

И.Ф. Кузьминов

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ИННОВАЦИИ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ РОССИИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ИХ ВНЕДРЕНИЯ

Институт географии РАН, Москва

С географической точки зрения лесопромышленный комплекс (ЛПК) уникальная отрасль промышленности, т. к. его сырьевая база имеет ареальное размещение и удельное количество ресурса на единицу площади незначительно. Эта особенность делает поставки сырья крайне зависимыми от строительства и поддержания капиллярной транспортной инфраструктуры. В силу первостепенного освоения ближайших к населенным пунктам и транспортным путям ресурсов в большинстве лесных стран складывается следующая закономерность: там, где концентрация населения и технических средств наибольшая (т. е. организация промышленного производства наименее затратная), количество доступных эксплуатационных запасов леса наименьшее.

Новый Лесной кодекс РФ

Ключевые нововведения Лесного кодекса. Необходимость осуществления крупных и постоянных инвестиций в инфраструктуру, а также создание изолированных лесозаготовительных населенных пунктов на периферии делают лесное хозяйство (заготовку древесины и уход за лесом) наиболее уязвимой отраслью ЛПК, особенно в развитых странах бореального пояса.

Новый Лесной кодекс РФ, вступивший в силу 1.01.2007, разработан на основе западной модели управления лесами. Последствия внедрения нового Лесного кодекса в России по масштабу изменений сопоставимы с созданием системы лесхозов в 1930-е гг. и приватизацией предприятий в начале 1990-х гг. [1]. Прежде всего, изменена система управления:

— Полномочия РФ по управлению лесами и практически все полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора переданы на уровень субъектов РФ.

— Субъектам РФ были также переданы лесхозы вместе с их имуществом и дано предписание их реформировать, чтобы исключить совмещение хозяйственных и контролирующих функций в пределах одной организации.

— Вместо разрешительной системы лесопользования была введена заявительная, основанная на контроле соблюдения арендаторами планов, заявленных ими в проекте освоения лесов и в лесной декларации.

— Доминирующей формой принятия решений о выделении лесных участков хозяйствующим субъектам стало проведение открытых аукционов.

— В результате введения нового кодекса стала возможной субаренда арендованных лесов, которая открыла доступ к лесным участкам организаций, не обладающих техническими средствами для освоения леса, и сделала возможной спекуляцию лесными участками.

Хозяйствующим субъектам, с одной стороны, дали существенную свободу в отношении порядка и темпов освоения арендованного лесного участка, с другой — возложили ряд обязательств по проведению лесоводственных мероприятий, что сделало аренду неприемлемым решением для множества малых и средних компаний, поскольку удельные затраты на проведение ухода и восстановление возрастают с уменьшением площади арендованного участка [2].

Сельскохозяйственные производственные кооперативы (СПК) были лишены права безвозмездного пользования лесами, «ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций» [3], столкнулись с необходимостью добиваться права пользования лесами на общих основаниях, выигрывая конкурсы на заключение договоров аренды.

Географические эффекты реализации положений нового Лесного кодекса. Последствия внедрения нового ЛК имели и региональные различия.

Поскольку местные власти получили возможность проводить собственную лесную политику, то, следуя мнению, что стоимость пользования лесом в России очень низкая [4, 5], в ряде регионов ее резко повысили. С проявлением эффектов кризиса (конец 2008 г.) это привело к отказу предприятий от аренды и переносу заготовок в другие регионы [6]. В целом с внедрением нового ЛК выросла роль такого непредсказуемого фактора, как способность региональных властей выстраивать конструктивное сотрудничество с лесным бизнесом.

Шоковый эффект реформы усилил территориальную поляризацию лесной промышленности. Наиболее крупные предприятия, а также предприятия с наиболее выгодным ЭГП адаптировались к новым вызовам, в то время как слабые стали еще слабее.

Поскольку новое законодательство наиболее благоприятно для крупного бизнеса, то наиболее явные пространственные эффекты связаны с ростом роли межрегиональных холдингов уже не только в переработке древесины, но и в лесозаготовках. Это ведет к следующим последствиям:

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

— Занятость населения в лесозаготовках сокращается, соответственно сокращаются бюджетные доходы муниципалитетов и растет социальная напряженность в периферийных монопрофильных лесозаготовительных сообществах, поскольку крупные компании способны мобилизовать достаточно средств на комплексную механизацию заготовок.

— Повышение уязвимости лесосырьевых регионов с доминированием лесной промышленности в экономике обусловлено тем, что их бюджетные доходы начинают существенно зависеть от политики трансрегионального холдинга. Такая зависимость более болезненна, чем зависимость от одного крупного предприятия, принадлежащего местному предпринимателю, поскольку для компании с широким территориальным охватом благополучие отдельного региона, в общем случае, не означает благополучия для нее.

— В районах, где арендатором является крупная компания, увеличиваются риски, связанные с пожарами. Такое неожиданное явление связано с экономическими и технологическими причинами. Крупные компании экономически менее зависимы от политики региональных властей, поэтому неохотно идут на компромиссы, в частности, отказываются сотрудничать с лесничествами в борьбе с пожарами. Технологически крупные компании все большее количество лесозаготовок осуществляют с помощью лесозаготовительных комплексов, резко сокращающих потребность в рабочей силе, с одной стороны, и непригодных для борьбы с огнем — с другой. Поэтому даже при желании такие компании не могут мобилизовать ни технические, ни людские ресурсы для тушения пожаров.

— Двойственное воздействие на связность хозяйственного пространства: с одной стороны — замена волатильных связей в рамках свободного рынка стабильными связями в рамках организационно целостных структур ведет к повышению связности, в частности, к лучшему проявлению процессов комплексирования производства; с другой — внутриорганизационные шумы, такие, как принятие неоптимальных решений отдельными коррумпированными работниками или проблемы организации технологических процессов, вызванные стремительным приобретением большого количества активов, ведут к снижению связности.

Перспективные последствия внедрения нового лесного законодательства. Анализ зарубежного опыта в сфере управления и развития лесной политики, в частности в Канаде [7], показывает ряд сходств с таковой в СССР и России [8, 9]. Например, возложение обязанностей по уходу за лесом на арендатора и передача широких полномочий регулирования на региональный уровень — устоявшаяся практика в Канаде. Следовательно, есть основания полагать, что со временем модель функционирования лесного сектора, принятая в развитых странах, приживется и в России. Основа этой модели — вынужденно симбиотические отношения государства и бизнеса, находящиеся под контролем негосударственных институтов. В таком симбиозе государство, заинтересованное в налоговых поступлениях, посредством таможенной политики оказывает бизнесу поддержку в экспансии на международном рынке, а посредством регулирования арендной платы за лес и налоговых ставок управляет издержками бизнеса, с тем чтобы он сохранял свою международную конкурентоспособность. Контроль качества осуществляется не только государственными, но и независимыми аудиторами. В результате коррупционные схемы становятся настолько сложными, что их реализация менее выгодна, чем добросовестное исполнение обязательств. Более того, институт долгосрочной аренды лесов делает бизнес прямо заинтересованным в правильном уходе за лесом.

В России на нынешнем переходном этапе созданы законодательные предпосылки, которые в долгосрочной перспективе должны привести к описанной выше модели, но в краткосрочной перспективе ухудшили функционирование лесного сектора, разрушив сложившуюся ранее структуру. Пока государство еще не осознало выгоды от поддержки бизнеса на международных рынках; таможенная политика согласуется лишь с некоторыми заинтересованными сторонами, а зачастую прямо противоречит интересу большинства «игроков» отрасли. В то же время бизнес, уже поняв ценность долгосрочно арендованных лесных участков как активов, повышающих капитализацию и

позволяющих привлекать дополнительные заемные средства, пока не пришел к пониманию прямой выгоды от долгосрочных инвестиций в лесную инфраструктуру и выполнения необходимых мероприятий по уходу за лесом.

В развитых странах ответом на проблемы лесного хозяйства стало особое законодательное регулирование отрасли и развитие негосударственных институтов: модельные леса, лесная сертификация.

Модельные леса

Модельные леса зародились в Канаде в 1980-е гг. Основной причиной их создания стали истощение доступных лесных ресурсов, устаревшие методы лесопользования, проблемы сохранения биоразнообразия, а также социальные проблемы: конфликты между арендаторами лесов и местным населением, безработица в лесных поселках [10].

Модельный лес — не отдельно охраняемая природная территория с четко очерченной границей и пропускным режимом, не образцово-показательный лесхоз с расширенным бюджетным финансированием, наконец, не организация, обладающая какими-либо юридическими полномочиями в отношении территории! Заявленная модельным лесом территория (обычно несколько тыс. км²) — это всего лишь область, на которую распространяется план действий модельного леса. Она может включать не только лесные массивы, но и охраняемые территории, водные объекты, сельскохозяйственные угодья, даже города.

Ядром модельного леса является команда экспертов с минимальным вспомогательным штатом, которая хорошо понимает характер местных проблем и для их преодоления активно ищет сторонников: местных жителей, представителей власти, лесопромышленников, другие коммерческие и некоммерческие организации. Таким образом, модельный лес исполняет роль посредника в диалоге между заинтересованными сторонами, чтобы документально закрепить разработанные модели взаимодействия и затем пропагандировать их использование на других территориях (тиражирование инноваций).

За 13 лет деятельности Международной сети модельных лесов выработана четкая тематическая классификация проектов [11], включающая 12 тематических направлений. Суммирование числа проектов всех модельных лесов по данным годовых отчетов и вычисление частот встречаемости разных тематик показывают характерные профили деятельности модельных лесов в развитых и развивающихся странах (рис. 1).

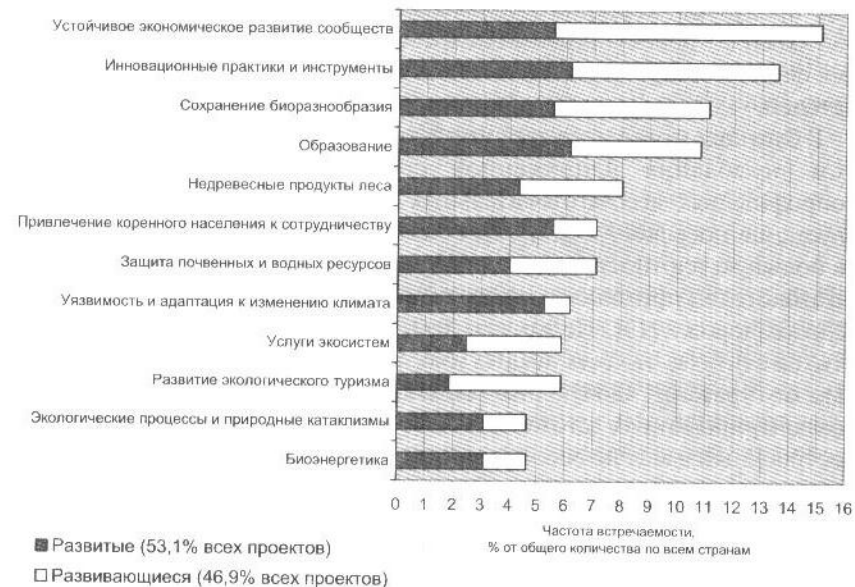


Рис. 1. Преобладающие направления деятельности модельных лесов в развитых и развивающихся странах (на основе данных Model Forest Profiles, 2008 [11])

Модельные леса Канады и модельные леса, появившиеся позднее в развивающихся странах, различаются очень сильно. Во-первых, Канадские модельные леса развивались согласованно в рамках государственной программы. Остальные не подчинены единому плану действий, не имеют государственного участия. Некоторые из них создаются местными инициативными группами, другие — международными НТО, такими, как WWF (например, российские модельные леса «Пековский» и «Прилузье»). Сроки жизни модельных лесов за пределами Канады, объемы и источники финансирования могут быть самыми разными — продолжительный минимум 3 года с объемом финансирования порядка 100 тыс. долл. в год.

Проекты канадских модельных лесов зачастую связаны с внедрением новейших видов услуг в глубинке, информатизацией среды, проведением дорогостоящих фундаментальных научных исследований, что сопровождается созданием высококвалифицированных рабочих мест и привлечением специалистов из городов. В развивающихся странах запускаются проекты, направленные на социально-экономическую поддержку местного населения: организация ярма-

рок продуктов народного промысла, поддержка при заключении контрактов с перекупщиками недревесных продуктов леса, организация фондов микрокредитования для поддержки местных предпринимателей.

В будущем модельные леса могут стать распространенным механизмом ослабления напряженной социальной обстановки в монопрофильных лесозаготовительных поселках [12]. Альтернатива — опустение поселков, в результате чего инфраструктура, рассчитанная на большую плотность населения и срок жизни, не окупается, а лесозаготовителям приходится нанимать вахтовых работников, чей труд обходится дороже [13]. Несколько десятилетий назад Канадская лесная служба считала, что сеть лесных поселков станет стабильной после отказа от стратегии «кочующих» заготовок, когда после нескольких лет концентрированных заготовок люди переселяются в новый поселок, построенный в еще не освоенном районе. Однако переход к неистощительному лесопользованию, когда к моменту рубки последних нетронутых массивов вокруг поселка лес вновь вырастает на участках, вырубленных первыми, оказался недостаточным для остановки оттока людей [14, 15]. В идеале созданный в периферийном районе, модельный лес становится проводником новейших услуг, доступных обычно в крупных центрах, создает новые области приложения труда, помогает местным владельцам лесных участков и предпринимателям повысить конкурентоспособность и, таким образом, повышает социально-экономическую устойчивость периферийных поселений [10, 16].

Другим способом сохранения привлекательных рабочих мест в лесозаготовках является помощь модельных лесов лесным предприятиям в прохождении *добровольной лесной сертификации* [17]. Лесная сертификация — механизм сугубо рыночный — развивается там, где есть успешное лесное хозяйство, представленное, как правило, крупными компаниями. Наиболее востребованы эффекты сертификации, наоборот, в проблемных районах, потому что сертификат — единственный способ для местных, находящихся в невыгодных транспортно-географических условиях предприятий получить конкурентное преимущество и вывести продукцию на выгодные рынки. К сожалению, такие предприятия не могут самостоятельно пройти сертификацию, поскольку их менеджеры не знают либо о ее существовании, либо о ее процедуре. Поддержку в подготовке к сертификации достойным предприятиям на периферии способны оказывать модельные леса, которые не привязаны к рынку, а потому могут создаваться в проблемных районах. Кумулятивный рост конкурентоспособности ведет к повышению спроса на рабочую силу и, следовательно, к ста-

билизации ситуации в лесных поселках с ранее высоким уровнем безработицы. Это идеальная модель, и несколько случаев в Канаде (в частности, модельный лес «Восточное Онтарио») и два случая в России (модельные леса «Псковский» и «Прилузь» (Республика Коми) уже показали ее применимость [18].

Добровольная лесная сертификация

Сертификация управления природными ресурсами существует уже три десятилетия и широко применяется во многих отраслях, например, в выращивании экологически чистой сельскохозяйственной продукции, производстве качественных продуктов питания и т. д. [19].

Т.н. лесная сертификация получила развитие в последние два десятилетия. Она создавалась как механизм противодействия незаконным рубкам и недобросовестным практикам в лесном хозяйстве. Ее целевая установка определяет специфичность сертификационных критериев. В отличие от общепринятой практики сертификации качества, лесная сертификация гарантирует не соответствие продукции техническим спецификациям, а социальную и экологическую добросовестность ее производителя. Эта гарантия востребована экологически чувствительными потребителями, появление которых было бы невозможно без существенных сдвигов в экологическом мировоззрении широких слоев населения развитых стран. Экологически чувствительными потребителями являются компании вторичного и третичного секторов экономики, которые дорожат своей репутацией и не могут позволить себе закупать сырье и продукцию в сомнительных с моральной точки зрения источниках.

Как и другие виды негосударственной сертификационной деятельности, лесная сертификация является коммерческим механизмом. Организации-разработчики сертификационных стандартов аккредитуют независимых аудиторов и получают долю от их доходов. Источником доходов компаний-аудиторов являются платежи лесных компаний за проведение аудита, вне зависимости от того, какое решение будет принято по его результатам.

Позиции лесной сертификации в развивающихся странах незначительны как по абсолютной площади сертифицированных лесов, так и по доле от площади лесных земель (рис. 2, цв. вкл.). Принято выделять экологические, экономические и социальные эффекты лесной сертификации [17]. *Социальные эффекты* заключаются, главным образом, в улучшении условий труда [20]. *Экономические эффекты* ис-

следователи анализируют отдельно на макро- и микроуровнях [21]. Среди первых есть как позитивные, так и негативные. Положительными являются увеличение заработной платы работников и налоговых сборов, привлечение инвестиций, повышение прозрачности рынка. Главный отрицательный эффект — падение объемов производства, ведущее к росту удельных затрат. На микроуровне главная выгода — улучшение доступа прошедшей сертификацию компании к рынку; также сертификация делает возможными, но не гарантирует более высокие закупочные цены (до 15%) на поставляемую древесину, более стабильные контракты. Практически всегда проведение сертификации ведет к улучшению узнаваемости и публичного образа компании. Улучшение доступа к рынку и ценовые преимущества — два теоретически предсказывавшихся эффекта сертификации, остальные предсказаны не были [21].

Главный негативный микроэкономический эффект лесной сертификации — повышение расходов компании и повышение экономических рисков, связанное с тем, что получение дополнительной прибыли за счет реализации сертифицированной продукции не гарантируется и может не покрыть повышение издержек. Себестоимость производства при соблюдении сертификационных требований возрастает в среднем на 15–20% [21].

Наличие *позитивных экологических эффектов* сертификации в целом признается многими [19], но не всеми [22] исследователями. Первоначально обсуждался вопрос: испытывает ли мировое сообщество потребность именно в тех экологических эффектах, которые дает лесная сертификация? Затем обсуждался тезис, что эффекты иллюзорны и являются примером корпоративных и правительственных отношений с общественностью. Экологические эффекты достигаются главным образом, за счет оптимизации планирования и улучшения исполнения регламентов, в т. ч. утвержденных государством, а также вынужденным применением более дорогих и эффективных лесоводственных методов и техники. Положительное влияние оказывают и соблюдение сертификационных требований в области охраны труда, и повышение экологической компетентности работников. В результате происходит сдвиг от формального выполнения регламентов на лесосеках к выполнению содержательному. Экологическую приемлемость лесозаготовок повышает также наличие эксплицитных требований по сохранению биоразнообразия.

Экологические эффекты лесной сертификации в России, как и в ряде стран Восточной Европы (Польша, Эстония, Латвия), где практически все леса находятся в государственной собственности, трудно

оценивать, поскольку не всегда удастся разграничивать эффекты собственно сертификации и эффекты реформирования государственных учреждений, отвечающих за лесной сектор, и внедрения для бывших социалистических стран новых институтов, таких, как продажа лесных участков через аукционы [20].

В России лесная сертификация начала развиваться в 2000-е гг. Первые сертификаты выдавались небольшим предприятиям, принадлежавшим западным компаниям. Единичные образцовые территории внедрения лесной сертификации создавались на ранних этапах при поддержке модельных лесов и за прошедшие годы продемонстрировали стабильность функционирования. Позднее соискателями сертификатов стали крупные компании, в особенности владеющие целлюлозно-бумажными производствами, что было обусловлено тремя причинами: 1) целлюлозно-бумажная промышленность России ориентирована преимущественно на экспорт и сильно зависит от европейских потребителей; 2) многие предприятия оказались в частичной или полной собственности зарубежных компаний, которые вынуждены проводить сертификацию для сохранения своей доли на рынке; 3) лесная сертификация наиболее выгодна крупным компаниям в связи с эффектом масштаба. К середине 2000-х гг. целлюлозно-бумажные комбинаты и выстроенные вокруг них вертикально интегрированные холдинги стали главными проводниками лесной сертификации в стране. В связи с этим стала преобладать единовременная сертификация очень крупных лесных массивов (до 1,5 млн га), являющихся сырьевыми базами комбинатов. Фактор наличия ЦБК обусловил развитие лесной сертификации в Архангельской, Иркутской областях, республиках Коми и Карелии. Сертификацию проходили также крупные экспортеры круглого леса, ориентирующиеся на полностью (ЕС) или частично (Япония) экологически чувствительные рынки. Базирование таких компаний в Приморском крае и Вологодской области обусловило наличие обширных сертифицированных территорий в этих регионах. В западных регионах с выгодным приграничным положением (Псковская обл., Карелия) и особенно в приграничных регионах со значительным инвестиционным потенциалом и диверсифицированной собственностью в лесном секторе (Ленинградская обл.) сертифицировалось значительное количество не крупных лесных массивов (до 100 тыс. га), поскольку в этих регионах представлены интересы европейских компаний разного размера, стремящихся получить собственные надежные сырьевые базы вблизи от центров переработки и рынков сбыта готовой продукции.

В регионах Азиатской части страны развитию сертификации меша-

ет экологическая нечувствительность рынка Китая, который является главным импортером российского леса и при этом быстро наращивает объемы закупок.

В целом предпринятое исследование позволило выявить факторы, обусловившие преимущественное развитие лесной сертификации в Европейской части страны, а также факторы, обусловившие особенности ее развития в различных регионах (рис. 3, цв. вкл.).

Предотвращение лесных пожаров и дальнейшее реформирование лесного законодательства

Поправки, внесенные в Лесной кодекс Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ, стали ответом государства на острую критику в адрес лесного законодательства, развернувшуюся после чрезвычайных лесных пожаров в Европейской части России летом 2010 г.

Надо отметить, что пожары предыдущего года были значительно масштабнее, но происходили в малозаселенных районах Сибири и не вызвали такого общественного резонанса. О географии пожаров предыдущего года свидетельствует то, в каких регионах вводился режим чрезвычайной ситуации: Бурятия, Марий Эл, Якутия, Забайкальский, Красноярский и Приморский края, Амурская и Челябинская области [23].

Также следует сказать, что пожары 2010 г. обусловлены во многом природными факторами. Температура была выше средней на 8–10° С, при этом стояла аномальная засуха [23]. Тем не менее, по мнению многих экспертов, лесная реформа, идущая с начала 2007 г., стала усугубляющим фактором по ряду причин:

— Новый Лесной кодекс, перекладывая значительный объем исполнительных функций с Центра на субъекты Федерации, нарушил работу ряда государственных структур, в том числе занимавшихся охраной лесов от пожаров. Речь идет в первую очередь о государственной лесной охране в составе около 70 тыс. лесников с закрепленным за каждым из них участком леса. Контролирующие организации (лесничества), созданные на базе ликвидированных контролирующих и хозяйствующих организаций (лесхозов), имея малую численность по штатному расписанию, стали справляться с контрольными функциями хуже, чем их предшественники. По словам Ю. Шуваева, «Органы законодательной и исполнительной власти РФ, представляющие собственника лесов — государство, оперативно избавились от значительной и наиболее важной части управления лесами, а органы госу-

дарственной власти субъектов РФ по ряду причин не смогли своевременно обеспечить в полном объеме реализацию полномочий в области лесных отношений» [24].

— Хозяйствующие организации со статусом государственных унитарных предприятий, созданные наряду с лесничествами на базе бывших лесхозов, оказались не в состоянии справляться с необходимыми объемами лесохозяйственных работ на свободных от аренды лесных участках (в том числе по предотвращению и тушению пожаров), что вызвано рядом причин. Среди них объективно низкие расценки по обязательным госконтрактам, организационная неразбериха, вызванная поспешным созданием новых структур без тщательной проработки штатного расписания, сложности с освоением техники, переданной из лесхозов формально, но фактически рассеянной по территории и неконтролируемой.

— Полномочия сотрудников лесничеств (лесных инспекторов) сократились по сравнению с работниками ранее существовавшей государственной лесной охраны (лесниками), в результате чего оперативное пресечение нарушений, например нарушений гражданами правил пребывания в лесах, стало затруднено, что, в частности, увеличило риски пожаров.

— Арендаторы, обязанные по новым правилам за свои средства проводить лесохозяйственные работы на арендованных участках, как правило, не выполняют своих обязательств. Небольшие арендаторы не имеют квалифицированных кадров и техники для проведения работ и находят оплату неустоек за невыполнение работ более экономически выгодной стратегией, чем оплату лесохозяйственных услуг государственных унитарных предприятий. Некоторые крупные арендаторы (межрегиональные холдинги) отказываются даже от оплаты неустоек (по данным полевых исследований автора в Сегежском и др. районах Карелии). Для них потеря аренды в конкретном регионе в результате расторжения договора через суд не так значима, как потеря бюджетных доходов от арендных платежей для властей региона, поэтому они готовы идти на обострение отношений с региональными властями, зная, что те не станут расторгать договоры. О неэффективности механизма аренды говорят следующие цифры: по состоянию на конец лета арендаторам было передано только 13% лесов [23], при этом 70% леса, который сгорел, относилось как раз к лесам, переданным арендаторам [25].

— За тушение лесных пожаров, по крайней мере пока они не начинают угрожать населенным пунктам, отвечают региональные органы управления лесами и лесохозяйственные организации [23]. Министер-

ство чрезвычайных ситуаций не подготовлено к тушению лесных пожаров в глубине лесных массивов, поскольку лесные пожары не входят в зону ответственности МЧС, пока они не начинают угрожать населенным пунктам.

— По мнению Т.Г. Нефедовой, отрицательным фактором является и то, что авиалесоохрану раздробили на региональные подразделения, которые после передачи их субъектам РФ почти полностью потеряли способность бороться с лесными пожарами. Стала невозможной оперативная переброска сил и средств из одного региона в другой [23]. Полевые исследования автора в Муезерском и др. районах Карелии в августе 2010 г. подтверждают это. Централизованное базирование авиасредств резко повышает расходы на один вылет для тушения, сокращая полезное использование летных часов.

Если первым, срочным ответом на критику управления лесами в стране в связи с пожарами стало переподчинение Рослесхоза непосредственно Правительству РФ 27 августа 2010 г. [26], то поправки, принятые 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ, представляют собой тщательно подготовленный ответ. Поправки к кодексу весьма обширны и радикальны. В числе прочего они восстанавливают ликвидированную четыре года назад гослесохрану. Для оценки последствий реформы необходимо проводить полевые исследования, причем через несколько месяцев после вступления поправок в силу. Дело в том, что Лесной кодекс не является законом прямого действия, он неприменим без подзаконных актов, принятых Правительством РФ и уполномоченными органами государственной власти (ранее Минсельхозом РФ, ныне непосредственно Рослесхозом РФ). Для внесения же поправок в подзаконные акты нужно немалое время.

Пока же можно ограничиваться анализом текста закона без использования эмпирических данных. Самые существенные изменения, на взгляд автора, внесены в ст. 96 Лесного кодекса. В соответствии с ними в понятие «государственный лесной надзор и контроль» включается не только проведение проверок соблюдения лесного законодательства, но и охрана лесов. То есть восстанавливается государственная лесная охрана. Однако есть две проблемы. Во-первых, уровень бюджетного финансирования не позволит увеличить штаты органов управления лесами. А извлечь средства из внебюджетных источников закон не позволяет (разделение контролирующих и хозяйственных функций — один из базовых принципов нового Лесного кодекса). Во-вторых, кодекс с новыми поправками не определяет охрану лесов от нарушений лесного законодательства и порядок ее осуществления, с одной стороны, и не предусматрива-

ет разработки Положения о государственной лесной охране уполномоченным органом государственной власти — с другой. Таким образом, есть риск, что гослесохрана будет в ближайшие годы существовать лишь на бумаге.

Вторая по важности поправка, на взгляд автора, — это поправка к ч. 4 ст. 23 Кодекса. Создается впечатление, что центральная власть после 4 лет эксперимента по предоставлению регионам широких свобод эксперимент решила свернуть как неудачный. Субъекты РФ потеряли возможность принимать свои нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

Третьим по важности, на взгляд автора, является набор поправок, касающийся безопасности наземных линий электропередачи (ЛЭП), проходящих через лесные массивы. Эти поправки, похоже, вносились наиболее спешно в связи с обширными повреждениями самих ЛЭП и деревьев вдоль них в Центральной России в результате ледяного дождя, случившегося в конце декабря. По крайней мере, эти поправки создают впечатление чрезвычайной поспешности разработки. Они привнесли ряд противоречий (ч. 4 ст. 45 ЛК вступает в противоречие с приказом Минсельхоза от 5.02.2010 № 28, с постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310; ст. 45 ЛК в целом — в противоречие со ст. 21 ЛК), которые, по мнению автора, создадут полную неопределенность в регулировании технологических рубок вдоль ЛЭП.

Надо сказать, что это далеко не единственное прямое противоречие в тексте закона, привнесенное новыми поправками. В качестве примера можно также назвать нестыковки между ч. 3,4 ст. 96 и п. 7 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ, а также между некоторыми другими статьями.

Эта беспорядочность в целом укладывается в лихорадочность реформирования лесного законодательства последние 6 лет, отсчет которой можно начать с конца 2004 г., когда еще в старый Лесной кодекс 1997 г. был внесен первый набор кардинальных, а не косметических поправок. Новые поправки конца 2010 г. к новому кодексу — это уже двадцать второй за последние 10 лет федеральный закон, вносящий изменения в главный лесной закон страны, и одиннадцатый федеральный закон, вносящий изменения в новый Лесной кодекс. За последние 10 лет Лесной кодекс менялся в среднем 2,2 раза в год, а за последние 2 года — 3,7 раза в год.

На фоне принятия новых поправок примечателен тот факт, что Правительство в очередной раз (теперь на 2011 г.) продлило действие пониженных пошлин на экспорт из России необработанного леса Постановлением Правительства № 1190 от 29 декабря 2010 г. Согласно

Постановлению Правительства от 23 декабря 2009 г., предполагалось, что с 1 января 2011 г. размер пошлины на все виды необработанной древесины составит 80%, но не менее 50 евро за м³. Такая ситуация с пошлинами повторяется не первый год. Постановлением Правительства РФ от 5.02.2007 г. предполагалось доведение пошлин до запретительного уровня (80%) к 1 января 2009 г.

Все это демонстрирует общую нерешительность власти в отношении лесных вопросов.

Заключение

Проведенный анализ пространственных эффектов и перспектив государственных и негосударственных инноваций в лесном секторе России позволяет сделать вывод о том, что роль государства в формировании тенденций развития отрасли в обозримой перспективе останется основополагающей, а наметившийся приоритет воздействия заключается в поддержке крупного бизнеса в лесозаготовках и деревопереработке.

Одна из двух рассмотренных негосударственных инноваций — добровольная лесная сертификация — сегодня в России представляет собой механизм создания дополнительных рыночных барьеров, ставящих крупные компании в более выгодные условия. Таким образом, основной вектор воздействия лесной сертификации в России совпадает с основным вектором воздействия нового лесного законодательства.

Вторая рассмотренная негосударственная инновация — модельные леса — имеет архитектурные предпосылки для воздействия в противоположном направлении (поддержка местных сообществ и малых предприятий), однако сколько-нибудь существенного развития в современной России не получила.

Россия встала на путь интродукции западных моделей регулирования лесного сектора, о чем свидетельствует содержание Лесного кодекса, вступившего в действие в 2007 г., однако эти модели, как устоявшиеся, так и инновационные (модельные леса, лесная сертификация), станут в полной мере эффективны в российских условиях лишь со временем, поскольку пока управление лесами в России представляет собой довольно несбалансированную систему. Его концептуальным базисом является смесь положений самобытной отечественной лесной науки, понятия которой не всегда имеют аналоги в науке западной, с положениями концепции «устойчивого развития», внедряемыми (или, по крайней мере, декларируемыми) во

всем мире. Его формальные правила сочетают атавистические элементы советского (запрет частной собственности на леса) и наиболее либеральные элементы западного (возможность субаренды лесных участков) законодательства. Инновационные проекты, характерные для постиндустриального общества (модельные леса), соседствуют с варварскими незаконными рубками. Попытки правительства ограничить экспорт необработанной древесины остаются непоследовательными из-за давления стран-импортеров (в первую очередь Финляндии), компании которых владеют значительной частью мощностей отечественной деревообрабатывающей промышленности.

Бессистемное и беспрецедентно частое реформирование лесного законодательства последних лет, судя по всему, не приведет в ближайшее время к разрешению проблем отрасли, а продолжающиеся колебания в отношении таможенной политики как фактор политических рисков продолжит подрывать престиж России на международных рынках лесоматериалов. Что касается борьбы с лесными пожарами и ухода за лесами, в ближайшие годы не исключены, на взгляд автора, во-первых, передача тушения лесных пожаров в ведение МЧС как структуры, из года в год становящейся сильнее и демонстрирующей свою организованность и эффективность, во-вторых, полный откат к централизованному управлению лесами с отменой института аренды после четырехлетнего эксперимента по либерализации отрасли. Вероятно, роль природоохранительных неправительственных организаций в законодательном процессе, и так крайне незначительная, снизится еще больше.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Kakizawa H. Forest Policy Reform and the Restructuring of the Forest Industry in Russia // Journal of forest research. 1997. V. 2. № 1. P. 25–30.
2. Issues in forest policy reform in the Russian Federation. World Bank discussion note. March 30, 2003. P. 4.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 №2 2-ФЗ, ст. 130.
4. Починков С.В. Сколько стоят древесные ресурсы леса // Устойчивое лесопользование. 2003. № 2. С. 8–13.
5. Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 гг. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 г. № 69-р.
6. Кузьминов И.Ф. Костромская периферия: социально-экономические

- последствия трансформации лесопромышленного управления // Ближний Север между прошлым и будущим. М.: Сообщество проф. социологов, 2010. 254 с.
7. Canadian forest policy: adapting to change // Howlett M. University of Toronto Press Incorporated. 2000. P. 8, 9, 26–28, 30–33, 35, 37–39, 49, 427.
8. *Тацюн М.В.* Совершенствование системы управления лесопромышленным комплексом России. СПб.: Недра, 1996. 116 с.
9. *Книзе А., Романюк Б.* О двух точках зрения на российский лес и лесное хозяйство // Устойчивое лесопользование. 2004. № 3. С. 2–7; № 4. С. 21–28.
10. Advancing Sustainable Forest Management From the Ground Up, by Canadian Model Forest Program. CFS. Ottawa, 2007.
11. Global Forum: Model Forest Profiles 2008. International Model Forest Network Secretariat. Hinton, 2008.
12. Communities on the edge: an economic geography of resource-dependent communities in Canada // The Canadian Geographer. 40,1. P. 17–35.
13. *Stedman R.C., Parkins J.R., Beckley Th.M.* Forest dependence and community well-being in rural Canada: variation by forest sector and region // Canad. Journal of Forest Research. 2005. V. 35. P. 215–220.
14. Towards Sustainable Forest Management of the boreal forest / Ph. Burton, Ch. Messier, D. Smith, W. Adamovicz. National Research Council of Canada. Ottawa, ON: National Research Council Research Press, 2003. 1039 p.
15. Canada's Single-Industry Communities: A proud determination to survive. Canada Employment and Immigration Advisory Council. 1987. 82 p.
16. Canada's Model Forest Program (CMFP) — Follow-up and Midterm Evaluation (E05002). May 2006.
17. *Cashore B.* Confronting Sustainability: Forest Certification in Developing and Transitioning Countries // Yale School of Forestry & Environmental Studies. 2007. 618 p.
18. *Кузьминов И.* Модельные леса: история развития и тематика проектов // Устойчивое лесопользование. 2009. № 2. С. 17–20; № 3. С. 45–49.
19. *Птичкинов А.В.* Леса России: независимая сертификация и устойчивое управление // Серия публикаций Департамента природоохранной политики и экспертизы Российского представительства ВВФ, 2000. Вып. 1. WWF. 160 с.
20. *Tysiachniouk M.* Transnational Environmental Non-Governmental Organizations as Actors of Ecological Modernization in Russian Forest Sector // Ecological Modernization of Forest Sector in Russia and the United States. 2003.
21. *Климов А.Ю.* Экономическая оценка эффективности процессов добровольной лесной сертификации (на примере Архангельской области): Автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб.: СПбГУЛТА, 2006. 24 с.
22. *Taylor P.L.* A Fair Trade Approach to Community Forest Certification? // Journal of Rural Studies. 2005. V. 21. № 4. P. 433–447.
23. *Нефедова Т.Г.* Горячее лето 2010 г.: хроника и причины лесных пожаров // География. М.: ИД «Первое сентября», 2010. № 21 (917). С. 4–11.
24. *Шуваев Ю.* Анализ мер по совершенствованию лесного законодательства // Устойчивое лесопользование. 2010. № 3 (25). С. 13.
25. Лесной кодекс провоцирует драматические последствия // Новость от 14.01.2011. Лесной форум Гринпис wood.ru.
26. Указ Президента РФ Д.А. Медведева от 27 августа 2010 г. «О Федеральном агентстве лесного хозяйства».