

Рефорум

СЕРГЕЙ БЕСПАЛОВ

# ЧАСТНАЯ ЗЕЛЕНЬ:

почему России необходима приватизация  
лесов и как её нужно проводить?



РЕФОРУМ

2021

# Содержание

Вступление	3
Глава 1. Возможности, которые открывают для экономики России частные лесные плантации и приватизация леса	6
Глава 2. Сценарии приватизации российских лесов	9
Что мы не приватизируем?	11
Как определить, что является лотом, или объектом приватизации?	11
Какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации?	12
Как устоять на следующих выборах правительству, которое всё это сделает?	12
Какие институты нужно создать, чтобы леса в России управлялись рационально и неистощительно?	13
Глава 3. Homestead для России	14

## Вступление

Чтобы понять, почему стране важно иметь именно частные, а не государственные леса, нужно знать их главное отличие. Оно в том, что государственный лес не имеет цены и ценности – цену и ценность имеет только то, что рубится в таком лесу и вовлекается в экономический оборот. Почти во всех странах, где высока доля государственных лесов, рано или поздно возникают скандалы, связанные с сверхинтенсивным использованием леса. Потому что любой лесной бизнес – это бизнес «на масштабе», и лесные бизнесмены во всём мире постоянно пытаются в рамках действующего законодательства увеличить масштаб рубок.

Идеальное лесопользование – это когда вы рубите в лесу примерно один годовой прирост древесины каждый год. Т.е. у вас и лес продолжает расти, и древесное сырьё поступает на рынок. Большая часть лесного законодательства самых разных стран мира так и описывает лесопользование, но по факту, бизнес и государственные структуры для получения большей прибыли стараются все время срубить больше чем годовой прирост.

На практике в России рубится примерно 1–2% площади хвойных лесов (примерный срок роста которых составляет 100 лет, и идеально рубить там около 1%) и ещё 2–3% площади повреждается пожарами и паразитами. Можно уверенно говорить, что российские леса деградируют – ухудшается их структура и уменьшается объём

древесины в лесу. Для сравнения: в Германии рубится примерно 65% годового прироста древесины – т.е. запасы древесины в Германии постоянно растут.

В частных лесах цену и ценность имеет и сам земельный участок, и запас древесины на корню, даже если до срока его рубки ещё 30–50 лет – владея этим лесом, вы всё равно получаете прибыль в виде выборочных рубок, роста стоимости запасов, роста стоимости самой земли под лесом.

Отдельным видом лесопользования за последние 50 лет стали лесные плантации – монопородные леса, выращиваемые на сельскохозяйственных или промышленных землях, с очень коротким сроком оборота древесины по рубке (от 3 до 15 лет, в обычных лесах 60–100 лет) и возможностью искусственного внесения влаги и удобрений. Смысл создания плантаций – удовлетворить постоянно растущий спрос на древесное сырьё, получить древесину максимально близко к потребителям (значительную долю затрат в лесной индустрии составляет логистика) и максимально быстро.

Россия – мировой лидер по площади лесов в мире. 20% всех лесов мира (по площади) – российские. 25% всех эксплуатируемых лесов мира – российские. В то же время Россия – антилидер по интенсивности эксплуатации лесов. Среднегодовой прирост древесины в европейской части страны около 2 куб.м. на

гектар. В Литве, Латвии, Эстонии – около 5 куб. м, в Германии – около 10, в странах субтропического и тропического пояса – до 30 куб. м на гектар. Интенсивность роста леса достигается разреживанием (т.н. рубки ухода, до 3–4 раз до основной рубки) и грамотным лесовосстановлением, в России по факту нет ни того ни другого.

Все леса в России государственные. При этом по оценкам отраслевых экспертов, нынешнее правительство России выделяет на содержание лесов примерно в 5–10 раз меньше средств, чем это необходимо для устойчивого и неистощительного лесопользования. 85% лесов России имеют просроченные лесоустроительные документы – т.е. там не проводится таксация древесины и мы точно не знаем, что именно и в каких объёмах растёт в российском лесу. А ещё в России официально разрешено не тушить лесные пожары в удалённых территориях.

В России никак не легализованы леса на землях сельхозназначения и лесные плантации – при том, что по данным «Гринпис Россия», у нас зарастает лесом до 76 млн га сельхозземель, а легализация лесов на землях сельхозназначения и переход к интенсивной модели лесопользования мог бы дать нам годовой объём рубок до 500 млн куб. м.

#### СПРАВКА

По данным FAOSTAT, в 2018 году самые большие объёмы древесины были заготовлены в США (439 млн куб. м – 11,3% от общемировой заготовки), Индии (354 млн куб. м – 9,1%), Китае (329 млн куб. м – 8,5%), Бразилии (257 млн куб. м – 6,6%) и России (236 млн куб. м – 6,1%). Общий объём учтённой заготовки древесины в мире в 2018 году составил 3891 миллион кубометров – это на 1,8% больше, чем в предыдущем году, и на 54,6% больше, чем в 1961-м (первом году, за который есть общемировые данные). Средний рост мировых объёмов заготовки древесины за период с 1961 по 2018 гг. составил 0,8% в год.

Нынешнюю ситуацию с использованием лесов в России сформировали три относительно недавних события.

Первое: ведущие мировые державы окончательно отошли от использования леса в качестве топлива и передали леса частникам, оставив себе либо низкопродуктивные леса, либо защитные и охраняемые (национальные парки и заповедники).

Второе: резкий рост производительности труда в сельском хозяйстве привёл к появлению феномена «заброшенных сельхозземель» практически во всех странах мира – в том числе в США, Франции, Польше и особенно – в России

Третье: после демографического перехода плотность населения в отдалённых районах России снизилась, снизилась и нагрузка на «общие блага» – в первую очередь на лесные и водные ресурсы.

В итоге Россия стала стремительно зарастать лесом там, где раньше были сельхозземли. В Псковской, Калининградской, Смоленской, Калужской, Тверской областях, Республике Башкортостан зарастает по 30–35% территории. Во многих регионах возникли неучтённые леса. Они появились из бывших колхозных лесов – в начале 1990-х сельхозземли колхозов были розданы в качестве паёв местному населению, а колхозные леса розданы не были, но и на учёт их государство не поставило. Эти леса активно нелегально рубятся, поскольку собственностью Российской Федерации формально не являются. Так, например, в Смоленской области была осуществлена крупнейшая в Европе рубка бывшего колхозного леса на территории 750 га (в Сибири размер деляны не превышает 50 га, в Европе обычно рубят 1–5 га в зависимости от страны). Фактически лес был украден.

Резко вырос спрос на рубку обычного леса. В Иркутской области и Красноярском крае (34% всех лесозаготовок России) плечо вывозки древесины (то есть расстояние от фактического места рубки до ближайшего железнодорожного тупика) за последние 25 лет выросло со 100 до 250 км. Т.е. ближе 250 км от железной дороги вся деловая древесина уже вырублена.

В сто раз выросли площади так называемых санитарных рубок. Их проводят для борьбы с паразитами, в идеале они должны носить

точечный характер. Но по факту объёмы рубок в России из-за коррупции увеличились в 10–100 раз от необходимых.

В Вологодской области решением чиновников нормативный возраст рубки был снижен на 20 лет: в любом соседнем регионе можно рубить, например, ёлку по достижению ею возраста 100 лет, в Вологде – в 80 лет. Понятно, что никакого научно обоснования у такого решения быть не может и принято оно лишь с целью разрешить лесному бизнесу рубить больше древесины, хоть и худшего качества.

Закономерно ухудшилось качество заготавливаемой древесины. В 1990-ых годах массовым спросом пользовалась только сосна «экспортного ГОСТа»: 24 см в узкой части, без сучков, кривизны и т.д. Биологический возраст такой древесины – 100 и более лет. В 2021 году 60% объема заготовки составляет тонкомер – в узкой части 10–14 см, биологический возраст 50–70 лет.

Как следствие, в ряде регионов России возник классический дефицит древесины: рубить в государственных лесах нечего в прямом смысле слова. Дефицитом стала даже широко распространённая и ранее считающаяся малоценной береза. В 2015 году производители фанеры из Татарстана и Урала обратились в правительство с просьбой запретить экспорт берёзы из страны.

Выяснилось, что после ввода в действие железной дороги «Шёлковый путь» (из Китая в Европу через Казахстан с выходом на территорию России как раз в Поволжье) железнодорожный тариф в Китай резко снизился, и китайские покупатели начали массово покупать березу из Поволжья и Урала.

Из данных мировой лесной статистики видно, что Россия постепенно утрачивает статус великой лесной державы. Например, мы экспортируем в Китай меньше древесины, чем Новая Зеландия. Мы вообще не выращиваем древесину на лесных плантациях.

Ни одна страна мира не имеет такого потенциала развития лесного хозяйства, как Россия – где-то слишком высока плотность населения, где-то неподходящий климат, где-то нет культуры использования древесины (вместо неё культура камня). При этом прогнозы гласят: во многих регионах России через 10–20 лет наступит локаут, в лесу просто не будет спелого леса по причине постоянного переруба. Мы обнаружим, что от российских лесов ничего не осталось в прямом смысле слова.

Что делать в такой ситуации?

Мировой опыт даёт два ответа – надо резко увеличить прирост древесины в обычных лесах и создать массу лесных плантаций, которые бы снизили нагрузку на обычные леса. Причём сделать это так, чтобы владелец лесов был заинтересован рубить каждый год меньше прироста древесины.

Тот же мировой опыт говорит, что главными героями должны стать частники: ни одно правительство в мире (кроме, может быть, Германии и Скандинавских стран) не любит вкладывать деньги не в граждан, а в лес (вскоре мы рассмотрим историю про устойчивость правительства при приватизации леса).

Мы должны произвести приватизацию леса в России, чтобы получить класс мелких лесных собственников, который будет рассредоточен по большей части территории и позволит создать новые рабочие места и новые бизнесы в самых отдалённых уголках страны.

# Глава 1. Возможности, которые открывают для экономики России частные лесные плантации и приватизация леса

Появление частных лесов и лесных плантаций хорошо повлияет на стоимость пространства в России. Даже так: Россия как пространство наконец-то будет стоить хоть сколько-нибудь. Приведу простой пример. 28 декабря 2020 года в Псковской области с торгов был продан земельный участок площадью 195 га, который можно считать первым официально проданным и купленным частным лесом в стране. Итоговая сумма сделки – 90 евро за гектар покрытой лесом земли. В то же время в соседних Латвии и Литве стоимость леса начинается с 2–3 тысяч евро за гектар, в Германии, где нет ограничений на покупки земель иностранцами, колеблется от 13 до 35 тысяч евро.

Никакими климатическими, логистическими или биологическими причинами невозможно обосновать столь огромную разницу в стоимости пространства. Единственная причина этого явления – институциональная. Политическая система России работает так, что никакого спроса на российские пространства не возникает. 58% всех сельхозземель нашей страны не распределены – это означает, что даже те, кто имеет прямое право владеть землей, не спешат им пользоваться. Частное лесное хозяйство позволит вовлечь в оборот огромные запасы земель, которые сейчас номинально оцениваются в 10–15 тысяч рублей за гектар, но право собственности на которые никому не интересно из-за невозможности заниматься на таких землях современным высокопроизводительным сельским хозяйством.

Стоимость пространства очень значима для жизни в стране. Сейчас в удалённых или малонаселённых районах России единственным двигателем экономической активности является государство – через систему пенсий, содержание госаппарата или работу госпредприятий типа РЖД. Ни земля, ни леса не стоят ничего и не могут быть вовлечены в экономическую деятельность практически никаким способом. Выйдя из дома в Псковской, Тверской области или в Сибири, вы не увидите ничего, что стоило хоть каких-нибудь денег – леса государственные, сельхозземли без

дотаций не стоят ничего. Нет никакого смысла жить в таком месте – это и приводит к массовому отъезду населения в более крупные города, где развита экономика другого типа. Появление частных лесов, лесов на сельхозземлях и лесных плантаций на сельхозземлях позволит наконец-то – впервые в истории России – вовлечь в полноценный оборот и придать стоимость всем российским пространствам.

Вторая важная возможность, которую даст приватизация лесов, – формирование принципиально нового класса рабочих мест. По оценке «Гринписа», только легализация лесов на сельхозземлях позволит создать в России примерно 100 тысяч рабочих мест. Очень важно, что все эти рабочие места будут созданы в небольших и удалённых населённых пунктах нашей страны. Также важно, что речь идёт и о рабочих местах в принципиально новом виде бизнеса, лесном фермерстве, и об увеличении числа рабочих мест в традиционном лесном хозяйстве. В смежных отраслях будет действовать мультипликативный эффект, который в Германии, например, составляет от 5 до 10 – т.е. на одно рабочее место в лесном хозяйстве создается от 5 до 10 рабочих мест в перевозке и переработке древесины. В целом в Германии лесная промышленность создает 1,6% общей занятости в стране. По меткому замечанию одного из владельцев лесного бизнеса в Германии, выращивание леса – лучший бизнес для парней, не заканчивающих университет, пьющих дешёвое пиво и не собирающихся никуда переезжать из своих маленьких городков. Полагаю, что такая же ситуация будет и в России.

Современные правительства ориентированы на создание рабочих мест в первую очередь в современных и высокотехнологичных секторах экономики. Но такие места не могут возникнуть в малых и удалённых от мировых центров экономики местах – проще говоря, нигде в России. Сейчас основной работодатель в таких территориях – государство. Им может и должен стать лесной бизнес.

Третья возможность – изменить ситуацию с экологией в стране. Всё то, что мы называем словом «пространство» – земля, лес, водоёмы и реки, – в нашей стране государственное. Все охраняемые и особо охраняемые природные территории тоже государственные. И если вы хотите изменить мир вокруг себя в лучшую с экологической точки зрения стороны, вы вынуждены обращаться к государству. Которое вовсе не обязано вас поддерживать – например, чтобы создать новый Двинско-Пинежский заказник в России, экологам потребовалось более 25 лет усилий и переговоров с политиками и чиновниками. При этом площадь заказника уменьшилась с 489 тысяч га (первоначальный проект) до 300 тысяч га (фактически охраняемая территория).

В России нет частных охраняемых территорий, и для их возникновения нет никаких юридических оснований. Получив легальные частные леса в России и частные лесные плантации, мы получим юридическую возможность создавать и частные охраняемые и рекреационные территории. А если учесть, что страны ЕС формируют политику покупки-продажи подтверждённых квот на удержание лесами углекислого газа, то Россия может стать крупнейшим игроком на этом рынке.

Развитие интенсивного частного лесного хозяйства также позволит дать передышку обычным лесам – снизит нагрузку на лесные экосистемы в традиционных регионах лесопользования, где за десятилетия варварского лесопользования леса истощены.

Почему экологический эффект имеет смысл рассматривать именно в таком контексте? Потому что сейчас люди, причастные к лесу, делятся на две большие неравные группы. С одной стороны масса экологически ответственных людей, которые делают удивительные вещи – высаживают «райские сады», добровольно сажают лес. Но нет никакой юридической основы для деятельности таких людей, как и способа масштабирования их работы. С другой – «лесной бизнес», живущий по правилам, которые позволяют варварски вырубать лес, не восстанавливая его. Золотой середины между этими группами – то есть людей, которые бы вели лесной бизнес с прибылью и экологической ответственностью – нет. Способа масштабирования частных экологических инициатив нет. С появлением частных лесов эта

проблема будет решена.

Четвёртая возможность – изменить транспортные потоки в России. Лес и изделия из него – это классический массогабаритный груз. Собственно, товаром лес становится после того, как его автомобильным, железнодорожным или водным транспортом привезут в место переработки. Это означает, что после легализации частных лесов и лесных плантаций будет постоянно возрастать объём перевозок леса. 200 млн куб. м древесины, которые, согласно прогнозу «Гринписа», могут дать одни только лесные плантации, надо доставить покупателям. Приведу пример. В 2018 году железнодорожным транспортом России было перевезено 405,9 млн тонн угля, что составило 28,9% от общего объёма грузовых перевозок. Уголь – главный груз российских железных дорог. Однако прогноз его перевозок – негативный: они будут падать из-за замещения угля в энергетике другими видами топлива как в России, так и в странах, экспортирующих российский уголь. Грузы, которые перевозятся сотнями миллионов тонн, крайне редко появляются на рынке, и других кандидатов, кроме леса и лесной продукции, в ближайшие 10–20 лет не появится. Также важно, что в отличие от угля или нефтепродуктов, лес в основном транспортируется с помощью интермодальных перевозок – от деляны до железнодорожного тупика его везут автомобильным транспортом, потом железнодорожным или водным, когда он становится продукцией – снова автомобильным или железнодорожным. Так что перевозки леса создают огромный спрос на «примитивную механику» – автомобили, краны, различные погрузчики, складское хозяйство – и этим сильно отличаются от угля или нефти, которые используют дорогостоящую, но однообразную инфраструктуру.

Пятая возможность: частный лес – лучший пенсионный актив и способ решить пенсионную проблему. Перед Россией, как и перед огромным количеством стран, прошедших через демографический переход, стоит проблема поиска актива, который мог бы стать источником пенсионной ренты. Обычно именно в России предлагается финансировать пенсии через аккумуляцию нефтяной ренты в некоем отдельном пенсионном фонде. Опыт некоторых стран мира (Чили, Финляндия, Германия, США) показывает, что частные леса являются хорошим

активом для финансирования пенсий.

Привлекательность леса как пенсионного актива основана на нескольких факторах. Во-первых, начиная с 1961 года, когда впервые было посчитано, сколько леса рубят в мире, спрос на древесину постоянно растёт. По прогнозам, с 2010 по 2050 гг. мировой спрос на древесину удвоится (в кубометрах древесины). Во-вторых, мировые цены на древесину по итогам многолетних наблюдений немного превышают мировую же инфляцию. То есть владение лесами позволяет сохранить сбережения. В-третьих, лес постоянно растёт, что вместе со стабильностью цен на него обеспечивает прирост вложенного в частный лес капитала. В-четвёртых, созданы эффективные системы страхования от ущерба лесу как собственности – в первую очередь от пожаров и паразитов.

Наилучшие примеры инвестиций в лес как в долгосрочный пенсионный актив нам демонстрируют пенсионные фонды Германии и Чили. В Германии фонды активно инвестируют в бумаги компаний, владеющих лесами, и декларируют ежегодную доходность в 5–9% в евро.

В Чили пенсионная система была создана в 1980-х годах, и инвестиции местных пенсионных фондов хорошо изучены. Первая волна инвестиций – в недвижимость, вторая – в виноградники, третья – в частные леса и лесные плантации. Можно смело говорить, что эти три отрасли чилийской

экономики были созданы на пенсионные платежи чилийских граждан.

Учитывая, что у многих граждан России есть своя сельхозземля, выращивание плантации, которая станет частью личного пенсионного счета – тоже хорошая стратегия. Сейчас гектар земли стоит около 20 тысяч рублей, черенок тополя – от 0 до 10 рублей, так что посадить свой лес и продать его через 10–15 лет, используя полученную выручку на пенсионные цели, может практически каждый.

Шестая возможность – резко увеличить классическую лесоперерабатывающую промышленность в России. Лесоводство как производства древесного сырья – лишь начало большой цепочки в лесной промышленности: прибыль «на бревне» многократно ниже прибыли от любой переработанной древесины. При появлении на рынке новых объёмов древесины увеличится и переработка ее, появятся новые целлюлозные, лесопильные, пеллетные, фанерные, мебельные производства. Это дополнительные несколько процентов ВВП российской экономики и десятки, возможно сотни тысяч рабочих мест. В этом смысле частные леса позволят сделать то же, что произошло после приватизации земли в сельском хозяйстве – там выросло не только производство зерна, молока и мяса, но и появилась современная пищевая промышленность, прибыль от которой превосходит прибыль от собственно сельскохозяйственного производства.



## Глава 2. Сценарии приватизации российских лесов

Приватизация леса, в сущности, довольно простой процесс: надо понять, что мы не будем приватизировать, как определяем лот и границы лота, какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации – и как устоять на следующих выборах правительству, которое всё это сделает. Также мы знаем, что в мире масса стран с частными лесами и в теории мы можем копировать чью-то модель и способ приватизации.

Часть стран получила частную собственность на леса очень давно – от 150 до 500 лет назад (Финляндия, Швеция, Германия, США), часть стран (Польша, Чехия) предпочла не проводить приватизацию леса, сделав упор на развитие лесных плантаций на землях сельхозназначения. Часть провела приватизацию в форме реституции лесов бывшим владельцам (Литва, Латвия, Эстония). Некоторые объявили частную собственность на леса, но не успели или не захотели проводить приватизацию (Грузия).

Наиболее интересен опыт Германии, которая приватизирует леса бывшей ГДР. Через процедуру приватизации прошло 3 млн гектар леса (из 11 млн га в стране): 1,3 млн га было приватизировано через механизм реституции, 1,7 млн было приватизировано. Опыт Германии описал Анатолий Шушарин, заместитель директора филиала ФГУП «Рослесинфорг» «Севлеспроект»<sup>1</sup>:

«Целью приватизации леса по закону ТНА (ведомство по опеке над госимуществом) было: приватизировать лес таким образом, чтобы он не опустился до спекулятивного объекта и было бы гарантировано надлежащее, продолжительное хозяйственное использование его на долгий срок. Для этого было решено, что примерно 50% лесов будут частными; что на основе частных лесов возникнут устойчивые лесопромышленные предприятия, что будет запрещена вторичная продажа лесов.

Основные принципы реприватизации: 1) никаких ограничений в выборе покупателя,

величине участка, национальности; 2) абсолютная открытость и прозрачность сделок и целей; 3) соблюдение законодательства Евросоюза и Германии; 4) социально ориентированные намерения ведения хозяйства; 5) минимальные бюрократические барьеры. Для этих целей в 1992 году при министерстве финансов создана специальная организация – Общество по управлению и реализации земель (BVVG). Главные идеи работы этой организации, которые были заложены изначально, сводятся к следующему: 1) разделение долгосрочной приватизации земельных ресурсов от быстрой приватизации промышленных предприятий; 2) политическая независимость негосударственной организации; 3) единые для всех участников правила приватизации; 4) доступность результатов приватизации для общественности и контроля; 5) рыночные условия приватизации – доходы передаются в федеральный бюджет; 6) социальная направленность для лучшего развития общества и сельской местности.

В настоящий момент имеется информация о реализованных 1,2 млн га сельскохозяйственных угодий и 0,7 млн га лесохозяйственных площадей. Это сведения о 400 тыс. клиентов, 4,6 млн земельных участках, 68 тыс. договоров аренды и купли-продажи. В Восточной Германии с начала приватизации по состоянию на 01.01.2011 года продано 640 тыс. га сельхозугодий, 540 тыс. га. лесных участков. В целом за этот период возвращено или передано третьим лицам 1,5 млн га сельскохозяйственных и лесных угодий, продано 1,3 млн га земель. В настоящее время остаются невостребованными (управляются филиалами BVVG) 340 тыс. га сельхозплощадей и 75 тыс. га лесных угодий. За 2010 год филиалами BVVG получена выручка от продаж в сумме 320 млн евро. Все доходы от сделок (за исключением минимальной прибыли BVVG) поступают в федеральное министерство финансов. С 1992 года превышение дохода над расходами составило около 4,5 млрд евро.

1 <https://proza.ru/2017/04/20/508>

Все процессы приватизации в Восточной Германии по времени и результатам разделены на три этапа:

1. 1992–1996 годы – аренда и управление. Задачи: стабилизация работы сельскохозяйственных предприятий, защита лесных ресурсов от разграбления, создание основ для продажи участков.
2. 1996–2009 годы – льготная продажа в соответствии с законодательством. Задачи: объединение сельскохозяйственных предприятий, развитие частной лесохозяйственной структуры.
3. 2005–2025 годы – продажа по рыночной цене. Продажа оставшихся сельскохозяйственных и лесных угодий на развитом земельном рынке.

Реприватизация земель происходит постепенно, но настойчиво и последовательно. В программе приобретения лесных площадей могут принимать участие только физические лица, в том числе арендаторы и владельцы сельскохозяйственных площадей, вновь открываемые предприятия в соответствии с предоставленной программой лесохозяйственной деятельности. Приобретаемая площадь лесного участка по льготной цене не может превышать 1,0 тыс. га. При площади менее 30 га организуется аукцион, при большей площади устраивается тендер. В условиях приобретения специально оговорено, что владелец предоставляет программу долговременного лесохозяйственного производства, сам управляет предприятием, организует проведение лесоустройства участка (при площади более 30 га), сам владеет необходимой лесной квалификацией или нанимает лесного специалиста, обязательный контроль за деятельностью предприятия со стороны BVVG. Результаты тендеров или торгов публикуются на сайте BVVG».

Как видим, немцы не только лучше всех играют в футбол и делают лучшие машины, но и проводят самые лучшие в мире приватизации. Правда, при ближайшем рассмотрении видно, что данный опыт практически неприменим в России.

Во-первых, горизонт немецкой приватизации – более 30 лет, в том числе подготовительный этап четыре года. В России может случиться так, что у правительства, организующего приватизацию,

просто не будет столько времени.

Во-вторых, немецкое правительство мощно инвестировало в сам процесс приватизации, оценки и подготовки леса как объекта приватизации. Правительство же гораздо более бедной Грузии просто не нашло денег на организацию процесса приватизации леса, более того, фактически отказалось от нее.

Скорее всего, России придется придумать свою модель приватизации леса, а для этого ответить на несколько вопросов, о которых мы уже поминали:

1. Что мы не приватизируем?
2. Как определить, что является лотом или объектом приватизации?
3. Какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации?
4. Как устоять на следующих выборах правительству, которое все это сделает?
5. Какие институты нужно создать, чтобы леса в России управлялись рационально и неистощительно?

Попробуем это сделать ниже.

## 1. Что мы не приватизируем?

Не ко всем лесам России может быть применена процедура приватизации. Алексей Ярошенко, руководитель лесного отдела «Гринпис», считает, что только около 25% российских лесов могут быть рассмотрены в качестве объектов, в которых целесообразно вести высокопродуктивную лесную работу. Рассмотрим это на примере самого крупного региона России – республики Якутия. Площадь лесов в Якутии самая большая в нашей стране, примерно 250 млн га. При этом покрыто лесной растительностью всего 144 млн га. Почему? Потому что Якутия – это регион, где есть горы, болота и огромное пространство занято тундрой. И хотя на каждого жителя республики приходится вроде бы по 250 га леса, прирост древесины на 1 га в Якутии один из самых низких в стране и даже в мире – всего 0,4 кубометра на 1 гектар в год. Это очень мало (напомню, в европейской части России это около 2 кубометров, в Германии от 10 до 14). Приватизировать землю, которая практически не воспроизводит лес, не очень выгодно. В

Якутии есть один, самый южный регион, где возможна полноценная лесозаготовительная и лесохозяйственная деятельность – это леса так называемого Нерюнгринского лесничества, где прирост древесины составляет 0,9 кубометра дерева в год. Но его площадь всего 2 млн га, т.е. менее 1% от общей площади лесов Якутии. Если вы приватизируете 250 млн га лесных земель, вы получаете одну картину приватизации, а если меньше 1% от этого объёма, то совсем другую. И к приватизации лесов должны быть применены совсем другие механизмы.

Это неединственное исключение. Например, для лесов в водоохранных зонах водоёмов устанавливаются особые лесохозяйственные режимы: сплошные рубки так фактически запрещены. Соответственно, перед тем, как думать о приватизации, мы должны составить полную подробную карту всех водоёмов России, провести границы водоохранных зон. Это долгий процесс.

Если цель приватизации – резкий рост интенсивности прироста древесины, значит, нам не нужно будет столько территорий, чтобы заниматься лесным бизнесом в стране. А это снова ставит на повестку дня вопрос об особо охраняемых природных территориях. Напомню, что почти все заповедники, заказники и национальные парки в России были созданы ещё в советское время. Экологи справедливо говорят о том, что их площадь и места расположения не совсем соответствуют нынешней ситуации. Проще говоря, России нужно увеличить количество территорий с охраняемыми природными статусами, которые не должны подлежать приватизации.

Россия – большая страна, и никто не против, чтобы новые заповедники появлялись где-нибудь на Камчатке. Зато если вы попытаетесь создать заповедник в Подмоскowie, то столкнётесь с огромным количеством проблем. В начале проектирования процедуры приватизации мы должны решить, как будем формировать леса, которые не будут приватизированы, и юридически это описать – не описав границы леса, который мы не приватизируем, мы не подойдем к формированию границ тех лесов, которые мы приватизируем.

## 2. Как определить, что является лотом, или объектом приватизации?

Отличие леса от зданий, сооружений или ценных бумаг в том, что у него очень произвольно выбранные и нечётко очерченные границы. Поэтому нужно определить принцип, в соответствии с которым мы можем провести границы приватизируемого леса.

Первый вариант. В России есть крупный лесной бизнес, который устами одного из владельцев крупнейшей российской лесопромышленной компании «Илим» Захара Смушкина говорит: да, мы за приватизацию леса. Если правительство захочет очень быстро приватизировать леса, то оно может определить лот по так называемому принципу циркуля: в точку на карте, где находится какое-нибудь крупное лесоперерабатывающее предприятие, ставится ножка циркуля и рисуется на карте круг с радиусом 100–300 км. Всё, что внутри этого круга, является лотом. Упрощённый вариант – продажа леса в границах тех договоров аренды, которые уже существуют. Почти все леса России сданы в аренду. Есть границы этих лесов на карте. И если мы примем за основу этот принцип, то фактически вынудим нынешних арендаторов лесов участвовать в приватизации. Формирование лотов по такому принципу позволит провести приватизацию быстро, но по минимальной стоимости и с максимальным политическим противодействием.

Второй принцип определения границ – мы делим леса на всех граждан. Мне этот способ нравится больше, потому что он политически самый устойчивый и очень быстро создает новый лесной рынок. В любом случае принцип определения границ лота задает всю конструкцию приватизации, потому что между раздачей лесных земель мелкими лотами по 3–5–10 гектар и между формированием лотов в миллионы гектар есть огромная разница, которая полностью изменяет смысл и характер будущей приватизации.

### 3. Какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации?

В Основном законе есть три главных принципа, которые мы можем принять за основу: принцип федерализма, демократического централизма и равенства прав граждан. В чём разница в разрезе приватизации лесов?

Принцип демократического централизма означает, что лес – это федеральное имущество, и мы передаем полномочия по приватизации леса федеральному правительству, которое устанавливает порядок, способ, сроки приватизации и по собственному усмотрению распоряжается полученными средствами от приватизации. Грубо говоря, если мы используем такой принцип, то все российские леса будут централизованно продаваться правительством Российской Федерации, а деньги – поступать в федеральный бюджет. Способ максимально повторяет то, что было у нас в 90-е годы.

Второй принцип – это принцип равенства прав граждан. Леса – это общее благо, а общее благо подлежит распределению между всеми гражданами России. Фактически мы должны раздать людям лес: у вас будет документ, удостоверяющий, что конкретное место на карте России принадлежит вам. Вы можете обращаться с ним в соответствии с законом: продавать, обременять либо самостоятельно заниматься лесным бизнесом.

И третий принцип – принцип федерализма. Россия – унитарное государство, а не федеральное, и это плохо: надо дать регионам реальные полномочия и ответственность за них, также право распоряжаться местными ресурсами. Мы можем спустить решение приватизационной задачи на региональный уровень.

Какими будут права и обязанности региона в этом случае? Приведу простой пример. Если мы воспользуемся принципом федерализма в разработке приватизации российских лесов, то у нас возникнут регионы типа Иркутской области или Красноярского края, где на каждого жителя, будет приходиться 30–50 га леса. По мировым меркам это очень много: в современной Европе считается, что так называемое лесное фермерство

возможно, когда у тебя есть 300 га, прирост древесины с 300 га создаёт одно устойчивое рабочее место. В Москве и Санкт-Петербурге же будет приватизировано ноль гектар леса на человека: все леса в этих субъектах федерации – это так называемые городские либо защитные леса, либо заповедники типа Лосино-островского. Будут регионы типа Калмыкии, Мурманска, Астрахани, Волгограда, Чукотки, Магадана, в которых леса крайне мало, а значит, смысла проводить приватизацию там не будет. Будут пограничные регионы типа Татарстана, где для приватизации методом раздачи гражданам леса будет слишком мало, зато есть обширная практика проведения псевдо-приватизаций: нас ждут попытки сделать областное или республиканское предприятие «Местный лес», объявить, что туда передаются все леса, поназначать чиновников в руководство и на этом отрапортовать, что приватизация проведена.

Поэтому описание принципа, который мы закладываем в основу приватизации леса, является не юридической казуистикой, а одной из самых важных задач.

### 4. Как устоять на следующих выборах правительству, которое всё это сделает?

Приватизация всегда вызывает споры в обществе, всегда формирует некий класс недовольных. В России считается, что правительство, которое занимается приватизацией – это всегда правительство-камикадзе: оно работает на некое светлое будущее, а само не имеет перспектив переизбраться, потому что приватизация – якобы очень непопулярная вещь. Однако проведённые мною опросы граждан свидетельствуют, что это не так. У нас было несколько приватизаций в 90-х, и воспринимались они по-разному.

Меньше всего претензий у граждан вызывает приватизация жилья. Хотя кому-то достался домик в деревне, а кому-то домик на улице Тверская, в целом все мои собеседники считают, что решение о приватизации было правильным, естественным, а метод и способ приватизации – верными.

Чуть больше претензий вызывает приватизация земли. Раздача земельных паев



по всей стране происходила по-разному. На Кубани, к примеру, земля сразу становилась объектом продажи, получала цену и ценность, а большая часть жителей Псковской области никак не распорядилась своими земельными участками: львиная доля земель там до сих пор в статусе нераспределённых. Я слышал много историй, как на юге России председатель колхоза, зоотехник и глава сельсовета, нарезая паи, себе нарезали «метр чернозёма», а всем остальным «полметра чернозёма», что это несправедливо и неправильно. Но в общем и целом протестов и указаний на негативную роль правительства России в приватизации земли мы не видим.

Чего нельзя сказать о следующих двух приватизациях – ваучерной приватизации и так называемых залоговых аукционах. В ваучерной приватизации номинально участвовали все жители России, в залоговых аукционах из граждан не участвовал почти никто. При этом минимум 90% участников ваучерной приватизации считают, что ничего не приобрели, зато единицы, допущенные до участия в залоговых аукционах, успешно получили собственность. Хорошо видно, что рейтинги так называемых демократических сил начали валиться как раз тогда, когда люди занимались ваучерами и практически всё потеряли. К моменту залоговых аукционов правительство действительно было уже непопулярно, хотя формально прошли президентские выборы, на которых Ельцин смог победить.

Какой опыт мы можем из этого всего извлечь? Правительство, которое будет заниматься приватизацией леса, может повторить сценарий 90-х: устроить приватизацию «по циркулю» для 30–50 компаний из лесного бизнеса, быстро получить деньги, пополнить бюджет и отрапортовать, что в России появилась частная собственность на леса, а у бюджета появились деньги. Однако я думаю, что такая приватизация будет прямо ассоциироваться с залоговыми аукционами, и правительство, которое проведёт её, будет крайне непопулярно. Более правилен иной подход.

Мы должны сделать массовую приватизацию леса. Должны допустить граждан к массовой приватизации леса, позволить гражданам свободно продавать те леса, которые они будут получать в процессе процедуры приватизации. Это поможет достаточно быстро сконцентрировать эти леса в руках крупного бизнеса, который будет вынужден

выкупать их у людей. При этом правительство устоит: если вы раздаёте всем, к вам крайне трудно предъявлять претензии. Это важный момент: Грузия отказалась от фактической приватизации леса, потому что её правительство опасалось падения рейтингов и критики политических оппонентов.

Одновременно правительство, проводящее приватизацию леса, должно предоставить населению максимальные возможности для выращивания леса на сельхозземлях.

## 5. Какие институты нужно создать, чтобы леса в России управлялись рационально и неистоительно?

Российское лесное законодательство по сути своей советское. Оно формировалось в 1920-е, в последние 20 лет усилено бюрократическими актами, в основном носящими запретительный и регуляторный характер. Рассматривая возможную приватизацию леса в России через призму действующих в стране лесных законов, большая часть отраслевых экспертов выступает с критикой самой идеи приватизации, опасаясь, что лес будет бесплатно получен действующими лесными бизнесменами и чиновниками, что приведёт лишь к ухудшению ситуации с воспроизводством лесов в стране.

Действительно, во многих регионах сформировались чиновничье-бизнесменские банды, чья цель – разрешить срубить как можно больше древесины. Лес для таких организаций – не более чем месторождение брёвен, ни о какой защите и воспроизводстве лесов речи не идёт. Федеральное же правительство регулярно выносит парадоксальные решения в области лесной политики. Например, разрешает не тушить лесные пожары. В России есть Лесной кодекс, который декларирует бережное отношение к лесам страны, но к которому прилагается огромное количество подзаконных актов в виде распоряжений правительства и приказов отдельных министерств, которые полностью выхолащивают его суть. Статья 5 кодекса «Охрана лесов от пожаров» прямо требует тушить лесные пожары, а одно из

распоряжений правительства устанавливает, что тушением лесов нужно заниматься там, где есть либо лесной арендатор, либо угроза здоровью и жизни людей. Во всех остальных местах можно не тушить. А ведь леса – это собственность федерации, владелец как бы сам себе говорит: «Горят? Пусть горят». В итоге Россия входит в тройку стран-лидеров по лесным пожарам наряду с Бразилией и Демократической Республикой Конго.

На мой взгляд, параллельно с процессом приватизации нужно запускать процесс либо переделки всех наших институтов регулирования лесной деятельности, либо прямо импортировать лесные институты. Нужно отменить ряд безумных

бюрократических законов и внести новые нормы управления лесами – подсмотрев их в Швеции, в Канаде или Германии, странах с римской системой права и большим опытом регулирования именно лесных вопросов. И в Швеции, и в Германии были времена, когда лес фактически уничтожался: в Германии вследствие Первой и Второй мировой войны, в Швеции из-за активного лесопользования. В обеих странах было принято законодательство, которое позволило резко улучшить ситуацию, объёмы древесины на корню и площади лесов стали быстро увеличиваться, качество леса выросло. И в целом ситуация в этих двух странах с лесным хозяйством, с лесным бизнесом сейчас очень устойчивая.

## Глава 3. Homestead для России

Учитывая, что тема частных лесов неразрывно связана с темой выращивания лесных плантаций на землях сельхозназначения, одна из вещей, которую придётся сделать правительству, желающему получить в России частные леса и лесные плантации, – принять некий аналог американского «Госмтед-акта» 1862 года. Авраам Линкольн учёл, что есть некоторое количество свободных земель на правом берегу реки Миссисипи в штатах типа Канзас, Небраска, Оклахома и т.д., и разрешал любому желающему взять некий надел, или homestead – фермерский участок в 65 га. Так было роздано 12% территории Штатов.

Почему это придётся сделать? Как я уже упоминал, в России земельная приватизация привела к тому, что в немногочисленных южных регионах участки тут же захватили земельные лендлорды, а на остальной территории, особенно севернее линии Казань-Калуга-Смоленск, в Сибири и на части Дальнего Востока сельскохозяйственные земли до сих пор имеют статус нераспределённых. 58% всех сельхозземель России не распределены, т.е. никто не желает вступать в собственность этими землями. У таких земель не определены границы, они зарастают лесом и кустарниковой растительностью. Нужен наш, российский «Гомстед-акт», который позволит людям брать участки и создавать на них

лесные плантации.

Наш «Госмтед-акт» будет отличаться от американского аналога: за последние 150 лет в обществе произошли большие социальные и демографические изменения, состоялся процесс урбанизации. Мы не предполагаем, что люди поедут жить «на землю». «Гомстед по-русски» будет напоминать скорее пенсионную программу для россиян.

Предположу, что российский госмтед может составить 35–50 гектаров. И так же, как и в США, человек сможет через 5 лет стать его собственником, если работает на участке. Например, при условии, что на каждом гектаре такого участка он посадит 2000 деревьев (цифра может колебаться в разных регионах). Считаю, что государство должно пропагандировать такую программу. Она даст возможность работать ответственным гражданам, которые занимаются лесами и садами из экологических соображений и чья деятельность сейчас ограничена размерами приусадебных участков. Это хорошая история для тех, кто хочет решить сам таким способом решить свою пенсионную проблему и сформировать за счёт своего труда пенсионный капитал. Наконец, программа создаст лесное фермерство в России, возникнет рынок лесных работ.

После принятия российского «Гомстед-

акта» мы сможем обеспечить такими земельными участками сотни тысяч людей. Значительную часть заброшенных или зарастающих сельхозземель можно будет вернуть в оборот в виде лесных плантаций и получить все те выгоды, о которых я писал ранее.

## Что дальше?

Чтобы определить, какие леса в каких регионах не нужно приватизировать, правительство должно будет создать рабочую группу в первую очередь с экологическими НКО. На этом же этапе предстоит создать новые заповедники, заказники и национальные парки. Россия – одна из немногих стран мира, где этот процесс фактически не ведётся: при том что нагрузка на природные территории всё время возрастает, никакого процесса создания новых защищенных территорий нет либо они вводятся там, где отсутствует местное население.

Должны быть определены субъекты федерации, в которых приватизация леса производиться не будет. Мне кажется разумной идея, что не надо проводить приватизацию лесов там, где на одного жителя получается меньше 1 га леса: такая приватизация попросту увязнет в огромном количестве споров, связанных с границами лесных участков. Возникнут неточные границы, болота на землях лесов, леса в водоохранных зонах – огромное количество конфликтов. На таких территориях лесное хозяйство несет больше рекреационную функцию, а не функцию именно лесного бизнеса. И для Московской области, где рубят миллион с небольшим кубометров древесины каждый год, гораздо интереснее, если в местах рубок появятся

новые национальные парки. Ведь Москва – один из крупнейших мегаполисов мира по объёму выбросов загрязняющих воздух веществ, и только лесные массивы позволяют компенсировать этот экологический ущерб.

Далее – собственно приватизация лесов. С учётом всего сказанного наиболее реальным способом приватизации видится проведение приватизации способом безвозмездной передачи гражданам России, постоянно проживающим в субъектах федерации, лесных участков равной площади с правом последующей продажи любым юридическим и физическим лицам.

Опыт стран Прибалтики, Латвии и Литвы в частности, показывает, что через 20 лет после приватизации леса методом реституции большая часть леса была продана. Т.е. крупный бизнес не остался без леса. Ещё 8–10% граждан, получивших лес, используют его либо самостоятельно, либо в кооперации с такими же гражданами.

Мы предполагаем, что при таком способе приватизации от 20 до 40% граждан расстанутся со своими лесами в первый же год после получения виртуального лесного надела. В регионах предлагаю ввести переходный период. Бизнес арендует больше массивы леса у государства на 49 лет, и переходный период в 3–5 лет позволит компаниям скупить в собственность лесные участки, чтобы в дальнейшем спокойно работать. И люди, зная, что их на лесном участке произойдет рубка, получили бы выручку в обязательном порядке.

Устойчивость правительства, которое пойдет по такому способу приватизации, будет, видимо, достаточно высокой, а отношение к приватизации среди граждан – положительным.

## Об авторе



**Сергей Беспалов**, политолог, эксперт по созданию частных лесов.

## О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.