

## ЛЕСНОЙ СЕКТОР В СИСТЕМЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАННО-ПЛАНИРУЕМОЙ ЭКОНОМИКИ: ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ И ПЛАНИРОВАНИЯ

### FORESTRY SECTOR IN THE SYSTEM OF CENTRALLY PLANNED ECONOMY: ORGANISATION AND PLANNING EXPERIENCE

*N. Pryadilina  
A. Petrov*

#### Annotation

A development of the industries in the system of state planning and organisation in the Soviet economy gave both positive and negative outcomes. Therefore, the experience of organizing and planning in forest sector seems to be edifying.

Unfortunately, an unequal economic standing of the logging industry and forestry has predetermined long-term conflicts that have not been overcome hitherto.

**Keywords:** planning, organization, forestry, timber industry, forestry enterprises.

*Прядилина Наталья Константиновна  
К.э.н., доцент, ФГБОУ ВО "Уральский  
государственный лесотехнический  
университет", г. Екатеринбург  
Петров Анатолий Павлович  
Д.э.н., профессор, ректор,  
Всероссийский институт повышения  
квалификации руководящих работников и  
специалистов лесного хозяйства,  
г. Пушкино*

#### Аннотация

Развитие отраслей в системе государственного планирования и организации в советской экономике давало различные результаты как позитивные, так и негативные. В этом вопросе поучителен опыт организации и планирования в лесном секторе.

Неравное положение лесной промышленности и лесного хозяйства предопределило долговременные конфликты в отношениях между ними, не преодоленные до настоящего времени.

#### Ключевые слова:

Планирование, организация, лесное хозяйство, лесная промышленность, лесхозы.

Лесной сектор в СССР (именуемый "лесным комплексом") включал две отрасли: лесное хозяйство и лесную промышленность, представленную лесозаготовительной, лесопильно-деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной, гидролизной и лесохимической промышленностями. При этом лесное хозяйство и лесная промышленность, как два взаимозависимых звена единой системы, имели разные цели, разные экономические отношения и социальные преференции, различную институциональную организацию.

Первым мероприятием в организации и планировании развития лесного хозяйства Советского государства был изданный 8 ноября 1917 года "Декрет о земле" [1], которым отменялась частная собственность на леса и они провозглашались всенародным достоянием.

Непосредственные основы экономической организации советского лесного хозяйства на базе национализированных лесов определил "Декрет о лесах" [2], изданный ВЦИК РСФСР 27 мая 1918 года, известный под неофициальным названием "Основного закона о лесах".

7 июля 1923 года был утвержден Лесной кодекс РСФСР [3], который вводил понятие единого государственного лесного фонда, включающего все леса и зе-

мельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд сельского хозяйства.

Лесное хозяйство в существующем понимании термина стало отдельной отраслью народного хозяйства в результате осуществленных в начале 1930-х годов радикальных политических преобразований, создавших в стране централизованно планируемую экономику с отраслевой системой управления. Именно тогда произошел раздел хозяйственной деятельности в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов между двумя отраслями – лесной промышленностью и лесным хозяйством.

#### Следствием такого административного раздела стали:

- ◆ уход лесного хозяйства от его классического определения, основанного на единстве хозяйственной деятельности в лесу, представленной как рубками древостоев, так и последующими за ними мероприятиями по восстановлению леса и уходу за ним;
- ◆ соединение в лесном хозяйстве государственных функций по управлению лесами (передача лесов в пользование, контроль и надзор) и хозяйственных функций через проведение лесохозяйственных мероприятий в

сфере воспроизводства, охраны и защиты лесов;

◆ изъятие у лесного хозяйства в пользу бюджета лесного дохода от использования лесов, который в условиях советской экономики получил статус плановых издержек в структуре затрат лесозаготовителей [4].

С этого времени в условиях советской экономики деятельность в лесу, классифицируемая как "лесное хозяйство", стала не соответствовать пониманию этого термина как применительно к лесному хозяйству дореволюционной России, так и к хозяйственному управлению лесами, осуществляемому в настоящее время в странах с рыночной экономикой. Результатом названной административной реформы лесных отношений являлся не только организационный и технологический разрыв единого процесса использования и воспроизводства лесов, но и создание разных экономических условий для развития лесной промышленности и лесного хозяйства.

Из лесного хозяйства, создающего экологические, экономические и социальные ценности леса, был изъят лесной доход, а деятельность всех организаций, осуществляющих лесохозяйственные мероприятия, была переведена на сметно-бюджетное финансирование по аналогии с отраслями нематериального сектора народного хозяйства (образование, здравоохранение, культура и т.п.).

В тоже время заготовка древесины была признана добывающей отраслью, вошедшей в группу "А" отраслей промышленности с приоритетным развитием, т.е. получивших преференции при выделении капитальных вложений, оплате труда и создании более благоприятных социальных условий для своих работников.

Неравное экономическое положение двух отраслей в системе народного хозяйства предопределило долговременные конфликтные интересы в отношениях между ними как на уровне общегосударственных институтов, так и на уровне предприятий (леспромхозов и лесхозов).

Название "лесной комплекс" применительно к совокупности отраслей лесной промышленности и лесного хозяйства дано Госпланом СССР в начале 60-х годов прошлого века. Данное название выдавало желаемое за действительное, так как никакой комплексности или сбалансированности в развитии отраслей достигнуто не было, как нет этой комплексности, к сожалению, и в настоящее время.

Приоритетное развитие лесной промышленности обеспечивалось в первую очередь экономической организацией производства на базе хозяйственного расчета, при котором на уровне предприятий соизмерялись доходы и расходы, и оценивался полученный финансовый результат. Государство на протяжении всего периода советской экономики финансово поддерживало лесозаготовительную промышленность, сохраняя низкий уровень платы за древесину на корню, осуществляя строительство лесных дорог и благоустроенных по стандартам того времени лесных поселков, обеспечивая научно-техническую и кадровую поддержку.

Такое приоритетное развитие лесозаготовок было объяснимо, исходя из тех задач, которые решала эта отрасль для народного хозяйства.

В послевоенные годы лесозаготовительная отрасль стала основным поставщиком строительных материалов при восстановлении разрушенных войной городов и деревень. В дальнейшем при перебазировании лесной промышленности в районы Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока лесозаготовительная промышленность стала пионерной отраслью при освоении необжитых территорий.

Основу текущих и перспективных планов развития лесозаготовительной промышленности составляли схемы транспортного освоения лесов, в соответствии с которыми строительство лесных дорог, благоустроенных поселков опережало во времени проведение лесозаготовительных работ.

Все сказанное выше позволило лесозаготовительной промышленности выйти за относительно короткие сроки на рекордные годовые объемы заготовки и вывозки древесины (около 400 млн. м<sup>3</sup>).

Развитию лесозаготовок способствовал и такой фактор как необходимость поставки больших объемов круглого леса на экспорт, что приносило государству доходы в конвертируемой валюте.

Наряду с лесозаготовками преференции на определенных этапах развития лесного сектора были отданы целлюлозно-бумажной промышленности. Для преодоления отставания в области химической переработки древесины было создано специализированное Министерство бумажной промышленности с большими полномочиями на строительство в многолесных районах крупнейших в мире целлюлозно-бумажных предприятий полностью на импортном оборудовании.

В течение последних лет советской экономики все перспективные планы развития сектора строились на приоритете глубокой переработки сырья и формирования для этой цели территориальных объединений, получивших название "лесопромышленных комплексов".

В то же время в условиях "избыточности" лесных ресурсов и отсутствия, каких-либо экологических ограничений лесное хозяйство как отдельная отрасль экономики, находящаяся на бюджетном финансировании, была лишена экономических стимулов и приоритетов для своего развития.

Ведение лесного хозяйства при создании отраслевой системы управления экономикой, было передано лесхозам, имевших статус государственных социалистических предприятий. В организационном плане структура деятельности лесхозов менялась как в результате административных преобразований, так и под влиянием экономических факторов. При этом неизменным для всего периода советской экономики оставался их статус в виде государственных предприятий, в рамках которых были соединены административные функции и хозяйственная деятельность.

При отсутствии в лесном хозяйстве продукции и услуг

в системе экономических отношений отсутствовали такие категории как валовая, товарная, реализованная продукция, себестоимость, прибыль, рентабельность и другие производные стоимостные показатели.

Как следствие, текущее и перспективное планирование развития лесного хозяйства базировалось только на натуральных показателях, что не позволяло сопоставлять результаты деятельности по использованию и воспроизводству лесов.

В СССР была создана единая система прогнозирования и планирования народного хозяйства и его отраслей. Применительно к лесному хозяйству она включала:

1. прогнозы развития лесного хозяйства и лесопользования на 20 ... 30 лет;
2. комплексные программы научно-технического, социально-экономического развития, охраны окружающей природной среды и рационального природопользования на 20 лет;
3. основные направления экономического и социального развития на 15 лет;
4. проекты лесостроительства;
5. государственный пятилетний план социально-экономического развития;
6. годовой план социально-экономического развития.

Прогнозы, комплексные программы, а также основные направления социально-экономического развития разрабатывались для страны и крупных регионов; пятилетние и годовые планы – на всех уровнях управления, вплоть до лесхозов [5].

*К основным недостаткам прошлых систем прогнозирования и планирования относятся:*

- а) ведомственный подход к развитию отдельных отраслей лесного комплекса;
- б) формальные связи между ними;
- в) недостаточная взаимосвязь научно-технических, социально-экономических и экологических программ;
- г) неполный учет экологических факторов;
- д) невыполнение ряда разработанных программ [6].

Планирование лесохозяйственных мероприятий основывалось на материалах лесостроительства. Основой лесного планирования являлся лесостроительный проект, включающий в себя оценку ведения лесного хозяйства, объемы рубок промежуточного пользования лесом, лесовосстановительных, противопожарных и других хозяйственных мероприятий на десятилетний период.

Несмотря на то, что лесостроительный проект был призван обеспечить непрерывность и постоянство пользования лесом в целях извлечения наибольшей пользы и доходности государству, он не предусматривал экономического обоснования планируемых мероприятий.

В плане ведения лесного хозяйства отражались вопросы, связанные с учетом леса по породам и возрасту, расчеты, способы и порядок всех лесных пользований, меры по лесовозобновлению, лесоразведению и уходу за лесом, основания управления и охранения леса и определение его доходности.

Вопросами планирования в лесных отраслях были заняты более 30 отраслевых и проектных организаций, находившихся в ведомственном подчинении отраслевых министерств.

Прикладные научные исследования в области лесного планирования выполнялись отраслевыми НИИ, институтами АН СССР и высшими учебными заведениями.

*К достижениям лесного планирования в советский период следует отнести:*

- ◆ нормативы текущих затрат и капитальных вложений при строительстве и эксплуатации предприятий, осуществляющих заготовку древесины, ее переработку, ведение лесного хозяйства,
- ◆ схемы транспортного освоения лесов в многолесных районах путем развития сети лесных автомобильных и железных дорог узкой колеи при строительстве новых лесозаготовительных предприятий и создании крупных лесопромышленных комплексов,
- ◆ генеральные схемы развития и размещения отраслей и производств в рамках перспективных планов развития территорий [6].

В Советском Союзе была создана уникальная система подробнейшей инвентаризации лесов. Она осуществлялась по кварталам, на которые просеками делилась вся территория лесов, а внутри кварталов – по выделам. Своего пика эта деятельность достигла

в 1970–1980х годах: была проведена инвентаризация лесов всей страны, созданы банки данных с использованием одной из самых сложных на тот момент информационных систем. Описание только одного лесного участка включало больше 250 параметров [7].

Экономические отношения при всех достижениях, однако, развивались в условиях государственной собственности, централизованно установленных ценах и тарифах на все виды продукции, товаров, услуг; фондируемом распределении ресурсов. В лесном секторе экономики производственно-хозяйственная деятельность значительной части леспромпхозов была планово-убыточной. Распоряжение лесным фондом осуществлялось на базе плановых заданий, сформированных на основе Госпланов СССР и РСФСР и осуществлялись с помощью системы директивного отраслевого управления.

*Для советского периода можно выделить следующие этапы развития лесхозов:*

1. Начало 1930-х годов – 1950-е годы. Лесхозы были лесохозяйственными предприятиями, осуществлявшими административные функции (лесоучетные работы, отпуск ресурсов, контроль) и комплекс хозяйственных

работ по охране, защите и воспроизводству лесов на всех землях лесного фонда, включая ту их часть, где заготовка древесины велась лесозаготовительными предприятиями,

2. 1960–е годы – 1993 годы. На большей территории СССР лесхозы трансформировались в комплексные лесные предприятия, что стало следствием краткосрочного объединения лесной промышленности и лесного хозяйства, когда отраслевая система управления экономикой была упразднена и заменена территориальной организацией, представленной совнархозами (1957 – 1965 гг.).

В период действия совнархозов (1957–1965 гг.), когда отраслевое управление было заменено территориальным. Леспромхозы и лесхозы были объединены в комплексные хозяйства, результатом деятельности которых стало полное подчинение лесохозяйственной деятельности интересам лесозаготовительного производства, выразившееся в перерубах расчетных лесосек по хвойному хозяйству, неудовлетворительном лесовосстановлении со сменой пород, отсутствием мероприятий по повышению продуктивности лесов.

Результат непродуманного политического решения по административному соединению двух структур, находящихся на разных уровнях экономического развития, стал уроком для стратегического планирования развития лесного хозяйства, которое возможно только при условии его перевода на экономическую организацию. Этого не удалось реализовать в советской экономике, сделано это и до настоящего времени.

Соединение лесной промышленности и лесного хозяйства в документах стратегического планирования стало очевидным. Когда в оценке деятельности лесного комплекса появилась необходимость учитывать наряду с экономическими природоохранные и социальные аспекты.

За время действия совнархозов леспромхозы и лесхозы были объединены и превратились в комплексные предприятия, судьба которых после ликвидации совнархозов в 1965 году сложилась по-разному: в многолесных районах произошло обратное разделение комплексных хозяйств на леспромхозы и лесхозы с расширением возможности последних осуществлять хозяйственную деятельность через многоцелевое использование лесов; в малолесных районах процесс разделения комплексных предприятий не состоялся и последние стали основной формой ведения лесного хозяйства с ориентацией на получение лесного дохода от проведения рубок главного и промежуточного пользования и от развития переработки заготовленной древесины. Следствием названных административных преобразований стала трансформация лесхозов малолесной зоны в комплексные хозяйства, получившие следующие названия: леспромхозы. Где в составе хозяйственной деятельности преобладали лесозаготовки; лесокombинаты, где в составе хозяйственной деятельности преобладала деревообработка. На территории Украинской ССР лесхозы трансформировались в лесхоззаги, где основным видом хозяйственной деятельности

было побочное пользование лесом.

В ряде многолесных районов в середине 1980–х годов по постановлению СМ СССР была предпринята попытка создать комплексные предприятия, соединив леспромхозы и лесхозы, с подчинением Минлеспрому СССР в отличие от многолесной зоны, где лесное хозяйство находилось в ведении Госкомплеса СССР и министерства лесного хозяйства союзных республик.

Трансформация лесхозов в комплексные предприятия была обусловлена стремлением получить лесной доход, часть которого, несмотря на директивный механизм его распределения, оставалась в распоряжении предприятий, создавая экономические стимулы для их развития, включая финансирование лесохозяйственных мероприятий в дополнение к выделяемым бюджетным средствам.

Развитие в лесхозах промышленных производств с получением дохода от реализации продукции и услуг экономически подавляло другие виды деятельности, находящиеся на бюджетном финансировании. В первую очередь снижалась эффективность исполнения лесхозами административных функций в части соблюдения требований лесного законодательства при установлении норм пользования лесом и осуществлении контроля за качеством лесозаготовительных и лесохозяйственных работ. Очевидным становилось и негативное влияние соединения в лесхозах административных функций с хозяйственной деятельностью на результаты лесохозяйственных мероприятий, осуществляемых за счет бюджетных средств. В лесохозяйственном производстве в отличие от лесопромышленного отсутствовала продукция, что не позволяло соизмерить доходы и затраты, а следовательно, оценивать результаты лесовыращивания и ухода за лесом с позиции целевого эффективного использования бюджетных средств.

Осознание на государственном уровне негативных последствий отсутствия в лесном хозяйстве экономической организации производственной деятельности (экономическая деятельность госпредприятий, основанная на соизмерении доходов и расходов, в условиях социалистической экономики называлась хозрасчетом) привело к необходимости разработки и реализации в порядке эксперимента новой модели экономических отношений, получившей название "хозрасчет в лесном хозяйстве".

Теоретические и методические положения, обеспечивающие хозрасчетную организацию лесохозяйственной деятельности, были разработаны в 1970–х – 1980–е годы профессорами ЛЛТА Т.С. Лобовиковым и А.П. Петровым, а также доцентом В.А. Ильиным [8]. Эти разработки были положены в основу проведенного в СССР в 1989 – 1991 гг. крупномасштабного экономического эксперимента по переводу лесного хозяйства на хозрасчет (проведение крупномасштабных экономических экспериментов в разных отраслях по постановлению СМ СССР стало следствием ухудшающегося экономического состояния в стране в период перестройки; они создавали основу для реформирования экономической и политической системы).

Экономический эксперимент был тщательно в течение двух–трех лет подготовлен усилиями всех научно–исследовательских и проектных организаций Госкомлеса СССР. На стадии его подготовки были разработаны и утверждены нормативные документы, регламентирующие стандарты качества на лесохозяйственную продукцию, процедуры ее приемки и оплаты, нормативы затрат на ее создание, порядок установления ее цен и порядок организации экономического стимулирования работников лесхозов за достигаемые в их "привязке" к конечным результатам лесохозяйственной деятельности.

Суть эксперимента сводилась к разделению на уровне лесхозов двух видов деятельности: административной с финансированием за счет бюджетной сметы и хозяйственной, финансируемой за счет, реализации законченной лесохозяйственной продукции.

Экономический эксперимент проведен на ограниченной территории с включение в него семи областей и автономных республик РСФСР, ряда лесхозов Украинской, Белорусской и Латвийской ССР. Регионы и лесхозы отобраны исключительно на основе их желания участвовать в эксперименте.

Срок проведения эксперимента (1989 – 1991 гг.) оказался коротким по политическим причинам. Его завершение на территории РСФСР предопределили распад СССР и отказ Минлесхоза РСФСР продолжить эксперимент вопреки постановлению СМ РСФСР от 17 января 1991 года №26 "О совершенствовании и управления лесами" [9], которая даже в условиях централизованно планируемой экономике предусматривало разделение функций владения и пользования лесными ресурсами, а также радикальные изменения финансовой системе через проведение в трех–пяти областях экономического эксперимента по финансированию лесного хозяйства за счет средств лесного дохода.

В процессе эксперимента выявлена его очевидная слабость, обусловленная соединением в лесхозах административных и хозяйственных функций, демонстрацией которой было то, что созданное лесохозяйственная продукция принималась и оплачивалась непосредственным исполнителем лесохозяйственных работ – лесхозом.

Преодолеть это оказалось не под силу в условиях, когда лесхозы занимали монопольное положение в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Вместе с тем эксперимент, несмотря на его короткий срок, показал, что лесное хозяйство при соответствующей экономической организации деятельности способно создавать экономические, экологические и социальные блага (выращенной, ухоженный и сохраненный лес), а не только потреблять бюджетные средства, как это имело место в советской экономике.

Вся история развития лесхозов – это постоянный поиск возможностей для увеличения собственного лесного дохода в условиях жестких законодательных и финансовых ограничений, который был несправедливо изъят у лесного хозяйства в начале 1930–х годов.

При всех осуществленных административных и экономических преобразованиях институциональной основой введения лесного хозяйства в советский период являлся лесхоз в неизменном статусе государственного предприятия, за которым на законодательном основании были закреплены земли государственного лесного фонда. Именно данная законодательная форма позволяла лесхозам осуществлять текущее и перспективное планирование развития, как в части привлечения бюджетных средств, так и в части поступления лесного дохода от разрешенных законодательством видов хозяйственной деятельности (в основном развивая внебюджетную деятельность за счет проведения рубки ухода).

Опыт текущего и перспективного планирования развития лесного комплекса в советской экономике позволяет сделать следующий основной вывод: объектом перспективного и стратегического планирования должен быть лесной сектор в совокупности всех отраслей лесной промышленности и лесного хозяйства. Это относится как к планированию на федеральном уровне, так и к разработке региональных планов и программ лесного сектора. Только в этом случае создается возможность предупредить или свести до минимума конфликт между экономическими, экологическими и социальными целями в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Декреты советской власти. Т.1. М., Гос. изд–во полит. литературы, 1957
2. Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов 27 мая 1918 г. О лесах // 1917–1928 годы: [Сб. документов за 50 лет]. – М.: Политиздат, 1967. – С.67–83.
3. Лесной Кодекс РСФСР. (Собрание Указаний 1924 г. №58 ст. 564).
4. Петров А.П. Экономические отношения в лесном хозяйстве: из прошлого в будущее [Текст]/А.П. Петров: цикл лекций, – г. Пушкино, Московская область, ФАУ ДПО ВИПКЛХ, 2016 г. – 98с.
5. Лосев М.В. Совершенствование системы планирования воспроизводства лесных ресурсов: дис. / М.В. Лосев. – М., 1996.
6. Лосев М.В., Смирнова А.И. Совершенствование системы планирования в лесном хозяйстве / "Лесной журнал". 2004. № 5 с. 121–128.
7. Романюк Б. "Проблема российского лесостроительства – в его отсутствии" // ЛесПромИнформ №3 (85)2012.
8. Петров А.П., Ильин В.А., Николаева Г.Н. Экономика лесного хозяйства. М., 1993.
9. Постановление Совета Министров РСФСР от 17 января 1991 г. № 26 "О совершенствовании управления лесами".