

О лесном законодательстве и парадоксальных путях его совершенствования

Михаил Попков

Предлагаемая Вашему вниманию статья написана в январе 2002 года для еженедельника «Зеркало недели». После отказа в публикации, она заняла свое место в объемистой папке с названием «Избранное – не изданное». В последние месяцы в печати («Экономика Украины №8, 2002, Киевские ведомости, № ») появились очередные работы А.Бобко, по сути представляющие собой вариации на темы базовой статьи (ЗН №50, 28.12.2002). Это побудило меня, передать давно подготовленную и слегка устаревшую (по фактажу) статью в редакцию WB, - наиболее открытого и не зависимо украинского журнала, уделяющего внимание проблемам лесного сектора.

Много лет назад я уже пытался вступить в полемику с А.Бобко, опубликовав „Открытое письмо правдивому другу леса” (1994). Ответа я не получил и с тех пор не реагировал на многочисленные публикации автора, в которых самым причудливым образом перемешаны идеи и мысли, которые я разделяю, с обвинениями и предложениями, которые считаю тенденциозными и поверхностными. Данная статья посвящена последним, что предопределило ее, возможно, излишне эмоциональный, „газетный” стиль. В этой связи, я хочу публично заверить Андрея Николаевича Бобко в своем искреннем уважении и пожелать в его лице успехов всем специалистам не равнодушным к судьбе лесов и лесного сектора экономики Украины. Уверен, что среди подписчиков и читателей WB их подавляющее большинство.

М.Попков

Внимание общественности, политиков, представителей власти и ученых все чаще обращается к проблемам лесного сектора Украины. Поводом многочисленных публикаций обычно служат катастрофические наводнения в Закарпатской области и (или) сообщения о не законных вырубках леса. Высказываются различные, часто противоположные, взгляды; предлагаются разнообразные «рецепты» улучшения ситуации. При ближайшем рассмотрении оказывается, что многообразие суждений порождается различием интересов. Ради их достижения замалчиваются или искажаются факты, произвольно трактуются законы, под видом общепризнанных истин и мировых ценностей не подготовленному читателю навязываются тенденциозные взгляды и решения. Ярким примером такого рода публикаций является статья А. Бобко «В лесу законодательных парадоксов» (ЗН №50, 28.12.2001). Напомню ее основные положения:

1. Основные причины паводков, **«вытекающие непосредственно из хозяйственной деятельности лесхозов**, так и не были осмыслены. Все потерялось в словоблудии, некомпетентных оценках и ведомственных домогательствах» (здесь и далее в кавычках без ссылок, цитаты из упомянутой статьи).

2. Решение Верховного Совета о передаче лесосечного фонда государственным лесохозяйственным предприятиям «противоречит конституционным основам, Лесному Кодексу и правительственным решениям», «нарушает законодательную основу пользования лесными ресурсами, создает условия для распространения теневой экономики...». Ведь «...совершенно понятно, что покупку лесосечного фонда и разработку лесосек должен осуществлять субъект предпринимательской деятельности, не имеющий отношения к лесному хозяйству».

3. Государственные лесные предприятия не платят за древесину, получаемую при уходе за лесом. «Потери от этого по Украине за 2000 год составили 32 млн.грн...». Они не платят и налог на лесные земли, нарушая тем самым закон «О предприятиях в Украине». Проекты рубок промежуточного пользования лесхозы не согласовывают с местными советами, а полученную древесину используют без их разрешения, что нарушает закон «О местном самоуправлении в Украине». Органы местного самоуправления не реализуют свое право «ограничивать и останавливать хозяйственную деятельность предприятий» в случае нарушения ими закона «Об охране окружающей природной среды».

4. Объемы лесопользования в Карпатах, «в два-четыре раза меньше по сравнению с соседними странами. Это свидетельствует о несовершенстве нашей законодательной базы, экономических отношений и культуры хозяйствования». «Законотворцы должны осознать, что без гармонизации лесного хозяйства и системы учета и хозяйствования с европейским опытом, разгосударствления управлением хозяйственной деятельностью лесхозов, обоснованного реформирования лесного законодательства, действующей

системы экономических отношений ... невозможно достичь **согласования интересов государства и предпринимателей**. А значит, и улучшения экологического состояния, как в Карпатском регионе, так и других областях».

Очевидно, что основную задачу законодателей А.Бобко видит в согласовании интересов государства и предпринимателей в лесном секторе Украины. Он считает, что в нынешней ситуации интересы частных предпринимателей ущемлены, так как рубки главного пользования проводят гослесхозы. Это приводит к 2-4 кратному «недорубу» карпатских лесов и катастрофическим наводнениям (???). Для того, чтобы понять, явно не аристотелеву логику автора, воспользуемся его советом и обратимся к анализу ситуации в лесном секторе карпатского региона ...

Добрый папаша! К чему в обаянии
Умного Ваню держать?
Вы мне позвольте при лунном
сиянии
Правду ему показать.

Некрасов Н.А.

А.Бобко утверждает, что хозяйственная деятельность гослесхозов, созданных в Карпатском регионе 6 лет назад, является основной причиной паводков. Это ложь. Даже, если бы в последние 6 лет в Закарпатье не срубили ни одного дерева, погодные условия декабря 1998 и марта 2001 года неминуемо привели бы к наводнению с катастрофическими последствиями. Большинство не предвзятых специалистов согласно, что «... утверждение о том, что «беспощадное истребление лесов ... карпатских, приводит к негативным последствиям (т.е. наводнениям М.П.)», есть искусным журналистским приемом, намеренным преувеличением реального состояния проблемы». Парадокс, но эту мысль, сформулировал А.Бобко (ТАК КТО ЖЕ ОБКРАДЫВАЕТ ГОРЫ? ЗН № 25 от 30.06.2000).

Отрицая то, что основной причиной паводков послужили рубки и, тем более, хозяйственная деятельности гослесхозов, я абсолютно согласен с тем, что ситуация в лесном секторе Карпатского региона критическая. Верно и то, что для понимания истоков кризиса необходимо обратиться к прошлому и разобраться в настоящем.

Лесное хозяйство трех карпатских областей в советское время было тесно интегрировано с крупным деревообрабатывающим производством и управлялось Миндревпромом. После приватизации лесозаготовительных и деревообрабатывающих мощностей их отделение от государственного лесного хозяйства стало правовой необходимостью. В общих чертах, проведенная в 1995 году реформа свелась к следующему. Леса, находившиеся в ведении лесохозяйственных комбинатов, передали в постоянное пользование гослесхозам, которые были образованы в системе Минлесхоза Украины. Основные функции распоряжения лесными ресурсами, по закону принадлежащие областным Советам, после ожесточенных боев, были добровольно переданы ими областным администрациям. Последние стали ежегодно распределять лесосечный фонд между желающими. Сотни предприятий и организаций устремились в лес с единственной целью, - заработать быстрее и больше...

На 1996-1997 годы пришелся пик кризиса лесопромышленного комплекса, начавшийся в конце 80-х годов. В наибольшей степени пострадали крупные предприятия, ориентированные на глубокую переработку древесины (плитные, фанерные, лесохимические заводы, целлюлозно-бумажные производства, мебельные фабрики). Это естественно, - именно они в наибольшей степени страдают от дезинтеграции экономики, инфляции, начислений на зарплату, платы за основные фонды, бартера... Типичной реакцией на заблокированные счета крупных производств, явилось создание мелких фирм, работающих на основных фондах должников и производящих что-либо более простое, - доски, черновые мебельные заготовки и т.п. С падением лесопромышленного производства, которое являлось основным потребителем древесного сырья, лесной экспортный потенциал региона искусственно возрос. Значительные различия в ценах, льгота по НДС, отсутствие вывозных пошлин, лицензирования и каких либо иных

ограничений, сделали экспорт особо привлекательным для широкого круга предприятий и предпринимателей. В короткий срок лесной сектор региона полностью переориентировался на западный рынок. Параллельно резко увеличился объем нелегальных рубок, а точнее воровства леса. К числу основных факторов, определивших высокую степень развития данного процесса в Карпатах, следует отнести:

- наличие в лесном фонде ценных пород и сортиментов, пользующихся неограниченным спросом и имеющих высокую цену на международных рынках;
- близость к международным потребителям;
- появление в процессе реформы лесов, не имеющих эффективного собственника и фактически не охраняемых (леса аграрных предприятий);
- высокий уровень безработицы и низкий уровень легальных доходов населения;
- не эффективную реализацию полномочий государства по распоряжению, пользованию и контролю за лесными ресурсами.

Подчеркну, в Карпатском регионе фактически реализована, та схема ведения лесного хозяйства, которая предлагается А.Бобко в качестве идеала: лесосечный фонд распределяют местные власти, достается он в основном частным лесопромышленникам, доля гослесхозов в общем объеме главного пользования не значительна. На остальной территории страны управление большей частью лесов централизовано. Лесное хозяйство, включая лесозаготовки, ведется специализированными государственными предприятиями под управлением Госкомлесхоза, практически без вмешательства местных властей в хозяйственную деятельность. Чтобы оценить все «преимущества» предложений А.Бобко достаточно сравнить экономические показатели за 2000 год лесного хозяйства Закарпатской и Черниговской областей.

**Сравнение результатов ведения лесного хозяйства в государственных лесах
Украины при различных типах управления**

Показатели	Области	
	Закарпатская	Черниговская
1. Фактическая заготовка при главном пользовании в лесах Госкомлесхоза, тыс.кбм	507.8	403.8
2. Заготовлено гослесхозами, %	12.6	100
3. Попенная плата, тыс.грн	3770	3456.9
4. Затраты бюджета на ведение лесного хозяйства, тыс.грн	3810.7	2015.3
5. Налоговые платежи гослесхозов, тыс.грн	7651.8	18726.2
6. Экспортировано лесопroduкции с территории областей, млн.грн	193.3	21,0
в том числе круглого леса, млн.грн	19,5	9,1
7. Выявлено нелегальных рубок, тыс.кбм		
в лесах Госкомлесхоза	7,1	1,1
в лесах других лесопользователей	15,5	4,4

При меньшем объеме рубок и более низкой ценности древесины, в Черниговской области ассигнования бюджета на ведение лесного хозяйства полностью покрываются попенной платой за древесину, бюджеты всех уровней получают почти в три раза больше налоговых платежей, объем нелегальных рубок относительно не велик. Единственным и весьма сомнительным преимуществом Закарпатья является экспорт лесопroduкции, львиная доля которого приходится на высокосортный пиловочник с низкой степенью обработки. Чтобы в полной мере оценить эффективность регионального (Закарпатье) управления лесами и ведения лесного хозяйства полезно учесть следующие факты и доводы.

1. Распоряжаясь лесными ресурсами, местные администрации ни разу вовремя не распределили лесосеки между заготовителями. По закону это должно быть сделано в октябре, предшествующего рубке года, с тем, чтобы осталось время для подготовки деленок к рубке, определения путей трелевки и вывоза древесины. После реформы,

карпатские лесозаготовители узнают о том, где им предстоит рубить лес в январе-феврале, а это значит, что оптимальный для рубки зимний период потерян, деревообрабатывающие мощности простаивают без сырья, экономика, экология и социальная сфера региона несут потери.

За последние 6 лет в Закарпатской области сменилось три губернаторских команды. Каждая из них проводила свою лесную политику и имела свои симпатии среди лесопромышленников, которые проявлялись при распределении лесосечного фонда. Отсутствие преемственности и последовательности в управлении лихорадило лесной сектор и, что самое главное, отталкивало инвесторов, без привлечения которых лесную промышленность региона не возродить. Следовало бы прислушаться и к периодически появляющимся в прессе свидетельствам того, что симпатии местного руководства далеко не всегда бескорыстны. Вспомним, уведомление А.Бобко о том что «лесозаготовителям приходится платить наличными еще 3 доллара США за каждый кубический метр древесины.»(И вновь о судьбе горных лесов, или вторжение на «белом коне» ЗН № 28 (352) август 2001). Парадокс, но спустя 4 месяца он же утверждает, что попытка Верховного Совета изменить ситуацию, «создает условия для распространения теневой экономики».

2. Логика развития производительных сил лесоперерабатывающего комплекса Карпат требует создания и поддержки крупных предприятий, которые способны обеспечить глубокую переработку древесины. В Закарпатье их не много. В основном это акционерные общества со 100% или значительной долей иностранного капитала (Яворник, Фишер, Стен, Бруно, Ено-Меблі, Сіо-К, Проза и ряд других). В 2000 году на долю 20 крупнейших лесопромышленных и лесоторговых частных предприятий области пришлось около 40% совокупного экспорта. Несмотря на справедливые нарекания к работе некоторых из них, именно крупные фирмы создают рабочие места, наполняют местные бюджеты, инвестируют развитие глубокой переработки. Менее 3% экспортных поступлений в Закарпатье пришлось на долю гослесхозов (в Черниговской области около 75%). Остальные экспортные доходы, а это около 20 млн.\$, разделили между собой более 400 фирм и 250 частных предпринимателей, причем на долю последних пришлось около 7.5 млн.\$.

Основные беды лесного сектора области создаются представителями последней, наиболее многочисленной группы экспортеров (мелкие фирмы и физические лица). Большинство из них работает при льготном налогообложении (единый или фиксированные налоги, предпринимательские патенты и спецпатенты), широко использует теневую методологию, а следовательно бюджеты практически не наполняет. Такая система работы позволяет достичь чудесной «эффективности», в принципе недоступной для легальных производителей. К примеру, закарпатский «підприємець, який орендує 0,04 га землі, без лісозаготівельної бригади, не платячи нікому зарплати, зумів продати біля 12 тисяч кубиків лісу на півтора мільйона гривень і сплатити при цьому податків 4,5 тисячі. І без ніякого обліку. За звичайних умов податки б становили близько 500 тисяч гривень.» (Олекса ЛІВІНСЬКИЙ, “Старий Замок”). Подобного рода примеров в региональной прессе десятки, а это только вершина айсберга.

Гослесхозы работают легально, платят все налоги, делают вложения в развитие инфраструктуры и социальной сферы. Их экспортные доходы идут исключительно на финансирование неприбыльной лесохозяйственной деятельности и приобретение техники. Уместно вспомнить, что при разделе имущества комбинатов лесхозы практически ничего не получили. Частные заготовители платят налогов на порядок меньше. Их деятельность далеко не всегда прозрачна и легальна, а доходы, за редчайшим исключением, направляются куда угодно, но только не на развитие лесного хозяйства, лесной и социальной инфраструктуры. Между тем, контролируют их на порядок меньше, чем гослесхозы. Конституция требует, чтобы производства всех форм собственности находились в равных условиях. В лесном секторе Карпат, ни о каком равенстве, сегодня говорить не приходится. Интересы государственных предприятий и государства в целом явно ущемлены, но..., по мнению А.Бобко, недостаточно сильно.

3. Выявленные в Закарпатье объемы нелегальных рубок минимум в 4-6 раз меньше фактических. Низкая эффективность борьбы с этим злом, по мимо прочего, вызвана не

верным распределением функций по управлению лесами. Казалось бы, кто распоряжается, тот должен контролировать выполнение распоряжений и нести ответственность за их результат. Однако, по действующей в Карпатах схеме распоряжаются областные администрации, а контроль и ответственность возложены на органы лесного хозяйства, реальные возможности которых воздействовать на ситуацию крайне ограничены: не они выделяли лесосечный фонд, не они заключали контракты... Постоянные обращения в областной центр по поводу нарушений - тоже не выход: долго, не эффективно, а часто бесполезно, - не секрет, что интересы многих лесозаготовителей лоббируются представителями власти.

Следует учитывать и то, что нелегальную заготовку обычно осуществляют местные жители, которые идут на нарушение закона потому, что не имеют другой возможности заработать. В тяжелейших и опасных условиях, они фактически за гроши рубят государственный лес, для того, чтобы прокормить семью и детей, которые государству вроде бы тоже не чужие. Попытки привлечь их к ответственности обычно ни к чему не приводят, - взять с них нечего и срок давать по закону не за что. Заказчики и организаторы воровства лесной охране не по зубам, хотя бы потому, что с бензопилой и топором в лес они не ходят. Добиться прогресса в борьбе с «мелкими хищениями в особо крупных размерах», можно только с помощью согласованных усилий силовых структур, таможенной и налоговой служб, а так же лесной охраны. Все возможности для этого у государства имеются, было бы желание.

4. При всех разногласиях, лесоводы, геоботаники и экологи единодушно считают, что в горных лесах Карпат надо широко внедрять выборочную систему хозяйства. Однако эта система требует профессионального подхода к отбору деревьев в рубку на протяжении многих десятилетий. Глупо надеяться на то, что временные лесопользователи способны выполнить это требование. Выборочные рубки в исполнении «субъектов предпринимательской деятельности, не имеющих отношения к лесному хозяйству» сведутся к валке лучших деревьев. Последствия подобного «самовольно-приисково-выборочного» хозяйства все желающие могут оценить, побывав в колхозных лесах региона. Цивилизованное выборочное хозяйство и существующая в Карпатах система лесопользования не совместимы, по определению.

Оценивая ситуацию в целом, убеждаешься в том, что опасения А.Бобко о распространении теневой экономики в лесном секторе региона несколько запоздали. В этой связи, решение Верховного Совета нарушить сложившиеся теневые схемы и упорядочить управление лесопользованием выглядит вполне логичным. И уж, конечно, оно конституционно, законно и принято без всякого «инициирования» со стороны лесхозов. Лесной Кодекс прямо указывает на то, что «Постійні лісокористувачі (в данном случае гослесхозы) мають право:... на першочергове спеціальне використання у встановленому порядку лісових ресурсів (то есть заготовку леса при главном пользовании)».

«Зато читал Адама
Смита
И был глубокий эконо-
м, То есть умел судить о том
,
Как государство богатеет,
И чем живет...»
А.Пушкин

А.Бобко, будучи экономистом (закончил университет марксизма-ленинизма в 60-х годах) много внимания уделяет финансовым проблемам лесного хозяйства. Его основные идеи радикально рыночны: лесное хозяйство должно быть самоокупаемым (1); гослесхозы должны платить за древесину полученную в ходе рубок связанных с уходом за лесом (2); лесные земли должны облагаться налогом (3); объемы рубок необходимо резко увеличить, прежде всего в Карпатах (4).

Замечу, что представление о том, что лесное хозяйство убыточно для государства, ошибочно. Оно действительно датируется бюджетом, в частности, в 2000 выделено 68.8 млн.грн. Однако 33.6 млн.грн были возвращены бюджету в виде платы за ресурсы, а еще 164.2 млн.грн в виде налоговых платежей. В последние годы делается все возможное, чтобы уменьшить зависимость отрасли от бюджета. О результатах свидетельствуют цифры, - в 80-х годах бюджет покрывал около 60% затрат на лесное хозяйство, в начале 90-х – более 80%, а в 2000 году только 25%. Бюджетные средства в основном используются на ведение лесного хозяйства в Степных областях и Крыму, на поддержку предприятий других областей, не имеющих возможностей для самостоятельного заработка (заповедники, предприятия ведущие хозяйство в лесах, где рубка запрещена), на лесоразведение и защиту лесов, на финансирование организаций, выполняющих функции, обеспечивающие поступательное развитие отрасли (инвентаризация, проектирование, наука, образование и др.). Безусловно, возможности повышения экономической эффективности лесного хозяйства далеко не исчерпаны. Необходимо навести порядок в Карпатских областях, упорядочить финансовые потоки, усовершенствовать хозяйственный и налоговый механизм, создать действенные стимулы для работников. После появления в сельских регионах возможности найти альтернативную работу, видимо придется резко сокращать численность постоянных работников гослесхозов и переходить к выполнению сезонных лесохозяйственных работ на контрактной основе, что экономичней. Все это будет сделано, но не сиюминутно...

Одним из основных источников вне бюджетных средств гослесхозов является древесина от рубок, связанных с уходом за лесом. Законодатель освободил их от платы за этот ресурс, но прямо указал на то, что средства от ее реализации должны использоваться для покрытия затрат на лесное хозяйство, что и делается на практике. Если лишить лесхозы данного источника дохода, то образовавшийся дефицит (согласно А.Бобко - 32 млн.грн) придется покрывать из бюджета.

Более чем странно выглядит предложение о взимании налога на лесные земли. Известно, что любая система налогообложения должна отвечать требованиям равенства, простоты и одноразовости. В качестве базы формирования лесных налогов и платежей могут использоваться земля, запас и прирост древесины, объем лесозаготовок или право на их осуществление. Согласно принципа одноразовости, нельзя несколько раз облагать налогом один и тот же элемент стоимости, поэтому налоговые платежи, сформированные на различной базе являются взаимоисключающими. Другими словами, если вводить налог на лесные земли необходимо отказываться от попенной платы за лесосечный фонд. Прежде чем предлагать подобное решение, следует вспомнить о том, что половина лесного фонда Украины исключена из эксплуатации, а среди эксплуатационных лесов преобладают средневозрастные древостои; о том, что денежная оценка лесов методически сложная, длительная и дорогостоящая процедура; о том, что лесному хозяйству и так остро не хватает средств на обновление машинного парка, строительство дорог, увеличение оплаты труда (средняя зарплата по отрасли 250 грн.), проведения уходов за лесом... Где брать деньги на дополнительный налог? Из бюджета?

Особенности лесного хозяйства всем известны, - растянутость производственного цикла, высокая общественная значимость функций растущего леса, низкая норма прибыли. Учитывая их, в цивилизованных странах, особенно лесодефицитных, создают льготные условия для предприятий и частных лиц, занятых выращиванием леса. Специфические лесные налоги вводятся здесь не дополнительно к обычным, а вместо них, что служит цели выравнивания условий работы в разных сферах. А.Бобко предлагает идти другим путем. С одной стороны он ратует за самофинансирование государственного лесного хозяйства, а с другой предлагает лишить его источников вне бюджетного дохода и обложить дополнительными налогами. Парадокс?

Для повышения доходов лесного хозяйства и пополнения бюджетов А.Бобко рекомендует универсальное средство, - рубить, рубить и еще раз рубить. Формальные расчеты показывают, что он прав. Украина действительно может почти удвоить объем лесозаготовок без ущерба своему сырьевому потенциалу. Вопрос в том, что она при этом получит? В настоящее время, основным резервом увеличения лесопользования является

порослевой, низко качественный и маломерный лес, на который нет спроса. Это не удивительно: целлюлозного производства в стране практически нет (Херсонский и Измаильский ЦБК демонтированы, мощности Жидачевского, по сравнению с потребностями страны и наличным сырьем, мизерны), в целях энергетики древесина используется крайне ограничено, основные мощности по выпуску древесных плит утрачены, либо простаивают. Рубка без реализации, это пресловутое «производство ради производства». В рыночной экономике никто не станет рубить лес, пока не заключен контракт на его продажу. Конечно убаюкивая общество средними цифрами, можно вместо плохого леса рубить хороший. Однако, при этом надо быть готовым к скорому возникновению в Украине российской ситуации, когда «леса много, а рубить нечего». Другой стороной той же проблемы, характерной для Карпат, является недоступность значительной части лесного фонда из-за отсутствия дорог и средств на их строительство. Легко представить, что произойдет, если в течении ряда лет все виды рубок проводить только в доступных местах, а лесосеку и объемы рубок, связанных с уходом за лесом, рассчитывать по всему лесному фонду области.

«Хуже порчи и лишая - мыслей западных зараза.
Пой, гармошка, заглушая саксофон - исчадь
джаза»

И.Бродский

Воспользуемся рекомендациями А.Бобко и обратимся к европейскому опыту организации и ведения хозяйства в государственных лесах.

Подходы к управлению лесами в цивилизованных странах имеют много общего. Роль государства в лесном секторе сводится к выполнению функций **нормирования** (законотворчества), **надзора** (контроля), **собственника и поддержки**. Функция нормирования заключается в разработке лесной политики и подготовке законов и нормативов, обеспечивающих ее реализацию. Надзорная, - сводится к обеспечению выполнения норм законодательства. Выполнение функции собственника предполагает ведение лесного хозяйства, распоряжение лесами и доходами от их эксплуатации. Функция поддержки объединяет виды деятельности, обеспечивающие условия для устойчивого управления лесами на длительный период (образование, наука, инвентаризация, информационное обеспечение и т.п.).

Выполняя функции нормирования и надзора, государство выступает как субъект высшего, государственного (публичного) права. При ведении хозяйства в своих лесах оно является субъектом частного права и рассматривается наравне со всеми другими субъектами действующими в лесном секторе. Признавая двойственную роль государства, европейские страны выработали ряд принципов, которые положены в основу формирования государственных институтов, отвечающих за леса. Основные из них:

- Функции государства должны быть разделены между разными организациями. Особо важно отделение функций нормирования и контроля от функций собственника;
- Действия государственных органов власти должны быть открытыми, понятными и справедливыми;
- Различные государственные органы не должны выполнять одни и те же функции.

Безусловно, вопрос о разграничении государственных полномочий должен решаться с учетом национальных особенностей страны, таких как лесистость, структура собственности на леса, роль лесного сектора в экономике, исторические традиции.

При всем многообразии, спектр национальных решений по организации хозяйства в государственных лесах сводится к двум основным типам, - «европейскому» и «российскому».

В подавляющем большинстве европейских стран, имеются департаменты лесного хозяйства при тех или иных министерствах (либо самостоятельные агентства, комитеты, службы, министерства), независимые и не многочисленные службы надзора с региональными представительствами, а так же хозяйственные структуры, реализующие

интересы государства как собственника. Примером таких структур, являются холдинги Lasy Panstwowe (Польша), Lesy Ceske Republiky (Чехия), Lesy Slovenskej Republiky (Словакия), а также акционерные компании со 100% государственным капиталом LVM (Латвия), OBF (Австрия) и др.. В рамках законодательства, государственные лесные предприятия имеют право **владеть, распоряжаться и пользоваться** доверенными им лесами. Они могут самостоятельно определять формы территориальной организации производства, способы заготовки и направления использования лесопроductии, устанавливать цены, принимать и корректировать планы ведения лесного хозяйства. В отличие от А.Бобко, западные законодатели считают, что государственные леса имеют общенациональное значение и поэтому должны управляться централизованно. Местные органы власти получают свою часть налогов, но не вмешиваются в хозяйственную деятельность. Во многих странах, внутреннее территориальное деление государственных лесных предприятий не совпадает с административным. К примеру, региональных дирекций в холдинге «Государственные леса Польши» и лесных районов в Эстонском центре хозяйственного управления государственными лесами, значительно меньше, чем воеводств и уездов. Государственные лесные предприятия европейских стран сами определяют форму реализации древесины. Подавляющее большинство предпочитает продавать заготовленный лес в круглом виде. Заготовка осуществляется либо собственными силами, либо частными бригадами, работающими по контракту. В некоторых странах (Эстония, Латвия) часть лесосечного фонда продается на корню с аукционов и по долгосрочным договорам. В Венгрии, где государственные компании владеет лесопромышленными мощностями, определенная доля заготовленной древесины направляется на переработку.

Суть российских реформ свелась к попытке возврата к системе казенного лесного хозяйства, существовавшей до революции. Этапы преобразований полностью совпадают с рекомендациями А.Бобко: государственным предприятиям законодательно запрещено заниматься заготовкой и переработкой древесины, федеральная служба лесного хозяйства расформирована, основные функции управления переданы в регионы, леса передаются в долгосрочную аренду (концессию) крупным лесопромышленникам или продаются на корню. Результаты реформирования впечатляют: по самым скромным оценкам 20-30% российского леса заготавливается нелегально (в России воруют леса в несколько раз больше, чем заготавливают в Украине); лучшие леса уничтожаются ударными темпами; государственные лесные и лесопромышленные предприятия бедствуют; лесное хозяйство в целом убыточно; роль России на мировых лесных рынках упала до невиданно низкого уровня; конфликты в сфере лесных отношений обострены до предела.

Продажа на корню и аренда (концессия) государственных лесов характерны для стран имеющих избыток лесных ресурсов, ведущих в целом экстенсивное лесное хозяйство силами частного капитала (Россия, Канада, Латинская Америка, Африка). Почему же А.Бобко, последовательно и правильно отстаивающий идею интенсификации лесопользования в лесодефицитной Украине, навязывает подобные решения нашим законодателям, причем под видом европейского опыта? Неужели он не знает, что еще в 19 веке российские лесоводы оценивали аренду и концессию, как самый «дурной и убыточный» способ управления лесами? Опять парадокс...

Очевидно, что запрет на проведение лесозаготовок силами гослесхозов разделяет единый цикл лесовыращивания на два не равных этапа. Ответственность за длительный и затратный этап создания и выращивания леса А.Бобко предлагает возложить на государственные предприятия и бюджет, а чаще всего единовременный и прибыльный этап сбора и реализации урожая отдать коммерческим структурам. К чему приводит внедрение в жизнь подобного предложения видно по опыту Карпатского региона и России. В дополнение заметим, что отделение лесного хозяйства от лесозаготовок и отнесение последних к лесопромышленной деятельности, это атавизм советского времени. Цикл выращивания леса един и неделим. Он естественно включает в себя этап сбора урожая, точно также как цикл выращивания пшеницы или любой другой продукции растениеводства. В этой связи уместно напомнить афоризм классика лесного дела Г.Морозова о том, что «рубка леса – синоним лесовосстановления», а также

вспомнить о том, что по международной классификации видов хозяйственной деятельности, кстати, принятой Украиной, лесозаготовка относится к лесному хозяйству, а не к лесной промышленности.

Вполне естественно, то, что некоторые лесопромышленники советской школы, ныне ставшие крупными бизнесменами, ощущая недостаток сырья и вынужденные за него платить, с ностальгией вспоминают советское время, когда лес фактически был в их распоряжении и имел символическую цену. Правда, с их нынешней точки зрения, социализм имел и ярко выраженные недостатки, в лице ОБХСС, партийного контроля, а также советского менталитета, позволявшего простому рабочему или журналисту безпардонно интересоваться откуда квартиры, виллы, джипы и тому подобные излишества, при полном развале производства. Сегодня они предлагают взять «лучшее» из обеих систем: государственное лесное хозяйство оставить при социализме, на шее налогоплательщика, запретив ему всякую деятельность приносящую прибыль, обложив налогами и контролирующими органами, а лесную промышленность отпустить на вольные рыночные хлеба, обеспечив при этом правом получения древесины в требуемом количестве и по символическим ценам. Им схема А.Бобко безусловно понравится. Сочувствую, но подобная химера не жизнеспособна и мечтать о ее появлении не продуктивно.

Нам вместе жить и наблюдать
Одну картину:
Умом Россию не понять
И Украину

Шершевский Л.

Возможно, с последним выводом я поспешил. Опыт показывает, что на благодатной украинской земле могут прижиться и длительно существовать самые невероятные и самые неэффективные для страны схемы управления. Вспомним, к примеру, как законодатель в 1994 году реализовал функции собственника применительно к основному лесному массиву страны, исторически находившемуся в ведении специализированных органов лесного хозяйства. Прежде всего, он отдал эти леса в «постоянное пользование» 250 государственным предприятиям, которые юридически самостоятельны. Фактически эта самостоятельность мнимая, так как деньги, выделяемые бюджетом на лесное хозяйство, предприятия получают от Госкомлесхоза, который их жестко контролирует. Директора лесхозов работают по контракту с Председателем Комитета и надо признать, это ограничивает их свободу. Органам местной власти даны основные полномочия по распоряжению лесами: они передают их в постоянное или временное пользование, распределяют участки леса, отведенные в главную рубку, сдают лес в аренду... Полномочия местных советов разного уровня действуют в границах их территорий и поэтому перекрываются. Цены на древесину на корню определяются Кабинетом Министров с подачи Министерства экономики, но без всякой связи рыночными ценами на лесопroduкцию и реальными условиями заготовки и доставки. Функции контроля многократно дублируются. Они возложены на Кабинет Министров, Министерство охраны окружающей среды (ныне МПР), Госкомлесхоз и все его структуры и предприятия, работники которых имеют статус государственной лесной охраны, Верховный Совет, Советы всех уровней (кроме сельсоветов), региональные органы исполнительной власти. К этому перечню следует добавить налоговую инспекцию, КРУ, прокуратуру, пожарную охрану, санэпидемслужбу...

Можно ли эффективно хозяйствовать в лесу, если выращивают его одни, распоряжаются урожаем другие, цены устанавливают третьи, а контролирует все? В мировой практике подобных примеров нет. Но в Украине с этой задачей, не без издержек, но справились, прежде всего, благодаря национальному менталитету, в котором наряду с «хозяйской» хваткой и хитринкой, заложены недоверие к решениям государства и привычка рассчитывать только на свои собственные силы. Честь и хвала тем представителям региональной власти, министерским чиновникам и руководителям лесных

предприятий, которые смогли прожить эти смутные годы и сохранить производство, ориентируясь в своей работе на здравый смысл, а не на букву не совершенных и не согласованных законов, устаревших еще до принятия. Благодаря им, государственное лесное хозяйство выжило и развивается, чего не скажешь о многих других отраслях экономики. Существующие ныне в лесном деле недостатки и противоречия многочисленны, но не смертельны. Разрушать из-за них централизованную систему управления государственным лесным хозяйством, как того желает А.Бобко, все равно, что в январские морозы, осерчав на блох бросать в костер шубу.

На мой взгляд, одна из главных ошибок авторов действующего законодательства заключается в том, что, пойдя на поводу у «Закона о местном самоуправлении», они разделили полномочия управления каждым конкретным участком и урочищем в государственных лесах между десятком различных субъектов. Образно говоря, «лесной пирог» в Украине поделен и кусками, и слоями, тогда как в цивилизованном мире принято резать его только кусками. Почему бы, в этой связи, не присмотреться внимательней к опыту Польши, где 80% лесов страны переданы единственному государственному холдингу, который в **рамках закона**, реализует все полномочия государства, как собственника, в том числе распоряжается лесами и лесными ресурсами? Внутренняя структура этого предприятия аналогична структуре Госкомлесхоза Украины, - существует генеральная и 17 региональных дирекций, надлесничества (аналог лесхозов) и лесничества. Полномочий у директора надлесничества в составе холдинга, значительно больше, чем у директора нашего, юридически самостоятельного, лесхоза. Проведение реформы по польскому образцу позволит государственному лесному хозяйству Украины сохранить все свои достижения, получить необходимые полномочия по распоряжению лесами и избавиться от справедливой критики по поводу совмещения в одном юридическом лице законодательных, контрольных и производственных функций.

Подчеркну, что предлагаемые изменения на руку и лесной промышленности, которая в лице государственного холдинга получит крупного и надежного партнера, способного обеспечить гарантированные, долгосрочные поставки сырья. Пострадает только теневой сектор, ныне специализирующийся на перепродаже за границу круглого леса и лесоматериалов с низкой степенью обработки. Лесоводы прекрасно понимают, что создание и развитие целлюлозно-бумажной и мебельной промышленности, производства фанеры, плит, деревянных конструкций и пиломатериалов задача государственной важности. Безусловно, перспективным лесопромышленным предприятиям надо обеспечить льготные условия для развития, но не путем поставок дешевого леса, а за счет низко процентных кредитов и налоговых льгот. Конечно, совершенно не приемлемой является нынешняя ситуация, когда при равных ценах, экспорт круглого леса выгодней, чем продажа внутреннему производителю, из-за возврата НДС. Подобная мера поощрения экспорта типична для стран продающих продукцию с высокой долей добавленной стоимости (станки, машины, электроника). В условиях Украины, экспортирующей в основном сырье, она действует с точностью до наоборот.

В своих публикациях А.Бобко утверждает, что некие «властные лица» с целью достижения «корпоративных интересов», следуя «концепции единого хозяина» стремятся подчинить себе все леса Украины. Я не плохо знаю лесное хозяйство, но не понимаю о ком речь? Леса Украины, безусловно, могут и должны быть разделены между многими хозяевами, но у каждого конкретного участка леса хозяин должен быть один, полномочный и ответственный. В нынешней ситуации, мне кажется целесообразно выделить в лесном фонде страны леса государственного (Госкомлесхоз, заповедники и нац.парки МПР, Минобороны) и местного (аграрные предприятия) значения. Всю полноту власти по отношению к лесам местного значения (это 2 млн.га или 26% всех лесов), включая право передавать их в собственность и постоянное пользование, следует передать региональной исполнительной власти. Леса государственного значения должны управляться централизованно.

«...Чтобы не нарушить, не
расстроить,
Чтобы не разрушить, а
построить...»

В.Высоцкий

А.Бобко прав в том, что законодательство Украины требует кардинального изменения, причем не только лесное, но и налоговое, таможенное, уголовное, природоохранное. Как и многие законы, принятые в первые годы существования государства, Лесной Кодекс и развивающие его нормативы наследуют положения советского права, сложившегося в другой стране и в другой экономической системе. В 1994 году, министр лесного хозяйства, представляя ЛК в Верховном Совете, прямо заявил, что это документ временный, который надо пересматривать сразу вслед за принятием Конституции и внесения поправок в основные законы государства. Никто не предполагал тогда, что этот процесс растянется на 7 лет. Большинство постсоветских стран, достигших прогресса на пути рыночных реформ, успели за это время обновить законодательство, в том числе и лесное, 2-3 раза.

После недавнего принятия Земельного Кодекса впервые за много лет появилась реальная возможность внести изменения в лесное право Украины, а значит и в структуру управления, и в хозяйственный механизм. Процесс это крайне сложный и ответственный. В обществе, появились влиятельные силы, имеющие собственные, часто противоположные, интересы в лесном секторе и собственные взгляды на его развитие. Лесные проблемы находятся в сфере внимания многих политических партий Украины... Найти решения в равной мере удовлетворяющие зеленых и лесопромышленников, центр и регионы, коммунистов и представителей крупного капитала, руководителей лесных предприятий и горожан - любителей природы не просто, но можно. Нужен открытый диалог, в ходе которого должна родиться понятная и взвешенная национальная лесная политика, скоординированная по целям, задачам и приоритетам, защищающая стратегические интересы государства и общества в целом.

Об очередном варианте реформы лесного хозяйства. Шутят ли физики ?

М.Попков, Научно-информационный центр лесопользования

Президент Украины Леонид Кучма поручил межведомственному аналитическо-консультативному совету по вопросам развития производительных сил и производственных отношений провести широкое обсуждение стратегических направлений реформирования лесного хозяйства...Как передает *«Интерфакс-Украина»*, такое поручение президент отдал после того, как заместитель главы межведомственного совета Игорь Юхновский проинформировал Л.Кучму о результатах проведенного исследования о перспективах развития лесного хозяйства.

<http://rus.for-ua.com/news/2003/03/24/154514.html> 15:45

В начале 2003 года увидела свет книга «Лесное хозяйство Украины: проблемы и перспективы», подготовленная авторским коллективом Межведомственного совета по вопросам развития продуктивных сил и производственных отношений под редакцией академика НАН Украины И.Р. Юхновского. Основные выводы, приведенные в данной работе, размножены в виде отдельной брошюры «Лесное хозяйство Украины: стратегия развития», которая положена в основу предложений по реформированию лесного хозяйства, переданных в Кабинет Министров и Верховный Совет Украины.

Работа авторского коллектива под руководством Юхновского И.Р. является первой попыткой систематического анализа состояния и проблем лесного хозяйства Украины. Предыдущие работы подобного плана были подготовлены до выхода Украины из состава СССР и безнадежно устарели. Приведенные оценки даны с позиции независимых экспертов, не имеющих специального лесохозяйственного образования, но владеющих методологией статистических и экономических исследований. Предметом анализа явилась разноплановая и трудно доступная статистическая информация, характеризующая состояние лесов, динамику лесопользования, экономику лесного хозяйства, межотраслевые связи, динамику экспорта – импорта и многое другое. Комплексный подход к проблеме, независимость оценок, применение не традиционных для лесного хозяйства методов анализа и представления информации, априори делают работу методически интересной и полезной. Однако, знакомясь с ней, любой профильный специалист наталкивается на множество ошибочных цифр и трактовок, которые заставляют усомниться в объективности сделанных выводов и обесценивают работу в ее прикладной части.

Ниже приводится краткий анализ основных выводов и предложений, изложенных в обсуждаемых работах. Жирным курсивом выделены цитаты из брошюры «Лесное хозяйство Украины: стратегия развития», многие из которых использованы И.Р.Юхновским в докладных записках, переданных в Министерство финансов и Комитет Верховного Совета по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы.

Какое бы качество вы ни захотели оценить, всегда найдутся, по меньшей мере, три противоречивых критерия его оценки.

Физики шутят

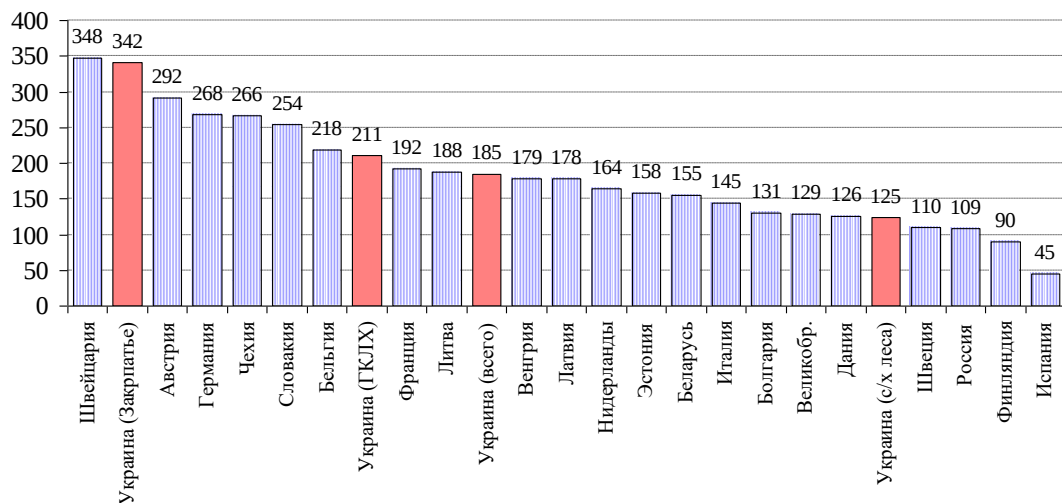
Леса Украины являются слишком изреженными, истощенными, низко полнотными, они характеризуются низким средним запасом насаждений на гектар – 186 кубм/га и

очень низким запасом спелых и перестойных насаждений – 242 км/га. Остается неизменной тенденция преобладания объемов товарной древесины, заготовленной путем промежуточного пользования – 54.2%, над объемами древесины заготовленной в порядке рубок главного пользования – 45.8%. Это свидетельствует о через мерности рубок ведения лесного хозяйства, особенно санитарных рубок. Больше 35% объемов заготовленной ликвидной древесины непригодны для промышленной переработки (дрова). Фактические показатели значительно ниже нормативных. Вклад лесной отрасли в экономику страны незначителен, а вред, нанесенный лесам через мерными рубками, может привести к экологической катастрофе.

Анализ фактического материала, характеризующего состояние лесов и интенсивность лесопользования в Украине и других Европейских странах, позволяет отметить следующее:

- По среднему запасу лесов (км/га) Украина опережает такие страны, как Финляндия, Швеция, Дания, Болгария, Италия, Эстония, Латвия, Венгрия (рис.1). Средние запасы в лесах Госкомлесхоза выше, чем в Литве и Франции. Средние запасы в лесах Госкомлесхоза в Закарпатской области одни из самых высоких в Европе (несколько меньше средних запасов лесов Швейцарии, но выше, чем в Австрии, Германии, Чехии и Словакии)

1. Средние запасы насаждений некоторых европейских государств, м3/га

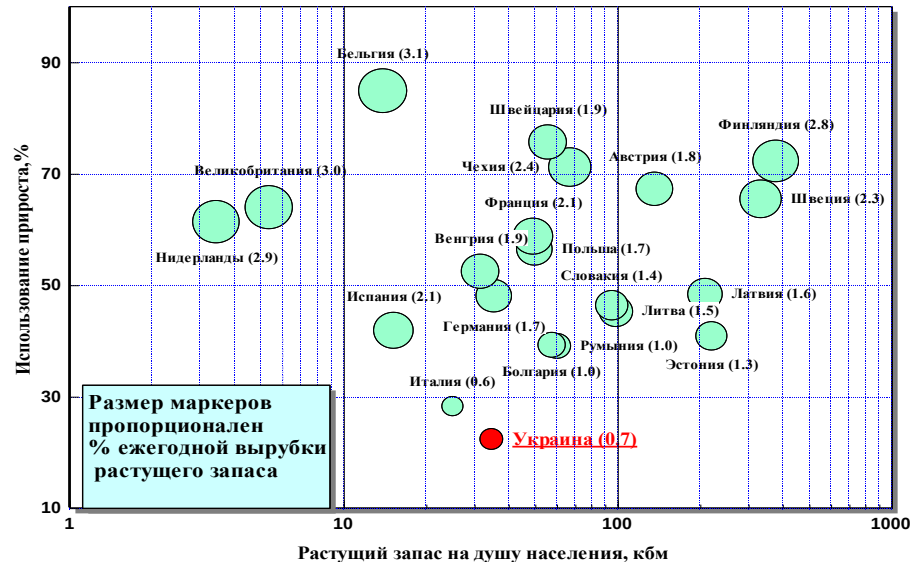


- Интенсивность лесопользования, определяемая по степени использования текущего прироста и % ежегодной вырубке растущего запаса в Украине одна из самых низких в Европе (рис.2). В Украине в течении года вырубается только 0.7% растущего запаса, в то время как в Швейцарии ежегодный объем рубки составляет 1.9% растущего запаса, Чехии – 2.4%, Финляндии – 2.8%, Англии и Бельгии 3 и 3.1% соответственно. Степень использования прироста в большинстве стран Европы находится в диапазоне 45—75%. В Украине она около 25%.

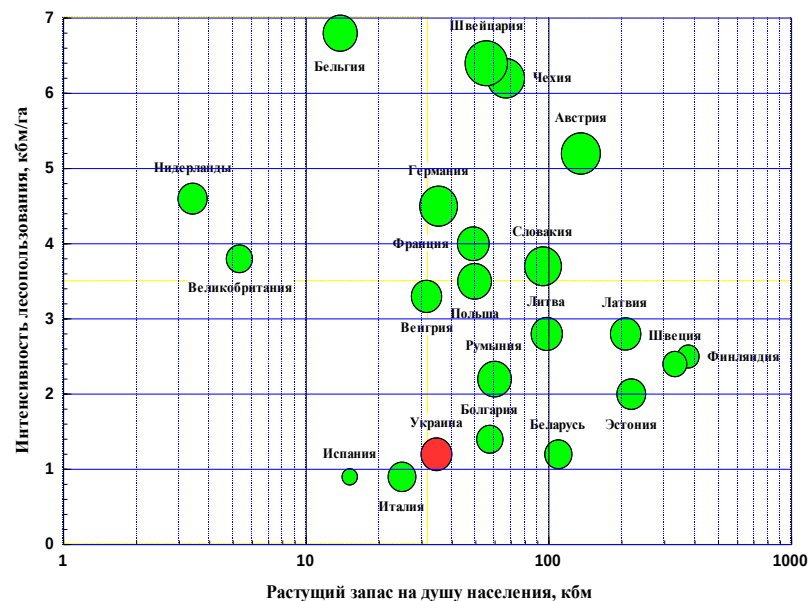
- По объему заготовки древесины с гектара лесной площади (около 1 км/га) Украина занимает одно из последних мест в Европе. В Польше, Литве, Латвии рубят в три, в Германии в четыре, в Австрии, Чехии, Швейцарии в пять-шесть раз больше. Во многом, за счет низкой интенсивности лесопользования Украине в период с 1956 по 1996 год удалось более чем удвоить запасы растущего леса.

- Высокий процент заготовки древесины в ходе главного пользования объясняется тем, что более 50% лесов Украины выведены из эксплуатации. Главное пользование в

2. Лесообеспеченность и интенсивность лесопользования в странах Европы



3. Интенсивность лесопользования и лесообеспеченность в странах Европы



них запрещено действующим законом. В связи с процессами естественного старения состояние этих лесов заметно ухудшается. Как следствие растут объемы санитарных и лесовосстановительных рубок, в ходе которых заготавливается преимущественно низко сортная, дровяная древесина. Следует отметить, что во многих европейских странах (например, в Польше) объемы промежуточного пользования больше, чем главного.

- Средневозрастные насаждения Украины, по мнению специалистов, в том числе зарубежных, перегущены и требуют проведения значительно более интенсивных рубок ухода. Однако, в связи с отсутствием сбыта маломерной

древесины (на Украине фактически нет целлюлозного производства) и высокой стоимостью работ в требуемых объемах они не проводятся. Избыточная густота древостоев в возрастном диапазоне 20-50 лет ведет к интенсивному естественному отпаду в более старших возрастах, резко повышает риск их повреждения ветровалами и снеголомами.

- Наблюдаемое в Украине снижение выхода деловой древесины при рубках главного пользования объясняется: во-первых, снижением качества поступающих в рубку лесов (для многих типов насаждений на Украине установлены не обоснованно высокие возраста рубки, в связи с чем, в рубку отводится большое число деревьев пораженных стволовой и комлевой гнилью); во-вторых, внутренней структурой потребления (отсутствие спроса на балансовую древесину вынуждает учитывать и реализовывать ее как технологические и топливные дрова). Выход пиловочника при рубках главного пользования в Украине такой же, как и в государственных лесах Польши.

Приведенные факты свидетельствуют о том, что авторы «Стратегии развития лесного хозяйства» тенденциозно и не профессионально подошли к оценке результатов ведения лесного хозяйства в Украине. На мой взгляд, в тех случаях, когда серьезные обвинения готовятся заранее и используются в качестве обоснования для принятия решений государственного масштаба, они должны быть более обоснованы.

*Тишину соснового бора нарушает лишь визг
заворачиваемых магнитным полем частиц,
высекающих искры из вековых сосен.
Пахнет жареным...*

Физики шутят

В значительной мере недостатки и проблемы в лесном хозяйстве страны обуславливаются объединением в лице лесохозяйственных предприятий функций:

- *Продавца древесины на пне*
- *Покупателя древесины на пне*
- *Контролера правильности начисления платы за специальное пользование*

Для улучшения ситуации предлагается отделить функции лесного хозяйства от функций лесной промышленности (включая лесозаготовки). Запретить проведение рубок силами лесохозяйственных предприятий (за исключением рубок ухода в молодняках до 40-летнего возраста). Основные лесозаготовки проводить силами лесопромышленных предприятий и физических лиц. При этом лесхозы могут принимать участие в создании отдельных юридических лиц, занятых эксплуатацией леса, переработкой древесины и другими видами деятельности.

Любые реформаторы, предлагая те или иные изменения в лесном праве и институциональной структуре лесного хозяйства, стремятся создать некую идеальную систему отношений между всеми лицами, так или иначе, связанными с выращиванием и использованием леса и древесины. При ближайшем рассмотрении оказывается, что в качестве идеальной модели авторами “Стратегии развития” принята система ведения лесного хозяйства в государственных (казенных) лесах, существовавшая в царской России до революции 1917 года. Ее характерные черты, - крайне низкий уровень финансовых вложений в охрану, защиту восстановление лесов и стремление максимизировать доходы казны при продаже леса на корню. Предпосылкой для реализации подобной схемы лесопользования служили большие площади и запасы спелого леса, а также доступность дешевой рабочей силы для проведения преимущественно сезонных лесохозяйственных работ. В 19 веке подобная система лесопользования использовалась многими странами Европы.

Однако, по мере развития производительных сил общества и истощения лесов стало очевидно, что эффективное лесное хозяйство требует наличия специализированных лесохозяйственных предприятий, проводящих весь комплекс работ от посадки леса до его рубки. В результате подавляющее большинство стран отказалось от продажи леса на корню и перешло на ведение лесного хозяйства в государственных лесах силами специализированных предприятий. В настоящее время на корню лес продается только в нескольких наиболее лесистых странах, - Финляндия, США, Россия ни одна из которых, по целому комплексу объективных параметров, не может служить примером для Украины.

Украина имеет собственный негативный опыт продажи леса на корню и организации лесозаготовок силами многочисленных лесозаготовителей, которые в большинстве своем не профессиональны, не обеспечены техникой и заинтересованы только в одном, - заработать быстрее и больше. Издаваемый до 1930 года журнал «Украинский лесовод» пестрит статьями, посвященными данной теме. Более свежий опыт можно почерпнуть в трех областях Карпатского региона, где с середины 90-х годов реализуется схема, предлагаемая авторами. Полезно было бы, присмотреться и к опыту акционерной компании со 100% государственным капиталом «Государственные леса Латвии», которая после своего создания (2000 г.) ориентировалась на реализацию леса на корню, но уже через год работы отказалась от этой системы организации лесопользования и стала самостоятельно организовывать и проводить рубки в своих лесах.

Предлагая коренную ломку действующей в Украине системы ведения лесного хозяйства, авторы не учли следующие общеизвестные факты:

- Согласно принятой Украиной международной классификации видов хозяйственной деятельности, а также действующего государственного стандарта (ДСТУ 3404-96) лесное хозяйство, рассматривают как «отрасль производства, призванную организовывать, устраивать **и использовать** лесные ресурсы, а также возобновлять, повышать продуктивность леса и охранять его от повреждений». Попытки признать лесозаготовки лесопромышленной деятельности не более, чем атавизм периода внедрения хозрасчетных отношений в плановую экономику лесного хозяйства СССР. Цикл выращивания леса, как и любой другой продукции растениеводства, замкнут и органично включает в себя этап сбора урожая (рубки леса), который может быть, как единовременным (сплошно лесосечное хозяйство), так и растянутым на многие десятилетия (постепенное и выборочное хозяйство).

- Существующее множество национальных вариантов управления лесами и ведения лесного хозяйства в государственных лесах сводится к трем основным типам:

- **Арендно-концессионный** - характерен для многолесных стран (Канада, Россия, Словения). Государственная лесная служба, финансируемая из бюджета, выполняет только административно-контрольные функции. Рубки леса и лесовосстановление проводится частными структурами (арендаторы, концессионеры, лесопользователи);

- **Универсальный** - реализован в ряде постсоветских государств (Беларусь, Украина), а также в некоторых западных странах (к примеру, во Франции, Дании, Турции, Греции, некоторых землях Германии). Все работы по управлению лесами страны в целом и ведению лесного хозяйства в государственных лесах проводятся под руководством одной государственной структуры, совмещающей выполнение нормативно-контрольных и производственных функций;

- **Раздельный** - наиболее распространен в Европе. Нормативно-контрольные и производственные функции государства разделены между разными государственными структурами. Подавляющее большинство стран ЕС и кандидатов в ЕС реализовали именно этот тип управления леса и ведения лесного хозяйства в государственных лесах.

При универсальном и раздельном типах управления государственные структуры, ведущие лесное хозяйство, сами определяют порядок организации лесопользования и реализации древесины.

- Накоплен большой опыт перехода бывших социалистических стран от универсальной системы управления и ведения лесного хозяйства к арендно-концессионной (Россия) и раздельной (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Латвия, Эстония, Литва и другие) системам. Реформы в большинстве стран, сделавших европейский выбор, оказались в целом успешными. Российская реформа привела к разрушению ранее существовавшей системы ведения лесного хозяйства и сопровождается резким увеличением объемов нелегальных рубок, финансовым кризисом государственных лесных предприятий, оттоком из системы лесного хозяйства профессиональных кадров, потерей управляемости процессами лесовосстановления, охраны леса от пожаров, защиты от вредителей и болезней.

Общеизвестно, что любая страна для преодоления кризиса прежде всего должна обратиться к мировой истории и практике, абстрагироваться от представления о своей исключительности и целенаправленно учиться у тех кто пережил сходную ситуацию и сумел преодолеть кризис. Оценивая работу, выполненную коллективом И.Р.Юхновского, невольно приходишь к выводу о том, что предлагая кардинальную и разрушительную реформу лесного хозяйства Украины, авторы не нашли времени для изучения в необходимом объеме международного и национального опыта, отказались от выявления альтернативных вариантов реформирования, не удосужились просчитать экономические, социальные и иные последствия своих предложений. В противном случае, они поняли бы, что в попытке копировать систему ведения лесного хозяйства многолесных капиталистических стран (Финляндия, Канада) украинское лесное хозяйство мы в очередной раз “разрушим до основания...”. А зачем?

**Единственная практическая проблема -
«Что делать дальше?»**

Физики шутят

Ведение лесного хозяйства было и остается убыточным для государства. С целью существенного улучшения экономических последствий лесоводства и лесопользования в лесах государственного значения, перевода их на условия рыночных отношений предлагается следующее:

- *Повысить таксовую стоимость древесины на пне в среднем в два раза*
- *Использовать таксы на всю ликвидную древесину, которая заготавливается как при главном пользовании, так и при проведении рубок ведения лесного хозяйства*
- *Ввести вывозную пошлину на экспорт лесоматериалов необработанных в размере 10% контрактной цены, ...и пиломатериалов в размере 5% от контрактной цены (по примеру России)*
- *Ввести лесной (земельный) налог, направляемый лесхозами в местные бюджеты. Размер лесного (земельного) налога определить по примеру Польши.*

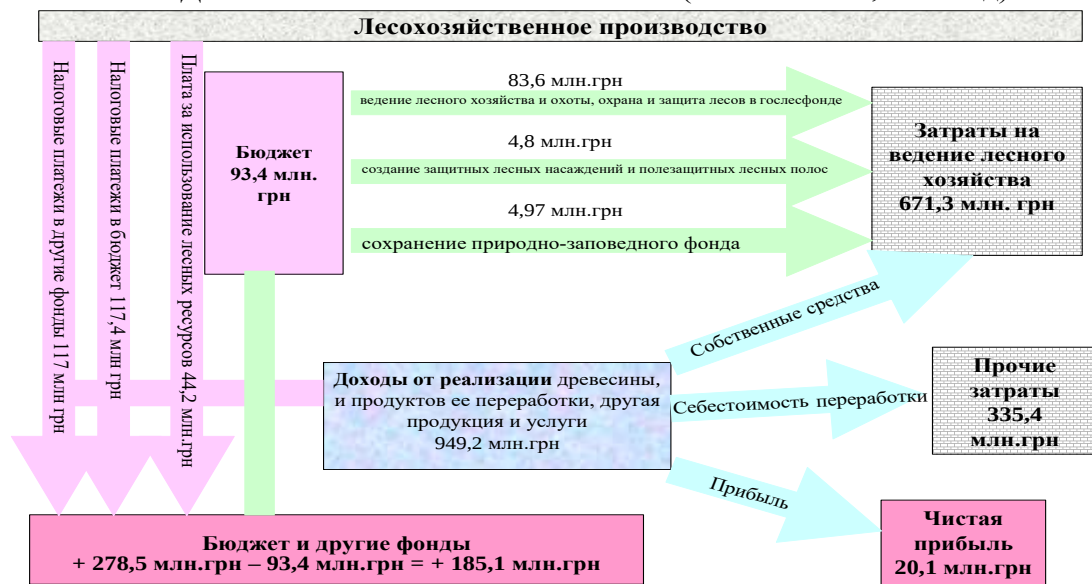
Пытаясь разобраться в экономике лесного хозяйства, авторы допускают три, типичные для начинающих исследователей, ошибки:

- используют в ходе анализа фрагментарную информацию;
- односторонне ее анализируют;
- бессистемно заимствуют чужой опыт.

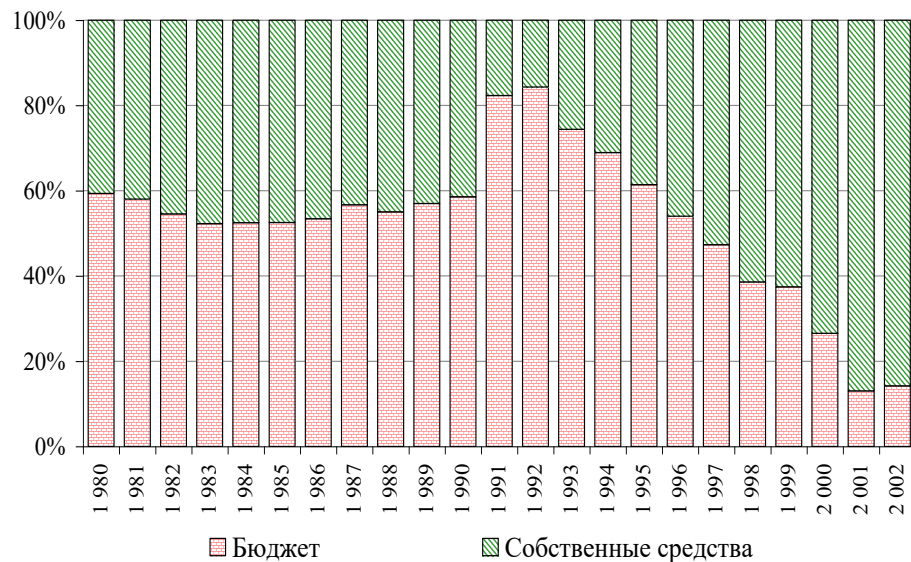
Анализируя результаты экономической деятельности государственных лесных предприятий Украины они забывают о важнейшей составляющей экономики – налоговых платежах. Обратимся к фактам. В 2002 году на ведение лесного хозяйства, создание защитных насаждений и лесных полос, а также содержание природно-заповедного фонда бюджет выделил Госкомлесхозу 93.4 млн.грн. В том же году в бюджеты всех уровней и специализированные фонды было перечислено 278.5

млн.грн, из них 44.3 млн.грн в виде платы за использование лесных ресурсов, 117.4 млн.грн в виде налоговых платежей в бюджет и 117 млн.грн – налоговых платежей в пенсионный и другие фонды. Положительное сальдо в отношениях между Государством и предприятиями Госкомлесхоза составило 185.1 млн.грн. (рис.4). Характерно то, что год от года эта цифра растет (2000 г.- +130 млн.грн., 2001 г. – +164.8 млн.грн., 2002 г. – 185.1 млн.грн), а зависимость отрасли от бюджетных дотаций неуклонно падает (рис.5.). Многие области полностью компенсируют бюджетные дотации платой за ресурсы. Планово убыточными для государства остаются предприятия, не имеющие эксплуатационных лесов (Степные области, Крым, заповедники и т.п.) Кроме того, бюджетные средства выделяются на создание новых лесов, преодоление последствий стихийных бедствий, финансирование организаций, выполняющих функции, обеспечивающие поступательное развитие отрасли (инвентаризация, проектирование, наука, образование и др.).

4. Денежные потоки в лесном хозяйстве (Госкомлесхоз, 2002 год)



5. Изменение структуры затрат на лесное хозяйство



Авторы «Стратегии развития» заикнулись на, видимо, единственной известной им схеме расчетов за лесные ресурсы, - взимании попенной платы. Они явно не знакомы с подходами и механизмами, используемыми в ходе финансового регулирования ведения лесного хозяйства в странах Европы. Между тем специалистам, предлагающим варианты решения экономических проблем лесного хозяйства, должно быть известно следующее:

- государственные лесные предприятия большинства стран Европы освобождены от какой-либо платы за ресурсы. Подавляющее большинство европейских лесоводов вообще не знают, что такое попенная плата;

- во всех европейских странах государственные лесные предприятия и частные собственники получают целевые дотации и гранты из бюджета и вне бюджетных фондов, которые направляются на содержание объектов природно-заповедного фонда, инвентаризацию и планирование, лесоразведение, науку, образование, содержание и развитие лесной инфраструктуры, содержание водных потоков, техническое перевооружение и т.п.;

- во многих странах введена льготная система налогообложения государственных, лесных предприятий, что позволяет им достичь самоокупаемости.

Для примера, рассмотрим систему финансового регулирования деятельности холдинга «Казенные леса Польши», которую авторы справедливо считают особо интересной для Украины и, по идее, должны были бы внимательно изучить. Ее основные черты сводятся к следующему:

1. До 2001 года продукция лесного и охотничьего хозяйства не облагалась НДС. С 1 января 2001 года при продаже древесины начисляется 7% НДС. Оценивая этот факт, следует учитывать, что основная ставка НДС в Польше – 22%;
2. Предприятия Польши, получающие доходы от лесохозяйственной деятельности, освобождены от налога на прибыль, который с 2002 года в Польше равен 27% (ранее 40%);
3. Холдинг «Казенные леса Польши», также как и аналогичные предприятия Чехии, Словакии, Венгрии, Латвии и многих других стран не платит попенной платы за древесину на корню.
4. До 2000 года в Польше не взимался налог на лесные земли объектов природно-заповедного фонда, насаждений выполняющих экологические функции, а также эксплуатационных лесов до 40 лет.

Очевидно, что перейдя на польскую систему налогообложение, предприятия системы Госкомлесхоза Украины в 2002 году оставили бы в своем распоряжении более 150 млн.грн. налоговых платежей и попенной платы (рис.4), что позволило бы им отказаться от бюджетного датирования и заплатить земельный налог. Заметим, что под налогообложение лесных земель по польскому образцу попадает относительно небольшая часть лесов предприятий Госкомлесхоза (эксплуатационные леса без объектов ПЗФ в возрасте старше 40 лет) в относительно лесистой части страны.

Предлагая свои пути улучшения ситуации в лесном хозяйстве Украины, авторы «Стратегии» бессистемно заимствуют те или иные решения из разных систем управления лесами (царская и современная Россия, Польша), не просчитывая последствия предлагаемых решений. Даже самый поверхностный анализ показывает, предлагаемый ими гибридный вариант реформирования смертелен для государственного хозяйства Украины:

- После повышения попенной платы в 2.5 раз дрова и низкосортные сортаменты станут экономически недоступными: себестоимость их заготовки превысит существующие рыночные цены ;
- Введения таможенной пошлины на круглый лес сделает экономически невыгодным экспорт значительной части древесины, не имеющей спроса на внутреннем рынке (технологические дрова, балансы, стройлес и низкосортный пиловочник);
- Большинство государственных лесных предприятий станут банкротами;
- Вынужденный раздел имущества предприятий, сформировавшихся и в течение нескольких десятилетий функционирующих, как единый производственный комплекс, породит массу конфликтов и весьма вероятно приведет к разрывыванию техники и имущества (как это уже было в Карпатах).
- Управляемость процессом лесопользования будет утрачена, в связи с чем, резко возрастут объемы самовольных рубок;
- и так далее, и тому подобное...

По моему убеждению, в результате претворения в жизнь предлагаемой схемы реформирования лесное хозяйство Украины будет отброшена в своем развитии на десятилетия, а государство в очередной раз вместо «бумажных» доходов, понесет реальные убытки.

В работах, подготовленных под руководством И.Р.Юхновского масса ошибок, которые свидетельствуют о том, что в ходе изучения лесного хозяйства у авторов были сформированы не верные и поверхностные представления о многих лесных понятиях и методах (о нормальном лесе, о полноте, об определении возраста спелости и др.). Впрочем, это скорее вина специалистов, которые выступали в роли консультантов авторского коллектива. Лесоводы прекрасно знают то, что понятийный аппарат и методы, используемые в лесном деле, специфичны и часто воспринимаются специалистами, не имеющими специального образования, как не логичные и архаичные, либо вообще трактуются ошибочно. Известно и то, что информация о лесном хозяйстве, как Украины, так и других стран мира, громоздка, отрывочна, часто не систематизирована, трудно доступна и сама по себе может служить источником ошибок. В связи с этим, просчеты и не точности в ходе анализа столь сложного объекта как лесное хозяйство Украины неизбежны и вполне простительны. Дело не в них. Специфика, обсуждаемой работы заключается в том, что положения и выводы, сделанные на основе не полной информации и не верных представлений, еще до выхода работы из печати, без профессионального разбора и обсуждения, передаются Правительству и Парламенту, как основа для принятия стратегических решений. Подобный стиль “работы” характерен для политиков-лоббистов. Ученые, на сколько мне известно, так не поступают.

Не каждая птица долетит до середины магнита.

Физики шутят

Следует признать, что система организации и ведения лесного хозяйства в Украине далека от идеала. Многие ее противоречия и проблемы И.Р.Юхновский и его сотрудники идентифицировали совершенно правильно. Я полностью согласен с ними в том, что :

- действующий Лесной Кодекс должен быть изменен, причем не косметически, а принципиально;
- существующая система платы за лесные ресурсы не логична и анти рыночна, а поэтому требует ревизии;
- реально существует проблема снижения устойчивости и качества украинских лесов. Для ее решения, помимо прочего, необходимо пересмотреть подходы к сбережению лесных экосистем и изменить систему деления лесов по целевому назначению, скорректировать возраста рубок, изменить подходы к лесопользованию

(резко снизить долю лесов исключенных из эксплуатации, изменить правила и методику расчета лесопользования, связать систему планирования рубок с ситуацией на рынках древесины и т.п.);

○ необходимо упорядочить экспорт лесопродукции, но не путем его запрета, который противоречит требованиям Генерального соглашения по торговым тарифам (ВТО), а с помощью всего комплекса мер как тарифного, так и не тарифного регулирования (лицензирование, квоты, минимальные цены и т.п.), последствия которых должны быть всесторонне просчитаны;

Начатый перечень можно было бы продолжать, но стоит ли? Обсуждать недостатки существующей системы лесного хозяйства и искать оптимальные пути его развития можно и нужно со специалистами, которые открыты для диалога, воспринимают аргументы оппонентов, способны корректировать свое мнение. В противном случае дискуссия бесполезна. Шаги навстречу будут расценены как слабость, аргументы и доводы извращены или не услышаны, а итог останется неизменным, - CETERUM GENSEXO CARTHAGINEM ESSE DELENDAM.¹ Хочется верить, что Игорь Рафаилович Юхновский, за которого, к слову, я голосовал на президентских выборах 1991 года, не относится к ортодоксам, убежденным в необходимости разрушить основы государственного лесного хозяйства Украины. Надеюсь, что он продолжит свою работу по изучению лесного хозяйства и внесет весомый вклад в его развитие.

¹ «Я полагаю, что Карфаген должен быть разрушен». Фраза, которой по свидетельству Плутарха Марк Каттон заканчивал любую свою речь в сенате Рима.