

Об очередном варианте реформы лесного хозяйства. Шутят ли физики ?

М.Попков, Научно-информационный центр лесоправления

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

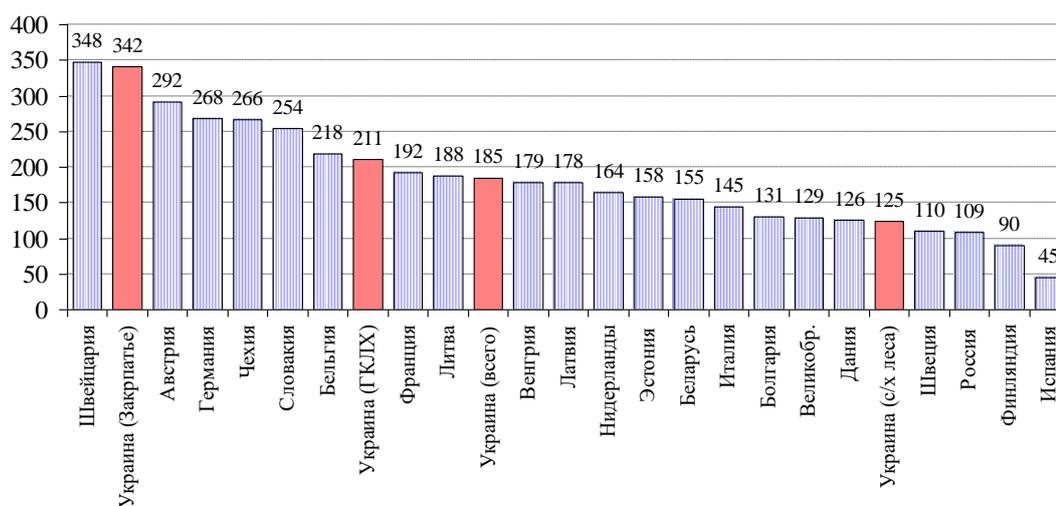
Леса Украины являются слишком изреженными, истощенными, низко полнотными, они характеризуются низким средним запасом насаждений на гектар – 186 кубм/га и очень низким запасом спелых и перестойных насаждений – 242 кубм/га. Остается неизменной

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 (кбм/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

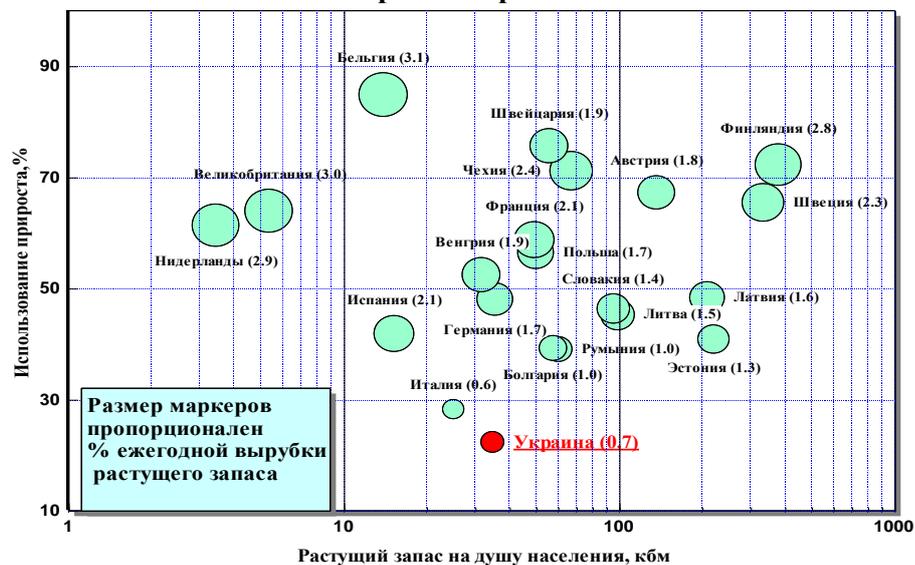


- Интенсивность лесопользования, определяемая по степени использования текущего прироста и % ежегодной вырубке растущего запаса в Украине одна из самых низких в Европе (рис.2). В Украине в течении года вырубается только 0.7% растущего запаса, в то время как в Швейцарии ежегодный объем рубки составляет 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%.

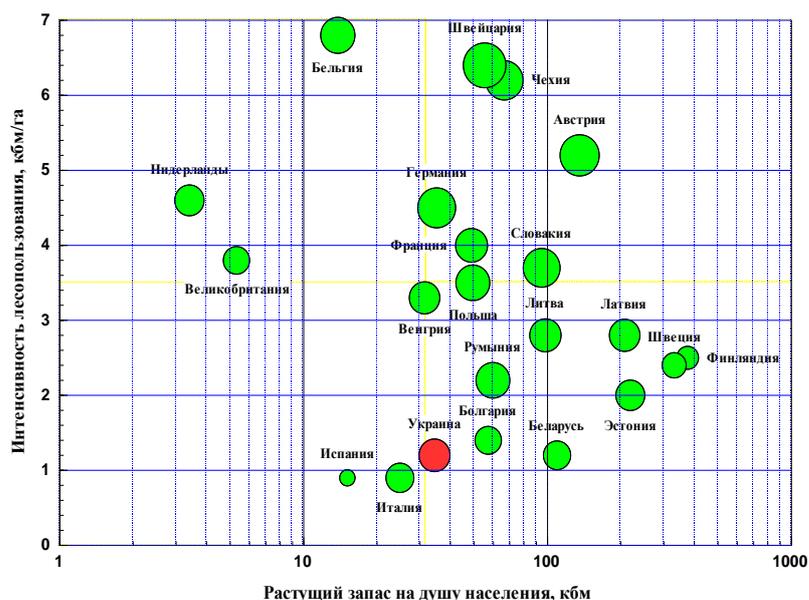
- По объему заготовки древесины с гектара лесной площади (около 1 кбм/га) Украина занимает одно из последних мест в Европе. В Польше, Литве, Латвии рубят в три, в Германии в четыре, в Австрии, Чехии, Швейцарии в пять-шесть раз больше. Во многом, за счет низкой интенсивности лесопользования Украине в 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, абстрагировавшись 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.**

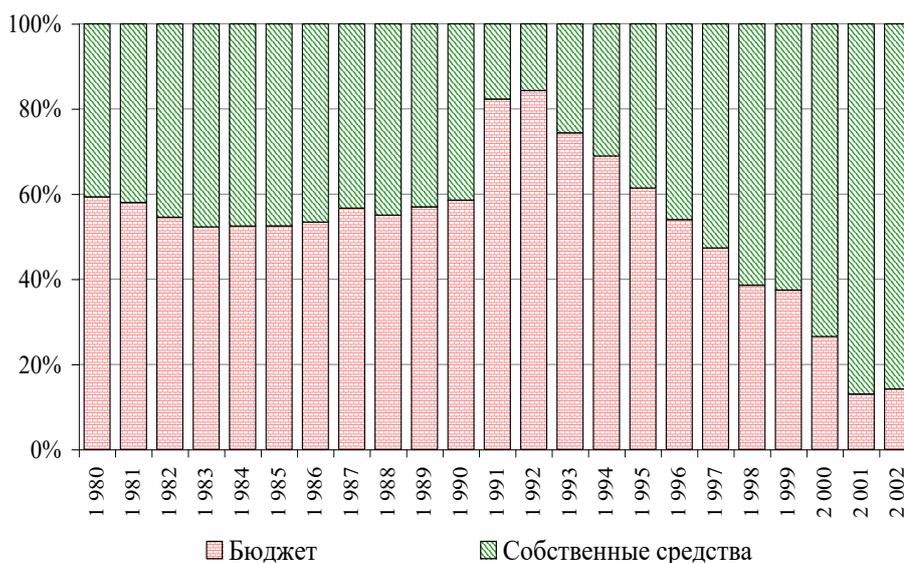
Анализируя результаты экономической деятельности государственных лесных предприятий Украины они забывают о важнейшей составляющей экономики – налоговых платежах. Обратимся к фактам. В 2002 году на ведение лесного хозяйства, создание защитных насаждений и лесных полос, а также содержание природно-заповедного 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. Планомерно 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» заиклены 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 сортименты 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 разворовыванию 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.