

ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ И ИХ РАСПРОСТРАНЕНИЕ В РОССИИ

И.Ф.Кузьминов, асп., Институт Географии РАН

Аннотация

В тезисе представлены обобщенные выводы о географических последствиях лесной реформы, начавшейся в 2007 году, и реализации сырьевых стратегий крупных, в том числе межрегиональных вертикально интегрированных лесопромышленных компаний, для социально-экономического развития лесосырьевых регионов Европейской России. Тезисы сформулированы по результатам полевых региональных исследований автора в Костромской, Вологодской областях, республике Карелия в 2009 и 2010 гг.

Постановка проблемы

Лесозаготовительная деятельность, требуя значительных трудовых ресурсов, тяготеет к периферийным территориям (где ресурсная база не фрагментирована), способствует развитию крупноочаговой системы расселения с доминированием монопрофильных населенных пунктов и перемещается по территории, чем создает предпосылки периодического возникновения безработицы и социальной напряженности в локальностях, ранее концентрировавших экономическую активность.

Издержки этого процесса высоки для общества по ряду причин, среди которых дороговизна лесной инфраструктуры, остающейся без использования, нагрузка на бюджеты всех уровней для организации компенсационных выплат безработным, потеря трудовых навыков местным населением, деградация социальной среды, криминализация.

В связи с этим требуется принятие мер по превентивному замещению отрасли специализации таких поселков, что делает необходимым прогнозирование территориального движения лесозаготовок. Для такого прогнозирования требуется видение развития всего лесопромышленного комплекса (ЛПК), т.е. набора территориально и технологически взаимосвязанных отраслей лесной промышленности, от заготовки до производства высокотехнологичных видов лесобумажной продукции.

Относительно небольшой радиус экономически целесообразной транспортировки лесного сырья, а также тенденция развертывания лесозаготовок для обслуживания потребностей конкретных крупных предприятий обуславливают целесообразность выявления и анализа лесопромышленных комплексов регионального масштаба.

Определение специфических черт регионального ЛПК требует его анализа с вниманием *не только* к факторам экономико-географического положения локальностей региона, вмещающих те или иные производства, специфичным технологическим факторам различных лесопромышленных производств, историческим предпосылкам сформировавшихся на сегодняшний день конфигураций потоков древесного сырья внутри региона и на его границах.

Требуется *также* учитывать двунаправленный процесс, идущий в современных российских условиях: обособление региональных ЛПК в силу передачи регионам полномочий, достаточных для ведения самостоятельной лесной политики, в соответствии с Лесным Кодексом, вступившим в силу 1 января 2007 года, с одной стороны, и смазывание границ между ними в силу роста

значимости межрегиональных вертикально интегрированных лесопромышленных холдингов, с другой.

Тезисы

1. Региональные последствия лесной реформы. Неизменным в российском, вслед за советским, лесном законодательстве, остается принадлежность лесного фонда государству. Как деятельность по эксплуатации принадлежащего государству ресурса, лесопользование, в частности, лесозаготовительная деятельность, является в России областью строгого законодательного регулирования.

Реформирование лесных отношений на высшем законодательном уровне (вступление в силу с 1 января 2007 года нового Лесного Кодекса [1]) затронуло в том числе лесные отношения, связанные с лесозаготовительной деятельностью, что не могло не повлиять на ЛПК в целом, для которого в российских условиях (удаленность от морских портов, относительно небольшая глубина переработки продукции) отечественная лесозаготовительная отрасль является единственным источником сырья.

Наиболее выраженные географические последствия лесной реформы вызваны передачей полномочий по распоряжению лесными участками [2] на уровень субъектов РФ. В частности, региональные власти получили возможность менять в широких пределах минимальные региональные цены отпуска древесины (аренды лесных участков) хозяйствующим субъектам. Органы власти некоторых регионов, например, Костромской области [3], приняли решение о повышении региональных цен, что в предкризисные годы роста позволило мобилизовать дополнительные средства в бюджет, но в годы кризиса привело к более резкому падению уровней заготовки древесины, чем в других регионах, и к остановке перерабатывающих предприятий, чьи конкуренты в других регионах, несущие меньшие издержки, продолжали работать. Также, регионы по-разному осуществляли предписание по разделению хозяйствующих и контролирующих государственных учреждений (реформа лесхозов) [4]. В одних регионах (Костромская область, Карелия) создавались централизованные хозяйствующие организации, которые не имеют конкурентов при заключении государственных контрактов на выполнение лесохозяйственных мероприятий в неарендованных лесах. В других регионах (Вологодская область) было создано множество хозяйствующих организаций, что обеспечило реальную конкуренцию и способствовало большей эффективности лесохозяйственных работ по госконтрактам.

В регионах Нечерноземья, где в силу природно-исторических причин соседствуют сельское и развитое лесное хозяйство, от реформы законодательства пострадали сельскохозяйственные производственные кооперативы (СПК), лишенные права безвозмездного пользования лесами, «ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций» [5], и вынужденные в новых условиях добиваться права пользования лесами на общих основаниях — через конкурсы на заключение договоров аренды. Для многих СПК, в условиях убыточного сельского хозяйства, рубка лесных насаждений и продажа древесины были единственным способом избежать банкротства. Для оценки социальных последствий произошедших изменений нужно учитывать, во-первых, значимость даже малоэффективных СПК как ядер организации социальной жизни села [6], и высокую долю (до 50%) бывших сельских лесов в лесном фонде отдельных регионов Центра [3].

2. Лесная реформа и крупные лесопромышленные компании. Новое лесное законодательство создало конкурентные преимущества для крупных

лесопромышленных компаний перед малыми лесозаготовителями. В первую очередь, это связано с внедрением концессионных обязательств, т.е. обязательств по проведению лесохозяйственных работ (уход, восстановление, защита от пожаров и т.д.) для арендаторов, что является устоявшейся практикой в развитых странах [7], где доминирующую роль в лесном секторе играют государство и крупный бизнес [8, стр.31-32]. Дополнительные сложности для малых хозяйствующих субъектов создают требование долговременной (от 10 до 49 лет) [9] аренды лесных участков, а также предоставление возможности сдачи арендованного участка в субаренду и использования права аренды в качестве залога для привлечения заемных средств, при условии приведения договора аренды в соответствие с новым Лесным Кодексом [10]. Отдельные поправки к Лесному Кодексу еще более усилили конкурентные преимущества крупных лесозаготовителей. Это, в первую очередь, поправка, запретившая отпуск леса через аукционы купли-продажи лесных насаждений для ведения хозяйственной деятельности (с несущественными исключениями) [11]. Для малых лесозаготовителей, не способных выполнять концессионные обязательства в силу возрастания удельных затрат на их осуществление с уменьшением площади арендованного участка [12] и неразвитости рынка лесохозяйственных услуг в России, эта поправка стала заградительным фактором для ведения легального бизнеса.

3. Пространственные эффекты повышения роли межрегиональных холдингов в лесозаготовительной отрасли. Рост роли межрегиональных холдингов уже не только в переработке древесины, но и в лесозаготовках (через дочерние структуры, обеспечивающие сырьевую безопасность крупных перерабатывающих предприятий), который обусловлен тем, что новое законодательство создало условия максимального благоприятствования именно для крупного бизнеса, ведет, как показали полевые исследования автора 2010 года, к ряду последствий пространственного характера для ЛПК лесных регионов:

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

— Занятость 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 закупку современных импортных лесозаготовительных комплексов (порядок стоимости которых — десятки миллионов рублей, экономия рабочей силы — первые десятки человек).

— Повышение уязвимости лесосырьевых регионов с доминированием лесной промышленности в экономике, обусловленное тем, что их бюджетные доходы начинают существенно зависеть от политики трансрегионального холдинга; такая зависимость более болезненна, чем зависимость от одного крупного предприятия, принадлежащего местным предпринимателям (пример — ОАО "Кондопога" в Республике Карелия), поскольку для компании с широким территориальным охватом (примеры — ЗАО "Инвестлеспром", ОАО «Группа „Илим“») благополучие отдельного региона, в общем случае, не означает благополучия для нее.

— Повышение рисков, связанных с пожарами, для районов, где арендатором является крупная межрегиональная компания. Такое неожиданное явление связано с экономическими и технологическими причинами. Экономически,

межрегиональные компании слабо зависят от политики региональных властей, потому 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, которые, во-первых, резко сокращают потребность в рабочей силе и, во-вторых, непригодны для борьбы с огнем (резиновые шины, уязвимые электроника и гидравлика). 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 стороны, организационные шумы внутри компаний, например, принятие неоптимальных решений отдельными коррумпированными управленцами или проблемы отладки территориально-технологических процессов (своевременная вывозка древесины с делянок и др.), вызванные стремительным приобретением большого количества активов, ведут к снижению связности.

4. Социально-экономические эффекты доминирования крупных перерабатывающих предприятий в региональных ЛПК. Наряду с организационным (в разрезе собственников), большое значение имеет технический (в разрезе предприятий) аспект концентрации лесопромышленного производства.

В регионах, где доминируют предприятия национального масштаба (это, как правило, целлюлозно-бумажные комбинаты), складываются особые условия социально-экономического развития территории в целом и функционирования лесопромышленных производств меньшего масштаба, в частности.

Сама по себе конфигурация производства, при которой значительная часть регионального продукта создается в небольшом числе центров, неизбежно обуславливает развитие эффектов периферийности (выпадения из общего информационного пространства, недообеспеченности как государственными, так и новыми видами негосударственных услуг, уязвимости рынка труда) в большинстве населенных пунктов региона.

Огромный разрыв в масштабах малого числа крупнейших и большого числа статистически средних предприятий ЛПК ведет к обширности ареалов влияния крупных предприятий, к приобретению ими положения монополистов. Эта ситуация, характерная для ряда регионов Северо-Запада России с развитой целлюлозно-бумажной промышленностью, в частности, как показали полевые исследования автора 2010 года, для Карелии, ведет к тому, что вместо подчиненности разным группам факторов и, соответственно, независимости территориальных политик предприятий, имеет место зависимость самого существования небольших предприятий от политики предприятий крупных, пусть даже производящих иные виды продукции из иных сортов сырья. В то время как первое могло бы привести со временем к выращиванию насыщенной и сбалансированной экономической среды, второе приводит к дальнейшему углублению периферийности периферии и искажению пропорций территориального развития в соответствии с интересами крупных компаний, а не местных сообществ.

Список источников:

1. Лесной Кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (далее — ЛК РФ)
2. Ст. 81-84 ЛК РФ
3. Кузьминов И.Ф., Костромская периферия: социально-экономические последствия трансформации лесопользования // Ближний Север между прошлым и будущим. М.: Сообщество профессиональных социологов, 2010
4. Ст. 81-84, ст.96, ст.23 ЛК РФ
5. Лесной кодекс Российской Федерации, от 29.01.1997 N 22-ФЗ, ст. 130
6. Нефедова Т.Г. Социально-экономическая и пространственная самоорганизация в сельской местности // Мир России. 2003. Т. 12. № 3. С. 35–61
7. Дж. А. Грей. «Канадский опыт организации лесных концессий» // Устойчивое лесопользование, №1-2004, стр.28-35
8. Canadian Forest Policy: Adapting to Change, edited by M.Howlett // University of Toronto Press Incorporated, 2001, 446 pages
9. ст.72 ЛК РФ
10. Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. №217-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации", ст.5;
11. Федеральный закон Российской Федерации от 14 марта 2009 г. N 32-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", ст.1.ч.2
12. Issues in Forest Policy Reform in the Russian Federation. World Bank discussion note, March 30, 2003. p.4.