. еще за год до принятия ныне существующего кодекса. Кроме основной задачи этого закона – переложить с федерального правительства на уровень региональных правительств ответственность за решение накопившихся сложных проблем в лесном секторе, мотивируя это тем, что внизу, т. е. на местах, им, субъектам РФ, виднее, как их решать, *преследовалась также цель снять затянувшееся сопротивление принятию предлагаемого кодекса*, заинтересовав глав администраций субъектов РФ, предлагая им *права «владения, пользования, распоряжения лесным фондом»* (по кодексу 1997 г. эти полномочия принадлежали Российской Федерации).

По логике этого постановления следовало бы и другие природные ресурсы передать во владение и распоряжение субъектам РФ, что уже наблюдалось на начальном этапе правления первого президента России Б. Н. Ельцина в период *«парада суверенитетов»*, когда по «договорам» природные ресурсы, в том числе леса, передавались в собственность отдельных субъектов РФ (Татарстан, Башкортостан, Удмуртия, Карелия и др.). Потом для укрепления вертикали власти второму президенту России В. В. Путину пришлось упразднить эти «дого-

воры», приводя законы субъектов РФ в соответствие с федеральными.

Чем чревата передача субъектам РФ основных полномочий по управлению федеральными лесами?

*Во-первых, при резко неравномерном размещении лесов по территории страны затрудняется регулирование пользования лесами* с учетом их многозначности в общественных интересах и общенародного характера собственности. При этом развиваются *«местничество»* и соответствующая его характеру *«монополия»* региональной власти на распоряжение доверенными им федеральными лесами.

*Во-вторых*, для решения многих проблем стратегического характера, тормозящих развитие лесного сектора экономики, субъекты РФ не располагают необходимыми для этого возможностями, о чем уже сказано в соответствующей публикации (Моисеев, 2007). Напомним лишь, что к их числу относятся: восстановление, а по существу – создание заново разрушенного за годы перестройки отечественного лесного машиностроения, магистральных путей транспорта для освоения резервных лесов, дополнительных производственных мощностей по глубокой переработке древесины для освоения громадных запасов мелкотоварной и низкокачественной древесины, не находящей сбыта в районах давно освоенных лесов, восстановление подорванного за годы перестройки потенциала отраслевой науки, которая, по замечанию В. В. Путина на прошедшем 11.04.13 г. президиуме Госсовета в Улан-Удэ, *«находится в плачевном состоянии»* (Путин, 2013). Можно продолжать перечислять проблемы, которые возможно решить только на федеральном уровне при условии формирования научно обоснованной стратегии развития лесного сектора экономики (Моисеев, 2013а).

Напомним, что в дореволюционной России, путь которой в области капиталистической рыночной экономики нынешняя Россия не лучшим образом повторяет, был аналогичный прецедент *передачи казенных (государственных) лесов России в ведение «воеводам»* (30.12.1726 г.) императрицей Екатериной после преждевременной кончины ее супруга Петра Великого, который государственное

значение лесов считал важнейшим приоритетом для России, укрепляя ее геополитическое значение на мировой арене. С изданием в 1762 г. второй императрицей Екатериной с той же мотивацией (удержания власти) *грамоты о вольности дворянства* идея Петра Великого о государственном значении лесов отошла на задний план и «находилась в заго-не». По мнению Ф. К. Арнольда, «дедушки» Русского лесостроительства, после названных выше актов «*произвол в распоряжении лесами действовал безгранично*» (Арнольд, 2004).

И хотя император Павел I принимал меры по централизации управления государственными лесами, учредив в 1798 г. Лесной департамент, но из-за характера правящей элиты и он, и его департамент долго не просуществовали. Последний через 13 лет был упразднен. Лишь 15 февраля 1843 г., учитывая донесения о больших «*беспорядках и упущениях*» в казенных лесах всех губерний, *император Николай I вынужден был снова централизовать государственное управление лесами, восстановив самостоятельный Лесной департамент в составе Министерства государственных имуществ и наделив его необходимыми полномочиями, включая создание дееспособного корпуса лесничих и при нем военизированной лесной охраны* (Моисеев, 2013б). Напоминать об истории лесоправления необходимо, ибо незнание или игнорирование ее оборачивается большими издержками для всего государства.

Аналогичный акт необходимо неотложно принять и в нынешней критической ситуации: восстановить федеральную вертикаль по государственному управлению лесами, оставив за субъектами лишь функции хозяйственного управления лесами, осуществляемые хозяйствующими субъектами разных форм собственности (мелкий, средний и крупный бизнес, специализированные государственные лесохозяйственные предприятия и т. п.). При этом на уровне федерального правительства специальным постановлением следует четко разграничить функции *государственного и хозяйственного управления* и в рамках каждого из них – распределение полномочий по уровням управления. При этом необходимо восстановить и государственную лесную охрану, кото-

рая была упразднена идеологами существующего кодекса.

Что касается введенной последним кодексом *долгосрочной формы аренды (до 49 лет)* и превращения ее в доминирующую даже для тех регионов, где более адекватны другие формы лесопользования, то следствием такого расширения ее явилась *монополизация рынка лесных ресурсов в целом по стране* со всеми присущими ей недостатками. Одним из них является недопустимо низкий уровень платы за древесину на корню (в последние годы в среднем не выше 50 руб./м<sup>3</sup> обезличенной древесины), а вторым – мизерный лесной доход, обрекающий лесное хозяйство страны на экстенсивный характер его ведения, не обеспечивающий даже простое воспроизводство используемых лесных ресурсов, что подрывает как ресурсный потенциал лесов в качественном отношении, так и сырьевую базу отраслей лесопромышленного комплекса (ЛПК). Последний уже сегодня столкнулся с недостатком рентабельных ресурсов (пиловочник, фанерный кряж) в освоенных лесах вдоль транспортных магистралей, что отражается на неуклонном снижении рентабельности лесозаготовительной и лесопильно-деревообрабатывающей промышленности вплоть до банкротства отдельных предприятий даже экспортного назначения. Такие примеры уже имеют место в Архангельской области и в Карелии, которые в недалеком прошлом были флагманами ЛПК России.

Надо иметь в виду, что нынешняя форма аренды в России не имеет места в мировой практике. Раньше она применялась только в *колониальных странах*. В Индонезии, например, ныне обогнавшей Россию по ряду показателей динамично развивающегося лесного сектора, похожие формы аренды упразднены еще в 80-х гг. XX в.

На начальном этапе перехода к рыночной экономике в России ставилась задача использовать опыт Канады, в которой доминируют леса государственной собственности, притом в многолесных районах, практика освоения которых, как и у нас, представляет немало проблем. Но в Канаде имеют место разнообразные *лицензионные формы лесопользования*, приспособленные к конкретным условиям ка-

ждой провинции, со сроками от 10 до 20 лет *при обязательной проверке через каждые пять лет независимой от органов управления и лесопользователя организацией на предмет выполнения договорных обязательств*. Экономический механизм осуществления лицензионных форм лесопользования не имеет ничего общего с примитивнейшим в России администрированием платежей, которые никакого отношения не имеют к рыночной экономике. При этом даже президент России вынужден был заметить, что *«арендаторы не всегда, мягко говоря, выполняют свои договорные обязательства. На местах вырубок часто удручающая картина»* (Путин, 2013).

Но отмеченное им замечание относится к выражению только *«мягко говоря»*. А если по существу, то нынешняя форма аренды лесов в России изжила себя. Такого же мнения придерживается и профессор, доктор экономических наук А. П. Петров, считающий, что *«освоение ресурсов древесины через договоры аренды следует ограничить только транспортно недоступными лесами»* (Петров, 2013). Солидарно с нашим и его мнение о том, что последний кодекс искусственно ограничил *«доступ к использованию лесных участков через договоры купли-продажи лесных насаждений»*, что создало *«барьеры на пути развития малого и среднего бизнеса»*. Справедливо также его мнение, что приоритет существующей формы аренды *«лоббируется давлением крупного бизнеса на органы государственной власти»* (Петров, 2013, с. 16). И как тут не вспомнить замечание президента России на президиуме Госсовета, что *«договоры на аренду лесных участков «выигрывают прежде всего структуры, приближенные к власти и к посредникам. Люди, живущие рядом с лесом, часто не могут получить его для собственных нужд и по доступной цене. Приходится упрашивать местную власть, унижаться, бегать по различным конторам, переплачивать. Это, безусловно, просто проявление произвола»* (Путин, 2013). Ссылаться на мнение президента приходится потому, что мнение любого автора той или иной статьи, независимо от его фамилии, всемогущее *«лобби»*, приближенное к органам власти, всегда может свести к категории *«субъективного»*,

ничего общего не имеющего с объективным положением дел на практике. Но от заключения президента России так просто отмахнуться не удастся, так как оно основано на обобщении мнений многих, что равноценно общественному мнению, не считаться с которым может только сторона, не заинтересованная исправлять сложившееся нетерпимое далее положение дел на практике.

Напомним, что крупные лесопромышленные предприятия и объединения, вплоть до транснациональных корпораций в промышленно развитых странах, в том числе в скандинавских, львиную долю древесины получают на торгах из государственных и частновладельческих лесов, используя по контрактам подрядчиков из числа представителей мелкого и среднего бизнеса, и таким образом добиваются гораздо более внушительных результатов, чем российские арендаторы, создавшие монопольную рыночную среду, которая является тормозом для развития всего лесного сектора экономики России. Экстенсивное же развитие лесного хозяйства, осуществляемое ими, подрывает ресурсный потенциал лесных участков, закрепленных за ними, что *«подрубают сук, на котором они все сидят. Никакая интенсификация лесного хозяйства, а на основе ее и лесопользования, немыслима при сложившемся укладе арендных отношений»*.

В дореволюционной капиталистической рыночной экономике сдача лесов в аренду не допускалась. *«Древесина на корню из казенных лесов отпускалась только на торгах»*, что обеспечивало равный доступ к пользованию ресурсами леса для представителей всех слоев населения, желающих принять в них участие, что создавало конкуренцию и, как следствие, наибольшую полноту реализации рыночной стоимости древесины на корню, а также максимизацию лесного дохода, как главного источника финансового обеспечения лесного хозяйства и лесопользования.

Исходя из изложенного, безусловно, следует ограничить передачу лесов в аренду и *«организовать использование древесины на корню преимущественно на лесных торгах, что оживит и малый, и средний бизнес, а на этой основе повысит занятость населения, его платежеспособность, даст толчок для раз-*

вития внутреннего рынка и само́ лесного сектора экономики России. Такой переход требуется осуществлять в первую очередь для лесов федеральных округов, находящихся в «эпицентре внутреннего лесопотребления» (Центральный, Приволжский, Уральский, Южный, Северо-Кавказский). Именно здесь скопился большой резерв неиспользуемого годичного прироста, порядка 250 млн м<sup>3</sup>, т. е. больше, чем объем заготовок в целом по России. Здесь есть все условия для расширения использования этого резерва, включая наличие трудовых ресурсов (тут проживает две трети всего населения страны) и необходимой инфраструктуры. Но надо иметь в виду, что именно в этом «эпицентре внутреннего лесопотребления» большой удельный вес занимают *леса защитных категорий, пользование которыми требует высокого уровня лесоправления, безусловно, перехода на разрешительный порядок организации лесопользования* взамен необдуманно введенного в последний Лесной кодекс так называемого «заявительного порядка», который явился одной из главных причин массового характера лесонарушений, о чем докладывал президенту России генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка (2013). ***И именно эти районы являются первоочередными для перехода к интенсивной модели лесопользования взамен ныне повсеместно экстенсивной.***

Напомним также, что и в государственных лесах зарубежных стран, и в дореволюционной России *разрешительный порядок был и остается неотъемлемым атрибутом государственного управления лесами*. Например, в дореволюционной России лесопромышленник, выигравший древесину на торгах, не имел права приступить к рубке, пока лесничий не выпишет ему *лесорубочный билет*. Заготовив же древесину, лесопромышленник не имел права вывезти древесину, пока лесничий не проверит соответствие заготовленной древесины тому объему, который указан в лесорубочном билете, и не выпишет ему *транспортный билет* как необходимое условие для провоза.

Подготовленный ныне проект «единой государственной информационной системы учета заготовки древесины и оборота круглых лесоматериалов» не даст должного ре-

зультата при отсутствии в этой системе первоначального документа – *лесорубочного билета, свидетельствующего не только о происхождении заготовленной древесины, но и ее качестве и стоимости.*

Для защитных лесов следует на законодательной основе снять запреты на *обновительные рубки способами, соответствующими целям каждой из их категорий*. Введенный Лесным кодексом (2006 г.) запрет на эти рубки привел к катастрофической ситуации, примером чего могут служить леса Подмосковья, целиком представленные защитными лесами. Они стали рассадником вредителей и болезней. Ветровалы и буреломы в районах скопления спелых и перестойных древостоев захламляют леса и представляют большую пожарную опасность.

В существующем кодексе отсутствует даже определение «*лесного хозяйства*» как отрасли материального производства. При этом не регламентировано, какие же обязанности в рамках этой отрасли должны выполнять арендатор и рекомендуемые государственные специализированные лесохозяйственные предприятия. Эти упущения надо учесть в новой редакции кодекса.

Идеологи существующего кодекса упразднили и *лесоустройство* как *важнейший инструмент лесоправления*. Это упущение привлекло, как известно, особое внимание на прошедшем в Улан-Удэ президиуме Государственного совета и в выступлении на нем президента России В. В. Путина. Безусловно, в системе государственного управления в будущем кодексе лесосустройство должно занять подобающее ему место, но только не в качестве «*частной лавочки*» (известно, что МЭРТ и ранее, и теперь эту организацию, ныне представленную «Рослесинфоргом», числит в плане приватизации), а в виде *государственной специализированной организации*, каковой она была все годы, пока существовала, в том числе и в дореволюционной России.

***Важным решением на законодательной основе следует предусмотреть введение экономического механизма для перехода от экстенсивной к интенсивной модели управления лесами***, предусматривая замену нынешних примитивных административных пла-

тежей за ресурсы леса, ничего общего не имеющих с рыночными ценами древесины на корню. Установление последних обосновывается на общеизвестных в мировой практике рентных платежах, которые используются в промышленно развитых странах и применялись в дореволюционной России. Следует напомнить радикал-либеральным реформаторам, что о необходимости такого перехода говорил и президент России В. В. Путин: «...*создание действенного механизма финансового обеспечения программ и мероприятий по воспроизводству и охране природных ресурсов; ...предусмотреть* уменьшение числа налогов и *переход в основном к рентным платежам*» (Путин, 2000).

Из вышеизложенного следует на законодательной основе:

1. Восстановить федеральную вертикаль системы государственного управления лесами в России, наделив органы управления на каждом уровне (федеральный, региональный и местный) достаточными полномочиями, соответствующими роли каждого из них для обеспечения стратегического прорыва в развитии лесного сектора экономики.

2. Воссоздать в составе этой системы *лесоустройство* как *важнейший инструмент лесопользования*, но на более совершенной методологической основе, соответствующей требованиям рыночной экономики.

3. Расширить зону отпуска древесины на лесных торгах, в первую очередь в «эпицентре внутреннего лесопотребления».

4. Восстановить разрешительный порядок лесопользования вместо заявительного, что обеспечит организацию эффективного устойчивого лесопользования на основе интенсификации лесного хозяйства.

5. Предусмотреть экономический механизм для перехода от экстенсивной к интенсивной модели лесного хозяйства и лесопользования путем перехода на рентные платежи и рационального распределения их по финансовым

потокам для обеспечения баланса экономических интересов основных субъектов лесных отношений.

6. С учетом изложенного откорректировать стратегию развития лесного сектора экономики, а на основе ее – программы развития лесного хозяйства в лесной промышленности на всех соподчиненных уровнях лесопользования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Арнольд Ф. К. История лесоводства (репринт. изд.). М.: МГУЛ, 2004. 403 с.
- Моисеев Н. А. Об очередных реформах управления и пользования лесами // Лесн. хоз-во. 2007. № 3. С. 2–6.
- Моисеев Н. А. Леса России: проблемы, решения (вопросы экономики и организации управления). М.: Вектор-Тис, 2010. 632 с.
- Моисеев Н. А. Две России – два мира, два разных вектора развития (размышления о прошлом, настоящем и будущем) // Лесн. хоз-во. 2012. № 2. С. 8–20.
- Моисеев Н. А. Методология формирования стратегии лесопользования и развития лесного сектора экономики // Лесн. вестник. 2013а. № 4. С. 31–40.
- Моисеев Н. А. Уроки двухвековой истории лесопользования и учет их при определении ориентиров на будущее // Изв. вузов. Лесн. журн. 2013б. № 2. С. 11–26.
- Петров А. П. Прогноз развития лесного сектора РФ: кризис лесоресурсного менеджмента // Лесн. хоз-во. 2013. № 4. С. 15–18.
- Путин В. В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики // Россия в окружающем мире: 2000 (аналитический ежегодник). М.: МНЭПУ, 2000. 328 с.
- Путин В. В. Лес нужно спасать // Лесная газета. 2013. № 30. С. 1, 2.
- Чайка Ю. Я. Проверки показали, что нарушения приобрели массовый характер // Там же. 2013. № 61. С. 1.

## **Forest Management and Forest Sector of Russia: Conditions and Ways for Transition to Intensive Model**

**N. A. Moiseev**

*Moscow State Forest University*

*1 Institutskaya str., 1, Mytishi, Moscow region, 141005 Russian Federation*

E-mail: moiseev@mgul.ac.ru

The causes for protracted crisis at the system of forest management and development of forest sector in Russia are discussed in the paper and recommendations for recovery from recession have been done based on transition from extensive to the intensive model of development.

**Keywords:** *state forest management, forest sector of Russian economics, licensing and declaring order of forest use, long term lease of forest areas, wood tenders (auctions), forest planning, rental payments.*