

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук



Проблемы эффективности
государственного управления

УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Вологда
2015

УДК 630 (470.12)
ББК 65.34 (2Рос-4Вол)
М64

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Миронов, А.В.

М64 Управление лесохозяйственной деятельностью [Текст]: монография / А.В. Миронов ; под науч. рук. д.э.н. В.В. Грачёва. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 172 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

ISBN 978-5-93299-339-2

В книге раскрывается сущность лесного хозяйства как объекта управления региональной экономической системы. Выполнен анализ организационно-экономического механизма управления лесным хозяйством в Российской Федерации. Представлен зарубежный опыт управления лесохозяйственной деятельностью в странах со схожими ресурсо-климатическими условиями. Выявлены недостатки организации системы управления лесохозяйственной деятельностью в России. Разработана и апробирована методика оценки эффективности лесохозяйственной деятельности в регионе и выявлены недостатки системы лесопользования. Разработаны направления совершенствования организации управления лесным хозяйством, ориентированным на инновационную модель развития.

Книга адресована работникам лесного хозяйства, органов регионального управления, научным сотрудникам, преподавателям высших учебных заведений, а также широкому кругу читателей, которых интересуют вопросы развития лесного комплекса.

УДК 630 (470.12)
ББК 65.34 (2Рос-4Вол)

Рецензенты:

профессор кафедры управления ВГМХА им. Н.В. Верещагина
д.э.н. **П.М. Советов**

профессор кафедры лесного хозяйства ВГМХА им. Н.В. Верещагина
д.с.-х.н. **С.А. Корчагов**

ISBN 978-5-93299-339-2

© Миронов А.В., 2015
© ИСЭРТ РАН, 2015

Оглавление

Предисловие	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	7
1.1. Особенности ведения лесохозяйственной деятельности	7
1.2. Теоретические основы организационно-экономических отношений в лесном хозяйстве	18
1.3. Отечественный и зарубежный опыт организации управления лесохозяйственной деятельностью	32
Выводы по главе 1	53
ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ	54
2.1. Анализ институциональных основ лесохозяйственной деятельности в регионе	54
2.2. Анализ лесохозяйственной деятельности (на примере Вологодской области).....	67
2.3. Оценка эффективности управления лесохозяйственной деятельностью и её ведения в регионе	84
Выводы по главе 2	109
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ	112
3.1. Развитие частно-государственного партнерства в лесохозяйственной деятельности	112
3.2. Освоение концессионных соглашений в лесохозяйственной деятельности.....	123
3.3. Добровольная лесная сертификация как инструмент контроля и повышения конкурентоспособности	134
Выводы по главе 3	144
Заключение	148
Список источников	156

ПРЕДИСЛОВИЕ

Исследование современных тенденций и перспектив роста продуктивности и оборачиваемости лесов Российской Федерации обнаруживает устойчивую динамику истощения лесных ресурсов. В целом по России с 2007 по 2013 г. среднегодовой темп роста площадей сплошных рубок более чем на 7% превышает темп роста площадей лесовосстановления. Доля наиболее ценных хвойных насаждений в лесопокрытой площади земель лесного фонда снизилась на 1,2%.

В действующей системе нормативно-правового регулирования сферы лесного хозяйства не заложены стимулы к инвестированию в расширенное воспроизводство лесов, что не в полной мере отвечает принципам устойчивого лесопользования. Все это приводит к снижению продуктивности лесов, применению экстенсивных технологических процессов в лесоводстве и лесозаготовке, росту антропогенного воздействия на леса и окружающую среду, снижению лесного дохода и прибыли хозяйствующих субъектов.

Лесохозяйственная деятельность, являясь одним из видов экономической деятельности лесного комплекса России, связана с использованием лесов. В состав этого вида деятельности включаются лесоустройство, охрана и защита лесов, их рациональное использование и воспроизводство с учетом целевого назначения. Существующая система государственного управления лесохозяйственной деятельностью имеет сложную многоуровневую ведомственную структуру, что обусловило распыление полномочий и функций управления ею на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти. На текущий момент управление лесохозяйственной деятельностью сконцентрировано в региональных органах исполнительной власти при сохранении полномочий по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию лесных отношений, определению объемов финансирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоустройству на федеральном уровне.

Практика управления лесохозяйственной деятельностью имеет свою специфику. Она состоит в том, что устойчивое ведение лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов сдерживается низкой технической и технологической оснащенностью производства в лесоводстве и лесозаготовках, неразвитостью транспортной инфраструктуры, отсутствием лесоустройства и низкой доходностью хозяйствующих субъектов. В Вологодской области ежегодный объем строительства лесных дорог лесопользователями-арендаторами не превышает 15% нормативной потребности, на отдельных территориях лесоустройство проводилось более 20 лет назад, износ материально-технической базы лесохозяйственной деятельности, включая лесозаготовки, имеет тенденцию роста и достиг критической величины – 64,3%; более 30% лесозаготовительных предприятий убыточны.

Решение обозначенных проблем состоит в переходе к интенсивным методам воспроизводства лесов на основе инновационных технологий, лесоустройства и строительства транспортной инфраструктуры, который возможен посредством совершенствования направлений и инструментов государственного регулирования лесохозяйственной деятельности на основе слияния усилий бизнеса и государства.

В теоретическом плане недостаточно исследованы вопросы, связанные с управлением и организацией лесохозяйственной деятельности. Требуется совершенствование инструментов оценки её эффективности, а также подходов к определению наиболее рациональных организационных форм взаимодействия государства с лицами, использующими леса.

Проблемы организации эффективного управления лесами отражены в трудах отечественных и зарубежных исследователей. Теоретико-методологические аспекты управления лесным хозяйством (управление лесами, лесоправление) рассматривали в научных трудах А.С. Алексеев [2], Н.П. Анучин [5], Р.В. Бобров [8], Л.И. Богомолов [9], П.В. Васильев [14, 58], П.Т. Воронков [21], В.И. Вохминцев [22], М.Д. Гиряев [25], А.П. Петров [27, 108], В.П. Тарасенко [43], М.Л. Карпачевский [102], Н.А. Моисеев [76, 79, 80,

81, 83, 99], М.М. Орлов [95, 96, 97, 98], С.В. Починков [112], Л.М. Чернякевич [138, 139, 140, 141, 142, 143], А.З. Швиденко [146], А.С. Шейнгауз [148] и другие ученые.

Проблемы лесной политики России на современном этапе рассматривают отечественные ученые: В.В. Грачев [37], Ю. Гурдин [39], А.И. Исаев [47], Н.А. Моисеев [83, 89], А.И. Писаренко и В.В. Страхов [111], А.П. Петров [107], В.Н. Петров [108] и др. Понятие и проблемы устойчивого лесопользования, в том числе организационно-экономические формы использования древесных ресурсов, представлены большим количеством работ отечественных ученых-исследователей, среди них Н.Е. Антонова, Т.С. Лобовиков, Н.А. Моисеев, А.П. Петров, А.С. Шейнгауз и др.

Вместе с тем остается малоисследованной организация эффективного управления лесами, связанная с расширенным воспроизводством лесов на основе инновационных технологий в лесоводстве и лесозаготовках, со строительством лесной инфраструктуры и лесоустройством, а также отсутствует научное обоснование подходов к оценке эффективности ведения и управления лесохозяйственной деятельностью на региональном уровне.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

1.1. Особенности ведения лесохозяйственной деятельности

Организация лесного хозяйства направлена на воспроизводство необходимых человеку и обществу различных продуктов и полезностей, являющихся неотъемлемыми свойствами лесов. При соблюдении принципа рационального, непрерывного и неистощительного пользования леса могут воспроизводить запасы лесных ресурсов бесконечно долго, обеспечивая постоянно возрастающие потребности.

Любая хозяйственная деятельность начинается с определения её целей и задач, которые должны быть осуществлены или к которым необходимо стремиться. Хозяйственная деятельность человека предполагает заботу о том, чтобы потребности человека в ней были удовлетворены в полной мере с минимальными затратами усилий. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием лесов, может осуществляться по-разному: одновременно – без всякой заботы о судьбе вырубленного леса или сопровождаться мероприятиями по обеспечению постоянства пользования, предполагающими не только эксплуатацию, но и возобновление лесов, и уход за ними.

Следует отметить, что «деятельность чисто лесозаготовительная не есть ещё лесное хозяйство. Она входит в состав лесного хозяйства только тогда, когда приобретет характер постоянства, обеспеченного таким расчетом. Когда лес, срубленный надлежащим образом, восстанавливается для нового пользования» [97, т. 1, с. 4].

Наиболее емкое понятие термина «лесное хозяйство» дает М.М. Орлов: «Лесное хозяйство есть организованная на определенной социальной связи между людьми планомерная и систематическая деятельность, приложенная к лесу, в установленных границах лесных площадей, и направленная на постоянное и наивыгоднейшее пользование ими» [95, с. 41]. Сущность этого опре-

деления состоит в том, что возникновение лесного хозяйства возможно при наличии:

- субъекта – «человеческое общество, организованное определенной социальной связью и имеющее в числе своих потребностей постоянный спрос на продукты леса»;

- объекта – лесных участков, объединенных в хозяйственные единицы, комбинируемые самыми различными способами; эти хозяйственные единицы в совокупности образуют леса страны;

- взаимосвязи между объектом и субъектом – «коллективный труд, подчиненный принципам рациональности, планомерности и системности».

Из названных предпосылок вытекает первое требование, которое заключается в обязательности лесоустройства, выражающегося в обязательности составления плана лесного хозяйства для определенной хозяйственной единицы. Без составленного лесоустройством плана хозяйства коллективный труд на значительной площади леса и в течение длительного ряда лет не может отличаться системностью и не обеспечивает рациональности. «Поэтому организация лесного хозяйства должна начинаться с лесоустройства» [95]. Выработанный лесоустройством план хозяйства основывается на тех природных и экономических условиях, в которые поставлена устраиваемая хозяйственная единица, и учитывает все те возможности, которые создаются для хозяйства при указанных условиях и поставленной ему цели.

По определению М.Л. Карпачевского и А.Ю. Ярошенко «лесное хозяйство – это система мер по сохранению лесов, повышению продуктивности, непрерывному удовлетворению потребностей человека в тех благах, которые дает ему лес» [102, с. 71].

Н.А. Моисеев характеризует лесное хозяйство, как отрасль народного хозяйства, в состав которой «входит охрана и защита лесов, их рациональное использование и воспроизводство с учетом целевого назначения» [81, с. 37].

Каждая составляющая отрасли «лесное хозяйство» рассматривается как отдельный вид хозяйственной деятельности.

Охрана лесов включает меры по предупреждению и борьбе с лесными пожарами, охрану лесов от всякого нарушений правил лесопользования, незаконных рубок и т.п.

Защита лесов предполагает предупредительные и активные меры по борьбе с вредителями и болезнями, меры предотвращения и локализации разных техногенных и радиоактивных загрязнений лесных территорий, а также реабилитацию последних. Защита включает в себя сохранение биоразнообразия, фауны, ландшафтов [81].

В лесопользование входят все виды пользования теми или иными ресурсами и услугами леса, включая различные виды рубок леса как в процессе лесоэксплуатации, так и в процессе ухода за лесом.

Понятие «лесопользование» как использование в интересах народного хозяйства или отдельных граждан продуктов и полезностей леса широко представлено в научной литературе, посвященной проблемам экономики лесного хозяйства [4, 73, 76, 77, 78, 81, 135, 146, 147, 149]. «Лесопользование – это использование отдельных полезностей лесов или совокупностей таких полезностей, то есть деятельность, осуществляемая с целью удовлетворения материальных и духовных потребностей отдельных граждан, юридических лиц, местных общин, а также всего общества в целом в формах и размерах, обусловленных социально-экономическим уровнем, экологическими условиями, состоянием и динамикой лесов» [4, с. 91].

Исходя из вышеуказанного определения лесопользование включает в себе два взаимосвязанных и взаимообусловленных компонента: с одной стороны, лесохозяйственный, с другой – лесопромышленный. Использование леса в качестве древесного сырья невозможно без проведения лесохозяйственных мероприятий; в свою очередь, возникновение и существование лесного хозяйства обусловлено увеличением объема лесозаготовительной де-

тельности и изменением структуры потребления древесины лесопромышленными предприятиями [135, с. 9].

Использование лесных ресурсов по определению М.М. Орлова подразделяется на два вида: прямое (главное), связанное с рубкой деревьев, и побочное – все остальные виды использования [97, т. 1, с. 2]. Традиционными видами главного пользования является заготовка древесины, живицы, второстепенных лесных материалов (пней, луба, коры и т.п.). В лесном хозяйстве рубка леса, во всех многочисленных ее формах, занимает центральное положение, так как ею определяется пользование, возобновление и уход за лесом. Поэтому параметры рубок леса должны быть установлены при проведении лесоустройства, поскольку за ними следует ряд других лесохозяйственных мероприятий [97, т. 1, с. 16].

Побочные лесные пользования – это сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих ягод, плодов, грибов, лекарственного сырья, пользование лесом в культурно-оздоровительных целях и для нужд охотничьего хозяйства.

Лесопользование в зависимости от степени использования полезностей лесов и сохранения в них биоразнообразия подразделяется на неистощительное, рациональное, устойчивое [4].

Неистощительное – такое лесопользование, при котором не снижается потенциальная комплексная продуктивность лесов.

Рациональное – максимально полное и эффективное использование отдельных полезностей леса или их комплекса без нанесения вреда другим полезностям, состоянию окружающей природной среды и биоразнообразию. Данному вопросу посвящено большое количество работ отечественных ученых-исследователей, среди них М.Л. Карпачевский [102], Т.С. Лобовиков [65], Н.А. Моисеев [77, 78] и другие. Это научное понятие раскрывается через шесть аспектов: экономический, экологический, технический, организационный, социальный и правовой:

– экономический заключается в наибольшем извлечении прибыли от использования лесного ресурса посредством выбора оптимальной области его применения;

– экологический – проявляется в достижении равновесного состояния, т.е. ненарушения экологического равновесия при добыче и переработке лесных ресурсов, постоянного снижения объема потребления исчерпаемых (невозобновляемых) ресурсов и преумножения возобновляемых;

– технический – предусматривает максимизацию использования компонентов каждого лесного ресурса на основе инновационных технологий и научно-технического прогресса;

– организационный – предусматривает создание агрегированных структур хозяйствующих субъектов, которые при повышении общей эффективности промышленного производства оптимизируют использование лесного (и в первую очередь древесного) ресурса;

– социальный – основан на необходимости учета временных факторов использования лесного ресурса в будущем, т.е. существующее поколение должно оставить лесные ресурсы не в худшем или, по крайней мере, в доступном состоянии для последующих;

– правовой – заключается в необходимости соблюдения требований правовых институтов, а именно административного, гражданского, земельного и лесного законодательства.

Устойчивое лесопользование – это такое пользование лесов, при котором сохраняется их биоразнообразие, продуктивность, способность самовозобновляться и возможность в настоящее время и в будущем выполнять присущие этим лесам социальные, экологические и экономические функции на местном, государственном и глобальном уровнях и которое не наносит ущерб другим экосистемам. Термин «устойчивое лесопользование» в отечественной и зарубежной литературе не является новым. Первые упоминания о нем можно встретить в зарубежной литературе XVIII века, а в отечественной – начиная с XIX столетия. В отечественной науке о лесоводстве одним из

первых, кто затрагивал понятие устойчивости по отношению к лесу, был Г.Ф. Морозов [85]. Подробные трактовки понятия «устойчивость» приводятся в работах Н.А. Моисеева [83], Н.Н. Моисеева [84], В.К. Карпачевского и А.Ю. Ярошенко [101], А.П. Петрова [105], А.И. Татаркина и Д.С. Львова [132], Е.С. Трунова [135], Л.М. Чернякевич [141], Т.В. Усковой и Т.Н. Труновой [137], А.С. Шейнгауза [148] и других авторов. Авторы работы [4] считают, что многоцелевое, неистощительное и рациональное лесопользование являются вариантами устойчивого.

Обеспечение устойчивого лесопользования обуславливает своевременное возобновление (воспроизводство) лесов.

Воспроизводство лесов – это понятие, используемое в Лесном кодексе РФ (гл. 4), включает мероприятия по восстановлению лесов на вырубках и повышению их продуктивности, путем улучшения породного состава, гидролесомелиорации, ухода за лесом, создания семенной базы на селекционно-генетической основе и др.

Понятие, используемое в Лесном кодексе РФ, несет в себе лишь нормативно-правой смысл, то есть перечисление мероприятий, которые необходимо проводить при осуществлении лесохозяйственной деятельности. По мнению Н.А. Моисеева [81], понятие воспроизводства несет более широкую смысловую нагрузку применительно к лесохозяйственной деятельности и должно рассматриваться с экономической стороны. Он выделяет два типа воспроизводства лесов: простое и расширенное.

Простое воспроизводство предполагает осуществление лесохозяйственных мероприятий в коренных лесах, то есть на вырубках в естественно созданных и продуцирующих лесных землях, без создания новых участков (экстенсивное лесное хозяйство), которое должно финансироваться за счет доходов от продажи ресурсов. Расширенное воспроизводство представляет собой повышение продуктивности лесов на определенных этапах процесса воспроизводства, создание лесов на новых площадях и интенсификацию лесного хозяйства на уже освоенных лесных площадях «за счет дополнительных

вложений труда и капитала» [81, с. 312] в инновационные технологии в лесоводстве и лесозаготовках, развитие лесной инфраструктуры и лесоустройства. Этот процесс направлен на формирование соответствующей структуры лесов, обеспечивающей воспроизводство расширенного круга ресурсов леса для их последующего использования.

Воспроизводство лесов осуществляется на основе реализации экономически обоснованных комплексов мероприятий по расширенному воспроизводству лесов (КМРВ) и региональных систем лесохозяйственных мероприятий (РСЛХМ) обеспечивающая простое воспроизводство которые, по мнению Н.А. Моисеева, необходимо объединять в общей Программе использования и воспроизводства лесных ресурсов [81, с. 85]. Он пишет, что «в области лесного хозяйства ключевое положение занимают мероприятия по лесовосстановлению, которые непосредственно отражаются на динамике лесного фонда и его ресурсном потенциале» [81, с. 315].

Параметры лесопользования, а также мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов устанавливаются при проведении *лесоустройства* – еще одной важной составляющей лесохозяйственной деятельности. На основании данных лесоустройства разрабатываются долгосрочные планы ведения лесохозяйственной деятельности для определенных хозяйствующих субъектов.

Особенности лесного хозяйства обусловлены характером самого объекта его деятельности – лесов. Главной особенностью лесного хозяйства является чрезвычайно длительный период выращивания лесов (до 100 лет и более). Эта особенность в экономическом отношении накладывает доминирующий отпечаток на всю лесохозяйственную деятельность, ограничивая приток инвестиций из-за длительности срока окупаемости в сравнении с другими отраслями экономики. В результате требуется соразмерение масштабов пользования лесами со сроками их выращивания, что предопределяет смысл

главного принципа организации и ведения лесного хозяйства – **«непрерывного, неистощительного пользования лесами (ННПЛ)»** [81, с. 38]. Профессор М.М. Орлов отмечал, что без выполнения этого руководящего принципа «не может быть никакого лесного хозяйства, как деятельности планомерной и целесообразной» [97, т. 1, с. 16]. По утверждению Н.А. Моисеева, без выполнения принципа ННПЛ будет не лесное хозяйство, а односторонняя эксплуатация лесов, приводящая к их деградации.

Поскольку принцип ННПЛ стал основным требованием лесного законодательства, он должен отражаться на всей экономической организации лесохозяйственной деятельности, на процедуре подготовки, принятия и реализации всех решений, имеющих большое значение для лесного хозяйства.

Другой особенностью лесного хозяйства, которую называют Н.А. Моисеев [81], Н.Н. Моисеев [84], Г.Ф. Морозов [85], М.М. Орлов [96] и другие [101, 106, 140, 146], является многоцелевой характер объекта деятельности. «Под целями понимаются те конкретные ресурсы и услуги (полезности) леса, на которые предъявляется спрос со стороны отдельных потребителей или общества в целом и которые должны воспроизводиться в процессе ведения лесного хозяйства» [81, с. 39].

Принципиальное положение экономики и организации лесохозяйственной деятельности представляет то, что целевые ресурсы и услуги тесно связаны между собой: ни один ресурс не может быть изъят из леса без учета других полезностей леса. Например, проводя рубку древостоев, нужно с самого начала учитывать комплекс факторов, связанных с защитой почв от эрозии, с влиянием на водный режим, фауну, флору и др. Многообразие целей лесопользования в процессе подготовки хозяйственных решений ставит перед наукой и практикой задачу организации многоцелевого лесопользования, которая является также одной из сложных проблем экономики лесного хозяйства [81, с. 40].

Процесс организации многоцелевого лесного хозяйства совмещает две задачи, которые встают перед людьми, а в перспективе – перед человечеством в целом:

1. Ресурсное обеспечение потребителей необходимыми продуктами и благами.
2. Обеспечение охраны окружающей среды, улучшение среды обитания людей, фауны и произрастания флоры, позволяющие устранить угрозу экологического кризиса и улучшить качество жизни.

Ресурсы и услуги леса подразделяются на две отличные друг от друга категории (рис. 1).

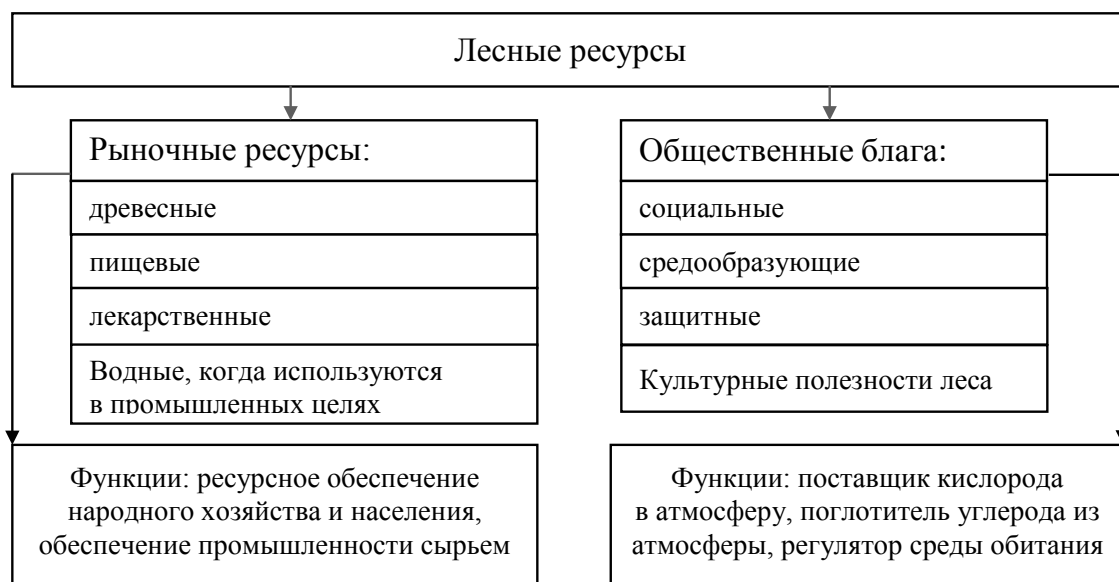


Рисунок 1. Категории и функции лесных ресурсов

Первая категория – рыночные ресурсы, то есть имеющие рыночную стоимость. Вторая категория – нерыночные ресурсы, не имеющие рыночной стоимости, относятся к так называемым «общественным благам», то есть неделимым между индивидуальными потребителями.

Следует отметить и другие особенности лесного хозяйства, указанные Н.А. Моисеевым, М.Ф. Сычёвым [81, с. 42; 150, с. 12]:

1. Тесная взаимозависимость и взаимообусловленность трудовых процессов и биологических процессов роста и развития древесных пород, формирующих леса.

2. Высокая подверженность лесов антропогенным и природным воздействиям, определяющим значительную степень риска ведения хозяйственной деятельности.

3. Сезонность проведения большинства лесохозяйственных мероприятий. Так, например, лесокультурные работы и уход за молодняками, выращивание лесопосадочного материала проводятся в вегетационный период. Сезонность этих работ должна учитываться при комбинировании их с другими видами работ в целях обеспечения полной и равномерной занятости рабочей силы.

4. Значительная площадь земельных участков, необходимых для ведения устойчивого лесопользования, что отражается на формировании конечного финансово-экономического результата лесохозяйственной деятельности.

5. Разнообразие местных природно-климатических и социально-экономических условий, отражающихся на породно-размерно-качественных характеристиках лесных ресурсов и особенностях комплекса выполняемых лесохозяйственных мероприятий. Данная особенность широко рассмотрена как отечественными, так и зарубежными учеными-лесоведами и экономистами.

Профессор Г.Ф. Морозов, создатель учения о лесе, подчеркивал [85], что лес – явление географическое и что всеобщих рецептов для ведения лесного хозяйства быть не может. Тот же смысл заложен в старом германском выражении «суровый закон местных условий».

Для учета указанных особенностей научными учреждениями России предложено разрабатывать и использовать на практике региональные системы ведения лесного хозяйства и лесопользования на зонально-типологической основе, что нашло отражение в Лесных планах субъектов Российской Федерации.

Лесное хозяйство, как отрасль материального производства, имеет два вида основного капитала, один из которых задействован в основных фондах, другой – в функционирующих лесах, представляющих также определенную форму так называемого «лесного капитала». Каждый из них требует воспроизводства [81, с. 387]. Умаление роли лесного капитала приводит к огромным потерям вследствие снижения эффективности других отраслей – потребителей различных ресурсов и услуг леса.

Основываясь на перечисленных особенностях, можно заключить, что рациональная лесохозяйственная деятельность – это неистощительное, непрерывное лесопользование и многоцелевое ведение лесного хозяйства, направленное на обеспечение наиболее полного рационального использования лесных ресурсов и земель лесного фонда, своевременное возобновление лесов, повышение их продуктивности и улучшение качественного состава.

Лесохозяйственная деятельность, являющаяся одним из видов экономической деятельности лесной отрасли региона и страны, объединяет процессы, которые на федеральном уровне управляются разными государственными ведомствами: лесоводственные и лесоохранные процессы находятся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз), а лесозаготовительный процесс – в ведении Министерства промышленности и торговли РФ (Минпромторг). В отдельных лесоизбыточных регионах (Вологодская, Архангельская области, Красноярский край и др.) возможно возложение полномочий по регулированию указанных выше процессов на один исполнительный орган субъекта РФ. Лесохозяйственная деятельность как один из видов экономической деятельности лесного комплекса региона и страны оказывает существенное влияние на экономику других видов деятельности, входящих в его состав. Вместе с тем лесохозяйственная деятельность участвует в социально-экономическом развитии территорий, через формирование таких важнейших экономических показателей, как плата за использование лесов, лесной доход страны и прибыль предприятий, использующих лесные ресурсы.

Общей экономической целью лесохозяйственной деятельности является максимизация дохода от использования лесов при соблюдении социально-экологических требований и ограничений. Эта цель может быть реализована только через воспроизводство тех ресурсов, которые обеспечат максимальную прибыль потребителя. Совместимость данных критериев можно осуществить через принятие согласованных решений между партнерами, занятыми в сфере использования и воспроизводства лесных ресурсов.

Результатом хозяйственной деятельности можно считать сформированные лесные насаждения, которые послужат источником рыночных лесных ресурсов для промышленности и населения, а также создадут среду для его нормального обитания.

1.2. Теоретические основы организационно-экономических отношений в лесном хозяйстве

Известный ученый-лесовод, основоположник отечественной науки о лесном хозяйстве, М.М. Орлов выделил три организационные формы ведения лесохозяйственной деятельности [95, 98]:

1) государство сосредотачивает в своих руках не только распоряжение всеми лесами, но и непосредственное ведение в них хозяйства так, что лесоправление становится одной из отраслей государственного управления;

2) государство отказывается от непосредственного ведения лесохозяйственной деятельности и оставляет за собой только надзор за лесом; в этом случае лесоправление будет представлено общинными или частными организациями, а за государственными органами останутся только функции надзора;

3) государство ведет непосредственно лесное хозяйство на некоторой части лесной территории страны, а на остальной территории осуществляет надзор за ведением лесохозяйственной деятельности в общинных и частных лесах.

При сравнении этих трех форм лесоправления М.М. Орлов отдал предпочтение государственному лесному управлению, полагая, что оно, являясь одним из видов государственной организации, наделено определенностью, системностью и устойчивостью в отличие от частного лесоправления, которое изменчиво [95, с. 43].

Вопросы лесоправления (управления лесами, лесным хозяйством) рассматривали А.С. Алексеев [2], Н.П. Анучин [5], Р.В. Бобров [8], Л.И. Богомолов [9], П.В. Васильев [58], П.Т. Воронков [21], В.И. Вохминцев [22], М.Д. Гиряев [25], А.П. Петров [27, 105, 106, 107, 108], В.П. Тарасенко [43], М.Л. Карпачевский [102], Н.А. Моисеев [76, 79, 80, 81, 83, 99], М.М. Орлов [95, 96, 97, 98], С.В. Починков [112], Л.М. Чернякевич [138-143], А.З. Швиденко [146], А.С. Шейнгауз [148] и др.

Научную основу лесоправления составляет единство биолого-лесоводственных принципов и социально-экономических закономерностей. В практике лесоправления применение этих принципов, в сочетании с конкретными условиями развития страны и отдельных, резко отличающихся друг от друга, регионов, отражается на комбинации форм и методов управления.

Важным вкладом в развитие теории лесоправления, внесенным М.М. Орловым, стала формулировка основ государственного лесного хозяйства, направленного на то, чтобы «сберечь и улучшить русские леса, развить лесное хозяйство и деревообрабатывающую промышленность» [98]:

- государственная собственность на леса;
- организация управления лесами на основе создания казенных лесохозяйственных структур, управление которыми «должно контролироваться всем народом, т.е. парламентом», а возглавлять их должны лесничие, которым предоставляются широкие полномочия, но подлежащие контролю и ответственности;
- получение «наибольшей постоянной пользы»: «государство в своих лесах должно вести хозяйство сообразно частно-хозяйственной точке зрения... Собственник и должен получать от этих лесов наибольшую постоянную пользу, не только с сохранением, но и с улучшением лесов» [98, с. 121].

Мы полагаем, что сформулированные М.М. Орловым теоретические положения о лесоуправлении актуальны в мировой практике в настоящее время и стали концептуальной основой для развития системы управления лесным хозяйством в трансформационной России.

По определению А.П. Петрова [27, с. 71], система государственного управления лесным хозяйством представляет собой «совокупность условий и форм реализации функций государственного управления». Классифицируя системы управления лесами и хозяйством в них, ученый рассматривает следующие виды систем: управление лесами и ведение лесного хозяйства при централизованно планируемой экономике; управление государственными лесами и ведение лесного хозяйства в условиях рыночной экономики; частное лесовладение; управление лесами и ведение лесного хозяйства в условиях экономики переходного периода [27, с. 113]. При этом ученый выделяет следующие элементы системы управления лесным хозяйством: формы и права собственности на лесной фонд; субъекты лесных отношений и их компетенция в государственном управлении лесным хозяйством; отношения органов управления лесным хозяйством с лесопользователем, организация финансирования воспроизводства, охраны и защиты лесов.

П.В. Васильев [14, с. 106] подчеркивает, что «управление лесами нельзя отождествлять с управлением хозяйственной деятельностью в лесах... Управление лесами по своей сути является управлением лесной собственностью». Это право «государство сосредотачивает исключительно в своих руках» через систему органов власти и специальных лесных органов. Другим организациям леса могут передаваться в пользование с правом управления хозяйственной деятельностью в них. Основываясь на заключении П.В. Васильева, можно отметить, что к управлению хозяйственной деятельностью в лесах относится управление использованием и воспроизводством, т.е. лесоводством и лесозаготовкой.

Как следует из определения Л.М. Чернякевич [140], государственное управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства ле-

са (государственное лесоуправление, государственное управление лесами) – это целенаправленное воздействие государственных институтов на деятельность физических и юридических лиц, которая связана с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов и в которой реализуются их потребности и интересы в неразрывной связи с сохранением окружающей природной среды.

Рассматривая термин «управление лесным хозяйством» с позиции методологии системного анализа, Л.М. Чернякевич представляет его как системную экономическую категорию через цель, элементы и свойства и формирует «концептуальную модель системы лесоуправления» (рис. 2).



Рисунок 2. Концептуальная модель системы лесоуправления по Л.М. Чернякевич

Структура системы лесоправления определяется ролью и значением каждого элемента системы. Форма организации и взаимосвязи между элементами системы определяют ее содержание. При изменении организационных форм и экономических отношений происходит качественное преобразование системы лесоправления, что подтверждается отечественной и зарубежной практикой в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

На каждом этапе использования и воспроизводства лесных ресурсов формируется определенная система экономических отношений, складывающихся между субъектами лесных отношений в процессе использования и воспроизводства продуктов и услуг леса.

Структура системы лесоправления включает следующие подсистемы: государственное управление лесами; управление собственностью на леса; управление лесохозяйственной деятельностью как видом экономической деятельности, выделенным в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) [95].

В подсистеме «государственное управление лесами» рассматриваются лесная политика, нормативно-правовая база, государственный надзор и контроль.

Проблемы лесной политики России на современном этапе рассматривают отечественные ученые: В.В. Грачев [37], Ю. Гурдин [39], А.И. Исаев [47], Н.А. Моисеев [83, 89], А.И. Писаренко и В.В. Страхов [111], А.П. Петров [27, 107], В.Н. Петров [108] и др.

А.П. Петров [107] считает, что лесная политика является тем правовым полем, где устанавливаются правила взаимодействия государства и лесного бизнеса. Лесная политика определяет цель, магистральное направление развития лесного сектора экономики. Лесоправление – это система действий или программ, направленных на достижение в рамках действующего законодательства целей, сформулированных в лесной политике.

Н.А. Моисеев рассматривает важность разработки государственной лесной политики для определения целей, задач, приоритетов и основных путей и этапов их достижения как в целом по стране (на федеральном уровне), так и в отдельных ее частях (макрорегионах или федеральных округах). При этом они могут резко отличаться по характеру и роли лесов, условиям их использования, формирования региональных лесных рынков и сотрудничества с зарубежными странами [81].

В.Н. Петров приводит следующее определение: «Под лесной политикой можно понимать стратегию воздействия государственных органов на основные производственные факторы лесных предприятий и лесхозов через систему экономических, экологических и социальных предписаний и законов для достижения определенных целей» [108].

Л.М. Чернякевич дает следующую трактовку: «Лесная политика – это политика государства в области лесных отношений, закреплённая в законодательных и нормативных актах, реализуемая через систему государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов [140].

Основываясь на анализе вышеприведенных трактовок, следует сделать вывод о том, что лесная политика государства – это главный документ, определяющий стратегические направления развития, приоритеты и цели лесного хозяйства, на его основе должны разрабатываться соответствующие федеральные и региональные лесные программы, в которых увязываются интересы всех субъектов, связанных с лесом.

На основе предварительно разработанной государственной лесной политики, согласованной и принятой на федеральном и региональном уровнях, строится лесное законодательство. Лесное законодательство регулирует экономические отношения между различными пользователями ресурсов и услуг леса, с одной стороны, и собственниками лесов, с другой стороны. Лесная политика проводится в жизнь через Лесной кодекс РФ, который реализуется в соответствующих положениях, правилах, указаниях, инструкциях, регла-

ментирующих особенности использования лесов и ведение лесного хозяйства с учетом назначения лесов, природных и климатических условий.

Таким образом, правовое обеспечение лесного хозяйства находится в системе сложных взаимодействий на разных уровнях управления (рис. 3).

Важность лесной политики состоит в том, что она принимается на длительный временной период и носит директивный характер для всех участников лесных отношений.



Рисунок 3. Система связей лесного законодательства в общей системе правового обеспечения

В подсистеме «управление собственностью на леса» рассматриваются формы и права собственности, экономическая реализация прав собственности, права пользования лесными участками. Государственное управление точно так же, как общественное и частное, должно основываться на экономических предпосылках и технических особенностях лесного хозяйства, дополняя свое содержание задачами соответственно целям государства по отношению к лесам страны, и руководствоваться нормами закона и административного права. Государство, оставаясь собственником лесов, может передать управление лесами на региональный уровень.

Организация структуры органов исполнительной власти государственного лесопользования на уровне субъекта РФ и муниципальном уровне основана на выполнении отдельных функций и полномочий государственного управления лесами.

Эффективность государственного управления лесами определяется соблюдением следующих экономических принципов, обеспечивающих достижение стратегической цели – устойчивого управления лесами [81, 83, 95, 102,140,141,149]:

- равновесие экологических, экономических и социальных целей;
- экономическая ответственность субъектов лесных отношений в соответствии с предоставленными им полномочиями и правами;
- экономическая заинтересованность всех субъектов лесных отношений в реализации стратегии устойчивого управления лесами;
- платность лесопользования, а именно право собственника лесного фонда получать платежи за пользование лесными ресурсами в соответствии с их экономической оценкой;
- доходность (экономичность);
- соответствие полномочий по уровням субъектов финансовым возможностям их реализации.

Подсистема «управление лесохозяйственной деятельностью» в концепции лесопользования, по нашему мнению, должна включать следующие элементы:

- виды экономической деятельности (лесоводство, лесозаготовки);
- организационно-экономический механизм управления лесохозяйственной деятельностью, обеспечивающий воспроизводство лесов;
- организационные формы ведения лесохозяйственной деятельности.

В соответствии с постановлением Госстандарта России от 06.11.2001 № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД» экономическая деятельность имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (оказание услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство, процессом производства и выпуском продукции (оказанием услуг).

Как в мировой практике, так и в России ОКВЭД относит к виду экономической деятельности «лесное хозяйство, лесозаготовки и предоставление услуг в этой области», лесоводство и лесозаготовки.

Согласно ОКВЭД, *лесоводство* – это отрасль растениеводства по выращиванию леса для получения древесины, других продуктов леса и использования его с защитными, водорегулирующими, целебно-оздоровительными, эстетическими целями.

Лесоводство включает функции по выращиванию леса: выращивание, посадку, пересаживание саженцев и сеянцев, прореживание; охрану лесов и лесосек; выращивание молодого порослевого леса и деловой древесины, новогодних елок; растительных материалов, используемых для плетения; выращивание деревьев и кустарников. *Лесозаготовки* – это процесс по заготовке и первичной обработке лесоматериалов хвойных и лиственных пород: валка леса, раскряжёвка хлыстов на сортименты, заготовка сортиментов, заготовка деревьев с кроной, производство топливной древесины.

Таким образом, лесное хозяйство, как вид экономической деятельности, объединяет все виды хозяйственной деятельности по использованию и воспроизводству лесов и лесных ресурсов.

Учитывая, что воспроизводство лесов включает всю систему мероприятий по заготовке и возобновлению, ученые твердо поддерживают позицию, что лесопользование и выращивание леса есть две стороны единого процесса воспроизводства лесных ресурсов [9, 25, 29, 39, 45, 46, 135, 136].

Ведение лесохозяйственной деятельности, как по использованию, так и по воспроизводству лесов должно стать правом и обязанностью хозяйствующих субъектов, а не государства.

Таким образом, управление лесохозяйственной деятельностью – это организация и обеспечение деятельности по использованию (рубке) лесов, их охране, защите, лесоустройству и воспроизводству.

Государственные решения могут быть реализованы в том случае, когда связаны с экономическими интересами лесопользователей, а также учитывают

социальные и экологические интересы общества. Поэтому управление приобретает экономический характер при воздействии государства на интересы и мотивы лесопользователей посредством различных рычагов – инструментов. Методы использования инструментов называются методами управления. В Энциклопедическом словаре [152, с. 336] под «совокупностью средств и методов управления, определяющих возможность целенаправленного движения, функционирования и развития системы», понимается «механизм управления».

По мнению Н.Н. Моисеева [84], проблема формирования механизма управления является центральной проблемой в теории управления. Он пишет: «Когда мы употребляем термин «механизм», имеется в виду система процедур, формирующих решение или правила его принятия. Мы можем говорить о механизмах планирования, формирования программ, постановки целей и т.д.».

Применительно к лесным ресурсам [135, с. 52] «механизм управления представляет собой определенную совокупность и последовательность действий по регулированию функций объекта управления (древесные ресурсы) путем использования комплекса административно-правовых, экономических и социально-психологических инструментов для достижения целей, поставленных субъектом управления (государством в лице региональных органов власти)». По нашему мнению, данное определение справедливо в целом и для лесохозяйственной деятельности.

С учетом отличий объекта управления оно может быть представлено в следующей трактовке: механизм управления лесохозяйственной деятельностью – это совокупность и последовательность действий по регулированию функций объекта управления путем использования комплекса инструментов (административно-правовых, экономических и социально-психологических) для достижения целей, поставленных субъектом управления (государством в лице региональных органов власти).

В рыночных условиях целью функционирования механизма управления лесохозяйственной деятельностью является косвенное регулирование

взаимосвязанных процессов заготовки лесных ресурсов и их воспроизводства, охраны и защиты лесов.

В качестве единого объекта управления выступают: лесной фонд и в составе его лес как единое средство производства; пользование ресурсами и услугами леса; комплекс мер по воспроизводству ресурсов и услуг леса, составляющий хозяйственную деятельность в лесу. А в качестве субъектов – собственник лесов (государство) и лесопользователи (организации, занимающиеся заготовкой и воспроизводством лесных ресурсов) [81]. Взаимосвязь между ними осуществляется на основе законов рыночной экономики с соблюдением принципов и правил имущественно-правовых отношений, ответственного ведения лесного хозяйства, максимизации доходов от использования лесов.

Внешней средой по отношению к единому объекту управления являются: рынки, в сфере влияния которых находятся конкретные леса; функционирующие на базе этих лесов хозяйствующие субъекты; окружающая среда; действующие меры регулирования лесных отношений. Внешняя среда извне задает главную функцию системы управления лесохозяйственной деятельностью.

Функция системы – это смысл существования, назначение и необходимость системы [135]. Исходя из этого главной функцией системы управления лесохозяйственной деятельностью является осуществление комплекса мер по регулированию состояния лесов, породно-качественной структуры лесных ресурсов (в целях сохранения для будущих поколений) и направлений их использования для удовлетворения потребностей хозяйствующих субъектов и населения, воспроизводства, охраны и защиты, лесоустройства.

В рыночных условиях, по мнению большинства ученых, независимо от формы собственности на леса, в конкретных организационных формах управления присутствуют методы государственного регулирования [3–37; 67; 69; 81, с. 380; 102, с. 40; 130, с. 5; 135, с. 62; 140; 149, с. 82].

Основными методами государственного регулирования экономического развития в рыночных условиях хозяйствования являются институциональные (правовые), индикативные и административные.

Институциональные (правовые) методы включают спецификацию прав собственности, формирование рынка прав пользования и конкуренции, налогообложение, кредитование, сертификацию, аудит, страхование, формирование общественного мнения и ответственного экологического поведения [45,140]. Под институтом понимается относительно устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, установок, определяющих особенности экономических отношений, поведения и взаимодействия экономических субъектов.

Индикативные методы государственного регулирования: индикативное планирование, социальные стандарты и нормативы, разработка и утверждение критериев и индикаторов устойчивого управления лесами и хозяйственной деятельностью в них и их пороговых значений для анализа и оценки функционирования и развития объекта управления, установление нормативов лесопользования, формирование государственного заказа. Методом индикативного управления органы исполнительной власти формируют цели, критерии оценки эффективности управления и механизмов взаимодействия [35, 36, 103, 130].

Административные методы государственного регулирования в управлении лесами и лесохозяйственной деятельностью в них включают стандартизацию, штрафы за нарушение норм и правил лесного законодательства, рассмотрение дел в судах, распоряжения, запреты, ограничения, выдачу разрешительных документов и др. [70,102,148, 150].

Экономический механизм государственного управления лесным хозяйством включает: учет лесного фонда и лесных ресурсов, их экономическую оценку, виды пользования, платежи за пользование, формирование доходов от лесопользования и расходов на воспроизводство, охрану и защиту (рис. 4).

Государству – собственнику лесов, как экономически заинтересованному субъекту лесных отношений, необходимо вести учет государственного имущества, чтобы повысить его стоимость и доходность, определять ценовую политику, создавать условия для формирования рынка прав лесопользования, соблюдать баланс доходов и расходов в лесном хозяйстве в рамках консолидированного бюджета.

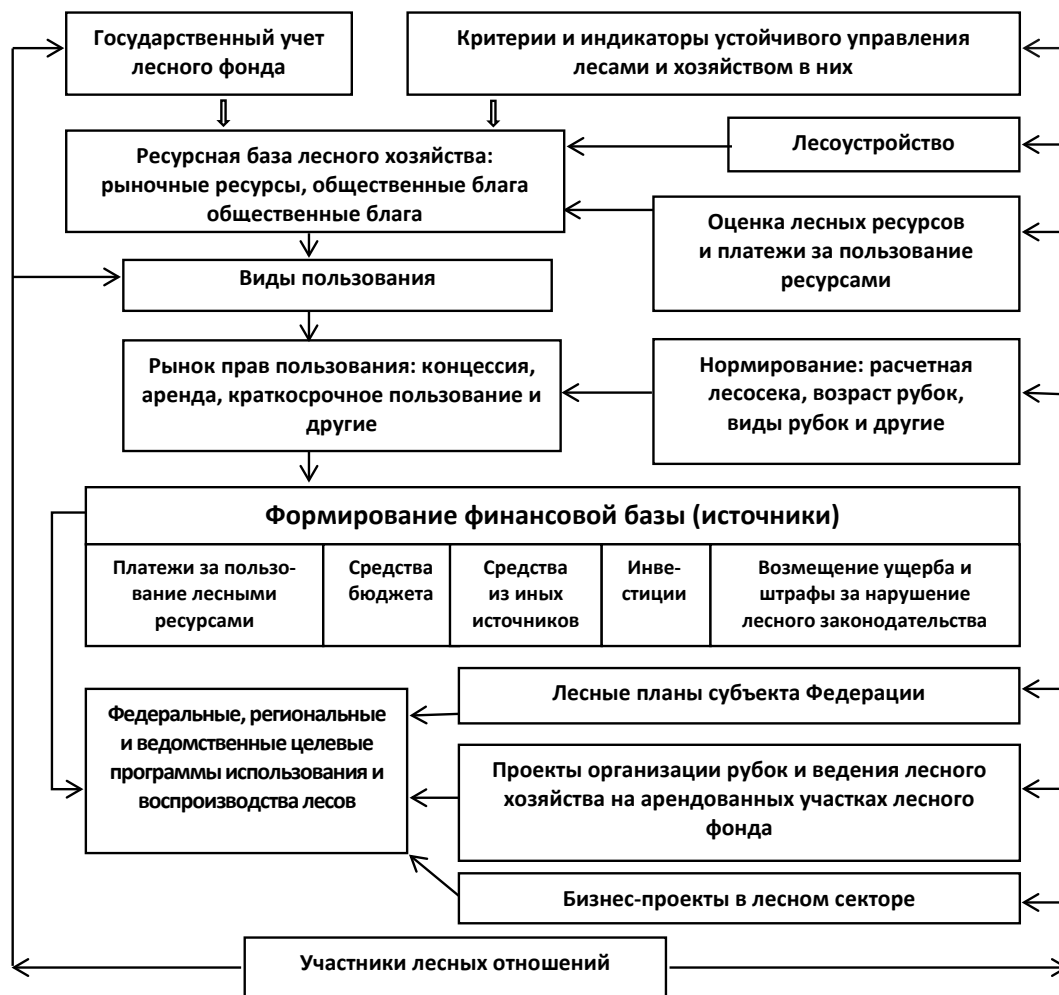


Рисунок 4. Схема экономического механизма государственного управления лесами РФ и хозяйством в них в законодательном поле Лесного кодекса 2006 г.

На основе проведенного анализа научно-теоретических основ управления лесным хозяйством мы полагаем, что формирование институциональных условий для эффективного развития лесохозяйственной деятельности в усло-

виях государственной собственности на леса является важнейшей задачей государственного регулирования в управлении лесами и хозяйством в них.

Организация лесохозяйственной деятельности состоит в координации действий и взаимной увязке функционирования трех отдельных элементов [81, 102,140], таких как:

- 1) леса как средство производства;
- 2) пользование ресурсами и услугами леса;
- 3) меры по воспроизводству ресурсов и услуг леса, составляющие комплекс лесохозяйственных мероприятий.

Все эти блоки единого объекта управления должны быть организационно соединены между собой и с внешней средой. Внешней средой в отношении единого объекта управления являются: рынки, в сфере влияния которых находятся конкретные леса; функционирующие на базе этих лесов хозяйствующие субъекты; окружающая среда; действующие меры государственного регулирования лесных отношений.

Организация как функция лесопользования включает: организацию лесов (лесного фонда); организацию лесопользования; организацию лесного хозяйства; организацию экономических отношений между пользователями и органами управления лесами, организацию системы планирования, отчетности и информации (статистики) с соответствующей системой показателей, обеспечивающих слежение (мониторинг) за объектом управления, его состоянием, эффективностью использования ресурсов [81, с. 99]. Названный перечень составляющих свидетельствует о том, что объект управления в лесном хозяйстве в организационном отношении имеет очень сложную структуру.

Таким образом, организация, как функция лесопользования, определяет структуру отрасли, взаимосвязь и соподчиненность отдельных составляющих её производств, а также систему критериев и индикаторов оценки эффективности взаимодействующих частей и всей отрасли.

Цикл лесохозяйственной деятельности завершается достижением определенного результата. Наличие измеримого результата (без которого управление невозможно) позволяет оценивать степень достижения цели как превосходящего, ожидаемого результата деятельности [90].

Эффективность деятельности – степень соответствия ее результата целям субъекта, осуществляющего деятельность. Воздействуя на компоненты деятельности – управляя ими, можно влиять на результат деятельности и, следовательно, на её эффективность в целом [91]. Оценка эффективности управления – необходимый элемент управленческой деятельности, который показывает, отвечает ли полученный результат намеченным целям и выполняются ли управленческие функции должным образом [92].

Определение эффективности управления организацией не является самоцелью, оно необходимо для постоянного совершенствования управленческого процесса, позволяющего с приемлемыми затратами достигать главной цели организации.

Наряду с этим следует отметить, что на текущий момент времени остается малоисследованной проблема организации эффективного управления лесохозяйственной деятельностью, в основу которой заложено расширенное воспроизводство лесов на основе инновационных технологий в лесоводстве и лесозаготовках, строительство лесной инфраструктуры, лесоустройство. В то же время отсутствует и научное обоснование подходов к оценке эффективности управления лесохозяйственной деятельностью.

1.3. Отечественный и зарубежный опыт организации управления лесохозяйственной деятельностью

Системы лесопользования в каждой стране динамичны. Они сформировались исторически под влиянием всего комплекса институциональных и лесозаконодательных условий и отражают особенности развития страны в целом и ее регионов [3, 44, 46, 64, 68, 80, 86, 115, 125, 136, 138, 142].

В качестве сравнения рассмотрим опыт организации лесоправления в Канаде и США, как заслуживающий внимания опыт стран, наиболее выделяющихся на мировом лесном рынке по объемам производства и потребления лесобумажной продукции и по объемам международной лесной торговли. Вместе с тем стоит обратить внимание и на опыт европейских стран, таких как Германия и Финляндия.

Во второй половине XX столетия арендные отношения были наиболее развиты в Канаде [81]. Именно канадский опыт имел решающее влияние на использование арендных отношений в реформированном лесном секторе России.

Общим для России и Канады является доминирование государственной собственности на леса, а объектом промышленной эксплуатации лесов выступают многолесные районы с преобладанием предложения над спросом на лесные ресурсы. Это вынуждает местную власть, в целях привлечения инвесторов для освоения лесов, идти им навстречу и предоставлять те или иные льготы.

В сравнении с субъектами РФ по правовому статусу провинции Канады более самостоятельны в нормативно-правовом отношении применительно к выбору решений по организации лесопользования и управления лесами, тем не менее в этой области все они придерживаются единой лесной политики.

Преимущественная часть лесов в Канаде (71%) находится в собственности десяти провинций, в каждой из которых действует свое лесное законодательство, регламентирующее структуру управления, финансовые и экономические отношения, системы владения лесом. Органы управления лесами входят в структуру органов исполнительной власти провинций.

Территориальные органы провинций представлены лесными округами и лесными районами, границы которых не совпадают с административными границами муниципалитетов, а определяются лесоэкономическими условиями. У администрации муниципалитетов отсутствуют функции государственного управления лесами. В условиях общественной собственности на леса и

организации лесопользования частным сектором форма владения лесами является центральным инструментом лесной политики. Распоряжение лесом на корню осуществляется через систему лицензирования, при которой провинции сохраняют собственность на землю и продают лес на корню частным предпринимателям.

Частные леса появились в ранее обжитой восточной части Канады как результат дарения земель британскими властями компаниям и частным предпринимателям, осваивавшим земли и строившим железные дороги. В конце прошлого – начале нынешнего века правительство Канады отказалось от практики дарения земель и перешло к практике аренды и других разрешительных форм, обеспечивающих доступ частным лицам и группам к использованию ресурсов при сохранении общественной собственности на землю.

Для привлечения частного сектора к эксплуатации лесов уже век назад Канада перешла «к разрешительному порядку пользования лесами на основе лицензионных договоров, названных концессионными, при сохранении общественной собственности на леса» [81, с. 333], в которых по условиям соглашений выделяется две наиболее распространённые, хотя в последующем и сближающиеся, формы. Это – соглашение об управлении лесами и лицензии на объём заготовки.

Первая форма соглашений заключается с производителями основной лесопroduкции (целлюлозы, бумаги и др.) на максимальный срок – до 25 лет (достаточный для окупаемости инвестиций), предусматривает долгосрочную аренду лесных земель с правом продления после выполнения условий соглашения.

Территория, входящая в соглашение, управляется на основе принципа постоянства пользования с утвержденным годичным объемом рубки. При этом соглашения предусматривают объединение лесного хозяйства и лесозаготовок, обеспечивая рубки и восстановление лесов, строительство лесных дорог, защиту, противопожарные и другие лесоводческие мероприятия при обязательном контроле со стороны лесной службы. Арендаторы берут на се-

бя функции управления лесами, включая инвентаризацию и составление планов, которые рассматриваются и утверждаются Государственной лесной службой. За пользование ресурсами арендатор выплачивает попённую плату.

Через каждые пять лет выполнение соглашения проверяется независимой службой на предмет возможности продления и внесения тех изменений, которые могут диктоваться внешними условиями. Государственная лесная служба, на основе аудита, может приостановить или прекратить действие соглашения с лесопользователем.

Другая форма – «лицензии на объём заготовки древесины» не предусматривает столь широкого набора обязательств по ведению лесного хозяйства, как в вышеуказанных «соглашениях по управлению». Эти лицензии заключаются на более короткий срок, чаще всего на 1–3 года, но могут продлеваться и в общей совокупности достигать и длительных периодов (10–20 лет). Эта форма соглашений позволяет лесной службе при необходимости прекратить продление, не связывая себя судебными тяжбами.

Одним из существенных недостатков арендных отношений в Канаде является ограничение конкуренции для арендатора, что имеет ряд негативных сторон, влияющих, прежде всего, на уровень платы за лес на корню, так как максимальная величина её может быть достигнута только на торгах в условиях конкуренции. Ограничения конкуренции отражаются и на уровне лесной промышленности, с учётом того, что никто не подталкивает к её совершенствованию.

Такая ситуация объясняется заинтересованностью провинций в привлечении частного капитала для развития промышленности и их вынужденным стимулированием предпринимателей, чтобы добиваться в ходе переговоров допустимых компромиссов. Один из стимулов – длительные сроки аренды, которые защищают арендатора в пользовании древесиной от других конкурентов. К тому же провинции не располагают средствами для управления лесами и поэтому вынуждены перекладывать эти расходы на арендаторов.

Вторым крупным недостатком аренды считается отсутствие заинтересованности арендатора в инвестициях для лесного хозяйства, то есть в улучшении лесов, в повышении их продуктивности, так как в связи с длительным сроком выращивания лесов они не рассчитывают на получение ожидаемого отдалённого эффекта. Кстати, этот недостаток свойствен не только арендатору, но и вообще частным предпринимателям в условиях рыночной экономики, заинтересованным в быстром и высокорентабельном возврате инвестиций.

Тем не менее в лесах, принадлежащих самим компаниям, уровень затрат на ведение лесного хозяйства в среднем в 4 раза выше, чем в арендованных лесах. Вот почему канадцы озабочены тем, что леса вторых генераций вряд ли будут лучше первых. Канадская сторона так и не нашла надёжных мер, стимулирующих заинтересованность арендаторов в увеличении инвестиций в лесное хозяйство. Этому не помогли ни уменьшение попённой платы, ни даже её отмена в отдельных случаях.

Третий существенный недостаток, усиливающийся со временем, это незаинтересованность предпринимателей в многоцелевом использовании лесов, тем более в сохранении биоразнообразия. Наоборот, нерыночные услуги ограничивают прибыли промышленных производств. Рыночная экономика, как известно, также не реагирует положительно на нерыночные ресурсы и услуги леса, она лишь вынуждена с ними считаться, если нарушения ограничений приводит к санкциям или, напротив, их выполнение компенсируется значительными дотациями. Между тем возрастающая волна выступлений общественности в защиту природы и биоразнообразия создаёт трудности и для арендаторов, и для государственных органов в нахождении допустимых компромиссов.

Исходя из отмеченных недостатков, канадские специалисты приходят к выводу, что имеющиеся формы арендных соглашений не дают возможности использовать леса, управлять ими надлежащим образом и не отвечают целям и задачам современной лесной политики, в которой преобладают социальные, экологические и культурные цели.

Подобные проблемы в управлении лесным хозяйством и лесопользованием имеются и в США [66, 81], в которых, в отличие от Канады, доминирует частное лесовладение – почти 70% всей площади лесов, из которых около 55% приходится на мелкие частные леса (называемые неиндустриальными лесами). Примерно 14% лесных земель находятся во владении компаний лесной промышленности.

Управление общественными лесными землями регулируется Конституцией США и федеральными законами. Управление частными лесными землями попадает в основном под действие законов штатов.

За 200 лет освоения своих лесов США пережили сложную историю, которая отражена наглядно не только в специальной и публицистической литературе, но и в эволюции права на землю и лесопользование. На начальном этапе становления США законы способствовали переводу земель и ресурсов из общественных ресурсов в частную собственность – для стимулирования экономического роста и развития. Эта задача на первых порах успешно выполнялась, но оборотной её стороной стало истощение земель, лесов и деградация окружающей среды. Первой реакцией на эти отрицательные последствия явилось выделение национальных земель и лесов (их сейчас около 30%), в том числе за счёт выкупа частных, для создания в первую очередь лесных заповедников, чтобы спасти уголки природы для других поколений. Первые такие леса начали появляться в 1891 году.

В 1905 году была создана Федеральная лесная служба, которой поручалось управление лесами, обеспечение их финансирования и право распоряжения доходами, получаемыми от этих лесов. За последние 100 лет сущность управления национальными лесами эволюционировала от акцента на поселениях и развитии пограничных районов к управлению лесами на принципах ННПД, защите окружающей среды и управлению ландшафтом, вплоть до исчерпывающего планирования всех ресурсов леса.

Американцы скептически относятся к канадскому опыту сдачи лесов в аренду даже на общественных землях. Сама Федеральная лесная служба США в своих лесах не ведёт производственной деятельности, в том числе и

лесозаготовок. Эти функции она предпочитает осуществлять через контрактёров, привлекаемых для этих целей. Контрактёрами выступают частные структуры, выигравшие аукцион и получившие право на заключение контракта на выполнение лесозаготовительных работ и (или) лесоводственных мероприятий за предложенную ими максимально возможную цену. При этом контракты могут предоставляться как совокупно на все виды работ, так и раздельно.

Для контрактов по созданию лесных культур устанавливается стоимость их производства и стандарты для приёмки законченных объектов. Контракты заключаются и на более сложные проекты, которые могут представлять комплекс работ, например по формированию ландшафтов в границах определённой совокупности земельных и лесных участков. Такие контракты также представляются на конкурс, в ходе которого выигрывает тот, кто готов исполнить их за меньшую стоимость при соблюдении всех оговоренных технических условий. Разработана специальная организация подготовки и реализации таких контрактов, за которую отвечает лесная служба и специализированное в ней подразделение по контрактной деятельности, 90% таких контрактов осуществляются на уровне местных органов управления лесами (аналог наших лесхозов), 10% – на уровне региона.

Процесс планирования включает: идентификацию общественных проблем, разработку критериев принятия решений, сбор информации, анализ ситуации в управлении, формулировку альтернатив, расчет эффекта, оценку альтернатив, разработку проектов планов для обсуждения общественностью, принятие планов, выполнение планов, мониторинг, оценку.

Органы управления лесами освобождены от производственной деятельности, занимаются только услугами лесного менеджмента, которые включают: подготовку планов развития, проектов для контрактов, организацию лесных торгов, обучение контрактёров, менеджмент кредитов и залогов, контроль над качеством исполнения контрактов, приёмку работ, платежи промежуточные и окончательные за продукцию. Именно за эти услуги работники лесной службы получают плату.

Источниками оплаты контрактов являются выручка от продажи леса на корню и других видов продукции (корма, технические ресурсы, коммерческие услуги рекреации и т.д.). При этом 60–70% торговой выручки остаётся в лесной службе на специальных счетах, в числе которых один предназначен для лесовосстановления; другой счёт – для борьбы с лесными пожарами и вредителями; третий – для строительства лесных дорог; четвёртый – фонд рабочего капитала, аккумулирующий амортизацию для оборудования и техники. Остальные 30–40% доходов поступают в бюджет, из них 25% возвращаются в те штаты, откуда пришли доходы, для их бюджетов, в том числе для школ, больниц и социальных нужд. Система финансирования расходов на лесное хозяйство в США аналогична российской системе в доперестроечный период. Это сметно-бюджетная система с двумя встречными потоками планируемых средств. Вначале по планам местных органов управления лесами определяются затраты на уровне штатов и федераций, последовательно проходя утверждение через законодательные органы. После корректировок и утверждения Конгрессом США федерального бюджета смета расходов по статьям спускается вниз и принимается базовой для исполнения планов. При этом не допускается нарушений – использования одной статьи за счёт другой. Все недостатки такой системы известны и у нас, и у них, и американские учёные тоже думают о том, как её усовершенствовать. Существующая система финансирования в комбинации с контрактной системой организации рубки леса и лесного хозяйства позволяет в условиях США обеспечить реализацию лесной политики, направленной не только на управление использованием ресурсами и услугами леса, но и на создание здоровых лесных экосистем с сохранением биоразнообразия.

Вместе с тем забота государства через Лесную службу распространяется и на частные леса: полагается, что нельзя создать здоровые лесные экосистемы на редких островках федеральных лесов. Однако право частной собственности ограничивает вмешательство государства. Приведение в соответствие частного и общественного интереса возможно лишь путем доброволь-

ных соглашений на основе дотаций или изменения налоговой и кредитной политики. Для этой цели органы управления лесами вступают в партнёрские отношения со всеми заинтересованными сторонами, опять же используя контрактную систему, только на базе союза трёх субъектов: государственных органов управления лесами, частных лесовладельцев, а также привлекаемых для исполнения проектов частных предпринимателей.

Особую проблему для государства и лесных менеджеров представляют мелкие частные леса, называемые неиндустриальными. Они занимают площадь 116 млн. га, или 55% всей площади лесов США. Владельцы этих лесов слабо используют даже существующую ресурсную базу этих лесов, которая к тому же не превышает 50–60% потенциально возможной базы [81].

Леса Германии имеют разнообразные формы собственности: 46% лесов находится в руках 1,3 млн. частных лесовладельцев, 20% – в руках коммунальных собственников (церкви, общественные организации), 31% – федеральная собственность, 3% – собственность федеральных земель.

В основе национальной лесной политики Германии лежат следующие принципы: национальный суверенитет и полная ответственность за использование ресурсов; согласование с правовыми условиями страны; принятие во внимание международных соглашений и конвенций; партнерство всех заинтересованных групп; общегосударственное и межотраслевое основание сохранения и развития лесов; долгосрочный и повторяющийся процесс планирования, развития и контроля.

Федеральный Лесной закон Германии включает в себя непосредственно инструкции, предписания, которые являются правовыми ограничениями. Главные цели Лесного закона: поддержка функций лесов как незаменимого источника ресурсов, его защитных функций и функций отдыха; поддержка правильного ведения лесного хозяйства на принципах устойчивого развития; баланс общественных интересов с интересами частных владельцев лесов [81, 140].

Федеральный Лесной закон при содействии региональных лесных законов регулирует обязанности для всех владельцев леса на вырубаемых и малолесных территориях в определенные сроки проводить посадки леса до тех пор, пока не будет осуществлено возобновление лесов в полной мере.

При этом действует целый ряд законодательных актов, регулирующих другие сферы деятельности в лесном хозяйстве и лесной промышленности: Закон о лесных посевах; Закон о лесных повреждениях и балансе; Закон, регулирующий сбыт древесины; Закон, регулирующий охоту в федеральных землях и др. Наряду с существующими законами действует множество инструкций и предписаний.

Согласно Лесному закону Германии, лесное хозяйство и лесная промышленность являются компетенцией федеральных земель. В каждой земле есть свой орган управления, который соблюдает интересы прав собственников, осуществляет консультирование и руководство. В некоторых землях эти функции, связанные с консультированием и руководством, выполняют сельскохозяйственные органы (государственные учреждения).

На региональном уровне целый ряд организаций и различных союзов представляет свои интересы в области лесной политики. Центральная общественная организация, которая охватывает все группы, работающие с лесом, а также научные учреждения, называется «Немецкий Совет лесного хозяйства» (DFWR). «Рабочее общество немецкого союза владельцев леса» (AGDW) представляет интересы частных лесовладельцев и владельцев коммунальных лесов. «Немецкий сельскохозяйственный союз» обеспечивает защиту владельцев лесов, занимающихся сельским хозяйством. «Союз немецких лесников» (BDF) представляет профессиональные политические интересы его членов. «Немецкий лесной союз» (DFV) первоочередной своей задачей считает обучение лесников. «Общество защиты немецких лесов» имеет задачу сохранения лесов, осуществляет общественную работу, поддержание связей с общественностью, воспитание экологичности.

Цель стратегии поддержания лесной и деревообрабатывающей промышленности – повысить стабильность рынка древесины и обеспечить действенность рыночных механизмов таким образом, чтобы они способствовали притоку инвестиций в развитие экологичных технологий глубокой деревообработки и чтобы на этой основе уменьшать объем экспорта необработанного древесного сырья.

Кроме того, государство организует сертификацию лесной промышленности и лесопромышленной продукции в соответствии с признанными на мировом уровне стандартами. Ввиду того что развитию лесной промышленности существенно препятствует нехватка технических навыков и знаний, государство поддерживает лесной сектор усовершенствованием системы образования, улучшением стандартов измерения леса на корню, а также разработкой стандартов измерения и качества круглых лесоматериалов и пиломатериалов.

Для выполнения государственных функций создаются государственные структуры по управлению лесами. На уровне республики все функции управления лесами осуществляет Федеральное министерство лесного хозяйства Германии. Все хозяйственные функции выполняются владельцами леса, в том числе государством как собственником лесов. На уровне 16 федеральных земель действуют региональные государственные органы управления.

Лесные ведомства оценивают результаты лесохозяйственной деятельности в государственных лесах. Штат работников, осуществляющих функции государственного управления в лесных ведомствах, составляет в среднем по Германии 30–65 человек. Все работники лесных ведомств являются государственными служащими, содержание которых осуществляется из государственного бюджета. Государственная лесная политика Германии также обеспечивает эффективное ведение лесного хозяйства в частных лесах. В основном государственная поддержка частного лесного хозяйства состоит в составлении проектов развития лесного хозяйства и предоставлении консультаций частным лесовладельцам.

В Финляндии, как и в других Скандинавских странах, частные лица владеют более чем половиной лесов [81, 86, 140]. В стране насчитывается около миллиона лесовладельцев, что составляет 1/5 населения. Леса, находящиеся в частной собственности семьи, переходят по наследству следующему поколению, поэтому в стране существует такое понятие, как семейное лесохозяйство. Финские имения по размеру традиционно небольшие, в среднем составляют 44 гектара. Имения величиной более 100 га составляют всего 10% общего количества частных лесовладений, которых насчитывается порядка 443 тысяч. Государство владеет 34% площади лесных земель, промышленность – 8% и другие организации – 5%; 53% находится в частной собственности. В государственных лесах, расположенных главным образом в Северной и Восточной Финляндии, 45% являются особо охраняемыми территориями.

В основу лесной политики Финляндии легли принципы устойчивого лесного хозяйства и многоцелевого лесопользования. Управление лесными ресурсами осуществляется по принципу «хорошо и природе, и людям», но деятельность при этом остаётся экономически оправданной. Финские леса открыты для каждого гражданина и право на свободное посещение леса закреплено законом. Лесная политика Финляндии основательно изменилась в 1990-х годах, когда понятие устойчивости лесного хозяйства приобрело новое значение и в один ряд с вопросами неистощительного производства древесины встали вопросы экологической и социальной устойчивости. Обновлённый принцип был внесён в лесное законодательство Финляндии.

Национальная лесная программа содержит основные направления лесной политики всей Финляндии, а на уровне региона, с учётом его перспективного развития, разработаны региональные лесные программы. Лесную политику претворяют в жизнь лесохозяйственные и лесоустроительные организации. Лесные планы составляются на местном, региональном и государственном уровнях.

За региональные планы лесоустройства и лесные планы лесовладения отвечают лесные центры. Лесной центр – это государственная региональная организация. Главной задачей лесного центра является контроль над соблюдением лесного законодательства на закрепленной за ним территории. Кроме того, лесные центры оказывают поддержку владельцам лесов в проведении эффективного ухода за лесом, отвечают за лесное планирование, реконструкцию осушения и строительство лесных дорог. Лесные центры также выделяют дотации. В стране действует всего 13 лесных центров. Они подконтрольны Министерству сельского и лесного хозяйства – наивысшему лесному государственному органу. Общественные организации и граждане принимают активное участие в обсуждении планов, касающихся судьбы лесов Финляндии. Все значительные решения по лесному хозяйству готовятся в результате широкого обсуждения среди заинтересованных сторон.

Лесохозяйственные объединения являются законодательно закрепленными организациями лесовладельцев. Объединения помогают лесовладельцам в достижении их собственных целей лесопользования, способствуют укреплению рентабельности и устойчивости лесного хозяйства. Лесовладельцы вносят обязательный взнос в местный лесохозяйственный фонд, из которого финансируется деятельность объединений.

Уход за государственными лесами осуществляет Лесная служба Финляндии, являющаяся государственным предприятием. Цели ухода и лесопользования в хозяйственных лесах определяет Министерство сельского и лесного хозяйства, а цели ухода в природных охраняемых объектах – Министерство окружающей среды. Министерство сельского и лесного хозяйства определяет также направление деятельности НИИ леса Финляндии и Центра развития лесного хозяйства Tarjo. Tarjo оказывает экспертные услуги общественным организациям, связанным с лесным хозяйством.

Главной особенностью эволюции управления лесным сектором в Финляндии является активно развившийся за последние два-три десятилетия процесс корпоратизации, который консолидировал всех участников лесного

бизнеса, создав на базе бывших многочисленных фирм три гиганта лесного кластера Финляндии (IPM, Metsälitt, Stora Enso). Эти гиганты, в отличие от крупных российских корпораций, организовали сотрудничество с малым и средним бизнесом на контрактной основе с прозрачными, публично проверяемыми, условиями.

Экономический механизм между всеми участниками компании строится следующим образом. Компания получает необходимые ей древесные ресурсы за плату, в которую включаются: 1) плата за древесину на корню частных или государственных лесов; 2) плата за услуги по заготовке древесины предпринимателю, производящему рубку леса; 3) плата за услуги транспортировки перевозчику.

Воспроизводство древесины определенного качества в частных лесах осуществляет лесовладелец за счет доходов от рубки леса, также он может рассчитывать на субсидии государства для проведения уходов за молодняком. Такой подход к ценообразованию обеспечивает рентабельность всех субъектов компании.

Обзор экономической организации лесного хозяйства на примере рассмотренных стран при различной комбинации в них собственности на леса показал, что:

- в зарубежных странах наиболее распространена контрактная система соглашений по использованию и воспроизводству лесов на основе аукциона, что способствует созданию конкурентной среды, а также организации цивилизованного делового сотрудничества между партнёрами по всей технологической цепочке от лесовыращивания до сбыта готовой продукции; повышению занятости населения за счет разумной кооперации малого, среднего и крупного бизнеса без подавления одного другим;

- государственное управление лесами, независимо от формы собственности на них, осуществляется через принятие лесной политики, одобренной всеми участниками лесных отношений и обществом;

- в странах с федеративным устройством на объекты лесных отношений (земля, лесной фонд) установлены разные виды прав собственности, которые закреплены в правовых нормативных актах и договорных отношениях;
- финансирование социальных функций лесов производится из государственного бюджета;
- хозяйственная деятельность в государственном лесном фонде организована на предпринимательских принципах;
- ведение лесного хозяйства ориентировано на повышение доходности и окупаемости затрат в лесном хозяйстве;
- все хозяйственные функции выполняются владельцами леса, в том числе государством как собственником лесов.

Опыт управления лесами и лесным хозяйством в России неразрывно связан с развитием государства [43, 44, 81, 102, 131, 134, 140]. В России, как федеральном государстве, с федеральной собственностью на леса, государственное управление лесами должно иметь и сохранять «преимущественную органическую связь его органов по всей федеральной вертикали. При смене политических и экономических систем на протяжении последних более чем двух столетий это положение для государственных лесов оставалось неизменным постулатом» [81, с. 357].

В дореволюционной России (1913 г.) леса по видам собственности разделялись на казенные – 47%, удельные – 4%, частновладельческие – 33%, крестьянские – 10%, прочие – 6% [140]. Задачи государственного управления лесами состояли в поддержании лесного фонда в состоянии, гарантирующем снабжение населения лесными продуктами и получение лесного дохода.

Государственное управление лесами представляло собой централизованно выстроенную иерархию органов управления с четким распределением прав и обязанностей по уровням управления, имело устойчивую законодательную базу, систему подготовки профессиональных кадров.

Функции управления подразделялись на две составляющие: определение лесной политики и ее техническая реализация. Правовые основы государственного лесоуправления и ведения лесного хозяйства определил Устав о лесах (1802 г.), в который были включены ранее вышедшие инструкции, указы и другие нормативные документы. В Уставе изложены лесная политика и административные вопросы лесоуправления, которые предусматривали необходимость обеспечения постоянства пользования лесом.

Основными целями лесоуправления в казенных лесах были: приведение государственных лесов в известность (учет); сохранение лесов; разведение лесов, особенно там, где ощущался их недостаток для казенных и общественных надобностей; получение от них доходов; учреждение школы для обучения лесоводственным наукам. Государственное управление лесами в дореволюционной России успешно решало финансовую цель – повышение доходности лесов, но не обеспечивало решение одной из основных задач – сохранение лесов от истребления. Зафиксированные в Уставе о лесах цели государственного лесоуправления оставались неизменными до 1917 года.

Фундаментом экономических отношений в советский период являлись общенародная собственность и директивно централизованное планирование. В период с 1917 по 1923 г. главная задача лесных ведомств состояла в обеспечении потребности в топливе, которая всей тяжестью легла на леса. В 1923 г. утвержден первый в стране Лесной кодекс, в котором была определена единая узаконенная система организации и ведения лесного хозяйства на территории всей страны. Тем самым государственное регулирование лесных отношений получило надежную правовую основу, обеспечивающую рациональное использование лесов, их охрану и воспроизводство. Цель ведения лесного хозяйства в постановке государственного лесного хозяйства на твердых основаниях, обеспечивающих древесину как трудовое население, так и государственные потребности, и лесную промышленность. Для реализации стратегии государственной политики, направленной на индустриализацию,

требовалось значительно увеличить объемы лесозаготовок, что привело к концентрированным рубкам и нарушению принципа постоянства пользования лесом.

Лесной кодекс (1923 г.) предусматривал отпуск древесины на корню на платной основе: государственным предприятиям и учреждениям по «таксам» (в 1923 г. применялись таксы 1914 г.); населению, артелям, товариществам для кустарного промысла по таксам с торговой «наддачей»; с торгов; по концессионным договорам. Отдельным категориям населения (лесным работникам, переселенцам, погорельцам и т.п.) производился льготный отпуск леса [140].

В условиях введения новой экономической политики постановлением ВЦИК (16.10.1924) принято решение производить отпуск леса из государственных лесов с торгов, что должно было повысить доходность от пользования лесом. Этим же постановлением установлено, что финансирование лесного хозяйства должно производиться в сметном порядке по государственному бюджету.

В 1930 году торги на лес отменены, а основные лесозаготовители освобождены от оплаты леса на корню. Бесплатный отпуск леса отменен в 1949 году, однако размер попённой платы был низок, устанавливался в централизованном порядке и не обеспечивал возмещение затрат на лесовосстановление. По сути, экономические методы лесоправления, обеспечивающие доходное ведение лесного хозяйства в дореволюционной России, были полностью заменены в советский период на административно-распорядительные методы управления.

В централизованно планируемой экономике функции государственного и хозяйственного управления лесным хозяйством были соединены административно и экономически воедино. Они осуществлялись отраслевыми министерствами и ведомствами. Полномочия по государственному управлению лесным фондом, ведение лесного хозяйства, ведомственный контроль осуществляли специально уполномоченные государственные органы при моно-

польной государственной собственности на средства производства, материальные ресурсы и продукцию предприятий. При этом в системе лесопользования происходят частые структурные преобразования, направленные на объединение или разъединение лесного хозяйства с лесной промышленностью, в малолесных районах – с сельским хозяйством.

Централизованное управление лесным хозяйством было восстановлено в 1966 году созданием единого союзно-республиканского органа – Государственного комитета СССР по лесному хозяйству (1966–1988 гг.) – ему были переданы 94,6% государственных лесов; и Государственного комитета СССР по лесу (1988–1991 гг.), на уровне РСФСР – Министерства лесного хозяйства РСФСР.

Организация управления лесами была построена по территориально-производственному принципу. Этим органам подчинялись областные (краевые) управления лесным хозяйством, а на местном (районном) уровне – лесхозы. Однако при структурных преобразованиях практически не изменялась экономическая организация системы управления. Экономические отношения в области защиты, охраны и воспроизводства лесов в условиях централизованно планируемой экономики были построены на сметно-бюджетном финансировании и остаются практически неизменными с 30-х годов XX века.

Система сметно-бюджетного финансирования лесного хозяйства не предъявляла требования к соизмерению лесного дохода и затрат на лесопользование и ведение лесного хозяйства. Резко снизилась доходность лесного хозяйства вследствие бесплатного, а позднее пользования лесными ресурсами по низкой стоимости, что не обеспечивало формирования финансовых ресурсов не только для расширенного, но и для простого воспроизводства.

С начала перестройки и до настоящего времени лесное хозяйство и лесная промышленность России развивались стихийно. В 1991 г., в связи с распадом СССР, были упразднены союзные комитеты и министерства, но со-

хранено Министерство лесного хозяйства РСФСР со всеми подчиненными ему по вертикали органами без изменения их структуры и функций.

Финансирование лесохозяйственных мероприятий осуществлялось частично за счет платы за проданный с аукциона лес и (или) за переданные в аренду лесные участки. Размер платы и её распределение между бюджетами регламентировалось Основами лесного законодательства РСФСР (1993 г.), а затем – Лесным кодексом РФ (1997 г.). Незначительные отчисления лесхозам платы за пользование лесными ресурсами не обеспечивали финансирование самых необходимых мероприятий, поэтому лесхозы вынуждены были зарабатывать средства за счет заготовки древесины под видом промежуточного пользования, которые превратились в рубки «дохода». В общем объеме финансирования доля этих средств в целом по России превышала половину, а по некоторым субъектам РФ достигала 70–80% [150, с. 15].

Таким образом, из-за недостатка и постоянного снижения бюджетного финансирования лесхозы были вынуждены совмещать все виды деятельности, как в доперестроечный период, что по существу заблокировало рыночные реформы в лесном хозяйстве и лесопользовании.

За последнее десятилетие Правительством РФ принят ряд постановлений о реорганизации управления лесным хозяйством, в ходе которой каждый раз снижался статус государственного органа управления лесами. Первоначально МЛХ РСФСР было преобразовано в Государственный комитет по лесному хозяйству с подчинением Министерству экологии РСФСР, но с сохранением автономии в его составе и самостоятельности в принятии решений. Затем данный орган был выведен из состава этого министерства и преобразован в Лесную службу РФ. В мае 1999 г. Лесная служба Указом Президента России была упразднена, а её функции переданы Министерству природных ресурсов РФ (МПР РФ), в составе которого создан Департамент лесного фонда и воспроизводства лесов.

Вопросы финансирования лесного хозяйства решались другим, не имеющим прямой ответственности за лесопользование департаментом. Затем,

вместо вышеназванного департамента, Правительство РФ создало в рамках МПР РФ Государственную лесную службу МПР РФ, которую возглавил первый заместитель министра. Положение о Государственной лесной службе утверждено Приказом МПР РФ от 10 июня 2002 г. № 353 (опубликовано в приложении к «Российской лесной газете». – 2002. – № 1). Эта служба тоже просуществовала недолго.

Во исполнение Указа Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» она была преобразована в Федеральное агентство лесного хозяйства (ФАЛХ) в составе МПР РФ и утратила функции государственного контроля и службы лесной охраны. Эти функции были переданы надзорной службе, являющейся подразделением МПР РФ. Положение о ФАЛХ было утверждено Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 283. При этом структура, функции и состояние лесхозов остались практически без изменения. Бюджетное финансирование сокращалось, а внебюджетный фонд, формировавшийся за счет собственных средств, контролировался казначейством, что лишало лесхозы права на «маневр» и снижало интерес к зарабатыванию этих средств.

Основой новых экономических отношений в лесном хозяйстве стали государственная собственность на леса, децентрализация управления лесным хозяйством и его коммерциализация. С 1 января 2007 году вступил в силу новый Лесной кодекс Российской Федерации, согласно которому леса на землях лесного фонда, оставаясь федеральной собственностью, переданы в ведение субъектов РФ и в этой связи разделены полномочия по управлению ими и хозяйством в них. Методическое руководство по вопросам государственного лесного контроля и надзора осуществляется Правительством Российской Федерации в лице Федерального лесного агентства (Рослесхоз) и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Субъекту Российской Федерации переданы полномочия по охране, защите и воспроизводству лесов, государственному контролю лесопользовате-

лей, лесному планированию в лесах на землях лесного фонда, расположенных на территории субъекта РФ, которые осуществляются уполномоченным правительством субъекта органом исполнительной власти (департамент или комитет). На местном уровне функции государственного контроля за лесопользователями и обеспечение лесохозяйственного регламента осуществляется лесничествами, которые являются районными отделами департамента. Финансирование лесохозяйственных мероприятий осуществляется производителями этих работ за счет собственных средств и бюджетного финансирования госзаказа на конкурсной основе.

Сами по себе реформы административного характера положения дел на практике не изменят, если не будут изменены экономические отношения между основными субъектами, связанными с лесом. Государственные решения могут быть реализованы в том случае, когда они связаны с экономическими интересами и социальными, экологическими мотивами лесопользователей. В контексте этого управление приобретает экономический характер при воздействии государства на интересы и мотивы пользователей лесов посредством различных рычагов – инструментов, составляющих методы управления.

Таким образом, при рассмотрении вопросов совершенствования управления лесохозяйственной деятельностью в научном плане наиболее актуальными являются:

- выявление факторов, влияющих на результат и эффективность лесохозяйственной деятельности;
- анализ организационных форм ведения лесохозяйственной деятельности, сложившихся под влиянием институциональных, административных, индикативных инструментов государственного управления (регулирования);
- поиск направлений повышения эффективности управления лесохозяйственной деятельностью и разработка инструментов, позволяющих оценивать степень достижения целей развития лесохозяйственной деятельности.

Выводы по главе 1

Системы управления лесным хозяйством в каждой стране динамичны. Они сложились исторически под влиянием всего комплекса институциональных и лесоэкономических условий и отражают особенности развития страны в целом и ее регионов. На каждом этапе изменения этих условий формировалась определенная система управления лесным хозяйством на базе экономических отношений, складывающихся между субъектами лесных отношений в процессе лесопользования. При этом главная функция системы управления лесохозяйственной деятельностью не меняется, оставаясь постоянной вне зависимости от форм собственности на леса. Она состоит в осуществлении комплекса мер по регулированию состояния лесов, породно-качественной структуры лесных ресурсов (в целях сохранения для будущих поколений) и направлений их использования для удовлетворения потребностей хозяйствующих субъектов и населения, воспроизводства, охраны и защиты.

Особенность развития системы управления лесным хозяйством России заключается в наличии позитивных и негативных аспектов. Позитивно то, что в России, как федеральном государстве, с федеральной собственностью на леса, государственное управление лесным хозяйством сохраняло преемственную органическую связь его органов по всей федеральной вертикали. Эта особенность для государственных лесов оставалась неизменной на протяжении последних более чем двух столетий даже при смене политических систем. Негативом является: нестабильность лесного законодательства и частая (проводимая на основе постановлений Правительства РФ) реорганизация системы управления лесным хозяйством, в ходе которой (за последние десять лет) каждый раз снижался статус государственного органа управления лесами; ведомственная разобщенность отраслей лесоводства и лесозаготовок; отсутствие единой государственной лесной политики, концептуальные основы, которой приняты только в сентябре 2013 г.

ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ

2.1. Анализ институциональных основ лесохозяйственной деятельности в регионе

В условиях рыночной экономики основным инструментом регулирования взаимоотношений между хозяйствующими субъектами и государственными органами являются договорные отношения. Договоренность между сторонами оформляется соответствующими правовыми актами – договорами (соглашениями). Согласно статье 420 Гражданского кодекса РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

Договор становится стержнем рыночных экономических отношений и одновременно правовым инструментом оформления взаимоотношений участников лесохозяйственной деятельности. В нормативно-правовых условиях, определенных Лесным кодексом РФ, роль государства сводится к исполнению функций:

- арендодателя государственной (федеральной) собственности на лесные участки в составе земель лесного фонда;
- продавца лесных ресурсов, готовых к изъятию.

Достижение экономических целей становится возможным при условии заключения договора (аренды, купли-продажи, постоянного (бессрочного), безвозмездного срочного пользования). Лесной кодекс РФ ограничивает возможные формы установления договорных отношений по получению доступа к лесным ресурсам, что требует рассмотрения всех ключевых аспектов, влияющих на реализацию организационно-экономических отношений в лесохозяйственной деятельности.

Государство-собственник лесного фонда заинтересовано в эффективном использовании и увеличении ресурсного потенциала лесов, получении лесного дохода и оптимизации затрат на изучение, охрану, защиту и воспро-

изводство лесов. Интересы лесопользователей заключаются в повышении доходов от заготовки и переработки лесных ресурсов, получении прибыли.

Граждане заинтересованы в сохранении окружающей природной среды, обеспечении свободного доступа в леса с целью отдыха, сбора грибов и ягод, общество в целом – в социальной и экологической безопасности. В условиях действующего лесного законодательства общественность практически исключена из договорных процессов при передаче лесов в пользование организаций и граждан.

На региональном уровне, согласно пункту 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ, органы государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений в соответствии с переданными им полномочиями предоставляют в пределах земель лесного фонда лесные участки в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключают договоры купли-продажи лесных насаждений, в том числе организуют проведение соответствующих аукционов.

Таким образом, государственное управление лесохозяйственной деятельностью осуществляется через институт предоставления рыночных (преимущественно древесных) ресурсов лесопользователю, а именно – аренды лесных участков. Главным правовым принципом долгосрочной аренды лесных участков является самоуправление, полная хозяйственная самостоятельность и непосредственная материальная (имущественная) ответственность арендатора за эффективное использование переданного ему лесного участка.

Передача лесного участка в распоряжение арендатора позволяет осуществлять функции владения, пользования, распоряжения, присвоения средств и результатов труда и обязывает выполнять функции по восстановлению, охране и защите лесов. Участок, переданный в аренду, остается федеральной собственностью. Согласно Лесному кодексу РФ, право аренды лесозаготовителями (арендаторами) реализуется на конкурсной основе через *аукцион права аренды*, единственным критерием которого является цена.

Отношения между государством и арендаторами лесных участков в России, которые определены в последней редакции Лесного кодекса, соответствуют скорее канадской модели, являющейся менее эффективной, чем модели взаимоотношений между собственниками и лесопользователями в других развитых странах.

Модернизация арендных отношений свелась к изменению сроков арендных договоров, к замене существующего разрешительного порядка пользования лесом на заявительный, установлению критериев отбора пользователей (конкурс, аукцион). Но она не решила главного вопроса – установления на долговременной основе баланса экономических интересов государства и частного бизнеса в части финансового обеспечения расширенного воспроизводства лесов.

В трудах ученых [81, 89, 106, 131, 135, 136, 140, 150] подробно рассмотрены положительные и отрицательные аспекты арендных отношений в России, из которых, по нашему мнению, наиболее значимыми являются следующие.

1. В лесном секторе не удалось создать конкурентную рыночную среду в сфере использования лесных ресурсов из-за монопольного давления на лесные рынки крупных интегрированных компаний в ряде многолесных субъектов Российской Федерации. Монопольное давление проявляется через диктат цен на круглые лесоматериалы и приобретение больших территорий лесного фонда в аренду для выполнения инвестиционных проектов без аукционных процедур доступа к использованию лесных ресурсов.

2. Доступ к использованию лесных ресурсов через договоры аренды основан на большом количестве административных решений (договор, проект освоения, его экспертиза и затем ежегодная декларация), принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что создает множество коррупционных рисков и, следовательно, приводит к большим экономическим и экологическим потерям. Коррупционные риски обусловлены наличием необоснованных преференций для отдельных случаев

проведения аукционов, неопределенностью в понимании «предмета аукциона» и «права» на заключение договоров, отсутствием открытых процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов. Коррупционные риски стали экономической базой для нелегальной деятельности в сфере лесозаготовок и оборота древесины, что наносит стране значительный не только экономический, но и политический ущерб [89, 140].

3. Замена разрешительного порядка лесопользования на заявительный, при котором даже многоступенчатый доступ арендатора к природным ресурсам (договор, проект освоения лесов, его экспертиза и затем ежегодная декларация) на практике остался фикцией, привела к исключению материально-денежной оценки древостоев, отводимых в рубку, из процесса формирования лесного дохода от заготовки древесины. Арендная плата является всего лишь ценой права доступа к лесопользованию. Первоначальная цена аукциона права аренды не отражает реальную стоимость древостоев, отводимых в рубку [81, с. 351].

Как следствие, арендатор, пользуясь искусственно заниженной стоимостью древесины, стремится в первоочередном порядке к вырубке лучших высокоствольных древостоев, оставляя на корню худшие, что ускоряет истощение закрепленных за ним лесов. При разрешительном порядке (до 2007 г.) арендатор, заключив договор аренды, мог приступить к рубке только тогда, когда согласно утвержденному плану рубок орган управления лесами предоставит ему лесорубочный билет – финансовый документ, оценивающий стоимость древесины на корню, отводимой в рубку. На сегодня этот порядок упразднен. Лесозаготовитель самостоятельно оценивает и отводит леса в рубку, ежегодно представляя отчет о том, в каком объеме заготовил древесину.

4. Возложение ответственности за ведение лесохозяйственной деятельности на арендуемых участках на лесопользователей (ст. 53, 55, 62, 64 Лесного кодекса) не увязано в единую организационно-экономическую цепочку начиная с момента создания лесных культур и заканчивая приемкой готовой продукции и выполненными работ – спелых лесных насаждений. По-

зиция государства, при которой частный бизнес наряду с уплатой налогов и внесением в бюджеты арендной платы «обременяется» дополнительными затратами на выполнение лесохозяйственных работ, опасна по своим экологическим последствиям – прежде всего в части восстановления лесов на вырубках.

Арендаторы лесных участков не являются их собственниками, но, выращивая лес, создают государственное имущество. Следовательно, государство должно нести солидарную ответственность за воспроизводство, охрану, защиту лесов на арендуемой территории, так как оно это делает, оплачивая по государственному заказу названные мероприятия на территории, не переданной в аренду, в соответствии с положениями ст. 19 Лесного кодекса.

5. Лесной сектор при арендных отношениях не стал привлекательным объектом для осуществления инвестиций (зарубежных и отечественных) не только в модернизацию или создание новых производств, но и в развитие социальной и транспортной инфраструктуры при освоении лесных массивов [81, 89, 135]. За последние два десятка лет строительство лесных дорог почти не осуществлялось, велась вырубка насаждений, расположенных в зонах транспортных путей.

6. Низкая арендная плата за древесные ресурсы не покрывала затраты на осуществление регионального комплекса лесохозяйственных мероприятий (простое воспроизводство лесов) и тем более не обеспечивала финансирование расширенного воспроизводства лесов. Таким образом, арендные отношения не создали условий для повышения доходности не только лесохозяйственной деятельности, но и лесопромышленного производства.

Необходимость создания благоприятного инвестиционного климата в лесном секторе органами государственной власти привела к появлению новой формы организации арендных отношений на базе приоритетных инвестиционных проектов. Условия применения названной формы арендных отношений установлены ст. 22 Лесного кодекса и Постановлением Правитель-

ства РФ № 419 от 30.06.2007 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов», которым:

а) утверждено положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

б) при определении платы за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта, на период окупаемости проекта установлен понижающий коэффициент 0,5 к ставкам платы за единицу площади лесного участка, которые утверждены Постановлением Правительства РФ № 310 от 22.05.2007;

в) аукционный доступ частного бизнеса к использованию лесов заменен конкурсным отбором арендаторов лесных участков.

Таким образом, Постановление Правительства РФ № 419 от 30.06.2007, по сути, продемонстрировало отказ государства от создания конкурентной среды в сфере использования лесов, основанного исключительно на аукционных процедурах (гл. 8 ст. 78–80 Лесного кодекса), предложив другой подход к отбору эффективных лесопользователей через их конкурсный подбор. Условия конкурсного отбора арендаторов, предлагающих инвестиционные проекты в области освоения лесов, не регламентированы нормативными документами, как это сделано в отношении регламента аукционных процедур.

Отсутствие регламентации в проведении конкурсных процедур с их обязательной открытостью (публичностью) создало:

а) высокие коррупционные риски при передаче лесов в аренду;

б) преференции для крупного бизнеса, позволяющие занять монопольное положение на лесных рынках;

в) барьеры на пути становления и развития малого и среднего предпринимательства в лесном секторе.

При всех отмеченных выше возможных негативных последствиях развития лесного сектора на базе приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов их применение для отбора эффективных лесопользова-

телей означает практический переход от арендных отношений к концессионной организации использования лесов.

Основываясь на научных трудах о концессии [126, 127, 128, 145], мы полагаем, что договор аренды лесного участка в совокупности с инвестиционным проектом можно рассматривать как концессионное соглашение.

Рассмотрим подробнее государственное регулирование лесохозяйственной деятельности с использованием института аренды лесных участков (рис. 5).

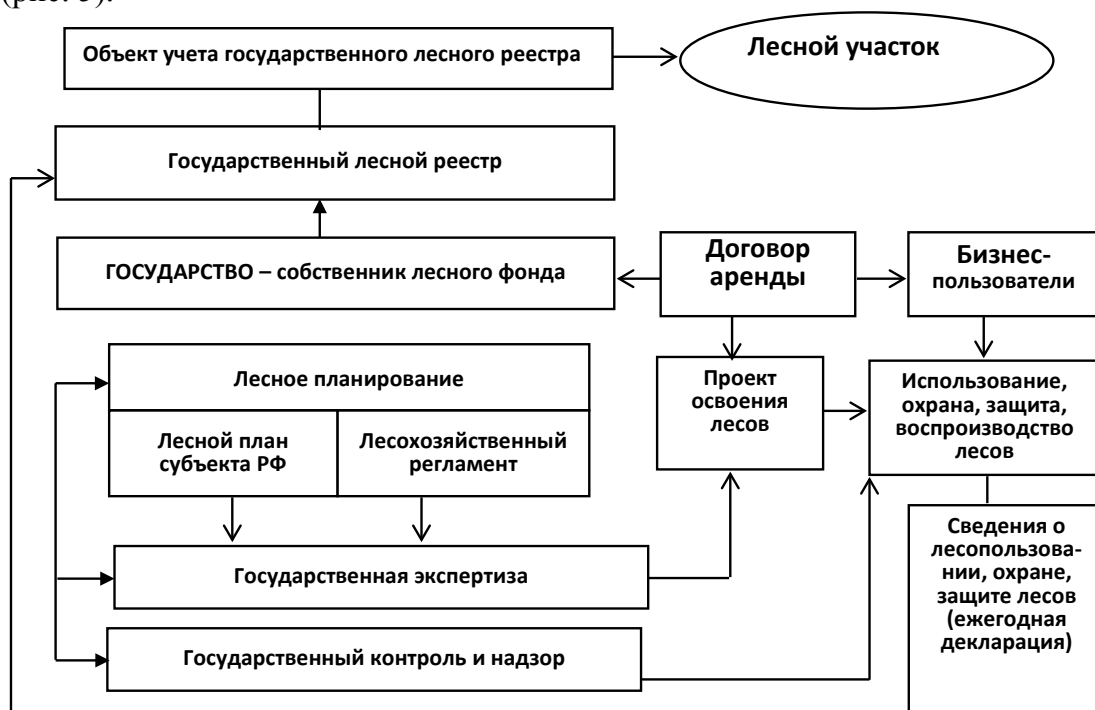


Рисунок 5. Институты государственного управления использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов РФ в законодательном поле Лесного кодекса РФ 2006 г.

Институты лесных отношений, установленные Лесным кодексом РФ, направлены на децентрализацию системы лесопользования, при этом административные отношения государства с частным бизнесом в сфере использования и воспроизводства лесов заменяются договорными.

В качестве инструментов государственного управления лесами на уровне субъектов РФ закреплены: лесной план субъекта РФ; лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков; государственная экспертиза проек-

тов освоения лесов; государственный лесной реестр; государственный лесной контроль и надзор. Правовой основой осуществления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов является лесохозяйственный регламент, максимальный срок действия которого – десять лет.

Поскольку лесной участок выступает одновременно и земельным участком, к договорам аренды и купли-продажи лесных участков применяются также положения гражданского и земельного законодательства.

Правовые институты долгосрочной аренды лесных участков устанавливают следующие ее принципы:

- целевое использование лесного участка;
- передача лесного участка в распоряжение арендатора, что позволяет ему осуществлять функции владения, пользования, распоряжения и присвоения средств и результатов труда при сохранении первоначальной (государственной федеральной) формы собственности на лесные участки;
- возвратность лесного участка в натуре, благодаря чему совершается оборот лесных земель;
- платность аренды лесных участков, создающая объективную основу для адекватного отражения общественных интересов;
- равноправие сторон, реализующееся через договорную систему отношений между арендатором и арендодателем как равноправными заинтересованными партнерами;
- самоуправление, полная хозяйственная самостоятельность и непосредственная материальная (имущественная) ответственность арендатора за эффективное использование переданного ему лесного участка.

Институт аренды лесных участков создал новый экономический механизм, повышающий роль региональных органов управления в достижении сбалансированности интересов субъектов лесных отношений (рис. 6).

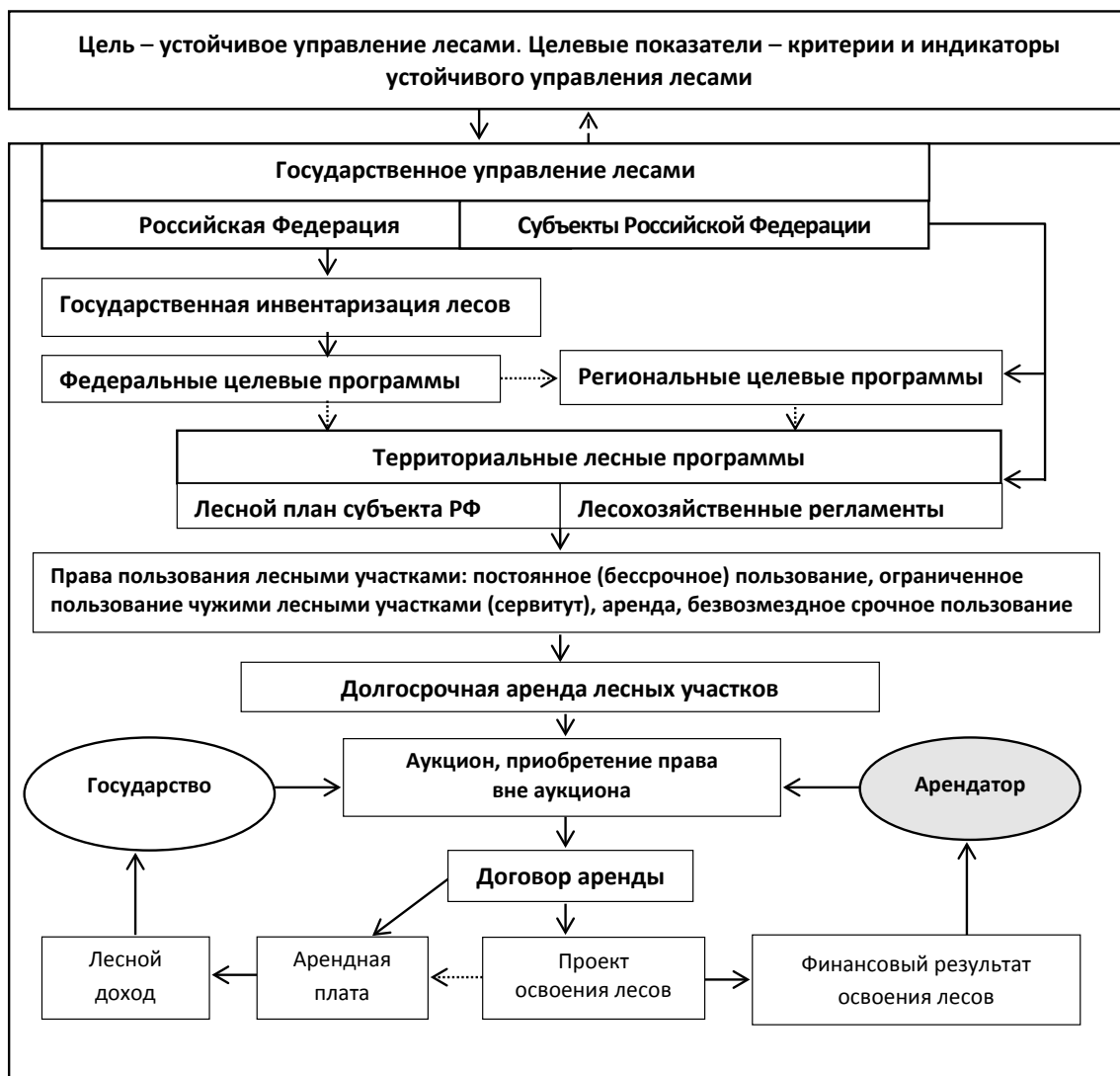


Рисунок 6. Экономический механизм аренды лесных участков в институциональной среде Лесного кодекса Российской Федерации

С введением Лесного кодекса произошли существенные изменения в *регуливании порядка возникновения права лесопользования*. Договор аренды лесного участка в настоящее время должен заключаться преимущественно по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора.

Без проведения аукциона договоры аренды заключаются в случаях:

- реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов (проекты по созданию и модернизации объектов лесной и ле-

соперерабатывающей инфраструктуры, с объемом капитальных вложений не менее 300 млн. руб.);

– использования лесов для нужд недропользования, строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, специализированных портов, для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов.

Организаторами аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, являются органы государственной власти субъекта РФ в области лесных отношений.

В отличие от лесного конкурса, который проводился до вступления в силу Лесного кодекса 2006 г., аукцион – более прозрачная и менее подверженная коррупции процедура. Вместе с тем передача лесных участков в аренду по единственному критерию – предложению участником аукциона наибольшей арендной платы – приводит к монополизации лесопользования крупными предприятиями и вытеснению среднего и малого бизнеса [81, с. 392]. Кроме того, отсутствие специальных требований к участникам аукционов создает предпосылки для победы в аукционе организаций, которые не имеют непосредственного отношения к лесному сектору и которые затем передадут свои обязательства по договору подряда (услуг) по вырубке древостоев на арендных участках профильным предприятиям, тем самым поставив их в экономически невыгодные условия.

По договору аренды арендодатель (ст. 606 Гражданского кодекса РФ) обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Правила подготовки и заключения договоров аренды лесных участков устанавливаются Правительством РФ.

Существенными условиями договора аренды являются его срок и размер арендной платы. С одной стороны, срок действия договора аренды лесного участка должен быть достаточным для обеспечения окупаемости вло-

жений арендатора и соответственно создавать предпосылки для повышения инвестиционной привлекательности лесохозяйственного производства. С другой стороны, этот срок должен обеспечивать гарантии восстановления лесов на арендованном участке.

Срок договора аренды лесного участка в настоящее время зависит от цели лесопользования. Максимальный срок аренды для всех видов использования лесного участка (49 лет) способен обеспечить интересы арендатора в части окупаемости инвестиций в освоение лесных участков. С учетом приоритетного повторного срока действия права аренды договор аренды может стать бессрочным. Минимальный срок аренды лесного участка для большинства видов лесопользования – десять лет, то есть равный максимальному сроку действия лесохозяйственного регламента, на основании которого составляется проект освоения лесов на арендованном участке.

Аренда лесных участков является платной формой организации использования лесов. Порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются в договоре аренды. Размер арендной платы должен устанавливаться преимущественно по результатам аукциона путем увеличения ее от минимальной цены, устанавливаемой Правительством РФ.

Законодательство не предусматривает расчет ставок платы за единицу объема лесных ресурсов (единицу площади лесного участка), действуют проиндексированные ставки, рассчитанные на основе воспроизводственной (затратной) концепции ценообразования, которая не обеспечивает дифференциацию арендной платы в зависимости от экономической доступности лесных ресурсов [1, 129, 151].

При получении права аренды лесных участков без проведения аукционных процедур арендная плата устанавливается нерыночными методами – по величине минимальных ставок, утвержденных Правительством РФ. Например, при реализации приоритетных инвестиционных проектов стартовая цена арендной платы устанавливается исключительно на базе минимальных ставок без «рыночной надбавки». При заключении договора на основе

проведенного аукциона права аренды с одним участником также применяются минимальные ставки для определения арендной платы.

Курс на снижение доли финансового участия государства в ведении лесного хозяйства в виде требования осуществления работ по охране, защите, воспроизводству лесов лесопользователем (арендатором) за свой счет непосредственно влияет на финансовые результаты деятельности арендатора по освоению лесного участка. Осуществление затрат на охрану, защиту, воспроизводство лесов в этом случае может стать препятствием для формирования инвестиционного капитала с целью последующего развития производственной базы арендатора.

По нашему мнению, недостатком института долгосрочной аренды лесных участков является и то, что арендатор-лесопользователь не обременен требованием расширенного воспроизводства лесов.

Таким образом, установление арендной платы с использованием утвержденных ставок, не отражающих реальных затрат на ведение лесохозяйственной деятельности, привело к следующим проблемам:

- уменьшению рентабельности лесозаготовительной деятельности и ухудшению качества лесовосстановительных работ, проведенных на арендованных площадях, так как использование утвержденных ставок способствует применению отсталых, неэффективных технологий в процессе изъятия и воспроизводства лесов;

- уменьшению лесного дохода и, следовательно, снижению мотивации региональных властей к развитию лесного комплекса вследствие искусственного снижения арендной платы от использования лесных участков при предоставлении их в пользование при отсутствии конкуренции.

Таким образом, использование института аренды в нынешнем виде для построения долгосрочных организационно-экономических отношений в области использования и воспроизводства лесов жестко регламентировано и не позволяет задействовать рыночные экономические регуляторы.

Частое реформирование лесного законодательства и органов управления лесным хозяйством России привело к нестабильности использования и воспроизводства лесов. В сентябре 2013 г. Правительством Российской Федерации утверждены «Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов». Это серьезный документ государственного уровня, концептуальные положения которого отвечают вызовам времени и определяют общие направления развития лесных отношений и лесного сектора на длительную перспективу.

Основы лесной политики – это концептуальный вектор экономического развития лесного комплекса страны, который должен реализоваться в нормативно-правовых документах. Работу по внесению поправок в действующий Лесной кодекс, в том числе об обороте древесины и предотвращении нелегальной заготовки древесины, необходимо строить на принципах преемственности и последовательности, дальновидности.

В соответствии с выполнением перечня поручений по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 11 апреля 2013 г. в г. Улан-Удэ, был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» при участии НП СРО «Лесной союз». В проект вошли следующие предложения:

- разрешить проведение конкурсов на право заключения договоров аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, открывающих возможность применения специальных критериев отбора: наличие у заявителя перерабатывающих мощностей, объем, глубина и полнота переработки;
- предоставить право заключения договоров аренды лесного участка на новый срок без проведения аукциона (изменения в часть 3 статьи 74 Лесного кодекса);
- принять законопроект о договорах купли-продажи, который позволит малому бизнесу на местах получить доступ к лесному сырью на основе краткосрочных договоров купли-продажи.

Для обеспечения государственной лесной политики должно быть предусмотрено решение и таких важных прикладных вопросов, как:

- проведение всего комплекса лесоустроительных работ, которые являются важнейшими показателями оценки лесов, объемов лесохозяйственных работ в разрезе хозяйственных единиц и критериями инвестиционной привлекательности для бизнеса;
- обеспечение интенсивных методов использования и воспроизводства лесов при применении несплошных выборочных рубок;
- интеграция российского лесного сектора экономики в мировую модель экономических отношений, с участием в ВТО;
- развитие лесного машиностроения, науки, кадрового потенциала и многие другие актуальные проблемы, которые должны решаться с участием государственных органов власти.

Мы полагаем, что, наряду с вышеизложенными мерами, на региональном уровне в рамках действующего законодательства необходимо осуществить научный поиск организационно-экономических инструментов, позволяющих вести расширенное воспроизводство лесов путем привлечения средств субъектов лесных отношений, получающих доход от использования рыночных лесных ресурсов.

2.2. Анализ лесохозяйственной деятельности (на примере Вологодской области)

При рассмотрении вопросов совершенствования организационно-экономических отношений в лесохозяйственной деятельности представляется целесообразным глубоко изучить и проанализировать деятельность в лесном хозяйстве Вологодской области за период с 2006 по 2013 г. Анализ выполняется по двум направлениям лесохозяйственной деятельности на землях лесного фонда – ведению лесозаготовок и лесоведению.

Земли лесного фонда занимают 79,4% всей территории Вологодской области (без земель обороны и земель иных категорий), или 11,5 млн. гектаров, 86,1% которых покрыты лесной растительностью.

В целом в лесных ресурсах области доля хвойных насаждений в лесопокрытой площади составляет 51,9%, из которых 28,7% занимает ель и 23,2% – сосна. Лиственные насаждения занимают 48,1%, из них 38,2% и 9,7% приходится на долю берёзы и осины соответственно (рис. 7).

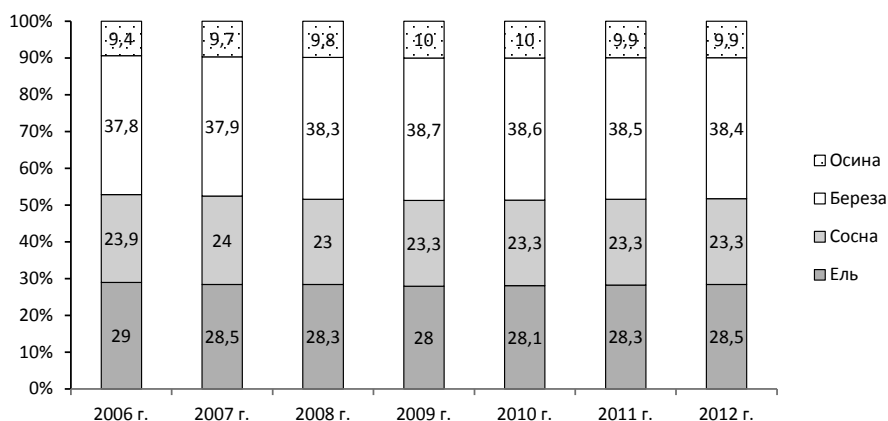


Рисунок 7. Породный состав лесных ресурсов Вологодской области, % (на начало года)

Общий запас основных лесобразующих пород на 1 января 2013 года составил 1632,6 млн. куб. м (без земель обороны и земель иных категорий), в том числе спелые и перестойные леса – 923,8 млн. куб. м, из них 779,2 млн. куб. м в эксплуатационных лесах.

Расчетная лесосека в спелых и перестойных лесах (допустимый объем изъятия древесины) составляет 29,2 млн. куб. м, в том числе 11 млн. куб. м – по хвойному хозяйству. За исследуемый период (несмотря на рост объемов заготовки) расчетная лесосека осваивается не полностью. Уровень освоения не превышает 45%, по хвойному хозяйству – 59%. В 2013 году расчетная лесосека освоена на 44%, а по хвойному хозяйству – на 47,3%. Опережающий темп освоения расчетной лесосеки хвойных насаждений ускоряет процесс смены пород. Причины не освоения заключаются в увеличении расчетной лесосеки путем снижения возраста рубок и ускоренного перевода припева-

ющих насаждений в спелые без проведения лесоустройства, что обусловлено недостатком спелых насаждений в зоне действующих лесовозных дорог.

Заготовкой древесины на землях лесного фонда Вологодской области в 2013 г. занимался 491 хозяйствующий субъект, с общей численностью работающих почти 6 тыс. чел (табл. 1).

Таблица 1. **Число хозяйствующих субъектов и среднесписочная численность работников, занятых в сфере лесозаготовок Вологодской области**

Показатель	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Индекс за 2007–2012 гг., %	
									Базовый	Ср. год.
Субъекты (на конец года)	820	788	653	658	635	536	491	491	59,9	92,9
Работники, чел.	12841	12811	10472	6926	6707	6469	6200	6038	47,1	89,8

За исследуемый период количество хозяйствующих субъектов сократилось в 1,7 раза, а численность работающих – в 2,1 раза при росте объемов рубок в 1,5 раза. Это произошло за счет внедрения машин нового поколения на вырубке леса, основанной на сортиментной технологии.

В 2013 г. всеми видами рубок заготовлено почти 14 млн. куб. м древесины, в том числе в спелых и перестойных лесах 12,78 млн. куб. м. Среднегодовой темп за период 2007–2013 гг. составил соответственно – 105,7 и 105,0%. Объем заготовки ликвидной древесины при санитарных рубках и рубках ухода за лесом увеличился почти в 3 раза и достигает в общем объеме заготовки 8,4%. При этом объем заготовки сплошными санитарными рубками возрос в 6 раз, а его доля в общем объеме увеличилась в 4 раза – до 5,3%. Интенсивность санитарных рубок обусловлена увеличением доли перестойных лесов и активизацией коммерческой деятельности в лесохозяйственных предприятиях. В перестойных лесах практически прекращается прирост древесины, что обуславливает снижение запаса, приходящегося на гектар лесопокрытой площади, и, следовательно, доли изъятия ценной древесины при сплошных рубках (табл. 2).

Таблица 2. Динамика использования лесов Вологодской области

Показатель	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2006 г., %
<i>Освоение расчетной лесосеки в спелых и перестойных насаждениях, %</i>									
Всего	36,98	41,05	41,87	38,57	45,42	37,15	39,31	44,0	101,2
По хвойному хозяйству	49,06	58,97	49,03	52,56	57,97	43,69	45,98	47,29	96,4
<i>Расчетная лесосека в спелых и перестойных лесах, млн. куб. м</i>									
Всего	17,4	17,9	24,6	24,6	24,7	29,2	29,2	29,0	168,4
По хвойному хозяйству	5,5	5,4	8,9	8,9	8,9	11,0	11,	11,0	2 раза
<i>Объем заготовки ликвидной древесины при проведении сплошных рубок, млн. куб. м</i>									
Всего	9,5	11,0	11,02	10,2	12,36	12,79	12,92	13,98	147,2
В том числе:									
<i>В спелых и перестойных насаждениях</i>									
	9,1	10,3	10,32	9,51	11,21	10,86	11,49	12,78	140,4
<i>При санитарных и рубках ухода за лесными насаждениями</i>									
	0,4	0,7	0,7	0,7	1,16	1,89	1,42	1,18	2,95 раза
<i>Из них при сплошных санитарных рубках</i>									
	0,124	0,257	0,241	0,252	0,634	1,430	0,956	0,748	6 раз
<i>Съем древесины с 1 га при сплошных рубках в спелых и перестойных лесах, куб. м</i>									
	228,8	238,1	231,1	222,9	208,8	213,9	207,1	203,4	88,9
* По данным Государственного лесного реестра.									

Съем древесины с 1 га при сплошных рубках в спелых и перестойных лесах, имеющий тенденцию снижения, составил 88,9% к уровню 2006 года.

Площадь сплошных рубок на землях лесного фонда ежегодно увеличивается – за исследуемый период она возросла в 2,4 раза. Площадь санитарных рубок и рубок просветления и прочистки выросла к уровню 2006 г. соответственно в 7,6 и 1,2 раза (табл. 3).

Таблица 3. Площадь рубок в лесных насаждениях на землях лесного фонда Вологодской области, тыс. га

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2007–2013 гг. Индекс, %	
								Базовый	Средний за год.
<i>Площадь сплошных рубок -всего, тыс. га</i>									
28,7	32,1	46,2	43,9	57,4	60,4	61,8	67,8	236,2	113,1
В том числе:									
<i>Площадь сплошных рубок в спелых и перестойных насаждениях, тыс. га</i>									
28,1	30,9	44,7	42,7	53,7	50,8	55,5	62,8	223,5	112,2
<i>Площадь сплошных санитарных рубок, тыс. га</i>									
0,6	1,2	1,3	1,2	3,5	8,8	5,6	4,6	766,7	133,8
<i>Площадь санитарных рубок (просветления и прочистки), тыс. га</i>									
14,6	15,6	12,7	15,5	13,4	18,1	18,3	17,7	121,1	102,8

В период лесохозяйственной деятельности в условиях нового Лесного кодекса количество заключенных договоров аренды для заготовки древесины увеличилось в 2,2 раза, среднегодовой индекс составил 110,6% (табл. 4).

Таблица 4. Развитие арендных отношений в лесной сфере Вологодской области

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2007–2013 гг.	
								Индекс, %	
								Базов.	Ср. год
<i>Установленный ежегодный объем заготовки древесины на арендуемых лесных участках, млн. куб. м</i>									
7,6	8,9	9,6	10,2	12,5	13,5	14,7	15,4	202,6	110,6
<i>Количество заключенных договоров аренды для заготовки древесины, ед.</i>									
228	280	315	375	421	433	467	504	221,0	112,0
<i>Площадь лесных участков, переданных в аренду для заготовки древесины, тыс. га</i>									
3354	3784	3860	4535	4946	5294	5825	6208	185,1	109,2
<i>Удельный вес площади лесных участков, переданных в аренду для заготовки древесины, в площади земель лесного фонда, %</i>									
38,5	44,0	33,6	39,5	43,1	46,1	50,8	54,1	140,5	105,0
<i>Средняя площадь одного участка, переданного в аренду, тыс. га</i>									
14,7	13,5	12,3	12,1	11,7	12,2	12,5	12,3	83,6	97,5

В 2013 г. переданы в аренду лесные участки с установленным ежегодным объемом заготовки древесины 53,1% от расчетной лесосеки области. Суммарная площадь арендованных участков увеличилась более чем в 1,8 раза, а усредненный размер участка уменьшился на 16,4%. Уменьшение размера арендуемого участка может привести к нарушению принципа непрерывного пользования и увеличению расходов лесопользователя, связанных с ведением деятельности в разрозненной арендной базе, т.е. к снижению эффективности в целом.

Результаты финансово-экономической деятельности организаций, занимающихся лесозаготовками, нельзя признать стабильными. При возрастающей динамике объемов отгрузки товаров и выручки от их продажи (средний годовой индекс – 104,8 и 102,2% соответственно) себестоимость увеличивается опережающими темпами (средний годовой индекс – 106,8%). Сальдированный финансовый результат имеет тенденцию снижения и в 2012 г. выражается убытком в сумме 362,2 млн. руб., суммарный убыток за период составляет 86,2 млн. руб. (табл. 5).

**Таблица 5. Финансово-экономические результаты
лесозаготовительных организаций Вологодской области**

Показатель	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Индекс за 2007–2012 гг., %	
								Базовый	Ср. за год
Объем отгрузки товаров собственного производства, млн. руб.	4298	5965	5278	4020	5799	5644,2	5688,6	132,3	104,8
Выручка от проданных товаров, млн. руб.	4110	5890	5471	3863	5422	4853,7	4692,2	114,1	102,2
Себестоимость проданных товаров, млн. руб.	3231,0	3847,8	4131,0	3176,2	3999,7	3714,6	4793,7	148,4	106,8
Валовая прибыль от лесозаготовок, млн. руб.	879,5	2042	1339,8	686,7	1422,3	1139,1	-101,5		123,7
Удельные затраты на рубль выручки (валовые), коп.	78,6	65,3	75,5	82,2	73,8	76,5	102,2	130,0	104,5
Рентабельность валового выпуска (производства), %	27,2	53,1	32,4	21,6	35,6	30,7	-2,2	-29,4 п.п.	101,4
Сальдированный финансовый результат, млн. руб.	26,6	892,2	70,1	-487,1	174,2	-373,4	-362,2		
Рентабельность продаж, %	0,4	18,5	5,4	-6,6	6,0	0,4	-2,2	-2,6 п.п.	
Проданные товары, %	0,4	22,7	5,7	-6,2	6,4	0,4	-2,1	-2,5 п.п.	
Активы, %	-4,6	15,7	1,2	-12,3	4,0	-10,2	-9,0	1,96 раз	
Источник: Данные Росстата.									

Рентабельность валового выпуска в течение анализируемого периода колеблется в диапазоне от $-2,2\%$ в 2012 г. до $53,1\%$ в 2007 г.

Рентабельность продаж и проданных товаров имеет тенденцию снижения. Разрыв между валовой прибылью и сальдированным финансовым результатом свидетельствует о высоких затратах на управление деятельностью и маркетинг. Активы не рентабельны.

Лесоводческие функции на не арендованных лесных участках осуществляются на коммерческой основе лесохозяйственными организациями. В 2012 г. в этой сфере было занято 209 хозяйствующих субъектов с общей численностью работников 2008 человек (рис. 8). За исследуемый период число хозяйствующих субъектов увеличилось в 1,3 раза, а численность работников сократилась почти в 2 раза.

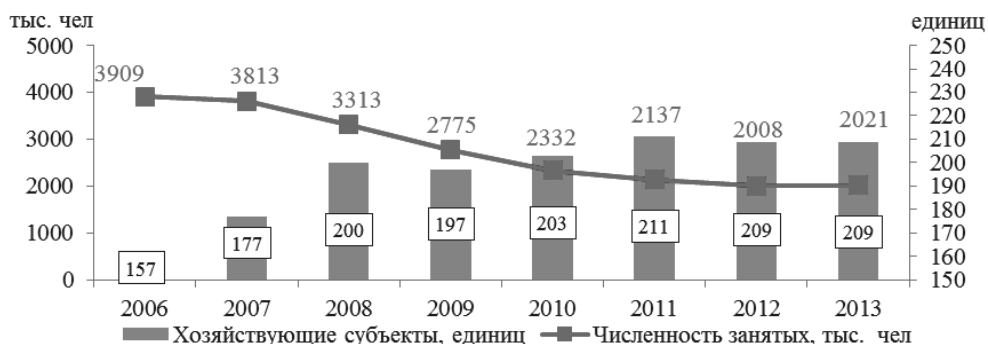


Рисунок 8. Число хозяйствующих субъектов, занятых в сфере лесоводства Вологодской области (на конец года)

Площадь лесовосстановления на землях лесного фонда за исследуемый период увеличилась в 1,8 раза, в том числе за счет посева и посадки леса – на 2,6%. Площадь воспроизводства лесов составляет меньше двух третей (64,3%) площади сплошных рубок, при этом основным способом восстановления лесов остается содействие естественному возобновлению.

За исследуемый период среднегодовой темп площадей рубок опережает среднегодовой темп площадей восстановления на 1,3%, особенно искусственного – на 11,8% (табл. 6).

Таблица 6. Проведение основных работ в лесном хозяйстве Вологодской области, тыс. га

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Индекс за 2007–2013 гг., %	
								Базовый	Ср. год
<i>Лесовосстановление, всего</i>									
24,0	28,6	28,8	30,0	32,3	44,2	43,3	43,6	181,7	108,9
<i>– в том числе искусственное (создание лесных культур)</i>									
3,9	4,6	4,6	3,6	4,0	4,1	4,1	4,0	102,6	100,4
<i>Введено молодняков в категорию хозяйственно-ценных древесных насаждений, всего</i>									
21,4	19,6	20,1	22,9	39,1	47,8	25,9	31,3	146,3	105,6
<i>Переведено лесных культур в покрытые лесом земли, всего</i>									
5,4	5,9	6,8	6,7	6,1	7,1	7,1	4,5	83,3	97,4
<i>Выращивание стандартного посадочного материала для лесовосстановления и лесоразведения, всего, млн. шт.</i>									
20	21	18	18	16	12	13	13	65,0	94,0
<i>Площадь, пройденная всеми видами рубок леса, включая санитарные и рубки ухода за лесом</i>									
43,3	47,7	58,9	59,4	70,8	78,5	80,1	85,5	197,5	110,2
<i>Площадь сплошных рубок в спелых и перестойных насаждениях, тыс. га</i>									
28,1	30,9	44,7	42,7	53,7	50,8	55,5	62,8	223,5	112,2
<i>Отношение площади лесовосстановления к площади сплошных рубок, %</i>									
83,6	89,1	62,3	68,5	56,3	73,1	70,1	64,3	76,9	96,3
<i>Доля площади искусственного лесовосстановления в общей площади восстановления лесов, %</i>									
16,3	16,1	15,8	12,0	12,4	9,3	9,5	9,2	56,4	92,2

Источники: данные Рослесхоза; данные Государственного лесного реестра.

Удельная площадь искусственного лесовосстановления составляет 9,2% общей площади восстановления. Ввод молодняков в категорию хозяйственно-ценных (хвойных) насаждений имеет тенденцию роста. В 2013 г. площадь ввода таких насаждений в 1,5 раза больше уровня 2006 г., среднегодовой темп составляет 105,6%.

Перевод лесных культур в лесопокрытые земли снизился на 16,7% к уровню 2006 г., среднегодовой темп роста равен 97,4%. В 2013 году 4,5 тыс. га земель, занятых лесными культурами, переведены в категорию земель, покрытых лесной растительностью.

Важным фактором эффективного лесоразведения является обеспечение лесхозов и арендаторов лесных участков области стандартным посадочным материалом. Хотя в 2010 г. был введен в эксплуатацию завод по выращиванию саженцев с закрытой корневой системой, в 2013 г. объемы выращивания стандартного посадочного материала сократились к уровню 2010 г. на 3 млн. штук, а к объемам 2006 г. – на 7 млн. штук.

Следует отметить, что ситуация с пожарной опасностью в лесах Вологодской области носит нестабильный характер. Наиболее пожароопасным был 2010 год: зафиксировано 266 случаев лесных пожаров. Лесными пожарами пройдено 903 га площади лесных земель, что в 4,5 раза больше, чем в 2006 г. (203 га). В целом за исследуемый период площадь сгоревших и поврежденных лесных насаждений увеличилась почти в 3,5 раза (табл. 7).

Таблица 7. Охрана и защита леса Вологодской области

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Индекс за (2007–2013 гг.), %	
								Базов.	Ср. год.
<i>Гибель лесных насаждений, всего</i>									
1 518	1 706	1 774,6	2 219,8	26 085,9	11 302,7	5 237,8		345	119,4
<i>Гибель лесных насаждений от повреждений вредными насекомыми и болезней леса, га</i>									
1 098	625,0	1 075,8	96,1	36,9	201,9	298,8		27,2	83,0
<i>Гибель лесных насаждений от лесных пожаров, га</i>									
143,0	41,0	27,8	12,3	331,5	31,1	64,4		45,3	87,6
<i>Возникло лесных пожаров, всего (число случаев)</i>									
134	72	91	90	266	152	65	129	96,3	99,4
<i>Площадь лесных земель, пройденная пожарами, га</i>									
203,0	58,9	117,0	67,3	903	286,4	40,3	182,2	89,8	98,4
<i>Очаги вредителей и болезней, всего, га</i>									
2 521	2 434	2 257,5	3 185,5	3 258,1	4 437,9	5 147,5		204,2	112,6
<i>Площадь наземных работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов, га</i>									
1 313	1 456	1 310	1 343	1 352	1 700	1 879	252,0	19,2	79,0
<i>Сгорело и повреждено леса на корню, куб. м</i>									
10917	1315	1289	1365	50413	8171	854		7,8	65,4

За исследуемый период среднегодовой рост затрат на ведение лесного хозяйства опережает среднегодовой рост доходов (поступление платежей за использование лесов) на 4,6% (табл. 8). Расходы на ведение лесного хозяйства имеют тенденцию роста. В 2013 году к уровню 2006 г. они увеличились более чем в 2 раза, а доходы возросли только в 1,6 раза. В расчете на 1 га земель лесного фонда расходы составили 128,7 руб., а доходы – 79,6 руб. Доля платежей, поступающих в федеральный бюджет, имеющая тенденцию снижения, составляла в 2013 г. 66,4%, в 2006 г. – 76,7%. За исследуемый период доля средств бюджета РФ, вложенных в финансирование затрат на ведение лесного хозяйства области, варьировалась от 25% в 2007 г. до 62,4% в 2008 г. Затем она ежегодно снижалась и достигла в 2013 году 33,8%, т.е. практически уровня 2006 г. Профицит бюджета РФ имеет тенденцию снижения, и в 2013 г. он выражался суммой почти 112,9 млн. руб.

Доля бюджета субъекта РФ в покрытии затрат на лесное хозяйство в 2013 г. году составила менее 1%, профицит бюджета – 295,6 млн. руб., средний годовой темп – 111,8%. Таким образом, в 2013 г. за счет консолидированного бюджета финансируется только часть (34,5%) затрат на ведение лесного хозяйства. Остальные средства зарабатываются лесохозяйственными организациями за счет развития деятельности, приносящей доход. В структуре внебюджетных средств с нарастающей тенденцией преобладают поступления от продажи древесины (почти 57% в 2011 г.). Доля поступлений от продажи услуг снижается и составляет 35,5%, в т.ч. 17,7% занимают услуги по охране и воспроизводству лесов.

В общей сумме внебюджетных поступлений только 4,5% приходится на средства от продажи продуктов переработки древесины, что свидетельствует об отсутствии мощностей по переработке древесины. Полагаем, что на базе лесохозяйственных учреждений можно развивать производство древесных гранул для поставки на экспорт в регионы с ограниченными топливными ресурсами (табл. 9).

**Таблица 8. Финансово-экономические показатели воспроизводства лесов
и лесоразведения в лесном комплексе Вологодской области***

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Индекс за (2007 – 2013 гг.), %	
								Базов.	Ср. год.
<i>Расход средств на ведение лесного хозяйства, всего, млн. руб.</i>									
696,7	1 128,5	970,9	742,8	907,6	1 097	1620,2	1476,8	212,0	111,3
<i>Источники покрытия расходов:</i>									
– средства федерального бюджета, млн. руб.									
138,5	282,8	309,7	427,0	436,4	532	489,9	493,6	356,4	119,9
– средства бюджета субъекта РФ, млн. руб.									
0,0	0,0	97,0	48,3	185,5	85,4	17,7	11,1	11,4	73,4
– средства иных источников, млн. руб.									
558,2	845,7	564,2	267,4	285,8	479,6	1112,6	972,1	174,1	108,2
<i>Удельная структура источников финансирования расходов, %:</i>									
– федеральный бюджет, %									
32,77	25,06	62,38	57,49	48,08	48,52	29,93	33,76	0,99 п.п.	0,14 п.п.
– бюджеты субъектов Российской Федерации, %									
0	0	19,54	6,50	20,43	7,78	1,09	0,75	-18,9 п.п.	-3,1 п.п.
– иные источники, %									
67,23	74,94	18,08	36,01	31,49	43,70	68,98	65,49	-1,74 п.п.	-2,5 п.п.
<i>Доход – поступление платежей за использование лесов, всего, млн. руб.</i>									
581,7	773,4	905,5	847,9	786,1	893,0	1073,4	913,2	157,0	106,7
<i>Из них:</i>									
- в федеральный бюджет, млн. руб.									
446,3	605,9	652,0	624,5	593,4	654,4	696,4	606,5	135,9	104,5
- в бюджеты субъектов РФ, млн. руб.									
135,4	167,5	253,5	223,4	192,7	238,6	377,0	306,7	226,5	112,4
<i>Доля платежей, поступающих в федеральный бюджет, %</i>									
76,7	78,3	72,0	73,7	75,5	73,3	64,9	66,4	-10,3п.	-1,5 п.
<i>Средняя плата за 1 куб. м древесины лесных насаждений, руб.</i>									
41,5	45,2	53,9	58,1	41,5	44,2	51,5	47,7	114,9	102,0
<i>Средняя минимальная ставка платы за 1 куб. м древесины лесных насаждений, установленная Правительством РФ, руб.</i>									
31,8	34,4	39,5	46,0	32,7	32,7	33,6	32,5	102,2	100,3
<i>Затраты на 1 га земель лесного фонда, руб.</i>									
60,7	98,3	84,6	64,7	79,1	95,6	141,1	128,7	212,0	111,3
<i>Доходы на 1 га земель лесного фонда, руб.</i>									
50,7	67,4	78,9	73,9	68,5	77,8	93,5	79,6	157,0	106,7
<i>Соотношение бюджетов: превышение доходов над расходам (+) профицит, (-) дефицит, всего, млн. руб.:</i>									
-115,0	-355,1	-65,4	105,1	-121,5	-204,4	-546,8	-563,6	490,1	125,5
<i>бюджет РФ</i>									
307,8	323,1	342,3	197,4	157,0	121,9	206,5	112,9	36,7	86,7
<i>бюджет субъекта РФ</i>									
135,4	167,5	156,5	175,2	7,2	153,2	359,3	295,6	218,3	111,8
* Включая затраты на содержание органа исполнительной власти.									

Таблица 9. Структура внебюджетных средств организаций лесного хозяйства, подведомственных Департаменту лесного комплекса Вологодской области

Год	Всего средств		В том числе в процентах к итогу							
	млн. руб.	%	за товары			за услуги			Прочие	
			Всего	из них		Всего	из них			
				Реализация древесины	Продукты переработки древесины		Охрана, воспроизводство лесов	Подбор лесных насаждений		Отвод лесосек
2007	712	100	49,3	44,3	4,6	50,6	0,2	0	48,3	0,1
2008	893	100	37,2	31,4	4,9	62,8	21,4	0	36,73	0
2009	713	100	45,4	36,6	5,6	54,2	25,6	20,2	4,6	0,4
2010	851	100	62,9	53,7	2	37	11,4	0	17,6	0,1
2011	991	100	64,4	56,8	4,5	35,5	17,7	11,3	1,92	0,1

Эффективность лесного хозяйства и лесозаготовок обусловлена как внешними, так и внутренними факторами. Главенствующими из внешних факторов являются спрос на круглый лес на внутреннем и внешнем рынке, таможенные ограничения, уровень налогов и сборов, цены на древесину на корню и на круглые лесоматериалы, тарифы естественных монополий (энергия, транспорт, связь). К основным внутренним факторам в первую очередь относятся: капитализация производства за счет инвестиций в технологии, основанные на внедрении машин нового поколения, мотивация труда, адекватное управление и маркетинг.

Стоимость имущества лесохозяйственных и лесозаготовительных организаций ежегодно уменьшается, начиная с 2008 г., оставаясь более высокой, чем в 2006 г. (табл. 10). В среднем за период стоимость имущества увеличивалась на 3,1%, опережающими темпами нарастали оборотные активы – в среднем на 4,6% за год.

Таблица 10. Стоимость имущества организаций деятельности «лесное хозяйство, лесозаготовки и предоставление услуг в этой области»
(на конец года, млн. руб.)

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	За период 2007–2012 гг.	
								Всего, %	Ср. год. темп, %
Валюта баланса, млн. руб.	3543,0	5834,5	6083,2	4073	4661	3729,2	4260,3	120,2	103,1
В том числе:									
необоротные активы	1758,4	2356,5	2520,8	1833,4	1983,6	1629,6	1925,3	109,5	101,5
оборотные активы	1784,6	3478	3562,4	2239,6	2677,4	2099,6	2335,	130,8	104,6

Объем инвестиций в основной капитал лесохозяйственной деятельности в фактических ценах имеет тенденцию роста (рис. 9), однако с учетом незначительного увеличения стоимости необоротных активов он явно недостаточен для расширенного воспроизводства.

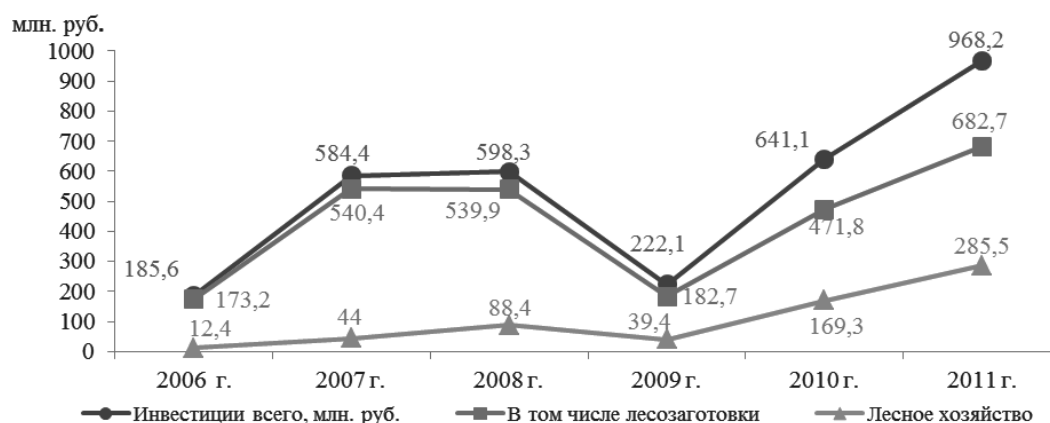


Рисунок 9. **Инвестиции в основной капитал** (без субъектов малого предпринимательства)

За исследуемый период в лесохозяйственную деятельность вложено почти 3,6 млрд. руб., из них 76% – в лесозаготовки; среднегодовой индекс составляет 120%, в том числе 165,5% – в лесном хозяйстве. В 2012 г. в основной капитал вложено более 555 млн. руб., из них 54,1% приходится на лесозаготовки и 45,9% – на лесное хозяйство.

Финансовое обеспечение инвестиций в лесозаготовительное производство происходит в основном за счет средств бизнеса. Его доля в инвестировании основного капитала в 2010 г. составляла 80,7%, а в 2011 г. снизилась до 65,7%, в 2012 г. – до 74,9% из неё 37,9; 20,7 и 5,3 % соответственно приходится на прибыль, остающуюся в распоряжении предприятий. В лесном хозяйстве основным источником инвестиций является бюджет, его доля в финансировании капитала в 2010 г. была 80,8%, в 2011 г. – 88,0%, в 2012 г. – 42,1%, в том числе доля областного бюджета – соответственно 8,3; 61,3 и 16,5 % (табл. 11).

Таблица 11. Структура инвестиции в основной капитал по виду деятельности «лесное хозяйство, лесозаготовки и предоставление услуг в этой области»*, %

Источники финансирования	2010 г.			2011 г.			2012 г.		
	Всего	ЛЗ	ЛХ	Всего	ЛЗ	ЛХ	Всего	ЛЗ	ЛХ
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Собственные средства	62,3	80,7	10,9	49,1	65,7	9,6	48,6	74,9	17,5
из них: прибыль организации	28,7	37,9	3,0	16,6	20,7	6,8	10,2	5,3	16,1
Привлеченные средства	37,7	19,3	89,1	50,9	34,3	90,4	51,4	25,1	82,5
из них: кредиты банков	9,2	12,5	0,0	16,3	22,1	2,5	27,3	16,5	40,0
бюджетные средства	21,8	0,6	80,8	29,7	5,4	88,0	19,3	0	42,1
В том числе из бюджета:									
Российской Федерации	15,6	0	72,5	11,7	5,4	26,7	11,7	0	25,5
Субъекта РФ	6,2	0,6	8,3	18,0	0,0	61,3	7,6	0	16,5

* Без субъектов малого предпринимательства. ЛЗ – лесозаготовки, ЛХ – лесное хозяйство.

Несмотря на значительное вложение финансовых средств в основной капитал, можно отметить, что качество основных фондов (ОФ) радикально не изменилось. В лесохозяйственной и лесозаготовительной деятельности износ ОФ имеет тенденцию роста и критический уровень (66,5%). Средства вкладываются в основном в замену устаревшей техники.

Важным фактором снижения эффективности функционирования лесозаготовительных предприятий является «прекращение» поставок круглого леса на экспорт по причине высоких, почти запретительных, пошлин и малого спроса на лиственную древесину на внутреннем рынке (рис. 10).

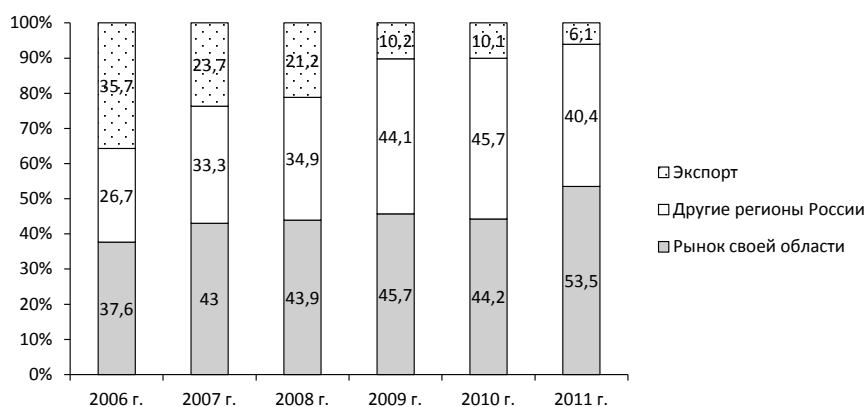


Рисунок 10. Структура поставок деловой древесины производителями Вологодской области

В 2011 г. объём экспорта деловой древесины уменьшился в 3,2 раза, а 2012 г. прекращен полностью, что, безусловно, повлияло на снижение финансовой обеспеченности лесозаготовительных предприятий из-за потери рублевого эквивалента от валютной выручки.

Инновационное развитие любой сферы деятельности, нацеленное на повышение производительности труда, диктует необходимость привлечения квалифицированных кадров, обладающих знаниями, компетенциями и опытом. Уровень и динамика мотивации труда отражается в темпах роста заработной платы, производительности труда, фондовооруженности (табл. 12). Данные таблицы свидетельствуют о повышении технической оснащённости производства. За исследуемый период среднегодовой индекс фондовооруженности (112,7%) практически равен индексу производительности труда (112,9%) – разница составляет 0,2%. Труд мотивируется в соответствии с его напряженностью. Среднегодовой индекс заработной платы (114,5%) превышает индекс производительности труда на 1,6%.

За исследуемый период произошел отток кадров из отрасли – численность работающих снизилась на 51%. Среднемесячная заработная плата работников, участвующих в лесохозяйственной деятельности, была на 35% ниже среднего областного уровня по всем видам экономической деятельности.

Таблица 12. Показатели производительности и оплаты труда работников, участвующих в лесохозяйственной деятельности Вологодской области

Показатели	2007 г.	2012 г.	Индекс за 2007–2012 гг., %	
			Базовый	Ср. год.
Численность работающих, без субъектов малого предпринимательства, чел.	16750	8208	49,0	88,8
В т.ч. лесозаготовки	12841	6200	48,3	88,6
Число малых предприятий, ед.	194	168	85,1	96,8
Численность предпринимателей, на 1 января, чел.	2054	1807	88,0	97,9
В том числе, лесозаготовки	1935	1644	85,0	97,3
Средняя месячная заработная плата, руб.	7514	16974	225,9	114,5
В т.ч. лесозаготовки, руб.	7317	16550	222,8	117,4
Справочно: средняя месячная заработная плата по региону по всем видам экономической деятельности, руб.	10667	22880	214,5	113,6
Индекс производительности труда	-	-	207,6	112,9
Индекс фондовооружённости	-	-	204,5	112,7
Индекс фондоотдачи	-	-	101,5	100,3

При внедрении новых технологий и более производительных машин и оборудования происходит неизбежное высвобождение значительного количества рабочих низкой квалификации. Например, комплекс «харвестер-форвардер» по производительности заменяет три с половиной укрупненные комплексные бригады с численностью рабочих по 9–10 человек, то есть высвобождает сразу порядка 25–29 человек. Это особенно актуально для занятости населения районов, где основным видом деятельности являются лесное хозяйство и лесозаготовки (например, Вожегодский, Вашкинский и др.).

Вместе с тем начиная с 2008 г. происходит уменьшение количества предприятий малого бизнеса и частных предпринимателей в лесозаготовительном производстве. В 2012 г. по сравнению с 2006 г. их количество сократилось на 15 и 12% соответственно. Участие малого бизнеса в лесохозяйственной деятельности до 2009 г. включительно возрастало, что свидетельствовало о развитии коммерческой деятельности, с 2010 г. – уменьшалось. Его доля в объеме выручки 2012 г. составила 23,4%, что больше, чем в 2009 г., на 2,61% пункта и превышает уровень 2006 г. почти на 11,5% пункта (табл. 13).

Таблица 13. Участие малого бизнеса в экономической деятельности «лесное хозяйство, лесозаготовки и предоставление услуг в этой области» лесного комплекса Вологодской области

Вид экономической деятельности	Доля малого бизнеса в общей сумме выручки, %						2012 г. (+, –) к	
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2007 г.	2009 г.
Лесное хозяйство и услуги в этой области	11,92	20,51	20,82	15,79	18,92	23,43	+11,51	+2,61
В т.ч. лесозаготовки	10,25	16,77	15,49	13,51	17,98	19,02	+8,77	+3,53

Субъекты малого предпринимательства работают в неравных условиях с субъектами крупного и среднего бизнеса. Поскольку крупный и средний бизнес получил монополию на право аренды лесных участков, малый бизнес вынужден работать по договорам подряда на вырубку древесины. Цена за услуги не всегда покрывает издержки, так как часть из них компенсируется стоимостью натуральной оплаты, получаемой подрядчиком в виде древесины на корню, не востребованной арендатором лесного участка.

В малом бизнесе удельные затраты на производство и реализацию продукции выше, чем на крупных предприятиях, особенно в сфере лесозаготовок (табл. 14). В данном направлении необходимо принять меры по созданию равных условий доступности лесных ресурсов для всех хозяйствующих субъектов.

Таблица 14. Удельные затраты на реализованную продукцию малого бизнеса в Вологодской области (в копейках на рубль выручки)

Вид бизнеса	Удельные затраты на производство и реализацию						2011 г. к 2006 г., %	
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Всего	Ср. год.
<i>Малое предпринимательство, всего</i>	92,4	89,4	87,7	88,5	88,4	89,3	96,6	99,3
В т. ч.: лесозаготовки	92,4	89,7	89,8	91,9	88,7	89,3	96,6	99,3
лесное хозяйство	92,5	87,0	79,9	80,7	87,3	89,5	96,7	99,3
<i>Крупный и средний бизнес, всего</i>	77,2	60,9	72,6	80,5	71,8	73,7	95,5	99,1
В т. ч.: лесозаготовки	77,0	60,7	72,6	80,5	71,4	73,7	95,7	99,1
лесное хозяйство	89,0	99,3			85,0	100,0	112,3	102,4
<i>Отношение удельных затрат в малом предпринимательстве к их величине в крупном бизнесе, %</i>								
Всего	119,8	146,6	120,7	110,0	123,2	121,1	1,3 п.п.	
В т. ч. лесозаготовки	120,0	147,8	123,7	114,2	124,1	121,1	1,1 п.п.	
лесное хозяйство	103,9	87,6			102,7	89,5	-14,5 п.п.	

Степень важности вида деятельности для региона и страны в целом оценивается по динамике денежных отчислений в социальные фонды и бюджетную систему. За период с 2006 по 2012 г. бюджетный эффект от такого вида деятельности, как «лесное хозяйство, лесозаготовки и предоставление услуг в этой области», возрос в 2,2 раза, среднегодовой темп прироста составил 14,3%. Низкий темп социального эффекта обусловлен снижением оттока работников лесозаготовок (табл. 15).

Таблица 15. Динамика совокупного социального и бюджетного эффекта лесохозяйственной деятельности Вологодской области

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2011 к 2006, %	
							Всего	Ср. год.
Индекс социального эффекта, %	128,9	103,7	72,0	115,5	100,9	98,5	110,6	101,7
Индекс бюджетного эффекта, %	159,5	107,5	100,6	108,6	106,4	112,2	223,2	114,3
Индекс лесного дохода	133	117,1	93,6	92,7	113,6	120,2	184,5	110,7

В результате анализа лесохозяйственной деятельности Вологодской области выявлены устойчивые кризисные явления, сопровождающие эту деятельность и характеризующиеся следующим:

- монополией долгосрочных прав на использование лесных участков крупными бизнес-структурами, в том числе с участием иностранного капитала, и ограничением участия малого бизнеса в процессе лесоэксплуатации, сведением его роли до уровня подрядчика по оказанию услуг по вырубке древесины;

- высокими удельными затратами на ведение лесохозяйственной деятельности, часть из которых покрывается за счет средств бюджета субъекта РФ и средств от проведения санитарно-оздоровительных мероприятий через непрозрачные системы ценообразования;

- оттоком кадров, вызванным переходом к новым технологиям лесозаготовительной деятельности, а также снижением среднего уровня оплаты труда по сравнению с другими отраслями экономики;

- «дефицитом» инвестиций и низкой доходностью – отрицательным сальдо между расходами и доходами от ведения лесозаготовок и лесного хозяйства за счет всех источников финансирования.

Сложившиеся организационно-экономические отношения, обладающие признаками системного кризисного положения в отрасли, требуют научного поиска направлений совершенствования и реформирования действующих институтов и экономических отношений, которые смогут простимулировать рост воспроизводства лесов.

На наш взгляд, для определения направлений регулирования лесохозяйственной деятельности требуется разработка соответствующего методического инструментария, позволяющего управленцам оценивать эффективность и результаты ведения лесохозяйственной деятельностью и управления ею.

2.3. Оценка эффективности управления лесохозяйственной деятельностью и её ведения в регионе

В настоящее время управление лесами и хозяйством в них осуществляется Правительством Российской Федерации через систему уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов (рис. 11).

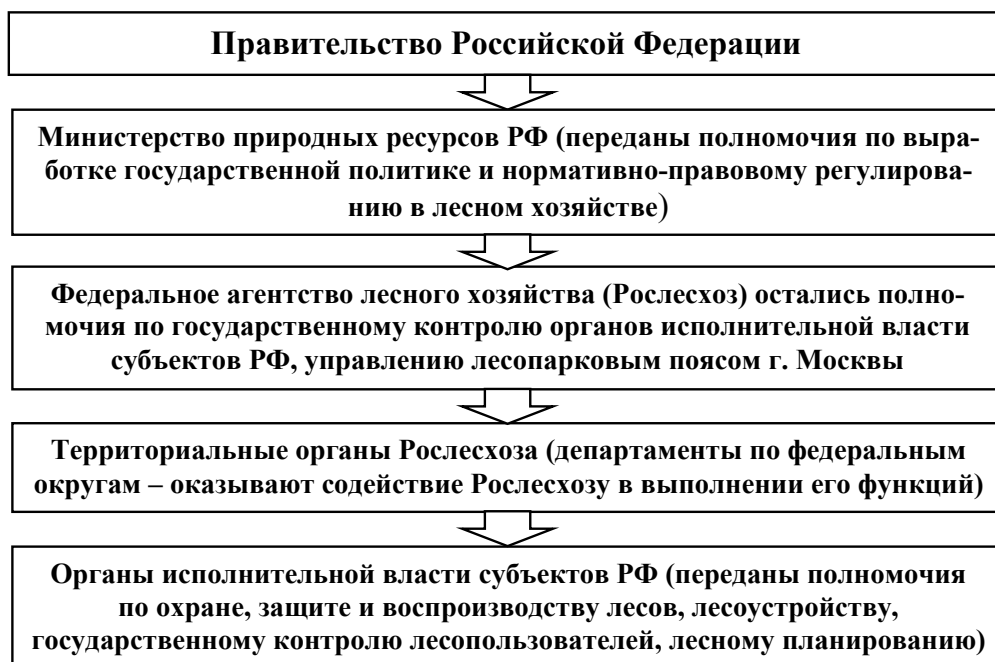


Рисунок 11. Законодательные и исполнительные органы управления лесами Российской Федерации и субъектов РФ

Управление лесами на землях лесного фонда, расположенными на территории региона, осуществляет постоянно действующий орган исполнительной власти (Министерство, Департамент, Комитет, Агентство, Управление), уполномоченный Правительством региона. Департамент (комитет) действует в рамках делегированных субъекту функций в сфере: организации и обеспечения использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на землях лесного фонда; ведения государственного лесного реестра; осуществления государственного лесного надзора (лесной охраны); осуществления государственного пожарного надзора в лесах; обеспечение инвестиционного и инно-

вационного развития лесного комплекса области; и руководствуется Лесным кодексом РФ, Лесным планом и лесохозяйственными регламентами лесничеств.

Структура департамента утверждается губернатором по согласованию с Рослесхозом. Структура регионального органа управления лесами и хозяйственная структура для выполнения работ по охране, защите и воспроизводству лесов государственным законодательством не регламентирована, разрабатывается департаментом и её формы различаются в зависимости от конкретных условий в субъектах РФ.

С переводом лесохозяйственных работ на коммерческую основу хозяйственная структура для выполнения работ по охране, защите и воспроизводству лесов учреждается департаментом. Уровень взаимодействия управленческих и хозяйственных структур непосредственно влияет на эффективность лесоводческих функций по обеспечению непрерывного неистощительного пользования лесами.

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса РФ оценка эффективности переданных регионам полномочий по лесоправлению осуществляется Федеральным агентством лесного хозяйства. Приказом Минприроды в 2012 году утверждена Методика оценки эффективности исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. Оценка осуществляется Федеральным агентством лесного хозяйства.

Оценка эффективности проводится по критериям, каждый из которых оценивает качество исполнения тех или иных делегированных субъекту функций за отчетный финансовый год, а не уровень лесоправления.

Критерии оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194, характеризуют:

- организацию использования лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- организацию и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров;
- организацию и обеспечение воспроизводства лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- организацию и обеспечение защиты лесов, расположенных на землях лесного фонда;
- осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) на землях лесного фонда;
- финансово-экономическую организацию деятельности по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

По каждому критерию составляется рейтинг уровня эффективности осуществления переданных полномочий субъектами Российской Федерации – место с 1 по 81. Итоговый уровень эффективности осуществления переданных полномочий определяется в отношении совокупности всех критериев (по сумме рейтингов по группам критериев). Определены параметры оценки эффективности осуществления переданных полномочий. В итоговом рейтинге субъекты Российской Федерации формируются по группам: высокий уровень (первые 20 мест); средний уровень (места с 21 по 40); удовлетворительный уровень (места с 41 по 60); низкий уровень (места с 61 по 81).

По результатам оценки эффективности подготавливается заключение об эффективности исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений; осуществляется подготовка представления, предусмотренного пунктом 5 части 9 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации для принятия решения об изъятии или продлении соответствующих полномочий у органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В данной методике рейтинг основан на сравнении фактического уровня целевых показателей и других индикаторов (по данным статистической отчетности) отчетного финансового года с годом предшествующим, что не дает возможности оценить качество выполняемых функций по управлению лесами в сравнении с ретропериодом на региональном уровне. Вместе с тем, если в регионе план лесохозяйственных мероприятий был не выполнен в предыдущем году, а в текущем – перевыполнен в одинаковом проценте, то состояние лесов не улучшится. Однако при этом рейтинг региона будет удовлетворительным.

Ранее, в 2009 г., Национальное рейтинговое агентство (НРА), под эгидой Всемирного фонда дикой природы, WWF России, разработало и предложило методику рейтинга государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации (Н. Шматков, WWF России; А. Григорьев, МСОЭС; Е. Фивейская, НРА) и при поддержке со стороны Рослесхоза проводит с 2010 года расчет рейтингов.

Главная цель рейтинга – выполнение комплексной и независимой оценки управления лесами на региональном уровне для анализа экологической, социальной и экономической устойчивости лесопользования в долгосрочных интересах граждан России. Как и любая общественная организация, WWF пытается привлечь внимание федеральных и региональных органов власти, а также широкой общественности к необходимости обеспечения устойчивого лесопользования и к существующим на региональном уровне проблемам лесного сектора.

Суть методики расчета рейтинга заключается в определении результирующего показателя, который характеризует уровень лесопользования, посредством статистических и математических методов, а также экспертных оценок. Результатом оценки, отражающим уровень лесопользования, является буквенное обозначение (А, В, С) – один из уровней шкалы индивидуального рейтинга.

Основной принцип расчета индивидуального рейтинга – расчет результирующей оценки региона на основе проведенного анализа, который базируется на оценке показателей из семи основных блоков, таких как:

- организация лесопользования и лесопользования;
- правоприменение в лесном секторе;
- охрана, защита и восстановление лесов;
- защита лесов от пожаров;
- экономическая эффективность управления лесами;
- обеспечение экологической устойчивости управления лесами;
- информационная открытость и участие общественности в управлении лесами.

Рейтингование заключается в выставлении баллов по каждому показателю, входящему в анализируемый блок, с последующим их суммированием. Итоговая оценка – это сумма баллов по каждому рассматриваемому блоку. Рейтинг определяется исходя из максимального количества баллов полученных в результате оценки блоков анализа. Индивидуальный рейтинг региона служит многофакторной итоговой оценкой слагаемых (показателей) лесопользования.

Регионы России разделены на 4 группы (кластеры). Для кластеризации использовался один основной показатель – лесистость, а также дополнительный показатель – степень освоения лесных ресурсов. В пределах кластера каждому блоку показателей присвоен рейтинг от А1 до С, подразумевающий: А1 – высокое качество управления, А2 – качество управления выше среднего, В1 – средний уровень качества управления, В2 – качество управления ниже среднего, С – низкий уровень качества управления.

На основании разработок экспертной группы, выступавшей под эгидой WWF России, НРА создана система весов и оценок качества лесопользования в регионах. Сущность системы весов состоит в том, что при присвоении рейтинга лесопользования региону по совокупной оценке семи основных блоков каждый блок имеет равнозначный вес – 14,2%.

По нашему мнению, данная методика позволяет адекватно оценить устойчивость лесопользования по критериям и индикаторам, разработанным WWF России, но применение её для оценки управления лесохозяйственной деятельностью в конкретном регионе не корректно по следующим причинам:

- показатель лесистости является долгосрочным целевым показателем оценки эффективности управления лесоразведением, то есть отражает эффективность мероприятий по воспроизводству лесов в каждом регионе в конкретных природно-климатических условиях на период достижения спелости созданных лесных насаждений;

- сравнительную базу следует выбирать не по показателю лесистости, а по идентичности природно-климатических условий;

- методика проведения рейтинга основана на сравнении уровней индикаторов за отчетный финансовый год, к году прошедшему, что не дает возможности оценить качество лесопользования в сравнении с ретро-периодом.

Главный недостаток обеих методик – оценка результатов текущего года.

В цели рейтинга по обеим методикам не входит оценка эффективности управления лесохозяйственной деятельностью, включающей воспроизводство лесов, объединившее лесоводство и лесозаготовки в единый процесс.

Как нам видится, в ходе анализа эффективности управления лесохозяйственной деятельностью необходимо учитывать направленность, планомерность и длительность государственных управленческих воздействий на динамичное повышение лесоводческих, качественных, экономических и социальных характеристик лесов (лесистость, товарность, пожарная безопасность и т.п.) при выполнении лесоводческих и лесозаготовительных функций хозяйствующими субъектами.

Эффективность управленческого воздействия выражается в динамике технико-экономических и финансовых показателей, характеризующих результаты лесохозяйственной деятельности. В этой связи подход к определению

нию эффективности региональной системы управления лесохозяйственной деятельностью должен основываться на анализе темпов выполняемых лесоводческих и лесозаготовительных работ за длительный период.

Алгоритм предлагаемой методики оценки эффективности управления и ведения лесохозяйственной деятельности включил следующие этапы.

I этап. Выбор состава показателей (индикаторов) оценки эффективности системы управления лесохозяйственной деятельностью и информационной базы для их расчета. Выбор основан на идентичности индикативных показателей для всех региональных систем управления лесохозяйственной деятельностью и опирается на три основополагающих требования:

- наличие и доступность информации у базового источника (Росстат, его подразделения на региональном и муниципальном уровнях, аналитические материалы Рослесхоза и региональных органов исполнительной власти в области лесных отношений);

- возможность применения показателя либо на стадии диагностики, либо на стадии планирования, либо на стадии прогнозирования;

- возможность выделения или расчета обобщающих показателей оценки эффективности управления лесохозяйственной деятельностью на всех этапах развития экономических отношений в обществе: командной экономики, экономики переходного периода, рыночной, а также в процессе анализа, планирования и прогнозирования.

Руководствуясь вышеизложенными принципами и основываясь, во-первых, на анализе существующих в теории и практике технико-экономических, финансовых и социальных показателей, во-вторых, на наличии целевых прогнозных показателей (ЦП) по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана на уровень субъектов РФ (утверждены приказом МПР РФ от 11.04.2007 № 87), – мы предлагаем перечень индикаторов для оценки эффективности управления лесохозяйственной деятельностью региона (табл. 16).

Таблица 16. Показатели оценки эффективности лесохозяйственной деятельности

Общие показатели (индикаторы)	Частные показатели
I. Характеристика лесов	
1. Общая площадь лесов, расположенных на землях региона, тыс. га	Общая площадь земель лесного фонда, тыс. га Общая площадь земель иных категорий, тыс. га
2. Площадь лесов, покрытая лесной растительностью, тыс. га	Лесопокрытая площадь земель лесного фонда, тыс. га Лесопокрытая площадь земель иных категорий, тыс. га
3. Площадь хвойных насаждений на землях, покрытых лесной растительностью, тыс. га	Площадь хвойных насаждений на лесопокрытых землях лесного фонда, тыс. га Площадь хвойных насаждений на лесопокрытых землях, тыс. га
4. Площадь лесных земель, тыс. га	Лесные земли лесного фонда, тыс. га Лесные земли иных категорий, тыс. га
5. Общий запас эксплуатационных лесов, млн. куб. м	Запас спелых и перестойных насаждений эксплуатационных лесов, млн. куб. м
6. ЦП – общий средний прирост 1 га покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, куб. м/га	Запас насаждений основных лесобразующих пород эксплуатационных лесов, млн. куб. м Лесопокрытая площадь земель лесного фонда, га
7. ЦП – доля площади ценных лесных насаждений в составе покрытых растительностью земель лесного фонда, %	Площадь хвойных насаждений на лесопокрытых землях, тыс. га Лесопокрытая площадь лесов, тыс. га
II. Производственно-эксплуатационная деятельность	
A. Использование лесов	
1. Расчетная лесосека (допустимый объем изъятия древесины), тыс. куб. м	Расчетная лесосека, тыс. куб. м: - хвойное хозяйство; - лиственное хозяйство,
2. Объем заготовки ликвидной древесины при рубках спелых и перестойных насаждений, тыс. куб. м	Объем заготовки ликвидной древесины при рубках спелых и перестойных насаждений, тыс. куб. м: - хвойное хозяйство - лиственное хозяйство
3. Использование расчетной лесосеки, %	Использование расчетной лесосеки, %: - по хвойному хозяйству, - по лиственному хозяйству
4. Площадь сплошных рубок – всего, тыс. га	Площадь сплошных рубок, в спелых и перестойных лесных насаждениях, тыс. га Площадь сплошных санитарных рубок, тыс. га
5. Площадь арендованных лесных участков – всего, тыс. га	
6. Площадь лесных участков, переданных в аренду для заготовки древесины, тыс. га	Количество заключенных договоров аренды для заготовки древесины, ед. Расчетная лесосека на арендуемых лесных участках, тыс. куб. м
7. Цена обезличенного кубометра заготовленной древесины, руб.	Выручка от проданных товаров собственного производства, млн. руб. Объем заготовки древесины, млн. куб. м
8. Удельные затраты на рубль реализации (выручки), коп.	Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг, млн. руб.
9. Структура отгрузки продукции лесозаготовок, %	
10. ЦП – объем рубок лесных насаждений с 1 гектара покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, куб. м/га	Объем заготовки древесины при рубках спелых и перестойных насаждений, тыс. куб. м Лесопокрытая площадь земель лесного фонда, тыс. га

11. ЦП – соотношение стоимости 1 куб. м древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством Российской Федерации, %	Средняя плата за 1 куб. м древесины лесных насаждений (руб./ куб. м) Средняя минимальная ставка платы за 1 куб. м древесины лесных насаждений (руб./куб. м)
12. Нарушения правил лесопользования	Оставлено недорубов, тыс. куб. м Брошено древесины на местах рубок, тыс. куб. м Уничтожено подрост и молодняк, подлежащего сохранению, га Площадь неочищенных лесосек, га
<i>Б. Лесоводство</i>	
1. Индекс лесовосстановления, %	Лесовосстановление – всего, тыс. га
2. Посадка и посев леса, тыс. га	Сеянцами, саженцами
3. Засеяно семенами древесных пород в питомниках, га	
4. Индекс ввода молодых насаждений в категорию ценных лесных насаждений, тыс. га	Ввод молодых насаждений в категорию ценных лесных насаждений, тыс. га
5. Индексы вырубки леса всеми видами рубок, %	Вырублено леса всеми видами рубок, тыс. га Заготовлено ликвидной древесины, тыс. куб. м
6. Лесоустройство, тыс. га	
7. Индекс затраты на 1 га площади лесовосстановления, %	Затраты на ведение лесного хозяйства, млн. руб. – Лесовосстановление – всего, тыс. га
8. Источники покрытия затрат, млн. руб.	Средства бюджета РФ и субъекта Федерации, % Средства иных источников, %
<i>В. Лесоводство и лесозаготовки</i>	
1. Численность работающих, чел.	Численность работников лесозаготовок Численность работников лесоводства
2. Индекс среднемесячной заработной платы (ЗП), %	Средняя месячная ЗП на лесозаготовках Средняя месячная ЗП в лесоводстве
3. Индекс производства, %	
4. ЦП – удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибших от пожара, %	Лесопокрытая площадь земель лесного фонда: всего, тыс. га В т.ч. пройденная пожарами, тыс. га
5. ЦП – удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибших от вредителей и болезней, %	Лесопокрытая площадь земель лесного фонда, всего, тыс. га, В т.ч. пострадавшая от вредителей и болезней, тыс. га
6. ЦП – соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на землях лесного фонда, %	Посадка и посев леса, тыс. га Площадь сплошных рубок на землях лесного фонда, тыс. га
III. Материально-техническая база	
1. Основные фонды (ОФ) (по полной учетной стоимости), млн. руб.	Износ ОФ, %
2. Имущество и его структура, млн. руб.	Наличие и структура необоротных и оборотных активов, млн. руб.
3. Инвестиции в основной капитал за счет всех источников, млн. руб.	Структура инвестиций по видам, % к итогу
IV. Финансы	
1. Поступило платежей за использование лесов – всего, млн. руб.	Поступление платежей за использование лесов в бюджет РФ и бюджет субъекта РФ, млн. руб.
2. ЦП – объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов в расчёте на 1 га земель лесного фонда, руб./га	Сумма платежей за использование лесов в федеральный бюджет, млн. руб. Лесопокрытая площадь земель лесного фонда, тыс. га
3. Сальдированный финансовый результат, млн. руб.	Прибыль/убыток от лесоводства, млн. руб. Прибыль/убыток от лесозаготовок, млн. руб.

<i>У. Социальный эффект</i>	
1. Численность работающих, тыс. чел.	
2. Средняя заработная плата, тыс. руб.	Фонд оплаты труда, млн. руб.
3. Индекс социального эффекта, %	
4. Показатели мотивации труда	Индексы: заработной платы, производительности труда, фондовооружённости
<i>УІ. Бюджетный эффект</i>	
1. Соотношение бюджетов (превышение доходов над расходами), млн. руб.	Лесной доход Затраты на лесное хозяйство
2. Удельный вес бюджетных средств в источниках финансирования лесного хозяйства, %	Структура источников финансирования лесохозяйственных работ
3. Индекс бюджетного эффекта	Индекс налогооблагаемой базы, %

Целевые показатели позволяют оценить эффективность выполненных мероприятий по осуществлению функций использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства, а их динамика – степень достижения целей управления по повышению качества лесов и (или) снижения антропогенных нагрузок на леса. Показатели (индикаторы) подразделены на общие и частные. Общие индикаторы – это система показателей, позволяющих определить тенденцию развития и эффективность функционирования системы. Частные индикаторы дают возможность отследить влияние различных технико-экономических факторов на уровень общих показателей. Показатели разделены на шесть групп, каждая из которых характеризует определенную сторону лесохозяйственной деятельности.

Показатели, выраженные в натуральных единицах, характеризуют состояние лесохозяйственной деятельности в конкретный период (год, квартал, полугодие), а расчетные показатели, выраженные в процентах, – динамику её развития во времени, то есть являются динамическими. Анализируя их тренды, исследователи могут разработать предложения, на основе которых органы управления лесным комплексом могли бы принимать научно обоснованные решения по широкому кругу вопросов экономического и социального развития.

В качестве источников информации, в которых содержатся количественные значения индикаторов оценки лесохозяйственной деятельности, используются формы статистической отчетности (16 – ОИП, 17 – ОИП, 18 –

ОИП), статистические сборники Росстата, статистические сборники регионального органа статистики, а также аналитические материалы регионального лесного комплекса и Рослесхоза.

II этап. Сбор информации и анализ достигнутых уровней общих и частных индикаторов оценки лесохозяйственной деятельности в регионе за исследуемый период.

Анализ достигнутого уровня общих и частных индикаторов направлен на определение динамики изменения индикаторов за исследуемые периоды и на выявление факторов, повлиявших на динамику изменения общих индикаторов.

Динамика цепных индексов индикативных показателей групп I–IV определяется исходя из их величин в натуральных или денежных единицах, а среднегодовые темпы за исследуемый период по формулам:

$$I \text{ ЦП} = (I \text{ ЦП}_1 / 100 \times I \text{ ЦП}_2 / 100 \times \dots \times I \text{ ЦП}_n / 100)^{(1/n)},$$

$$I \text{ ИП} = (I \text{ ИП}_1 / 100 \times I \text{ ИП}_2 / 100 \times \dots \times I \text{ ИП}_n / 100)^{(1/n)},$$

где n – число лет в периоде.

Факторный анализ социального эффекта и поступлений в бюджет от лесохозяйственной деятельности в регионе как важная составляющая оценки результата предназначен для оценки действия факторов, влияющих на экономическую, бюджетную и социальную эффективность лесохозяйственной деятельности в исследуемом регионе. Степень влияния хозяйствующего субъекта или отдельного вида лесохозяйственной деятельности на развитие территории оценивается по динамике денежных отчислений в социальные фонды и бюджетную систему РФ.

Социальный эффект определяется суммой отчислений на социальное, медицинское, пенсионное страхование и налога на доходы физических лиц. Поскольку информация о налогах не приводится в статистических сборниках, влияние управленческих воздействий на рост социальной эффективности, на наш взгляд, можно оценить по динамике индекса налогооблагаемой базы – фонда оплаты труда (ФОТ).

Индекс социального эффекта приравнивается к индексу ФОТ и определяется по формуле:

$$I_{Сэлх} = I_{ФОТлх}.$$

Понятие «бюджетный эффект от лесохозяйственной деятельности» на практике до сих пор отождествляется с понятием «лесной доход», т.е. поступление в бюджет арендной платы за лесные участки и платы по договорам купли-продажи лесных насаждений. На наш взгляд, это не совсем корректно, поскольку лесохозяйственная деятельность включает в себя лесоводство и лесозаготовки. Исходя из этого бюджетный эффект должен определяться как сумма налоговых платежей от хозяйствующих субъектов, ведущих деятельность в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов; а также лесного дохода, поступающего в бюджетную систему:

$$БЭ = (НП + НДС + НИ + ЛД), \text{ млн. руб.},$$

где БЭ – поступления финансовых средств в бюджет РФ за счет обязательных платежей субъектов, занятых видом деятельности «лесное хозяйство, лесозаготовки и оказание услуг в этой области», и лесного дохода, млн. руб.;

НП – налог на прибыль субъектов, занимающихся коммерческой деятельностью, млн. руб.;

НДС – налог на добавленную стоимость, млн. руб.;

НИ – налог на имущество, не находящееся в государственной собственности, млн. руб.

Индекс бюджетного эффекта определяется как средневзвешенная величина по структуре суммарной величины расчетной базы (прибыли, выручки, стоимости имущества и суммы лесного дохода, поступающего в бюджет), по формуле:

$$I_{БЭ} = \sum (ИП \times УвП + ИИ \times УвИ + ИЛД \times УвЛД),$$

где ИП – индекс прибыли рентабельных хозяйствующих субъектов;

УвП – удельный вес прибыли в РБ, в долях;

ИИ – индекс имущества хозяйствующих субъектов, %;

УвИ – удельный вес имущества в РБ, в долях;

ИЛД – индекс лесного дохода, %;

УвЛД – удельный вес ЛД в РБ, в долях;

$$РБ = (П + И + В + ЛД), \text{ млн. руб.}$$

III этап. Ретроспективный анализ и оценка достижения целевых показателей системой управления лесохозяйственной деятельностью региона.

Региональные органы исполнительной власти в области лесных отношений выполняют функции по управлению лесами согласно направлениям, мероприятиям и целевым показателям, утвержденным Лесным планом субъекта Российской Федерации. Степень достижения целевых показателей (ЦП) Лесного плана отражает эффективность выполнения переданных полномочий и исполнения функций органом исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений.

Ретроспективный анализ эффективности выполнения функций органом исполнительной власти по управлению лесами проводится путем сравнений за два исторических периода: в условиях вступления в действие Лесного кодекса РФ в 2007 г. (период 2007–2011 гг.) и за 5 лет, предшествующих 2007 г. (2002–2006 гг.). Показателями оценки выступают целевые показатели (ЦП), позволяющие оценить эффективность выполнения отдельных мероприятий по использованию лесов, а также по их охране, защите и воспроизводству.

Фактически достигнутые значения каждого ЦП отражают влияние того или другого мероприятия на восстановление определенных качественных характеристик лесов в конкретный период, а их динамика позволяет провести оценку эффективности воздействия мероприятий на воспроизводство лесов во времени.

Отношение достигнутого уровня ЦП к первоначальному (базовому) значению позволит оценить темпы влияния проведенных лесохозяйственных мероприятий на воспроизводство лесов за исследуемый период. Для того чтобы сгладить пиковые значения показателей внутри исследуемого периода, необходимо рассчитывать среднегодовые темпы целевых показателей – ШЦП.

Порядок расчета:

1. Определяем среднегодовой индекс по каждому целевому показателю за период (2007–2011 гг.) и (2002–2006 гг.) по формуле:

$$I_{ЦП} = (I_{ЦП_1}/100 \times I_{ЦП_2}/100 \times I_{ЦП_n}/100)^{(1/n)},$$

где n – число лет в исследуемом и ретропериоде.

2. Сравниваем среднегодовые темпы целевых показателей за исследуемый и ретро периоды.

Региональная система управления, созданная для выполнения делегированных субъекту РФ полномочий в области лесных отношений, признается более эффективной, если:

а) по целевому показателю, характеризующему лесоводческие функции (качество, продуктивность, использование лесов, объемы восстановления, доходность):

$$I_{Цпи} > I_{ЦПр},$$

где $I_{ЦП}$ – среднегодовой индекс целевого показателя, %; i – исследуемый период; p – ретро период.

б) по целевому показателю, характеризующему выполнение защитных и охранных функций (отношение площадей, пройденных пожарами, охваченных болезнями, поврежденных вредителями, к лесной площади):

$$I_{Цпи} < I_{ЦПр}.$$

IV этап. Проведение пространственных сравнений показателей лесохозяйственной деятельности регионов, схожих по природно-климатическим условиям, за период действия нового Лесного кодекса РФ (2007–2011 гг.). Анализ необходимо проводить в следующей последовательности:

1. Выбор регионов, в качестве сравнительной базы, исходя из идентичности природно-климатических условий.

2. Определение достигнутого уровня и среднегодового темпа индикативных показателей в исследуемых регионах за период действия Лесного кодекса (2007–2011 гг.).

Для комплексной оценки управления лесохозяйственной деятельностью за конкретный временной период мы предлагаем использовать следующие группы общих индикаторов:

I. Характеристика лесов.

1. Индекс ЦП – лесистость, %.
2. Индекс площади земель лесного фонда, %.
3. Индекс запаса спелых и перестойных лесов на 1 га земель лесного фонда, %.
4. Индекс ЦП₁ – (доля площади ценных (хвойных) лесных насаждений в составе покрытых растительностью земель лесного фонда), %.
5. Индекс расчетной лесосеки, %.

II. Производственно-эксплуатационная деятельность.

A. Использование лесов.

1. Индекс объема заготовки древесины при рубках спелых и перестойных насаждений, %.
2. Использование расчетной лесосеки, %
3. Индекс рубок ухода, %.
4. Индекс ЦП₂ – объём рубок лесных насаждений с 1 гектара покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, м³/га.

B. Лесоводство.

1. Индекс лесовосстановления, %.
2. Индекс посева и посадки леса, %.
3. Индекс ввода молодняков в категорию ценных лесных насаждений, %.
4. Индексы площадей вырубки леса всеми видами сплошных рубок, %.
5. Индекс ЦП₃ – соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на землях лесного фонда, %.

III. Охрана и защита лесов.

1. Индекс ЦП₄ – удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибших от пожара, %.
2. Индекс ЦП₅ – удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибших от вредителей и болезней, %.

IV. Финансы.

1. Индекс ЦП₇ – соотношение стоимости 1 м³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством РФ, %.
2. Индекс ЦП₈ – объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов в расчёте на 1 га земель лесного фонда, руб. / га.
3. Индекс расхода средств на ведение лесного хозяйства в расчете на 1 га земель лесного фонда, %.
4. Индекс платежей от использования лесов в расчете на одного работника лесного хозяйства, %.

V. Социальный эффект.

1. Индекс средней заработной платы работников лесного хозяйства, %.
2. Индекс численности работников лесного хозяйства в расчете на 1000 га земель лесного фонда, %.

VI. Бюджетный эффект.

1. Соотношение бюджетов – превышение доходов над расходами, %.
2. Удельный вес бюджетных средств в источниках финансирования, %.

Порядок проведения анализа:

1) рассчитываем цепной индекс ИП (год к предыдущему году, в %), за базовый год принимается 2006-й;

2) определяем среднегодовой индекс за период (2007–2011 гг.) по формуле:

$$\text{ИП} = (\text{ИП}_1/100 \times \text{ИП}_2/100 \times \dots \times \text{ИП}_n/100)^{1/n},$$

где n – число лет в исследуемом периоде.

3) составляем матрицу индексов индикативных показателей (ИИП) в разрезе регионов, на основании ее определяем рейтинг (место) региона по каждому ИП; региону присваивается первое место, если:

а) по индикативному показателю, характеризующему лесоводческие функции (качество, продуктивность, использование лесов, объемы восстановления, доходность), индекс наибольший:

$$I_{\text{Ипх}} > I_{\text{ИП}_1} \dots \dots \dots I_{\text{Ипк-х}}, \text{ система «Х» – региона более эффективна;}$$

где k – количество сравниваемых регионов;

б) по индикативному показателю, характеризующему выполнение защитных и охранных функций индекс наименьший:

$$I_{\text{Ипх}} < I_{\text{ИП}_1} \dots \dots \dots I_{\text{Ипк-х}}, \text{ система «Х» – региона более эффективна;}$$

рейтинг остальных регионов определяется по ранжиру $I_{\text{ИП}}$ к первому месту;

4) наиболее эффективной признаётся система управления лесохозяйственной деятельностью того региона, который имеет наименьшую сумму рейтингов.

Результаты оценки при применении предложенной методики позволяют:

– оценить эффективность функционирования системы управления лесохозяйственной деятельностью региона по степени достижения целей, направленных на повышение продуктивности лесов, улучшение их качественных характеристик в сравнении с ретро периодами и аналогичными регионами;

- определить направления активизации управленческих воздействий на хозяйствующие субъекты, занятые воспроизводством лесов;
- разрабатывать предложения по совершенствованию лесного законодательства или нормативно-правовых актов, регулирующих организационно-экономические отношения в лесохозяйственной деятельности.

Апробируя данную методику на конкретном регионе, необходимо рассмотреть структуру управления лесами, существующую в выбранном регионе. Так, постоянно действующим органом государственной исполнительной власти Вологодской области в сфере лесных отношений является Департамент лесного комплекса Вологодской области (далее – Департамент). В его полномочия входят функции: организация и обеспечение охраны защиты лесов, их использования и воспроизводства на землях лесного фонда, ведение государственного лесного реестра, осуществление федерального государственного лесного надзора (лесная охрана), ведение федерального государственного пожарного надзора, обеспечение инвестиционного и инновационного развития лесопромышленного комплекса области (рис. 12).



Рисунок 12. Структура управления лесами Вологодской области

В структуру Департамента лесного комплекса Вологодской области, утверждённую постановлением Губернатора области от 26.05.2008 года № 203, входят 26 государственных лесничеств – районных отделов Департамента – соответственно числу муниципальных районов области.

Численность Департамента составляет 553 человека, в том числе 443 – в районных лесничествах. При этом численность государственных лесных инспекторов, осуществляющих государственный лесной надзор – 405 человек. Расходы на содержание Департамента финансируются из федерального бюджета.

Для осуществления функций по охране, защите, эксплуатации и восстановлению лесов Департаментом сформирована в 2008 г. хозяйственная структура, в состав которой вошли:

- БУ ЛХ ВО «Вологодский селекционный центр»;
- САУ ЛХ «Вологодская база авиационной охраны лесов»;
- восемь автономных учреждений лесного хозяйства: Бабаевский, Борисово-Судский, Грязовецкий, Кадниковский, Кадуйский, Никольский, Сямженский и Череповецкий лесхозы;
- САУ ЛХ ВО «Вологдалесхоз» с 26 филиалами, расположенными на территории муниципальных районов. Общая численность занятых в учреждениях составляет почти 2,2 тыс. человек, в том числе 59,4% – рабочие, из которых только 4,5% занято переработкой древесных ресурсов (табл. 17).

Таблица 17. Структура среднесписочной численности работников в учреждениях лесного хозяйства Вологодской области в 2011 г., в %

Должности	Лесхозы	САУ ЛХ «Вологда-лесхоз»	В том числе		Все учреждения
			Аппарат управления	Филиалы	
Руководители	5,8	6,9	37,5	6,3	6,6
Начальники участков	7,4	6,1		6,2	6,4
Мастера	6,2	8,4		8,5	7,9
Специалисты	15,7	15,2	53,1	14,4	15,3
Рабочие	59,7	59,3	9,4	60,3	59,4
из них: лесоводы	32,0	26,9	0,0	27,5	28,1
МОП	18,2	1,9	9,4	1,7	18,7
парашютисты	1,7				0,4
прочие	7,8	30,5		31,1	12,1
Работники переработки	5,2	4,2		4,3	4,5
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Основными задачами учреждений являются: осуществление деятельности по тушению лесных пожаров, осуществление отводов и таксации лесосек для организации лесопользования, выполнение на контрактной основе работ по охране, защите и воспроизводству лесов на лесных участках, не переданных в аренду. Источниками финансирования лесохозяйственных работ, выполняемых учреждениями, выступают внебюджетные средства (в основном доходы, полученные от коммерческой деятельности) и средства бюджета, поступающие в виде госзаказа на конкурсной основе.

На арендованных лесных участках весь комплекс лесохозяйственных работ выполняется арендаторами (своими подразделениями или на основе аутсорсинга) за счет собственных финансовых средств.

Анализ эффективности управления лесохозяйственной деятельностью Вологодской области показывает следующее. За период 2007–2011 гг. влияние негативных природных и антропогенных факторов на леса снизилось (ЦП₄, ЦП₅), несколько увеличилось качество (ЦП₁) и продуктивность лесов (ЦП₆), возросла лесистость территории региона (ЦП), увеличились платежи за пользование лесами в расчете на 1 га земель лесного фонда (ЦП₈) (табл. 18).

Таблица 18. **Целевые показатели эффективности освоения лесов в Вологодской области**

Год	ЦП, %	ЦП ₁ , %	ЦП ₂ , м ³ /га	ЦП ₃ , %	ЦП ₄ , %	ЦП ₅ , %	ЦП ₆ , М ₃ /га	ЦП ₇ , %	ЦП ₈ , руб./га
2006	68,9	50,7	0,89	13,9	0,002	0,015	1,31	130,5	55,2
2011	69,7	50,8	1,10	9,4	0,001	0,004	1,57	135,3	77,2
2011 к 2006 (+), (-).	+1,2	+ 0,1	+0,21	- 4,5	-0,001	-0,011	+0,26	+ 4,8	+ 22

Среднегодовые темпы возросли по всем целевым показателям, за исключением ЦП₈ и ЦП₃, что свидетельствует об активизации действий Департамента, направленных на обеспечение сохранности лесов и повышение их качественных характеристик (табл. 19).

Таблица 19. Среднегодовые индексы целевых показателей за исследуемый и ретропериоды

Целевые показатели	Среднегодовые индексы ЦП, в периоде		Превышение (+), снижение (-) И к Р.
	Исследуемый (И)	Ретро (Р)	
ЦП – лесистость территории субъекта, %	100,2	100,0	+0,2
ЦП ₁ – доля площади хвойных лесных насаждений в составе лесопокрытых земель лесного фонда (ЗЛФ), %	100,03	99,47	+0,56
ЦП ₂ – объем рубок лесных насаждений с 1 гектара покрытых лесной растительностью ЗЛФ, %	104,3	101,8	+2,6
ЦП ₃ – соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на ЗЛФ, %	98,8	100,4	-1,6
ЦП ₄ – удельная площадь ЗЛФ, покрытых лесной растительностью, погибших от пожара, %	100,0	100,0	0
ЦП ₅ – удельная площадь ЗЛФ, покрытых лесной растительностью, от вредителей и болезней, %	99,99	100,0	-0,01
ЦП ₆ – общий средний прирост на 1 га покрытой лесной растительностью ЗЛФ, %	100,83	100,96	+0,13
ЦП ₇ – соотношение стоимости 1 м ³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством РФ, %	101,0	98,9	+2,1
ЦП ₈ – объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов в расчёте на 1 га ЗЛФ, %	108,3	114,8	-6,5

Снижение среднегодового индекса доходности 1 га земель лесного фонда обусловлено, по нашему мнению, изменением порядка формирования стоимости платы за использование лесов.

Несмотря на указанные недостатки, следует признать, что вновь созданная система управления лесохозяйственной деятельностью Вологодской области более эффективна по степени достижения целевых показателей, чем действовавшая до введения нового Лесного кодекса.

Далее проведем апробацию методики пространственных сравнений показателей лесохозяйственной деятельности, используя рейтинговый метод оценки с максимально приближенными природно-климатическими условиями (сравнительной базы).

Вологодская область, расположенная на Северо-Западе Европейской части России, входит в состав Северо-Западного федерального округа. Исхо-

дя из того, что климат в пограничных регионах и соседствующих с ними территориях Вологодской области весьма схож, в качестве сравнительной базы для выявления наиболее эффективной системы управления лесохозяйственной деятельностью принимаем Архангельскую, Кировскую, Костромскую, Новгородскую, Тверскую, Ярославскую области и Республику Карелия.

Рейтинг определяем по каждой группе индикативных показателей, определенных в соответствии с этапом IV методики.

I. Характеристика лесов. Рейтинг регионов по группе показателей «Качество лесов» за исследуемый период (2007–2011 гг.) приведен в таблице 20.

Таблица 20. Рейтинг регионов по группе показателей «Характеристика лесов»

Субъект РФ	Место показателя					Сумма мест	Рейтинг
	Лесистость	Площадь ЗЛФ*	Запас спелых и перестойных лесов на 1 га ЗЛФ	Доля ценных пород в лесопокрытой площади ЗЛФ	Расчетная лесосека		
Костромская область	3	5	5	6	5	24	5
Тверская область	2	1	9	9	2	23	4
Ярославская область	9	8	8	7	1	33	9
Республика Карелия	7	6	4	3	6	26	6
Архангельская область	4	4	1	5	8	22	3
Вологодская область	5	3	2	2	3	15	1
Ленинградская область	1	2	6	8	4	21	2
Новгородская область	8	9	3	4	9	31	8
Кировская область	6	7	7	1	7	28	7

* ЗЛФ – земли лесного фонда.

По индикаторам, характеризующим качество лесов, Вологодская область занимает первое место среди сравниваемых субъектов РФ.

II. Производственно-эксплуатационная деятельность. Эффективность управления использованием и воспроизводством лесных ресурсов на землях лесного фонда оценивается динамикой и среднегодовыми темпами индикативных показателей группы II.

A. Использование лесов. В рейтинге управления лесопользованием Вологодская область заняла 1 место (табл. 21).

Таблица 21. **Рейтинг регионов по индикаторам использования лесов**

Субъект РФ	Место показателя				Сумма мест	Рейтинг
	Объем заготовки в спелых и перестойных лесах	Использование расчетной лесосеки	Удельная площадь арендованных лесных участков	Объем рубок с 1 га лесопокрытых ЗЛФ		
Костромская область	4	4	3	3	14	2
Тверская область	2	7	1	7	17	4
Ярославская область	3	5	9	4	21	6
Республика Карелия	7	8	7	6	28	7
Архангельская область	6	3	5	2	16	3
Вологодская область	1	1	2	1	5	1
Ленинградская область	8	9	4	9	30	8
Новгородская область	9	6	8	8	31	9
Кировская область	5	2	6	5	18	5

В. Лесоводство. В рейтинге показателей выполнения функций по восстановлению лесов Вологодской области присвоено 3 место, однако по созданию лесных культур только – восьмое (табл. 22). Необходимо активизировать управленческие действия в этом направлении.

Таблица 22. **Рейтинг регионов по группе показателей «Лесоводство»**

Субъект РФ	Место показателя					Сумма мест	Рейтинг
	Восстановление лесов	Посев и посадка леса (создание лесных культур)	Ввод молодняков в категорию ценных лесных насаждений	Площадь, пройденная всеми видами сплошных рубок	Соотношение площадей искусственного восстановления лесов и сплошных рубок		
Костромская область	3	1	5	5	2	16	1
Тверская область	5	3	6	3	6	25	6
Ярославская область	4	6	4	2	8	24	5
Республика Карелия	3	8	9	9	3	32	8
Архангельская область	5	7	7	7	7	33	9
Вологодская область	4	4	1	1	9	19	3
Ленинградская область	3	5	2	6	1	17	2
Новгородская область	5	9	3	8	5	30	7
Кировская область	4	2	8	4	4	22	4

III. Охрана и защита лесов. Эффективность управления охраной и защитой лесов обусловлена: во-первых, организацией службы наблюдения и предупреждения возникновения очагов пожаров и очагов распространения вредных насекомых; во-вторых, наличием современных технических средств и эффективных технологий тушения пожаров и борьбы с вредителями; в-третьих, обеспечением профессиональной подготовки кадров. Совокупность этих факторов обеспечивает сохранность лесов при наличии достаточных финансовых средств и при умелых управленческих действиях (табл. 23), что характерно и для Вологодской области (2 место).

Таблица 23. **Рейтинг регионов по группе показателей «Охрана и защита лесов»**

Субъект РФ	Место показателя		Сумма мест	Рейтинг
	Защита лесов от пожара	Защита лесов от вредителей и болезней		
Костромская область	7	6	13	6
Тверская область	2	4	6	4
Ярославская область	6	8	14	7
Республика Карелия	5	1	6	3
Архангельская область	8	9	17	9
Вологодская область	3	3	6	2
Ленинградская область	1	2	3	1
Новгородская область	4	5	9	5
Кировская область	9	7	16	8

IV. Финансы. Эффективность использования финансовых ресурсов характеризуется динамикой доходов и расходов на ведение лесного хозяйства.

В рейтинге по финансовым показателям Вологодская область занимает 4 место из-за сравнительно высоких удельных затрат на ведение лесного хозяйства и низкого темпа роста платы за использование лесов, приходящегося на одного работника лесного хозяйства (табл. 24).

Таблица 24. **Рейтинг регионов по показателям финансовой эффективности**

Субъект РФ	Место индикативного показателя				Сумма мест	Рейтинг
	ЦП7 Соотношение цены 1м ³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки, установленной Правительством РФ за ед. объема	ЦП8 Объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов с 1 га ЗЛФ	Расход средств на ведение лесного хозяйства в расчете на 1 га ЗЛФ	Платежи от использования лесов в расчете на одного работника лесного хозяйства		
Костромская область	7	6	2	3	18	5
Тверская область	9	5	1	2	17	3
Ярославская область	5	9	3	5	23	7
Республика Карелия	8	4	6	9	27	9
Архангельская область	6	2	9	8	25	8
Вологодская область	4	1	7	6	18	4
Ленинградская область	3	8	5	4	20	6
Новгородская область	2	7	4	3	16	2
Кировская область	1	3	8	2	14	1

V. Социальный эффект. Социальный эффект оценивается по темпам индексов заработной платы и численности работников лесного хозяйства в расчете на 1000 га земель лесного фонда региона (табл. 25). Рейтинг Вологодской области первое место.

Таблица 25. **Рейтинг регионов по группе показателей «Социальный эффект»**

Субъект РФ	Место индикативного показателя		Сумма мест	Рейтинг
	Средняя месячная заработная плата	Численности работающих в расчете на 1000 га ЗЛФ региона		
Костромская область	4	6	10	5
Тверская область	7	8	15	9
Ярославская область	3	5	8	3
Республика Карелия	6	3	9	4
Архангельская область	9	2	11	6
Вологодская область	2	1	3	1
Ленинградская область	1	7	8	2
Новгородская область	8	4	12	7
Кировская область	5	9	14	8

VI. Бюджетный эффект. По уровню показателей бюджетного эффекта Вологодская область вышла на второе место (табл. 26).

Таблица 26. Рейтинг регионов по группе показателей «Бюджетный эффект»

Субъект РФ	Место интегрального показателя		Сумма мест	Рейтинг
	Соотношение бюджетов – превышение доходов над расходами	Удельный вес бюджетных средств в финансировании лесного хозяйства		
Костромская область	3	6	9	4
Тверская область	4	9	13	7
Ярославская область	8	8	16	9
Республика Карелия	6	4	10	5
Архангельская область	5	2	7	3
Вологодская область	2	3	5	2
Ленинградская область	9	7	16	8
Новгородская область	7	5	12	6
Кировская область	1	1	2	1

Наиболее эффективная система управления лесохозяйственной деятельностью в регионе характеризуется наименьшей суммой рейтингов показателей шести групп (табл. 27).

Вологодская область заняла первое место по сумме рейтинговых мест по группам показателей, характеризующих эффективность управления лесохозяйственной деятельностью.

Таблица 27. Рейтинг эффективности управления лесохозяйственной деятельностью в регионах

Субъект РФ	Рейтинг группы показателей (место)							Сумма мест	Рейтинг
	I. Характеристика лесов	II. Производственно-эксплуатационная деятельность		III. Охрана и защита	IV. Финансы	V. Социальный эффект	VI. Бюджетный эффект		
		Лесопользование	Лесоводство						
Вологодская область	1	1	3	2	4	1	2	14	1
Костромская область	5	2	1	6	5	5	4	28	2
Ленинградская область	2	8	2	1	6	2	8	29	3
Кировская область	7	5	4	8	1	8	1	34	4
Тверская область	4	4	6	4	3	9	7	37	5
Республика Карелия	6	7	8	3	9	4	5	40	6
Архангельская область	3	3	9	9	8	6	3	41	7
Новгородская область	8	9	7	5	2	7	6	44	8
Ярославская область	9	6	5	7	7	3	9	46	9

Подводя итоги проведенного анализа с применением предложенной нами методики оценки эффективности управления лесохозяйственной деятельностью, можно отметить, что, несмотря на выявленные кризисные явления, сопровождающие осуществление лесохозяйственной деятельности в Вологодской области, действующая система государственного управления лесохозяйственной деятельностью в области оказалась эффективнее ранее существовавшей (до 2007 г.) и систем управления других регионов. Тем не менее ведение этой деятельности и управление ею в Вологодской области сопровождается трудностями, связанными с несовершенством лесного законодательства, недостаточным финансированием проведения лесохозяйственных мероприятий из федерального бюджета, дефицитом кадров и инвестиций для ведения расширенного воспроизводства лесов.

Таким образом, для активизации и совершенствования организационно-экономических отношений в лесохозяйственной деятельности региона необходимо задействовать инструменты для создания условий, стимулирующих участие бизнеса в воспроизводстве лесов.

Выводы по главе 2

Основываясь на выявленных предпосылках, мы разработали и апробировали методику оценки эффективности ведения в регионе лесного хозяйства и управление им как видом экономической деятельности – единым лесохозяйственным производственным процессом лесоразведения. Оценка эффективности данного процесса включает в себя следующие этапы:

- сравнение управленческого воздействия на качество лесов в новом законодательном поле с ретро периодом;
- определение направлений усиления управленческого воздействия на основе рейтинга между регионами сравнительной базы;
- выявление проблем на основе факторного анализа лесохозяйственной деятельности (лесоводства и лесозаготовок)

Предлагаемая методика содержит следующие элементы новизны:

1. Сам подход к оценке эффективности управления лесохозяйственной деятельностью как к единому производственному процессу лесоразведения от «семени до жатвы» или от «жатвы до семени».

2. Трендовый подход к оценке управленческого воздействия на качество лесов – среднегодовые индексы интегральных показателей за исследуемый и ретропериоды с одинаковым временным лагом (по числу лет).

3. Выбор сравнительной базы (регионов) на основе схожести природно-климатических условий.

4. Методология расчета индексов совокупного социального и финансового эффекта на основе средневзвешенных трендов расчетной базы.

Практическая значимость сравнительной оценки управления лесохозяйственной деятельностью по периодам на областном уровне (до и после её реорганизации) и между регионами сравнительной базы в текущий период позволяет органам управления, судя по темпам интегральных показателей, видеть, в каком направлении нужно усилить управленческие воздействия или усовершенствовать организационную структуру хозяйства.

При оценке (по предложенной нами методике) управления лесным хозяйством в Вологодской области выявлены проблемы, разрешение которых вызывает необходимость совершенствования методов государственного регулирования. Наиболее существенные проблемы: неполное облесение сплошных рубок (87,5%), остающаяся практически неизменной удельная площадь, занятая хвойными породами (50,8%); объем строительства лесных и лесовозных дорог, не превышающий 15% нормативной потребности; практически не проводимое лесоустройство; низкая техническая оснащенность производства – износ основных фондов достиг критических размеров (64,3%). Вследствие перечисленных проблем за период с 2007 по 2012 г. среднегодовой темп потребления (рубки) древесины (116%) в спелых и перестойных лесах на землях лесного фонда превышает темп воспроизводства лесов (113%). Финансовое состояние предприятий лесного хозяйства не ста-

бильно: финансовый результат с переменным успехом колеблется от значительной прибыли в 2007 г. (почти 0,9 млрд. руб.) до убытка в 2009 и 2011 г (0,46 млрд. руб. и 376,7 млн. руб. соответственно).

Причины возникновения обозначенных проблем:

- отсутствие целевой программы инновационного расширенного воспроизводства лесов и механизма её инвестирования за счет привлечения финансовых средств субъектов лесных отношений; неразвитость партнёрских отношений государства и бизнеса в этом направлении;

- недостаток финансовых средств у хозяйствующих субъектов лесного хозяйства для переоснащения производства, особенно занятых в воспроизводстве лесов, низкая доходность коммерческой деятельности лесхозов и, как следствие, нарастающий износ основных фондов, отсутствие строительства лесных и лесовозных дорог и недостаток мощностей по переработке лиственной древесины;

- несовершенство лесного законодательства: институт аренды лесных участков не стимулирует арендаторов к вложению средств в расширенное производство лесов, не создает равных условий доступности лесных ресурсов для хозяйствующих субъектов малого и крупного бизнеса;

- отсутствие механизма государственного регулирования в сфере финансового обеспечения расширенного воспроизводства лесов на основе инновационных технологий, строительства лесной транспортной инфраструктуры, лесоустройства;

- низкая активность лесопользователей в обеспечении расширенного воспроизводства лесов на основе инновационных технологий лесоводства и лесозаготовок из-за нежелания вкладывать средства в капитализацию не принадлежащего им имущества (лес).

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ

3.1. Развитие частно-государственного партнерства в лесохозяйственной деятельности

Реализация главной цели развития лесного комплекса на период до 2020 года, а также выполнение требований, предъявляемых Лесным кодексом Российской Федерации, в условиях недостаточности бюджетных средств для воспроизводства лесов и обновления основного капитала хозяйствующих субъектов, возможна на основе частно-государственного партнёрства (ЧГП). Судя по трактовкам этого понятия, которые приводятся в научных публикациях [13; 28; 126; 127; 128], ЧГП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий.

В связи с усиливающимся год от года дефицитом бюджета, возрастающими социальными обязательствами регионы постепенно сворачивают финансирование проектов в области охраны, защиты и воспроизводства лесов, хотя необходимость таких проектов ни у кого не вызывает сомнений. Однако средств бюджета недостаточно для реализации даже наиболее актуальных социальных задач.

Таким образом, для увеличения финансирования проектов в лесном хозяйстве требуется привлечение частного капитала. Для этого необходимо, чтобы средства частных инвесторов могли окупиться и принести в последующем прибыль. С этой целью нами предлагается модель, в соответствии с которой инвестиционные вложения в развитие территории окупаются за счёт экономического роста, связанного с использованием новых дорог, портов,

терминалов и новых производств, концедент (государство) расплачивается с инвестором за построенную и обслуживаемую инфраструктуру, которая может использоваться и в лесохозяйственной деятельности.

По нашему мнению, создаваемый механизм взаимодействия бизнеса и государства должен основываться на следующих концептуальных подходах:

- создание (реконструкция, модернизация) объектов капитальных вложений, осуществляемых в интересах общества (выполнения государственных функций), территориального, городского и отраслевого развития, обороноспособности, частным партнером на условиях договора (например, оказание публичных услуг);

- реализация проектов с привлечением частного финансирования капитальных вложений полностью или в доле стоимости проекта, которые могут окупиться за счет доходов, получаемых частным партнером от коммерческой эксплуатации объекта или оплаты услуг, производимых с его использованием публичным заказчиком, или оплаты объекта в рассрочку из бюджета;

- использование капитала или компетенции частного бизнеса для полного или частного покрытия рисков проектирования, строительства и эксплуатации, коммерческих рисков.

На наш взгляд, в рамках данных подходов можно выделить следующие направления развития ЧГП – формы взаимодействия бизнеса и государства в едином лесохозяйственном производственном процессе.

1. Внедрение инновационных технологий в области расширенного воспроизводства лесов. В этой связи нужно уточнить понятие инноваций применительно к лесохозяйственной деятельности.

В статистической отчетности к инновационным расходам относятся расходы на приобретение и внедрение новых технологий, нового более производительного и технологичного оборудования и техники, а расходы на их диффузию в последующие периоды – к инвестициям в основной капитал. Как видится, инновационными расходами в лесохозяйственной деятельности

необходимо считать те вложения, которые направлены на приобретение нововведений и их локализацию в настоящее время и в перспективе, если таковые обеспечивают устойчивое лесопользование или содействуют ему.

Исходя из этого главными направлениями вложения инвестиций в лесохозяйственной деятельности следует признать следующие:

а) в лесоводстве и лесоразведении: в первоочередном порядке нужно инвестировать внедрение сортиментных технологий заготовки древесины с целью повышения продуктивности лесов новой регенерации и сокращения срока оборота лесов, улучшения их породного состава за счет хвойных пород. Внедрение сортиментной заготовки на базе машин нового поколения комплексов «харвестер-форвардер» позволит сохранять до 90% жизнеспособного подроста, снизить затраты на воспроизводство лесов и срок их оборота на 10 лет. Это обусловлено тем, что уже сегодня деревоперерабатывающие предприятия испытывают недостаток сырья, так как изначально их мощности ориентированы на переработку хвойной древесины;

б) в лесозаготовительной деятельности: необходимо организовать строительство лесовозных дорог с целью освоения не тронутых рубкой массивов, расположенных вне зоны действующих дорог и во избежание вырубки приспевающих лесов, расположенных в зоне действующих дорог. Развитая сеть лесовозных дорог позволяет уменьшить сезонность, что повышает ритмичность производства, и на этой основе снизить его себестоимость и повысить экономическую эффективность.

2. Предоставление преимуществ малому бизнесу при обеспечении доступа к лесным ресурсам.

3. Реализация приоритетных проектов по переработке лиственной древесины, в первую очередь на предприятиях, занятых в лесохозяйственной деятельности. Сегодня почти все деревоперерабатывающие заводы Вологодской области ориентированы на использование хвойного сырья, при этом доля площадей, занимаемая хвойными насаждениями, продолжает снижаться и

составляет на начало 2012 г. всего 50,8%, а в корневом запасе – 51,8%. При дальнейшем расширении мощностей, ориентированных на переработку хвойной древесины, возникает риск недозагрузки или простоя мощностей из-за недостатка сырья.

4. Развитие системы подготовки и переподготовки кадров для лесохозяйственных и лесозаготовительных организаций, обеспечение их рабочими местами и жильем, а также другими социальными благами.

5. Проведение лесоустройства в целях объективной оценки состояния лесов, их товарной структуры и уточнения объемов лесохозяйственных работ (КМРВ и РСЛХМ).

Реализация любого направления ЧТП требует значительных финансовых средств, особенно в лесохозяйственной и лесозаготовительной деятельности. Приток инвестиций в лесохозяйственную деятельность сдерживается из-за того, что окончательный финансовый, биологический и экологический эффекты от суммарных ежегодных финансовых вложений на ведение работ по охране, защите и воспроизводству лесов могут быть получены только после передачи лесов в пользование при достижении возраста биологической спелости (50–100 лет).

В настоящее время затраты на воспроизводство лесов несут лесозаготовительные и лесохозяйственные предприятия, выпускающие низкорентабельную продукцию первых переделов, которая является сырьем для деревоперерабатывающих предприятий, аккумулирующих основную долю добавленной стоимости от переработки древесного сырья.

По расчетам академика Н.А. Моисеева [81, с. 376], основанным на исходных материалах ЗАО «Череповецкий ФМК», в 2010 г., за счет лесозаготовок на базе машин нового поколения, чистый доход (рента) при сортиментной заготовке древесины со средним объемом хлыста 0,30–0,39 составляла до 19% от рыночной цены лесоматериалов. При этом минимальные текущие затраты на РСЛХМ в размере 6% от рыночной цены отнесены на себестои-

мость лесозаготовок. Как считает Н.А. Моисеев, сама рента может быть источником капитальных вложений для финансирования комплекса мероприятий по расширенному воспроизводству лесов (КМРВ), однако в законодательстве такой нормы нет. Поэтому эффект от использования лесов необходимо определять как сумму эффекта от изъятия лесов (доход от передачи лесов в пользование) и прибыли лесопромышленных предприятий.

В настоящее время отсутствует также законодательно утвержденный механизм, обязывающий лесопользователей инвестировать средства в расширенное воспроизводство лесов. Вместе с тем недостаток финансов для осуществления КМРВ обусловит истощение лесов. Это приведет к снижению качества жизни населения из-за ухудшения экологической ситуации на территориях, а также к сокращению срока жизни лесозаготовительных предприятий и дефициту сырья в деревоперерабатывающих производствах и, как следствие, к сокращению рабочих мест, снижению поступлений в бюджеты всех уровней и уменьшению государственной собственности – лесов.

Несмотря на то, что лесные земли являются государственной собственностью, мы полагаем, что участие в сохранении лесов как экосистемы и как сырьевой базы для промышленных предприятий должны принимать все субъекты лесных отношений, получающие доходы от использования лесов и древесных ресурсов. Механизмом, обеспечивающим аккумуляцию финансовых средств, может стать региональный инвестиционный фонд инновационного освоения лесов (далее – РИФиОЛ) (рис. 13).

Цель создания РИФиОЛ состоит в увеличении расширенного воспроизводства лесов путем софинансирования соответствующих программ и проектов, выполняемых частным бизнесом в рамках ЧПП, что позволит обеспечить ведение интенсивной лесохозяйственной деятельности. В перспективе за счет оптимизации доходов и расходов в лесохозяйственной деятельности можно будет добиться улучшения качества и продуктивности лесов.



Рисунок 13. Модель-схема функционирования РИФиОЛ

Предлагаемый алгоритм создания фонда включает в себя три этапа (табл. 28).

Каждый этап имеет определённую цель, которая достигается путем решения конкретных задач и выполнения конкретных мероприятий.

Как мы считаем, для создания РИФиОЛ необходимо вносить соответствующие изменения в законодательство. Департаментом лесного комплекса создается инициативная группа. Эта группа выполняет все работы по формированию фонда до момента создания дирекции некоммерческой организации РИФиОЛ.

Таблица 28. Алгоритм создания РИФиОЛ

Этап	Инициатор	Задачи этапа
I этап Разработка законопроекта о РИФиОЛ	Орган исполнительной власти	Создание инициативной группы (ядро будущей дирекции фонда), во главе с директором, выдвигаемым Департаментом лесного комплекса
	Инициативная группа	Обосновывает необходимость создания фонда, его размеры, расчет ставки отчислений, порядок формирования и целевые направления расходов фонда. Готовит проект закона о фонде и представляет его Департаменту ЛК
	Орган исполнительной власти	Представляет проект закона о фонде в Законодательное Собрание области для согласования и принятия на уровне Правительства РФ
	Инициативная группа	После утверждения закона о создании фонда открывает счет в Казначействе для аккумуляции поступающих средств от физических и юридических лиц, деятельность которых основана на использовании рыночных лесных ресурсов. Извещает об открытии счета субъектов
II этап Организация РИФиОЛ (некоммерческая структура)	Инициативная группа	Разрабатывает структуры управления некоммерческой организации – исполнительной дирекции во главе с директором фонда. Разрабатывает проект Устава, штатного расписания, сметы расходов на содержание Дирекции. Подбирает кандидатуру на должность директора фонда.
	Орган исполнительной власти	Учреждает некоммерческую организацию РИФиОЛ. Утверждает Устав, смету расходов, штатное расписание. Утверждает кандидатуру директора.
III этап Формирование РИФиОЛ, управление, контроль		Разрабатывает Программу воспроизводства лесов на территории региона на основе плана лесоустройства. Составляет и представляет Департаменту на утверждение финансовый план фонда на перспективу и текущий год.
	Орган исполнительной власти	Утверждает Программу освоения лесов и финансовый план фонда. На конкурсной основе проводит отбор инвестиционных проектов по расширенному воспроизводству лесов или приоритетных проектов, имеющих программу содействия таковому, осуществляемых на основе ЧТП. Выдает поручение фонду об их финансировании. Осуществляет контроль над расходованием средств через Казначейство.
	Дирекция	После утверждения финансового плана сообщает исполнителю программы или проекта об открытии финансирования в рамках ЧТП. Осуществляет финансирование через счета в Казначействе.

После принятия решения о создании РИФиОЛ Департамент лесного комплекса учреждает некоммерческую организацию по управлению РИФиОЛ. Дирекция управляет РИФиОЛ. Члены инициативной группы по желанию могут войти в состав дирекции фонда. В своей деятельности дирекция руководствуется Уставом,

утвержденным Департаментом лесного комплекса, и Положением о фонде. Координатором фонда РИФиОЛ становится Департамент лесного комплекса.

Контроль над формированием и расходованием средств фонда осуществляют органы финансового контроля. Контроль над выполнением соглашений по расширенному воспроизводству лесов целесообразно возложить на соответствующие службы Департамента, с привлечением для этих целей независимых специализированных организаций (лесостроительных, лесной сертификации, общественных, научных).

Фонд РИФиОЛ формируется за счет отчислений от выручки, поступающей от реализации лесопродукции всеми участниками лесных отношений, основывающими свою деятельность на использовании древесных ресурсов. Ставки отчислений в фонд РИФиОЛ едины для всех субъектов, занятых в лесном секторе экономики. Нами предлагается определять размер ставки (Т) отчислений по показателям Лесного плана по формуле (табл. 29).

$$T = Z / B \times 100, \%$$

где Z – плановые затраты на воспроизводство лесов, руб.

B – плановая выручка от лесопродукции, руб.

Таблица 29. **Размер ставки отчислений в региональный фонд**

Период	По Лесному плану Вологодской области					Т, %
	Прогнозируемые затраты, млн. руб.	Прогнозируемая выручка от продажи лесопродукции, млн. руб.				
		Влх	ЛДоб	(Влз+Вдо+Вцб)	Всего	
2010–2017	10013	3597	3497	208094	215188	5

Ставка отчислений в процентах от выручки определена за период 2010–2017 гг. как частное от деления суммы затрат на ведение лесохозяйственных мероприятий и дохода от лесохозяйственной деятельности. Размер бюджета фонда (Б-РИФиОЛ) в рублях определяется по формуле:

$$B\text{-РИФиОЛ} = (B_{\text{лх}} \times T / 100 + B_{\text{лз}} \times T / 100 + B_{\text{лдо}} \times T / 100 + B_{\text{лцб}} \times T / 100 + \text{ЛДоб} \times T / 100),$$

где Влх – выручка от реализации продукции лесохозяйственных учреждений по внебюджетной деятельности; Влз – выручка от реализации предприятий лесозаготовительных; Вдо – выручка от реализации продукции деревообрабатывающих предприятий; Вцб – выручка от реализации продукции целлюлозно-бумажных предприятий; ЛДоб – плата за использование лесов, перечисляемая в областной бюджет Лесной доход областного бюджета.

Возможный ежегодный объем поступлений денежных средств в фонд РИФиОЛ, а следовательно, инвестиций в сферу лесного хозяйства может составить от 1,2 до 2,7 млрд. руб. ежегодно (табл. 30).

Таблица 30. **Прогнозируемые финансовые поступления в РИФиОЛ**

Год	Прогнозируемые затраты, млн. руб.	Прогнозируемая выручка от лесопroduкции, млн. руб.				Т, %	Б-РИФиОЛ, млн. руб.
		Влх	ЛДоб	(Влз+Вдо+Вцб)	Всего		
2014	1263	454	453	23128	24035	5	1202
2015	1277	454	494	25843	26791	5	1340
2016	1315	454	532	32152	33138	5	1657
2017	1317	454	562	52039	53056	5	2653

Направления использования средств фонда закрепляются в Положении о РИФиОЛ. Главное направление – финансирование капитальных затрат на ведение комплекса мероприятий расширенного воспроизводства лесов (КМРВ), выполняемых в рамках ЧГП. Ежегодно повторяющиеся текущие затраты на ведение (РСЛХМ), относимые на себестоимость работ, финансируются лесопользователями.

КМРВ указываются в Региональной программе воспроизводства лесов (далее – Программа). Содержание мероприятий определяется фактическим состоянием лесов, географическими, климатическими и почвенными условиями их произрастания, целевым назначением хозяйства, интенсивностью рубок и их способами, требованиями к лесному хозяйству со стороны других отраслей экономики региона и общества, специфичными для каждого региона.

Необходимый объем мероприятий воспроизводства лесов для каждой лесорастительной зоны определяется лесоустройством, которое осуществляется специализированными лесоустроительными организациями. Поэтому основой региональных программ должны стать материалы лесоустройства.

Без лесоустройства эффективное управление лесохозяйственной деятельностью проблематично по следующим причинам:

- не определено точное размещение и объем перестойных и больных лесов в разрезе хозяйственных единиц (кварталов), подлежащих первоочередной вырубке;
- достоверно не известно состояние лесной инфраструктуры;

– без точного представления о запасе и товарной структуре лесов невозможна оценка лесных участков, передаваемых в пользование, и лесного дохода от использования лесов;

– не известны объемы мероприятий по обеспечению расширенного воспроизводства лесов с учетом природных почвенных условий.

Применительно к условиям лесохозяйственной деятельности Вологодской области концептуальная структура Программы представлена на рис. 14.

Структура Программы	Направления использования средств РИФиОЛ	Задачи и цели
	Лесоустройство	Составление лесного плана хозяйства – комплекс последовательных и соподчиненных действий, приложенных к лесу, определенных по времени и месту назначения (кварталов) на всей лесной площади: лесная таксация, размеры пользования, порядок и виды рубок, меры ухода за лесом, улучшения качества прироста насаждений, методы воспроизводства. Цель – обеспечение ННПЛ, повышение лесного дохода
	Развитие лесной инфраструктуры	Строительство лесных дорог в требуемом объеме. Строительство лесовозных дорог в целях освоения массивов перестойных лесов
	Селекционное семеноводство	Создание и развитие селекционных центров в целях выращивания деревьев с улучшенными качествами, получения семян
	Обеспечение посадочным материалом	Строительство заводов по выращиванию саженцев с закрытой корневой системой
	Техническое переоснащение в лесоводстве	Механизация процессов воспроизводства лесов на основе высокотехнологичных машин нового поколения. Цель - организация интенсивного лесного хозяйства, повышение производительности труда
	Внедрение инновационных технологий	Применение технологии лесозаготовок с сохранением жизнеспособного подроста в максимальных объемах на основе комплекса машин нового поколения типа «харвестер-форвардер»
	Снижение пожарной опасности, усиление защиты и охраны лесов	Организация патрулирования в целях выявления пожароопасных ситуаций и незаконных рубок
	Кадровое обеспечение	Организация цепочек: школьные лесничества – лесные высшие и средние учебные заведения – гарантия трудоустройства, содействие в приобретении жилья, ярмарки профессий (семейные династии); курсы повышения квалификации. Цель – обеспечение и закрепление квалифицированных работников леса
	Лесная сертификация	Контроль над лесопользователем на основе независимой экспертизы качества и объемов, оговоренных в программе воспроизводства лесов. Оценка лесопользования. Повышение конкурентоспособности продукции

Рисунок 14. Концептуальная структура Программы воспроизводства лесов

РИФиОЛ как механизм ЧГП следует дополнить концессией, которая позволит скорректировать недостатки арендных отношений. По нашему мне-

нию, необходим пересмотр предоставления льготных условий при заключении договоров аренды в рамках реализации приоритетных инвестиционных проектов путем заключения дополнительного соглашения по обеспечению расширенного воспроизводства лесов на основе инновационных технологий, с разбивкой срока льготного пользования лесами на периоды 5–10 лет. При невыполнении лесоводческих мероприятий, намеченных соглашением на каждый конкретный период, предоставление льгот должно быть прекращено. При этом необходимо активнее поддерживать проекты, направленные на переработку лиственной древесины. Усиленное освоение лиственных насаждений, в сочетании с облесением вырубок ценными породами, затормозит процесс смены пород.

Помимо приоритетных инвестиционных проектов, реализация механизма ЧП возможна на муниципальном уровне в малом бизнесе – в виде договора услуг по выполнению муниципального заказа с разделением прав на товар. По данному договору муниципалитет (заказчик) предоставляет предприятию малого бизнеса (подрядчику) в пользование лесной участок на условиях разделения товара по цене, определенной исходя из таксационного запаса, товарной структуры древостоя на делянке и минимальной ставки, установленной для перечисления в бюджет РФ. Подрядчик выполняет муниципальный заказ по производству определенных заказчиком сортиментов за определенную плату за услуги. Оставшуюся древесину продает заказчику (или другому потребителю) по рыночной цене. Разница между рыночной ценой на ресурс и минимальной ставкой может возмещаться муниципалитету из РИФиОЛ.

Создание и сбалансированное развитие указанных нововведений в системе управления лесохозяйственной деятельностью позволит эффективно решать задачи сохранения и расширенного воспроизводства лесов как объекта государственной собственности; а также устойчивого лесопользования и одновременно получать максимальное и экономически оправданное количество продукции и услуг с каждого гектара леса.

3.2. Освоение концессионных соглашений в лесохозяйственной деятельности

В числе организационно-экономических механизмов управления государственной и муниципальной собственностью достойное место во всем мире занимает концессия – временная передача прав пользования собственностью государства частной компании. Концессия – это система отношений между государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающих в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительно монополию государства [12, 40, 127]. В мировой практике концессия признана наиболее перспективным инструментом ЧГП.

Особенность государственной концессии состоит в том, что соответствующие государственные активы и права передаются частным структурам на срок, оговоренный сторонами, с последующим возвратом активов государству. В этом коренное отличие государственной концессии от денационализации и приватизации.

Между участниками концессии заключается соглашение (Федеральный закон № 115-ФЗ от 21.07.2005 «О концессионных соглашениях»). Суть соглашения заключается в следующем. Государство, сохраняя право собственности на объект партнерства, уполномочивает частную компанию выполнять в течение определенного срока оговоренные в соглашении функции и для этого наделяет её необходимыми полномочиями. Концессионер принимает на себя инвестиционный риск по осуществлению финансирования тех или иных объектов, задействованных в партнерском проекте. В международной практике текст концессионного соглашения (далее – КС) готовится концедентом и традиционно состоит из следующих разделов:

1. Цель и структура КС (что и на каких условиях передается), сроки.
2. Права и обязанности сторон.
3. Льготы или иные стимулы, предоставляемые концессионеру.
4. Риски, которые несут участники КС, включая цены на услуги, оказываемые в рамках КС.
5. Инновационные обязательства (Инновационный проект КС). Порядок исполнения проекта, санкции при нарушении графика.
6. Дополнительные условия (порядок проведения дополнительного согласования контракта после подписания концессии).

Наличие инновационной программы выгодно отличает КС от договора аренды. В концессию передается объект, не обремененный имущественными обязательствами, владения, пользования и т.п.

В России концессия на использование лесных ресурсов еще не нашла применения. В отношении лесного хозяйства региона мы предлагаем следующую трактовку. Концессия – это передача государством (концедентом) прав собственности на лесной участок, а также прав деятельности по осуществлению лесохозяйственных функций лесопользователю (концессионеру) на основе КС на срок, оговоренный партнерами, на платной и возвратной основе, при условии выполнения мероприятий Программы инновационного освоения и расширенного воспроизводства лесов на передаваемых в концессию лесных участках. Программа является неотъемлемой частью КС.

Как нам видится, наиболее применима концессия в сфере лесохозяйственной деятельности как наиболее эффективный инструмент государственного воздействия на организацию расширенного воспроизводства лесов (КМРВ) на всей площади сплошных рубок, на участках, не обремененных договором аренды.

Главная цель концессии – привлечение частного капитала для решения задач по оптимизации расходов бюджетных средств на ведение инновационного лесного хозяйства и на этой основе повышение качества и продуктивности лесов.

Предложение основано на следующих аргументах:

Во-первых, лесовосстановление различными методами охватывает не более 70% площади сплошных рубок на землях лесного фонда. В Вологодской области в 2011 г. восстановление лесов проведено на площади 44,2 тыс. га, из них 39 тыс. га арендаторами. В общей площади лесовосстановления лесные культуры занимают 4,5 тыс. га, из которых 2,9 тыс. га созданы арендаторами.

Во-вторых, более 90% площадей сплошных рубок восстанавливается методом содействия естественному возобновлению, менее эффективным по сравнению с комбинированным методом, который сочетает естественное возобновление с искусственным созданием культур. Причина явления – недостаток средств у исполнителей работ для финансирования. В целом лесозаготовки и лесное хозяйство убыточны.

В-третьих, неразвитость лесной инфраструктуры и лесоустройства сдерживает устойчивое ведение лесопользования. Из необходимых 25–30 км лесных дорог на 1 тыс. га лесных земель имеется лишь 3–5 км. Ежегодный объем строительства лесных дорог арендаторами не превышает 15% нормативной потребности, что сдерживает перемещение лесозаготовок в отдаленные массивы спелых и перестойных древостоев.

В-четвёртых, действующие арендные отношения не предполагают инновационного освоения лесов, поэтому арендатор, по возможности, применяет более дешёвый и технологически наиболее простой способ облесения вырубок.

Концессионная организация использования лесов, как показывает зарубежная практика, основана на приоритете инвестиций не только по их объёмным характеристикам, но и по времени вложения в производственную и социально-транспортную инфраструктуру осваиваемых территорий. Фактически это означает, что вложения основного и оборотного капитала концессионера в инфраструктуру на территории лесного фонда, находящегося в концессионном управлении, опережают изъятие ресурсов, что дает государ-

ству гарантии финансовой состоятельности бизнеса в развитии партнерских отношений.

Представим алгоритм формирования концессионных соглашений в лесном хозяйстве.

1. Определяется объект партнерских отношений, не связанный какими-либо имущественными обязательствами. Таким объектом могут стать лесные участки, не переданные в аренду, или не проданные на аукционе лесные насаждения.

Список лесных участков, предлагаемых для передачи в концессию, подготавливается государственным органом, осуществляющим полномочия в области лесных отношений в регионе, и утверждается отдельным распорядительным актом. На этих участках необходимо провести лесоустройство с целью определения по ним расчетной лесосеки, в том числе экономически доступной. Отсутствие лесоустройства затрудняет четкое определение объемов лесохозяйственных функций, объема строительства лесохозяйственных и лесовозных дорог, а также цены концессии. Следует отметить, что в 20 районах Вологодской области (из 26) лесоустройство проводилось более 10 лет назад. Леса, ранее находившиеся в ведении сельскохозяйственных организаций, не устраивались более 20 лет. До 350 тысяч гектаров муниципальных и городских лесов не устраивались никогда.

2. Определение концедента. Поскольку леса находятся в собственности государства, то в качестве концедента выступает представитель государственной власти субъекта Федерации, на который возложены полномочия по охране, защите, лесоустройству и воспроизводству лесов. На примере Вологодской области им может быть Департамент лесного комплекса Вологодской области (далее – Департамент).

3. Выбор концессионера. В качестве концессионера предпочтение может отдаваться наиболее крупным коммерческим организациям, способным выполнять мероприятия по охране, защите, лесопользованию и воспроизводству лесов (далее – лесохозяйственные мероприятия) на основе имею-

щейся материально-технической базы и кадрового потенциала, а также располагающим достаточными финансовыми ресурсами. Выбор может проводиться на конкурсной основе. На примере Вологодской области такой структурой может стать САУ ВО «Вологдалесхоз» или ОАО «Корпорация Вологдалеспром».

4. Подготовка и заключение концессионного соглашения. Департамент подготавливает концессионное соглашение (КС), обязательным условием которого является Программа (проект) инновационного воспроизводства и эксплуатации лесов (в разрезе мероприятий, сроков и графика их выполнения, объема финансирования) на участках, передаваемых в концессию. Программа составляется на 10 лет (срок действия лесного регламента) с разбивкой (лагом) по 5 лет.

В соответствии с концессионным соглашением Департамент (концедент) передает право владения и пользования на лесной участок на платной и возвратной основе, а также обязанности по осуществлению лесохозяйственных мероприятий на срок, оговоренный партнерами, при условии выполнения мероприятий Программы инновационного освоения и расширенного воспроизводства лесов на передаваемых в концессию лесных участках.

Вид использования лесов определяется Департаментом, проект Программы (объемы, сроки, сумма расходов) разрабатывается совместно сторонами концессионного соглашения. Концессионная плата и срок концессии устанавливаются по результатам разработки Программы и в соответствии с действующим законодательством в части определения платы за использование лесных участков и максимального срока предоставления участков в пользование. Доля участия партнеров в финансировании Программы также определяется по согласованию сторон.

Организационно-экономические отношения, возникающие при концессии, отражены на рисунке 15.



Условные обозначения:

- ⇨ — передача прав управления собственностью и прав деятельности;
- ⇩ — возврат прав управления собственностью и прав деятельности;
- ⇨ — финансовые обязательства;
- — правовые полномочия.

Рисунок 15. Схема организационно-экономических отношений при концессии в лесохозяйственной деятельности

Финансовые отношения между партнерами КС (цена передаваемых участков, доля участия в Программе инновационного освоения и воспроизводства лесов, срок концессии) закрепляются в КС. Стоимость участка определяется исходя из запаса древесины на переданных в концессию участках и платы за единицу ресурса, размер которой должен быть не ниже установленной при договоре аренды в среднем по региону по формуле:

$$Цк = V \times Zr ; Zr \geq Cm \times K.,$$

где Цк – цена концессии (платеж за лесные участки, переданные в концессию);

V – корневой запас древесины на лесных участках;

Zr – средняя по региону плата за единицу ресурса по договорам аренды;

C_m – минимальная ставка за единицу ресурса, установленная Правительством РФ;
 K – повышающий коэффициент, установленный субъектом Российской Федерации.

Срок концессии должен быть достаточным для того, чтобы концессионер мог восполнить вложенный в инвестиционную программу капитал и получить прибыль:

$$T = K / (B - C + \Pi + \Pi_k),$$

где K – капитал концессионера, $K = (I_{\text{п}} \times D / 100)$

B – выручка от эксплуатации лесных ресурсов, $B = Z_{\text{т}} \times V_{\text{рл}}$,

C – эксплуатационные издержки, $C = V_{\text{рл}} \times Z_{\text{т}} / (R/100 + 1)$,

Π – прибыль от разницы в цене ресурса на корню между $Z_{\text{г}}$ и $Z_{\text{ф}}$.

$$T = (I_{\text{п}} \times D / 100) / [((V_{\text{рл}} \times Z_{\text{т}}) - (V_{\text{рл}} \times Z_{\text{т}} / (R/100 + 1)) + (Z_{\text{ф}} - Z_{\text{г}}) \times V_{\text{рл}} + \Pi_k)],$$

где T – срок концессии, лет;

$I_{\text{п}}$ – объем инвестиций на финансирование Программы, руб.;

D – доля инвестиций концессионера, %;

$V_{\text{рл}}$ – годовая расчетная лесосека на арендуемых участках, куб. м.;

$Z_{\text{г}}$ – средняя по региону плата за единицу ресурса, переданного в аренду, на момент заключения КС;

$Z_{\text{ф}}$ – рыночная цена единицы ресурса, взимаемая концессионером при передаче лесного ресурса для рубки по аутсорсингу;

$Z_{\text{т}}$ – товарность 1 кубометр по лесохозяйственной деятельности за год, предшествующий году заключению КС;

R – рентабельность валового выпуска продукции лесозаготовок (сложившаяся по лесозаготовительным предприятиям регионального лесного комплекса за год, предшествующий году заключению КС);

Π_k – прибыль на капитал, руб.;

$$\Pi_k = (I_{\text{п}} \times D / 100) \times I / 100,$$

где I – доходная ставка на депозитные вклады в доверенном банке концессионера, на дату заключения КС.

Величина доли концессионера становится главным аргументом конкурсного выбора концедентом концессионера. При этом чем больше доля концессионера, тем длительнее срок концессии. Предложенный механизм финансовых отношений стимулирует концессионера брать на себя максимальный объем инвестиций, потому что в этом случае срок концессии будет максимальным.

Концедент может привлекать средства РИФиОЛ для финансирования своей доли участия в КС.

ЧПП на основе концессионных соглашений, в отличие от механизма инвестирования на основе приоритетных проектов, не снижает поступлений в бюджет, так как стоимость древесных ресурсов на передаваемом в концессию лесном участке определяется исходя из рыночной цены и товарной структуры древостоев.

Концессионер принимает на себя следующие обязательства:

- выполнять лесохозяйственные мероприятия в полном объеме, в установленные сроки, руководствуясь лесоводческими требованиями и правилами соответствующих лесных регламентов, с вложением собственных средств в размере, установленном КС;

- осуществлять Программу инновационного воспроизводства и освоения лесов на лесных участках, передаваемых в концессию. Проект мероприятий является неотъемлемой частью Концессионного соглашения.

По завершении срока концессии КС может быть пролонгировано по согласованию сторон с возможностью изменения его условий.

Продукция лесопользования, созданная в процессе реализации КС, является собственностью концессионера и реализуется им самостоятельно по установленным на рыночных условиях ценам. К ней относится древесина, полученная при рубках ухода, сплошных рубках на землях лесного фонда, продукция переработки древесины, произведенная на существующих и вновь введенных мощностях, продукты переработки не древесных ресурсов, услуги, оказываемые другим субъектам и пр.

Концессионер имеет право осваивать (в т.ч. вырубать) лесные участки в пределах расчетной лесосеки самостоятельно или с привлечением сторонних организаций на коммерческой основе и на условиях, не противоречащих действующему законодательству. При этом концессионер несет ответственность перед концедентом за нарушение правил лесопользования и возмещение нанесенного ущерба лесам.

Департамент (концедент), как представитель собственника лесных участков (государства), берет на себя обязательства по обеспечению стабильных условий деятельности концессионера в рамках его полномочий.

Концедент оставляет за собой исключительное право расторжения договора концессии, если концессионер использует лесные участки ненадлежащим образом, с нанесением ущерба лесам.

Имущество (цеха, заводы), созданное в период концессии, после её завершения становится долевой собственностью участников КС и может передаваться Департаментом в доверительное управление преимущественно концессионеру, а при отказе последнего – любому другому хозяйствующему субъекту на конкурсной основе.

5. Реализация и контроль исполнения концессионного соглашения.

По истечении первого пятилетнего периода КС, производится контроль выполнения мероприятий, установленных Программой. В случае их выполнения КС пролонгируется на следующий период. Длительность первого контрольного периода обусловлена необходимостью предотвращения негативных последствий несоблюдения лесоводственных требований при проведении лесохозяйственных мероприятий при посадке культур и уходе за ними.

При невыполнении мероприятий Программы концедент вправе расторгнуть КС или же направить концессионеру претензию и предписание по устранению выявленных нарушений соглашения в установленный им срок (за счет средств концессионера); концедент продлевает концессионное соглашение на следующие 5 лет только после реализации концессионером этих мер. После полного выполнения Программы концессионное соглашение пролонгируется на срок достаточный для получения концессионером нормального дивиденда на капитал, вложенный им в капитализацию лесов.

В целях обеспечения объективной оценки объема и качества выполненных мероприятий Программы КС контроль необходимо проводить в форме аудита независимой организацией, в качестве которой могут выступить организации, занимающиеся лесной сертификацией.

Аудит включает:

- анализ выполненных лесохозяйственных мероприятий на предмет их соответствия нормам ведения лесного хозяйства, установленным нормативно-правовым актам в области лесного хозяйства и лесопользования;
- натурную оценку качества выполненных мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов; оценку использования лесов на лесных участках, переданных по КС;
- проведение общего анализа приоритетов потребителя и ограничений, установленных нормативными правовыми актами;
- анализ состава и объема проведенных мероприятий на соответствие лесохозяйственному регламенту и КС;
- анализ отчетов об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, лесоразведении.

Состав работ определяется требованиями заказчика – Департамента, отраженными в техническом задании. В состав работ могут быть включены как все виды указанных работ или их часть, так и иные виды работ.

Результатом проведения аудита является отчет (заключение), отражающий экспертное мнение аудитора о результатах проверки выполнения КС. В отчете в обязательном порядке должно быть заключение по итогам аудита на основе анализа положительных и отрицательных сторон выполнения мероприятий Программы, содержащее рекомендации по исправлению выявленных нарушений, корректировке деятельности сторон концессионного соглашения.

Преимущества получения лесных участков в пользование на основе КС для концессионера состоят:

- в стабильном пользовании лесами на длительный срок и возможности развития производственных мощностей по комплексной, глубокой переработке древесины, с привлечением средств фонда РИФиОЛ, что позволит сократить расходы на обслуживание заемных средств для развития производственных мощностей;

- повышении финансовой устойчивости за счет роста товарности единицы используемого ресурса, путем углубления его переработки;
- обновлении и увеличении стоимости основных фондов за счет долевого участия в объектах, построенных в рамках программы КС.

Преимущества передачи лесных участков в концессию для концедента заключаются:

- в стабилизации и (или) повышении поступлений доходов от использования лесов в бюджет;
- снижении уровня безработицы на территории муниципалитетов, особенно в сельской местности, за счет создания рабочих мест концессионером;
- увеличении налогооблагаемой базы за счет внедрения новых производств (роста доходности, фонда оплаты труда, основных фондов);
- возможности получения более продуктивных лесов в перспективе, с запасом 300–400 куб. м на 1 га и оборотом рубки в 50–70 лет (табл. 31).

Таблица 31. Показатели условного эффекта от лесохозяйственной деятельности в лесах в период через 50–70 лет от года посадки (в сопоставимых условиях)

Показатели	Леса новой регенерации с запасом древесины на 1 га	
	300 куб. м	400 куб. м
Снижение затрат на строительство лесовозных дорог, %	28,8	46,6
Снижение себестоимости лесозаготовок, %	15,4	25,0
Рост выручки с 1 га вырубki, %	140	187

В результате реализации концессионных соглашений должно произойти постепенное уменьшение площади рубок на сопоставимый объем лесозаготовок и сокращение площади лесовосстановления, что приведет к снижению затрат на лесохозяйственные мероприятия. При этом уменьшится объем строительства лесовозных дорог за счет роста продуктивности (запаса на гектаре) вновь созданных древостоев на основе более совершенных технологий, что обусловит снижение себестоимости лесозаготовок и увеличение выручки от рубок древесины с одного гектара земель лесного фонда.

3.3. Добровольная лесная сертификация как инструмент контроля и повышения конкурентоспособности

Внедрение лесной сертификации на лесопромышленных предприятиях в ряде зарубежных стран обусловлено растущим спросом потребителей на экологически чистую древесную продукцию. Лесная сертификация – это процедура, в ходе которой качество управления оценивается по критериям определенного стандарта. Сущность процедуры сертификации [1, 42, 48, 51, 56, 113, 124, 154] заключается в подтверждении независимыми экспертами соответствия деятельности субъекта сертификации специально установленным требованиям. Если качество соответствует стандарту, то сертифицируемой организации выдается сертификат. Наличие сертификата устойчивого управления лесами у лесозаготовителя древесины подтверждает, что она была заготовлена в хорошо управляемых лесах.

Ключевые особенности сертификации:

- при оценке уделяется равноценное внимание экономическим, социальным и экологическим аспектам устойчивости;
- стандарты лесопромышленного управления должны согласовываться с различными группами гражданского общества и бизнесом;
- оценка лесопромышленного управления производится третьей, независимой стороной – не разработчиком стандартов и не сертифицируемым предприятием.

Главными целями лесной сертификации выступают совершенствование системы лесопромышленного управления и обеспечение доступа потребителя к сертифицированным лесным продуктам. Для достижения этих целей используются оценка качества лесопромышленного управления, проверка цепочки происхождения лесопромышленной продукции и маркировка последней. Сертификационные требования сведены в стандарты; основными являются стандарт лесопромышленного управления и стандарт цепочки поставок.

Один из важнейших практических результатов лесной сертификации – предотвращение доступа на рынки лесопромышленной продукции, произведенной с нарушениями действующего законодательства, социальных и экологических норм

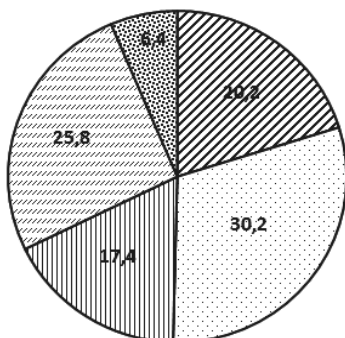
или международных правил устойчивого лесопользования. Расширение рынков сертифицированной лесопродукции становится дополнительным стимулом для развития социально, экологически и экономически сбалансированного устойчивого лесопользования и лесного хозяйства.

Следует отметить, что стандарты добровольной лесной сертификации разделяются на международные и национальные. Международные системы используются в первую очередь для устойчивого закрепления на международном лесном рынке, а национальные – на внутреннем (рис. 16).



Рисунок 16. Наиболее распространённые виды систем лесной сертификации

В мировой практике наиболее широко применяются международные системы Панъевропейской лесной сертификации (PEFC), Канадской ассоциация по стандартам (CSA) и Лесного попечительского Совета (FSC). На их основе сертифицировано более 30, 25 и 20 % лесных участков соответственно (рис. 17).



- FSC - Лесной Попечительский совет
- PEFC - Панъевропейская лесная сертификация
- ▨ SFI - Инициатива устойчивого управления лесами (США)
- ▩ CSA - Канадская Ассоциация по стандартам
- ▤ ATFS - Американская система лесных ферм

Рисунок 17. Структура сертифицированных лесов по наиболее распространённым системам сертификации на 2012 г., в %

Сертификация является добровольной – в ней участвуют только те лесопользователи, которые осознали необходимость повышения качества лесопользования и видят в этом экономическую выгоду: улучшение своей репутации или повышение конкурентоспособности экологически чистой продукции на рынках. В России наиболее распространена добровольная система сертификации Лесного попечительского совета (FSC). За десять лет на российском рынке по системе FSC сертифицировано 31,2 млн. га лесов и выдано 384 сертификата (рис. 18).

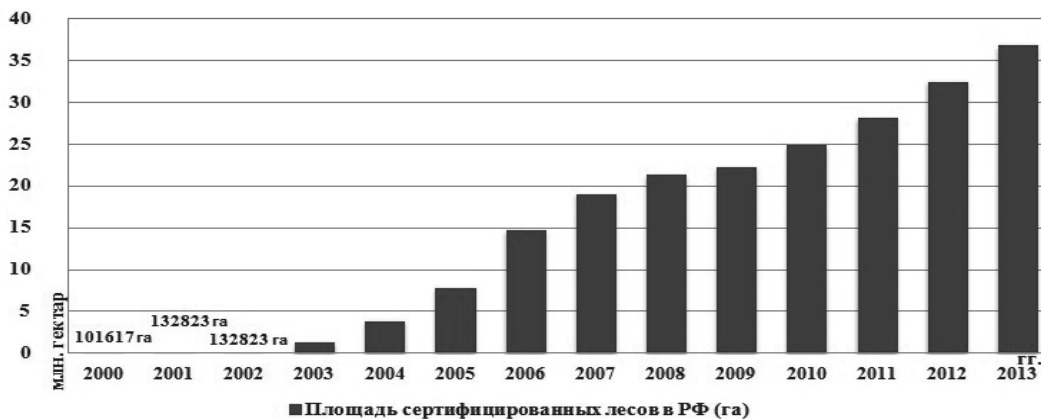


Рисунок 18. Развитие сертификации лесов в России

Это позволило привести в ряде регионов к международным нормам и стандартам процесс не только лесопользования, но и лесоуправления. Сертификация лесоуправления даёт возможность субъектам лесных отношений получить экономические, правовые, социальные и экологические преимущества (табл. 32).

Таблица 32. **Преимущества сертификации лесоуправления для субъектов лесных отношений**

Правовой субъект	Преимущества			
	Экономические	Правовые	Социальные	Экологические
Бизнес и органы Государственного управления (Минэкономразвития и торговли России)	Большой доступ на рынки, улучшение имиджа компании, повышение инвестиционной привлекательности и снижение корпоративных рисков, повышение доходности от управления лесами	Сокращение штрафов и платежей, связанных с несоблюдением законодательства	Повышение отдачи от персонала, сокращение числа конфликтов с местным населением	Улучшение состояния лесных экосистем
Органы государственного управления (Рослесхоз, Росприроднадзор, налоговая инспекция, таможня)	Своевременное и полное поступление в бюджет платы за древесные ресурсы на корню и налоговых платежей	Сокращение числа незаконных рубок, повышение качества восстановления лесов, лесозаготовки, контроля над управлением лесами	Конструктивные отношения с бизнесом, повышение социальной защищённости	Повышение уровня охраны и защиты лесов
Местное население, коренные народы, местные администрации	Ответственный бизнес, сохранение лесов и рек, представляющих ценность для местного населения	Обеспечение интересов местного населения через участие в планировании управлением лесами	Защита прав коренных народов, обеспечение местного населения дровами, стройматериалами и др.	Сохранение биоразнообразия, охрана почвенных и водных ресурсов

При явных преимуществах лесной сертификации её диффузию сдерживают достаточно длительный процесс получения сертификата и высокая стоимость процедуры оценки. Из-за сложности оценки соответствия ведения лесного хозяйства и лесопользования международным стандартам и её высокой стоимости многие руководители предприятий лесного сектора задумываются о целесообразности проведения сертификации и её экономической эффективности. Таким образом, лесная сертификация может стать наиболее подходящим инструментом контроля выполнения концессионных соглашений.

В ряде научных публикаций [113, 117, 118, 119, 120, 124] представлен методический инструментарий оценки эффекта от лесной сертификации рентным и экспертным методами. Однако их использование требует расширенного объема данных, отражающих информацию о затратах на аудит и приведение лесохозяйственной деятельности к стандартам системы сертификации.

В рамках нашего исследования для оценки экономического эффекта от лесной сертификации на региональном уровне рекомендуется использовать индексный метод. Сущность его состоит в сравнении средних индексов роста показателей, характеризующих принципы устойчивого лесоправления, сложившихся на сертифицированных предприятиях и в среднем по предприятиям региона. Через изменение индексов по отношению к их средней величине определяется совокупный экономический эффект предприятия от сертификации. Ниже более подробно рассмотрен предлагаемый нами экономико-математический аппарат индексного метода оценки.

При оценке эффекта от сертификации лесоправления принцип рационального использования лесных ресурсов характеризуют индексы следующих показателей:

- процент выхода деловой древесины (ID) в объеме заготовки:

$$ID = D_n / D_0,$$

где D_n – выход деловой древесины в n -ом году, в %; D_0 – выход деловой древесины в базовом году, в %;

- объем товарной продукции на 1 куб. м заготовленной древесины (IT):

$$IT = T_n / T_0,$$

где T_n – объем товарной продукции на 1 куб. м заготовленной древесины в n -ом году, руб.; T_0 – объем товарной продукции на 1 куб. м заготовленной древесины в базовом году, руб.

Рациональное использование лесных ресурсов обеспечивается при величине индекса больше 1.

Для оценки принципа эффективности устойчивого лесоуправления целесообразно использовать:

- индекс удельных затрат (IZ)

$$IZ = Z_n / Z_0,$$

где Z_n – затраты на рубль товарной продукции в n -й год оценки, руб.; Z_0 – затраты на рубль товарной продукции в базовом году, руб.;

- индекс относительного изменения рентабельности производства (IR)

$$IR = R_n / R_0,$$

где R_n – рентабельность производства в любой год оценки, %; R_0 – рентабельность производства в базовом году, %.

Через изменение вышеуказанных индексов по отношению к их средней величине по региону можно определить совокупный экономический эффект (Ef) предприятия от сертификации лесов на каждый период по следующим формулам:

$$Ef = (\Delta IR \times R_n \times Z_n \times Q_n) / 100,$$

$$Ef = (\Delta IR \times R_n \times P_n) / 100,$$

где ΔIR – изменение индексов рентабельности по предприятию (IR_n) и лесного комплекса (IR_k), определяется по формуле ($\Delta IR = IR_n - IR_k$);

R_n – рентабельность производства в n -ом году, %;

Z_n – затраты на рубль товарной продукции в n -м году, руб.;

Q_n – объём продаж в n -ом году, тыс. руб.;

P_n – прибыль от реализации продукции и услуг в n -м году.

Оценка индексов по каждому предприятию и в целом по отрасли ведется по показателям одного временного лага, что обеспечивает их сопоставимость, так как индикативные показатели рассчитывались в сопоставимых ценовых, налоговых и законодательных условиях. Оценка эффекта в каждом году определяется в текущих ценах года по материалам

статистической отчетности. Фактический эффект за весь период после сертификации представляется суммой ежегодных эффектов, его также можно определить и за любой временной период от базового года с последующим расчетом среднегодового эффекта. Апробация индексного метода проведена по данным бухгалтерской отчетности лесозаготовительных предприятий ЗАО «Белый Ручей», ОАО «Белозерский леспромхоз», прошедших сертификацию лесопромышленного управления (табл. 33).

Таблица 33. Показатели эффективности лесной сертификации за период 2004–2011 гг.

Показатель	Индексы индикаторов к базовому году			Изменение индексов предприятий к индексам ЛК	
	Среднее по ЛК	ЗАО «Белый Ручей»	ОАО «Белозерский леспромхоз»	ЗАО «Белый Ручей»	ОАО «Белозерский леспромхоз»
Индекс деловой древесины – ID	0,93	1,01	0,98	0,08	0,05
Индекс товарности – IT	0,96	2,33	1,08	1,37	0,12
Индекс удельных затрат – IZ	0,96	0,98	0,90	0,02	-0,05
Индекс рентабельности – IR	1,39	1,53	1,48	0,14	0,09

По данным таблицы видно, что внедрение лесной сертификации обеспечивает более рациональное использование древесных ресурсов. Так, на обоих предприятиях индексы деловой древесины и товарности превышают величину этих индексов в целом по лесозаготовительной деятельности лесного комплекса.

На обоих предприятиях за рассматриваемый период реализации процессов сертификации получен прирост индексов, который составляет к объему продаж: в ЗАО «Белый Ручей» – 0,25%, в ОАО «Белозерский леспромхоз» – 0,67%, а на один кубометр заготовленной древесины – соответственно 5,03 и 4,2 руб. (табл. 34).

Таблица 34. Экономический эффект от лесной сертификации за период 2004–2011 гг.

Показатель	ЗАО «Белый Ручей»	ОАО «Белозерский леспромхоз»
Совокупный экономический эффект за период, тыс. руб.	6946,5	7133,0
Среднегодовой экономический эффект, тыс. руб.	1736,6	1783,3
На 1 куб. м заготовленной древесины, руб.	5,03	4,20
Отношение экономического эффекта к валовой выручке, %	0,25	0,67

Следовательно, внедрение добровольной лесной сертификации позволяет предприятию увеличить объем реализации за счет расширения рынков сбыта, получать дополнительную прибыль, повысить конкурентоспособность экологически чистой продукции на рынках, улучшить своё финансовое положение и имидж.

Ключевой проблемой внедрения добровольной сертификации на предприятиях лесного комплекса России является ее стоимость. Стоимость сертификации производственной цепочки обычно составляет 1–3% от цены одного кубометра древесины. Однако стоимость самого процесса сертификации, определенная аудитором, составляет только часть затрат на получение сертификата. Другая часть образуется из затрат на улучшение ведения лесного хозяйства и лесопользования, обучение персонала.

Процедура сертификации заключается в разработке и утверждении ее программы и проведении работ комиссией Центра лесной сертификации в соответствии с этой программой. К этим работам относятся:

1. Документальный анализ всех материалов, подтверждающих правомерность назначения лесопользования, составление протоколов документального анализа; выбор участков для натурного освидетельствования; идентификация объектов лесной сертификации; натурное выборочное освидетельствование участков лесного фонда, намеченных к рубке, или участков, на которых отпущена древесина или второстепенные лесные ресурсы.
2. Составление протоколов по натурному освидетельствованию участков.
3. Оценка соответствия состояния участков, сходных по своим лесотаксационным и лесорастительным характеристикам, с состоянием сертифици-

цируемого участка, а также соответствия данных участков предъявляемым к ним обязательным требованиям.

4. Анализ состояния производственной деятельности лесопользователя, включающий оценку состояния обеспеченности нормативной базой, материально-техническими средствами, квалифицированными рабочими и руководящими кадрами.

5. Анализ результатов работ по оценке производства (если это предусмотрено схемой сертификации).

6. Анализ протоколов, принятие решения о выдаче (или отказе в выдаче) сертификата соответствия.

Затраты на проведение лесной сертификации определяются преимущественно затратами труда экспертов. Размер их зависит от полноты учета параметров качества лесозаготовительного производства. Сертификация в одних случаях может осуществляться по упрощенной схеме, в других – носить более детализированный характер. Соответственно затраты труда по разным схемам будут различными. Структура и размер их зависят от принятых в Российской Федерации систем лесорастительного и лесотаксационного районирования. Территория лесного фонда дифференцируется по лесорастительным зонам (зоны хвойных лесов, включающей подзоны северной, средней и южной тайги, смешанных, широколиственных). При расчете затрат на сертификацию учитываются также типы условий произрастания и класс бонитета насаждений. В соответствии с существующими в лесоустройстве категориями трудности таксационных работ приняты четыре категории трудности экспертных мероприятий, выполняемых при освидетельствовании сертифицируемых участков.

Согласно требованиям лесного законодательства, все фактически проведенные работы по сертификации и инспекционному контролю оплачиваются за счет собственных средств заявителя (вне зависимости от принятых по их результатам решений) на договорной основе. Поскольку сертификация признана одним из инструментов обеспечения контроля соблюдения концес-

сионного соглашения, мы предлагаем осуществлять финансовое обеспечение затрат на ее проведение с использованием средств РИФиОЛ.

Наличие сертификата устойчивого управления у лесопользователя дает ему приоритет в получении кредита в банках.

Следует отметить, что аудит в целях сертификации лесопользования является относительно новым инструментом экономики природопользования для России, активно развивающимся в последнее время. Без лесоустройства сертифицируемой территории сертификацию провести не возможно. Как правило, лесопользователи не имеют специальной подготовки в экологии редких видов флоры и в области охраны природы, поэтому для проведения качественного лесоустройства в рамках концессии потребуются привлечение экологов из научных институтов, вузов и иных организаций природоохранного профиля.

Сертификация, как комплексный инструмент, даст возможность одновременно повысить уровень ведения лесного хозяйства и проводить контроль в рамках исполнения концессионного соглашения.

Таким образом, развитие организационно-экономических отношений в лесохозяйственной деятельности по направлениям, предложенным в данной главе, позволит реализовать цели, связанные с расширенным воспроизводством лесов региона в условиях действующего законодательства.

Выводы по главе 3

Выявленные в третьей главе монографии проблемы предлагается решать путем усиления роли государства в развитии частно-государственного партнерства в сфере лесохозяйственной деятельности на основе разработанных нами направлений совершенствования управления лесным хозяйством региона и механизмов их реализации.

Лес является всенародным достоянием, государственной собственностью, и в его сохранности как экосистемы и как сырьевой базы для промышленных предприятий должны принимать участие все субъекты лесных отношений, имеющие доход от использования лесов, через механизмы, обеспечивающие аккумуляцию финансовых средства субъектов. В качестве такого механизма мы предлагаем создать региональный инвестиционный фонд инновационного освоения лесов (РИФиОЛ).

Нами разработаны модель и алгоритм формирования фонда, а также концептуальная структура программы, определяющей направления, объем мероприятий (проектов), их цели и задачи и составленной на основе материалов лесоустройства. По предварительным расчетам ежегодное поступление средств в такой фонд может составить от 1,3 млн. руб. (2015 г.) до 2,6 млрд. руб. (2017 г.).

Практическая значимость его создания состоит в усилении роли региональных органов исполнительной власти в управлении расширенным воспроизводством лесов путем софинансирования соответствующих программ и проектов, выполняемых частным бизнесом в рамках ЧГП, и в преумножении на основе этого государственной собственности – леса, обеспечении интенсивного ведения лесного хозяйства. В перспективе за счет улучшения качества и продуктивности лесов возможна оптимизация доходов бюджета от их использования.

Нами обоснован и предложен путь совершенствования управления лесохозяйственной деятельностью через более совершенный механизм управления лесными ресурсами на основе концессионного соглашения (КС). Разработана модель организационно-экономических отношений при концессии в лесном хозяйстве, алгоритм формирования концессионных соглашений, порядок установления цены и срока концессии, а также определены имущественные отношения после прекращения концессии, в части объектов, созданных за счет софинансирования.

Применительно к лесному хозяйству региона нам представляется целесообразной следующая трактовка термина «концессия»: это передача государством – концедентом – прав собственности на лесной участок и прав деятельности по осуществлению лесохозяйственных функций лесопользователю – концессионеру (на основе концессионного соглашения) на срок, оговоренный партнерами, на платной и возвратной основе, при условии выполнения мероприятий Программы инновационного освоения и расширенного воспроизводства лесов на передаваемых в концессию лесных участках. Программа является неотъемлемой частью КС, формируется на основе предварительного лесоустройства. Предлагаемый минимальный срок КС – 10 лет (срок действия лесного регламента) с разбивкой (лагом) по 5 лет. По истечении первого пятилетнего периода КС производится ревизия выполнения оговоренных на этот срок мероприятий, при их выполнении КС пролонгируется на следующий период. Такой срок первого периода необходим в силу специфических особенностей выращивания лесов (ошибки, допущенные на первом этапе, при посадке культур и уходе за ними, в дальнейшем исправить невозможно). При невыполнении оговоренных на этот срок мероприятий концедент вправе расторгнуть КС.

Во избежание конфликта между участниками КС ревизию (аудит) должна проводить независимая служба, в качестве таковой необходимо использовать лесную сертификацию.

В концессию передаются лесные участки, не обременённые договором аренды или другими имущественными обязательствами, на конкурсной основе, критерием при этом является величина доли концессионера в инвестициях.

Предложенный алгоритм финансовых отношений стимулирует концессионера брать на себя максимальный объем инвестиций, потому что в этом случае срок концессии будет максимальным.

Концессия позволяет оптимизировать затраты бюджета на капитализацию лесов (строительство дорог, охранных объектов, выращивание посадочного материала на инновационной основе, расширение сортиментных технологий лесозаготовок и т.п.).

Преимущества передачи лесов в пользование на основе КС состоят в следующем. *Концессионер* получает уверенность в стабильном функционировании на длительный срок и возможность развития производственных мощностей по комплексной, углубленной переработке древесины, с привлечением средств РИФиОЛ, что позволяет сократить издержки на обслуживание кредитов, которые он вынужден был бы взять в банках для развития этих мощностей, вне концессии. На этой основе он может повысить финансовую устойчивость предприятия. *Концедент*, передавая леса в концессию по рыночной цене, избежит снижения поступлений лесного дохода в бюджет. В отдаленной перспективе государство получит леса новой регенерации, с запасом на гектаре от 300–400 куб. м и оборотом рубки в 50–70 лет. Это, в свою очередь, проявится в уменьшении площади рубок на сопоставимый объем лесозаготовок и на этой основе повысится эффективность лесохозяйственной деятельности. По нашим предварительным расчетам, в зависимости от достигнутого запаса древесины на одном гектаре земель лесного фонда (в сопоставимых условиях) выручка с 1 гектара вырубki может увеличиться более чем в 1,3 раза. Снижение затрат может составить: на восстановление лесов – от 18 до 39%, на строительство лесовозных дорог – от 29 до 47%, на лесозаготовку – от 15 до 25%.

Добиться объективности стоимостной оценки лесного участка и объемов лесовосстановительных работ на нем после рубки затруднительно без проведения инвентаризации лесов – лесоустройства, как затруднительно и повышение конкурентоспособности продукции от лесозаготовок без лесной сертификации.

Нами предложен и апробирован индексный метод, оценки экономического эффекта от лесной сертификации. Результаты апробации свидетельствуют о том, что на сертифицированных лесозаготовительных предприятиях индексы рентабельности, прибыли превышают их величину в целом по лесозаготовительной деятельности лесного комплекса Вологодской области. В контексте этого контроль над выполнением Программы КС, как и Программы РИФиОЛ и оценка достигнутого на этой основе качества лесов и управления должен осуществляться независимым аудитором, в качестве которого может выступать лесная сертификация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенного исследования позволяют констатировать следующее.

1. Системы управления лесным хозяйством в каждой стране динамичны. Они сложились исторически под влиянием всего комплекса институциональных и лесоэкономических условий и отражают особенности развития страны в целом и ее регионов. На каждом этапе изменения этих условий формировалась определенная система управления лесным хозяйством на базе экономических отношений, складывающихся между субъектами лесных отношений в процессе лесопользования. При этом главная функция системы управления лесохозяйственной деятельностью не меняется, остается постоянной независимо от форм собственности на леса. Она состоит в осуществлении комплекса мер по регулированию состояния лесов, породно-качественной структуры лесных ресурсов (в целях сохранения для будущих поколений) и направлений их использования для удовлетворения потребностей хозяйствующих субъектов и населения, воспроизводства, охраны и защиты.

2. Особенность развития системы управления лесным хозяйством России заключается в наличии позитивных и негативных аспектов. Позитивно то, что в России, как федеральном государстве, с федеральной собственностью на леса, государственное управление лесным хозяйством сохраняло преимущественную тесную связь его органов по всей федеральной вертикали. Эта особенность для государственных лесов оставалась незыблемой на протяжении последних более чем двух столетий, даже при смене политических систем. Негативом является: нестабильность лесного законодательства и частая (проводимая на основе постановлений Правительства РФ) реорганизация системы управления лесным хозяйством, в ходе которой (за последние десять лет) каждый раз снижался статус государственного органа управления лесами; ведомственная разобщенность отраслей лесоводства и лесозаготовок;

отсутствие единой государственной лесной политики, концептуальные основы которой приняты только в сентябре 2013 г.

3. Разделение, согласно Лесному кодексу РФ (2006 г.), полномочий по управлению лесами и хозяйственной деятельностью в них между Российской Федерацией и её субъектами обязало последних создать принципиально новые структуры региональных органов управления, а с коммерциализацией лесохозяйственных работ и возложением обязанностей по их выполнению на пользователя лесами – и новую хозяйственную структуру. От совершенства методов воздействия со стороны региональных органов управления на мотивы и интересы хозяйствующих субъектов зависит обеспечение ННЛП и эффективность лесного хозяйства как вида экономической деятельности, объединяющей функции лесоводства и лесозаготовок в единый процесс воспроизводства лесов.

Для комплексной и сравнительной оценки управления лесным хозяйством как видом экономической деятельности и эффективности его ведения вновь созданными региональными структурами, в законодательном поле Лесного кодекса (2006 г.) нет научно обоснованных подходов и методик. Такая методика была бы весьма актуальна, поскольку федеральный центр, передавший полномочия на уровень субъектов, оставил за собой только контрольные функции и не несёт ответственности за управление лесами, лесохозяйственной деятельностью и в целом лесным сектором экономики, а все проблемы в этой области переложены на правительства регионов.

4. Основываясь на выявленных предпосылках, мы разработали и апробировали методику оценки эффективности ведения лесного хозяйства и управления им как видом экономической деятельности в регионе (далее Методика). Целевое назначение Методики – оценка эффективности ведения и управления лесным хозяйством как видом экономической деятельности (единым лесохозяйственным производственным процессом лесоразведения):

– сравнение управленческого воздействия на качество лесов в новом законодательном поле с ретропериодом;

- определение направлений усиления управленческого воздействия на основе рейтинга среди регионов сравнительной базы;

- выявление проблем на основе факторного анализа лесохозяйственной деятельности (лесоводства и лесозаготовок).

Предлагаемая Методика содержит следующие элементы новизны:

- сам подход к оценке эффективности управления лесохозяйственной деятельностью – как единым производственным процессом лесоразведения от «семени до жатвы» или от «жатвы до семени»;

- трендовый подход к оценке управленческого воздействия на качество лесов – среднегодовые индексы интегральных показателей за исследуемый и ретропериоды с одинаковым временным лагом (по числу лет);

- выбор сравнительной базы (регионов) на основе схожести природно-климатических условий;

- методология расчета индексов совокупного социального и финансового эффекта на основе средневзвешенных трендов расчетной базы.

Практическая значимость сравнительной оценки управления лесохозяйственной деятельностью по периодам на областном уровне (до и после её реорганизации) и между регионами сравнительной базы в текущий период позволяет органам управления видеть по темпам интегральных показателей, в каком направлении нужно усилить управленческие воздействия или усовершенствовать организационную структуру хозяйства.

5. При оценке (по предложенной нами Методике) управления лесным хозяйством в Вологодской области выявлены проблемы, разрешение которых вызывает необходимость совершенствования методов государственного регулирования. Наиболее существенные проблемы: неполное облесение сплошных рубок (87,5%), остающаяся практически неизменной удельная площадь, занятая хвойными породами (50,8%); объем строительства лесных и лесовозных дорог, не превышающий 15% нормативной потребности; практически не проводимое лесоустройство; низкая техническая оснащенность производства – износ основных фондов достиг критических размеров

(64,3%). Вследствие перечисленных проблем за период с 2007 по 2012 г. среднегодовой темп потребления (рубки) древесины (116%) в спелых и перестойных лесах на землях лесного фонда превышает темп воспроизводства лесов (113%). Финансовое состояние предприятий лесного хозяйства не стабильно: финансовый результат с переменным успехом колеблется от значительной прибыли в 2007 г. (почти 0,9 млрд. руб.) до убытка в 2009 и 2011 гг. (0,46 млрд. руб. и 376,7 млн. руб. соответственно).

6. Причины возникновения обозначенных проблем:

- отсутствие целевой программы инновационного расширенного воспроизводства лесов и механизма её инвестирования за счет привлечения финансовых средств субъектов лесных отношений; неразвитость партнёрских отношений государства и бизнеса в этом направлении;

- недостаток финансовых средств у хозяйствующих субъектов лесного хозяйства для переоснащения производства, особенно занятых в воспроизводстве лесов, низкая доходность коммерческой деятельности лесхозов и, как следствие, нарастающий износ основных фондов, отсутствие строительства лесных и лесовозных дорог и недостаток мощностей по переработке лиственной древесины;

- несовершенство лесного законодательства: институт аренды лесных участков не стимулирует арендаторов к вложению средств в расширенное производство лесов, не создает равных условий доступности лесных ресурсов для хозяйствующих субъектов малого и крупного бизнеса;

- отсутствие механизма государственного регулирования в сфере финансового обеспечения расширенного воспроизводства лесов на основе инновационных технологий, строительства лесной транспортной инфраструктуры, лесоустройства;

- низкая активность лесопользователей в обеспечении расширенного воспроизводства лесов на основе инновационных технологий лесоводства и лесозаготовок, из-за нежелания вкладывать средства в капитализацию не принадлежащего им имущества (лес).

7. Лес является всенародным достоянием, государственной собственностью, и в его сохранности как экосистемы и как сырьевой базы для промышленных предприятий должны принимать участие все субъекты лесных отношений, имеющие доход от использования лесов, через механизмы, обеспечивающие аккумуляцию финансовых средства субъектов. В качестве такого механизма мы предлагаем создать региональный инвестиционный фонд инновационного освоения лесов (РИФиОЛ).

Нами разработаны модель и алгоритм формирования фонда, а также концептуальная структура программы, определяющей направления, объем мероприятий (проектов), их цели и задачи и составленной на основе материалов лесоустройства. По предварительным расчетам ежегодное поступление средств в такой фонд могут составить от 1,3 млн. руб. (2015 г.) до 2,6 млрд. руб. (2017 г.).

Практическая значимость его создания состоит в усилении роли региональных органов исполнительной власти в управлении расширенным воспроизводством лесов путем софинансирования соответствующих программ и проектов, выполняемых частным бизнесом в рамках ЧПП, в преумножении на основе этого государственной собственности – леса, обеспечении интенсивного лесного хозяйства. В перспективе за счет улучшения качества и продуктивности лесов возможна оптимизация доходов бюджета от использования лесов.

8. Нами обоснован и предложен путь совершенствования управления лесохозяйственной деятельностью через более совершенный механизм управления лесными ресурсами на основе концессионного соглашения (КС). Разработана модель организационно-экономических отношений при концессии в лесном хозяйстве, алгоритм формирования концессионных соглашений, порядок установления цены и срока концессии, а также определены имущественные отношения после прекращения концессии, в части объектов, созданных за счет софинансирования.

Применительно к лесному хозяйству региона мы предлагаем следующую трактовку термина «концессия»: это передача государством – концедентом – прав собственности на лесной участок и прав деятельности по осуществлению лесохозяйственных функций лесопользователю – концессионеру (на основе концессионного соглашения) на срок, оговоренный партнерами, на платной и возвратной основе, при условии выполнения мероприятий Программы инновационного освоения и расширенного воспроизводства лесов на передаваемых в концессию лесных участках. Программа является неотъемлемой частью КС, формируется на основе предварительного лесоустройства. Предлагаемый минимальный срок КС – 10 лет (срок действия лесного регламента) с разбивкой (лагом) по 5 лет. По истечении первого пятилетнего периода КС производится ревизия выполнения оговоренных на этот срок мероприятий, при их выполнении КС пролонгируется на следующий период. Такой срок первого периода необходим в силу специфических особенностей выращивания лесов (ошибки, допущенные на первом этапе, при посадке культур и уходе за ними, в дальнейшем исправить невозможно). При невыполнении, оговоренных на этот срок мероприятий концедент вправе расторгнуть КС.

Во избежание конфликта между участниками КС ревизию (аудит) должна проводить независимая служба, в качестве таковой может выступить лесная сертификация.

В концессию передаются лесные участки, не обременённые договором аренды или другими имущественными обязательствами, на конкурсной основе, критерием при этом является величина доли концессионера в инвестициях.

Предложенный алгоритм финансовых отношений стимулирует концессионера брать на себя максимальный объем инвестиций, потому что в этом случае срок концессии будет максимальным.

Концессия позволяет оптимизировать затраты бюджета на капитализацию лесов (строительство дорог, охранных объектов, выращивание посадоч-

ного материала на инновационной основе, расширение сортиментных технологий лесозаготовок и т. п.).

Преимущества передачи лесов в пользование на основе КС состоят в следующем. *Концессионер* получает уверенность в стабильном функционировании на длительный срок и возможность развития производственных мощностей по комплексной, углубленной переработке древесины, с привлечением средств РИФиОЛ, что позволяет сократить издержки на обслуживание кредитов, которые он вынужден был бы взять в банках для развития этих мощностей, вне концессии. На этой основе он может повысить финансовую устойчивость предприятия. *Концедент*, передавая леса в концессию по рыночной цене, избежит снижения поступлений лесного дохода в бюджет. В отдаленной перспективе государство получит леса новой регенерации, с запасом на гектаре от 300–400 куб. м и оборотом рубки в 50–70 лет. Это, в свою очередь, при освоении лесов новой регенерации проявится в уменьшение площади рубок на сопоставимый объем лесозаготовок и на этой основе повысится эффективность лесохозяйственной деятельности. По нашим предварительным расчетам, в зависимости от достигнутого запаса древесины на одном гектаре земель лесного фонда (в сопоставимых условиях) выручка с 1 гектара вырубki может увеличиться более чем в 1,3 раза. Снижение затрат может составить: на восстановление лесов – от 18 до 39%, на строительство лесовозных дорог – от 29 до 47%, на лесозаготовку – от 15 до 25%.

9. Объективность стоимостной оценки лесного участка и объемов лесовосстановительных работ на нем после рубки затруднительна без проведения инвентаризации лесов – лесоустройства, а повышение конкурентоспособности продукции от лесозаготовок – без лесной сертификации.

Нами предложен и апробирован индексный метод, оценки экономического эффекта от лесной сертификации. Результаты апробации свидетельствуют о том, что на сертифицированных лесозаготовительных предприятиях индексы рентабельности, прибыли превышают их величину в целом по лесозаготовительной деятельности лесного комплекса Вологодской области. В

контексте этого контроль над выполнением Программы КС, как и Программы РИФиОЛ, и оценка достигнутого на этой основе качества лесов и управления должны осуществляться независимым аудитором, в качестве которого может выступать лесная сертификация.

10. Некоторые предложения автора учтены НП СРО «Лесной союз» в проекте Федеральных законов «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» в части изменений в главу 8 часть 3 статьи 74 Лесного кодекса.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности их использования при выборе приоритетных направлений и совершенствования механизмов государственного регулирования развития лесного хозяйства, реализация которых позволит повысить эффективность функционирования всех хозяйствующих субъектов, занятых в лесном секторе экономики, и, как следствие, принесет бюджетный и социальный эффект.

Список источников

1. Абалкин, Л.И. В поисках новой стратегии [Текст] / Л.И. Абалкин // Соч. Т. VI. – М. : Экономика, 2000. – 739 с.
2. Устойчивое управление лесным хозяйством: научные основы и концепции [Текст] / А.С. Алексеев, С. Келломаки и др. ; под общ. ред. А.В. Селиховкина. – СПб. : ГЛТА, 1998. – 222 с.
3. Антонов, А.В. Зарубежное законодательство и частное лесовладение [Текст] / А.В. Антонов // Лесная промышленность. – 1996. – №2.
4. Антонова, Н.Е. Управление лесным комплексом многолесного региона [Текст] / Н.Е. Антонова, А.С. Шейнгауз. – Владивосток : Дальнаука, 2002. – 192 с.
5. Анучин, Н.П. Теоретические основы построения хозяйства в лесах СССР [Текст] / Н.П. Анучин // Лесохозяйственная информация: МПР РФ, ВНИИЛМ. – 2003. – №4. – С. 3-15.
6. Арнольд, Ф.К. Русский лес [Текст] / Ф.К. Арнольд, В.А. Тихонов. – 2-е изд. – СПб. : Изд-во А.Ф. Маркса, 1893. – Т. 1.
7. Белаенко, А.П. Доходность лесов и решение финансовых проблем лесного хозяйства [Текст] : обзор. информ. / А.П. Белаенко, И.Г. Русова. – М. : ВНИИЦлесресурс, 1999. – Вып. 10. – С. 28-55.
8. Бобров, Р.В. Государственное управление лесами России (дореволюционный период) [Текст] / Р.В. Бобров // Лесное хозяйство. – 1995. – № 4-5.
9. Богомолов, И.Л. Экономическая оценка условий хозяйственного управления лесным фондом на базе государственных коммерческих организаций [Текст] / И.Л. Богомолов : дис. ... канд. экон. наук. – Л., 2004.
10. Боске, Б. Экологизация налоговой системы в России [Текст] / Б. Боске. – М. : Русский университет, 2001. – 116 с.
11. Буздалов, И. Природная рента как категория рыночной экономики [Текст] / И. Буздалов // Вопросы экономики. – 2004. – №3. – С. 24-35.

12. Варнавский, В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности [Электронный ресурс] / В.Г. Варнавский. – Режим доступа : <http://www.irex.ru/press/pub/polemika>
13. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – С. 34-37.
14. Васильев, П.В. Экономика использования и воспроизводства лесных ресурсов [Текст] / П.В. Васильев. – М. : Изд-во АН СССР, 1963. – 484 с.
15. Васин, И.А. Еще раз об аренде лесов в России [Текст] / И.А. Васин // Лесное хозяйство. – 2003. – №4. – С. 24-26.
16. Васин, И.А. Лесные торги сегодня. Будут ли они уместны завтра [Текст] / И.А. Васин // Лесное хозяйство. – 2004. – №4. – С. 9-11.
17. Введение в лесную экономику [Текст] / пер. с англ.; предисл. А.П. Петрова. – М. : Экология, 1992. – 224 с.
18. Виртанен, С. Основы лесной коммуникации [Текст] / С. Виртанен : учеб. пособие / под общ. ред. А.П. Петрова. – Йоэнсуу : АО ФЕГ, 2003. – 90 с.
19. Волков, В.О. Лесная промышленность зарубежных стран [Текст] / В.О. Волков. – М. : Лесная промышленность, 1987. – 200 с.
20. Воронин, И.В. Экономика лесного хозяйства СССР [Текст] / И.В. Воронин, П.В. Васильев, Е.Я. Судачков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Лесная промышленность, 1978. – 264 с.
21. Воронков, П.Т. Современные тенденции в организации управления лесами [Текст] / П.Т. Воронков // Лесохозяйственная информация. – 2004. – №4. – С. 16-24.
22. Вохминцев, В.И. Современная система управления лесным хозяйством и пути ее совершенствования [Текст] / В.И. Вохминцев, О.Г. Гущина, Л.В. Смоленникова. – Йошкар-Ола : Мар-ГТУ, 1998. – 58 с.
23. Гагарин, Ю.Н. Платежи за пользование лесным фондом и финансирование лесного хозяйства в системе межбюджетных отношений [Текст] / Ю.Н. Гагарин, Л.М. Чернякевич // Анализ и управление в социально-

экономических системах : межвуз. сб. ст. Ч. 2. – Йошкар-Ола : МарГТУ, 2002. – С. 19-24.

24. Гиряев, М.Д. Лесоустройство и лесопользование [Текст] / М.Д. Гиряев // Проблемы и перспективы развития лесоустройства. – Новосибирск, 1999. – С. 31-43.

25. Голуб, А.А. Экономика окружающей среды и природных ресурсов [Текст] / А.А. Голуб, Г.В. Сафронов. – М. : ГУ ВШЭ, 2003. – 267 с.

26. Гольцев, А.В. Государство должно стать эффективным собственником леса [Электронный ресурс] / А.В. Гольцев, Н.А. Моисеев. – Режим доступа: <http://lesvesti.ru/news/view/230>

27. Государственное управление лесным хозяйством [Текст] : учеб. пособие / А.П. Петров, Б.М. Мамаев, В.К. Тепляков, Е.А. Щетинский. – М., 1997. – 304 с.

28. Государственно-частное партнерство в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppinrussia.ru>

29. Гофман, К.Г. Экономика природопользования (из научного наследия) [Текст] / К.Г. Гофман. – М. : Эдиториал УРСС, 1998. – 272 с.

30. Грачёв, В.В. Алгоритмы рыночной экономики [Текст] / В.В. Грачёв // Лесная промышленность. – 1999. – № 2.

31. Грачёв, В.В. Государственные принципы экономического развития [Текст] / В.В. Грачёв // Лесная промышленность. – 2000. – № 2.

32. Грачёв, В.В. Инвестиции в инновационные технологии [Текст] / В.В. Грачёв // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2003. – № 20. – С. 23.

33. Грачёв, В.В. Лесопромышленный комплекс – основа муниципальной экономики [Текст] / В.В. Грачёв // Региональный экономический вестник. – 2002. – № 1.

34. Грачёв, В.В. Лесопромышленный комплекс: проблемы и решения [Текст] / В.В. Грачёв. – Вологда, 1999.

35. Грачёв, В.В. Рыночные индикаторы экономического роста [Текст] / В.В. Грачёв // Лесная промышленность. – 2001. – №2.
36. Грачёв, В.В. Управление стоимостью лесопромышленного потенциала [Текст] / В.В. Грачёв. – Вологда : ВоГТУ, 2001.
37. Грачёв, В.В. Экономическая необходимость государственного регулирования [Текст] / В.В. Грачёв // Лесная промышленность. – 1997. – № 1.
38. Гурвич, А.В. Не видно леса [Электронный ресурс] / А.В. Гурвич // Российская Бизнес-газета. – 2008. – №681. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/12/02/les.html>
39. Гурдин, Ю. О концепции лесной политики России [Текст] / Ю. Гурдин // Лесная газета. – 2002. – №67 (9302).
40. Грей, А. Дж. Политика лесных концессий: Опыт стран по устойчивому управлению тропическими лесами [Текст] / А. Джон Грей ; пер. с англ. Н.Н. Ларионовой и М.А. Никитиной ; предисл. А.П. Петрова. – М. : ВНИИЛМ, 2003. – 120 с.
41. Евсеенко, В.В. Государственно-частное партнерство: анализ скипетра и капитала [Текст] / В.В. Евсеенко, В.Ю. Солдатенков // Вестник Брянского государственного технического университета. – 2008. – №3 (19).
42. Заварзин, В.В. Условия и возможности проведения лесной сертификации в России [Текст] / В.В. Заварзин // Лесной вестник. – 2001. – №2. – С. 230-232.
43. Избранные труды по проблеме «Лесовладение и лесопромышленность» [Текст] / сост. В.П. Тарасенко, М.Д. Гиряев. – М. : Лесная промышленность, 2006. – 340 с.
44. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения [Текст]. – М. : Изд-во «Алекс», 2003. – 178 с.
45. Институциональные реформы в лесном хозяйстве [Текст] : учеб. пособие / А.П. Перов, Н.В. Ловцова, Н.М. Ельчев, И.Б. Хазинов. – М. : МГУЛ, 2001. – 153 с.

46. Интегрированное управление лесами при неистощительном целевом использовании их в условиях рыночной экономики [Текст] : материалы конф. ИЮФРО. – М. : ВНИИЛМ, 1993. – 280 с.

47. Исаев, А.С. Актуальные проблемы лесной политики России [Текст] / А.С. Исаев, Г.Н. Коровин // Лесное хозяйство. – 2001. – №3. – С. 9-12.

48. Как выйти на FSC-рынок? [Текст] : практ. пособие по добровольной лесной сертификации / Ю. Паутов, А. Птичников, Р. Сунгуров и др. – М. : WWF PRO, 2000. – 80 с.

49. Киселев, Г.М. Каким быть лесхозу? [Текст] / Г.М. Киселев, Е.Б. Назаренко, Н.П. Еременко // Лесной вестник : специальный выпуск «Экономика». – 2002. – №4. – С. 93-99.

50. Клейн, Б. Вертикальная интеграция, присваиваемая рента и конкурентный процесс заключения контрактов [Текст] / Б. Клейн, Р. Дж. Кроуфорд, Армен А. Алчян // Вехи экономической мысли. – Т. 5: Теория отраслевых рынков. – СПб. : Экономическая школа, 2003. – С. 318-366.

51. Климов, А.Ю. Принципы стандарта FSC и общие рекомендации по их применению в лесных предприятиях Архангельской области [Текст] / А.Ю. Климов // Экологические проблемы современности : материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Пенза, 17–18 марта 2005 г. – Пенза : Приволжский дом знаний, 2005. – С. 206-208.

52. Кожухов, Н.И. Экономика воспроизводства лесных ресурсов [Текст] / Н.И. Кожухов. – М. : Лесная промышленность, 1988. – 264 с.

53. Колесникова, Т.Г. Платежи за лесные ресурсы как фактор социально-экономического развития лесного хозяйства (на примере Республики Марий Эл) [Текст] / Т.Г. Колесникова : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Йошкар-Ола, 2002. – 22 с.

54. Кондратюк, В.А. Научно-техническое и инновационное развитие лесного комплекса России: состояние, проблемы, перспективы [Текст] / В.А. Кондратюк, Н.П. Кожемяко // Лесной экономический вестник. – 2008. – №2 (56). – С. 15-18.

55. Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2002–2010 годы [Текст] // Лесохозяйственная информация / МПР РФ, ВНИИЛМ. – 2003. – №2. – С. 2-10.
56. Лесная сертификация в России [Текст] : приложение к журналу «Лесопромышленник и лесозэкспортёр России». – 2003. – № 1. – 10 с.
57. Лесное законодательство РСФСР. – М. : Новая Деревня, 1924. – 277 с.
58. Лесное хозяйство в системе планируемой экономики [Текст] / под ред. П.В. Васильева, Т. Моленды. – Варшава : Гос. науч. изд-во, 1972. – 655 с.
59. Лесной кодекс Российской Федерации [Текст] : по состоянию на 1 апреля 2009 года. – М. : СУИ, 2009. – 64 с.
60. Лесной комплекс Вологодской области: Вчера. Сегодня. Завтра [Текст] / А.Н. Плеханов, В.В. Грачев, А.С. Шулев [и др.]. – Вологда : Полиграфист, 2003. – 200 с.
61. Лесной комплекс регионов Северо-Западного федерального округа [Текст] : стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – 157 с. ; 2008. – 159 с. ; 2009. – 196 с. ; 2010. – 180 с. ; 2011. – 180 с. ; 2012. – 179 с.
62. Лесной план Вологодской области до 2017 года [Текст] : в 2 кн. / Департамент лесного комплекса Вологодской области. – Вологда, 2007.
63. Лесопромышленная отрасль – одна из приоритетных в экономике Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-39841.html>
64. Лесопромышленный комплекс: проблемы и решения [Текст] / В.В. Грачёв, В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, А.С. Шулев. – Вологда : ВНКЦ РАН, 1997.
65. Лобовиков, Т.С. Экономика комплексного использования древесины [Текст] / Т.С. Лобовиков, А.П. Петров. – М. : Лесная промышленность, 1987. – 168 с.
66. Лобовиков, М.А. Проблемы экономической организации лесного хозяйства в США [Текст] / М.А. Лобовиков // Лесной журнал. – 1999. – №5. – С. 107-116.

67. Лобовиков, Т.С. Лес как экономическое явление [Текст] / Т.С. Лобовиков // Вопросы экономики лесного хозяйства : материалы междунар. науч. конф. – Воронеж, 1968. – С. 126-140.

68. Лобовиков, Т.С. Лесные предприятия будущего и воспроизводство лесных ресурсов [Текст] / Т.С. Лобовиков // Лесной журнал. – 1977. – №4. – С. 18-25.

69. Лобовиков, Т.С. Общая концепция развития форм лесного хозяйства и лесной промышленности [Текст] / Т.С. Лобовиков // Лесное хозяйство и лесная промышленность СССР (к VII международному конгрессу). – М. : Лесная промышленность, 1972. – С. 61-69.

70. Ловцова, Н.В. Правовое регулирование использования лесов [Текст] / Н.В. Ловцова. – Пушкино : ВПКЛХ, 2008. – 108 с.

71. Лысенко, В.П. Обоснование структур государственной лесной службы в условиях рыночной организации лесного хозяйства (на примере Московской области) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук / В.П. Лысенко. – М., 2004. – 167 с.

72. Львов, Д.С. Природная рента – последняя надежда страны [Текст] / Д.С. Львов // ЭКОС. – 2003. – №1. – С. 20-21.

73. Моисеев, Н.А. Воспроизводство лесных ресурсов [Текст] / Н.А. Моисеев. – М. : Лесная промышленность, 1980. – 263 с.

74. Моисеев, Н.А. Лесной сектор и лесное хозяйство: проблемы и альтернативы развития [Текст] / Н.А. Моисеев // Лесное хозяйство. – 2003. – №1. – С. 5-10.

75. Моисеев, Н.А. Научные и практические проблемы русского леса [Текст] / Н.А. Моисеев // Лесное хозяйство. – 2000. – №5. – С. 2-6.

76. Моисеев, Н.А. Организация устойчивого пользования и управления лесами в рыночных условиях: первоочередные проблемы экономики лесного хозяйства [Текст] / Н.А. Моисеев // Лесное хозяйство. – 2002. – №1. – С. 2-4.

77. Моисеев, Н.А. Основы прогнозирования, использования и воспроизводство лесных ресурсов [Текст] / Н.А. Моисеев. – М. : Лесная промышленность, 1974. – 233 с.
78. Моисеев, Н.А. Пути улучшения лесного хозяйства и лесопользования в многолесных районах [Текст] / Н.А. Моисеев. – М. : Лесная промышленность, 1972. – 160 с.
79. Моисеев, Н.А. Реформы в лесоправлении [Текст] / Н.А. Моисеев // Лесная новь. – 2004. – №10. – С. 7-9.
80. Моисеев, Н.А. Реформы в лесоправлении [Текст] / Н.А. Моисеев // Лесохозяйственная информация. – 2004. – №4. – С. 10-16.
81. Моисеев, Н.А. Экономика лесного хозяйства [Текст] / Н.А. Моисеев ; под ред. С.А. Рыженковой. – М. : МГУЛ, 2012. – 395 с.
82. Моисеев, Н.А. Экономика лесного хозяйства [Текст] : учеб. пособие / Н.А. Моисеев. – М. : МГУЛ, 1999. – Ч. 1. – 159 с.
83. Моисеев, Н.А. Экономический механизм организации устойчивого пользования и управления лесами [Текст] / Н.А. Моисеев // Стратегия развития лесопромышленного комплекса Российской Федерации в XXI веке : материалы междунар. науч. конф. – М. : МГУЛ, 2000. – С. 46-51.
84. Моисеев, Н.Н. Судьба цивилизации. Путь Разума [Текст] / Н.Н. Моисеев. – М. : Изд-во МНЭПУ, 1998. – 225 с.
85. Морозов, Г.Ф. Учение о лесе [Текст] / Г.Ф. Морозов. – 4-е изд. – М. : Л. : Гослестехиздат, 1928. – 368 с.
86. Мьялккенен, Э. Состояние и тенденции развития лесного хозяйства Финляндии [Текст] / Э. Мьялккенен, И.А. Королев // Лесное хозяйство за рубежом. – М. : ВНИИЦлесресурс, 1992. – Вып. 3. – 28 с.
87. На пути к устойчивому развитию России. Навстречу Всемирному саммиту в г. Йоханнесбурге [Текст] : сб. ст. – М. : Ноосфера, 2000. – 628 с.
88. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации [Текст] / Государственная Дума. – М., 2002. – 231 с.

89. Национальная лесная политика России [Текст] : труды междунар. науч.-практ. конф., г. Москва, 11–12 октября 2001 г. – М. : МГУЛ, 2002. – 217 с.
90. Новиков, А.М. Методология управления [Текст] / А.М. Новиков, Д.А. Новиков. – М. : Синтег, 2007.
91. Новиков, Д.А. Методология управления [Текст] / Д.А. Новиков. – М. : Либроком, 2011. – 128 с.
92. Новиков, Н.В. Теория организации [Текст] : учебник / Н.В. Новиков. – М. : ГУУ, 2007. – 206 с.
93. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений [Электронный ресурс] : федеральный закон №39-ФЗ от 25.02.1999 // КонсультантПлюс.
94. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности [Электронный ресурс] : постановление Госстандарта РФ от 06.11.2001 №454 ст. // КонсультантПлюс.
95. Орлов, М.М. Лесоуправление [Текст] / М.М. Орлов ; редкол.: М.Д. Гиряев, Д.М. Гиряев, А.И. Писаренко [и др.]. – М. : Лесная промышленность, 2006. – 480 с. – (Классики отечественного лесоводства).
96. Орлов, М.М. Лесоуправление как исполнение лесоупстроительного планирования [Текст] / М.М. Орлов. Л., 1930. – 491 с.
97. Орлов, М.М. Лесоустройство: Подготовка планирования лесного хозяйства [Текст] : в 3 т. / М.М. Орлов // Лесное хозяйство и лесная промышленность. – 1927. – Т. 1. – 419 с.; 1928. – Т. 2. – 326 с.; Т. 3. – 348 с.
98. Орлов, М.М. Об основах русского государственного лесного хозяйства [Текст] / М.М. Орлов. – Петроград, 1918 – 132 с.
99. Основные положения организации и ведения лесного хозяйства на зонально-типологической основе [Текст] / Н.А. Моисеев, А.В. Побединский, В.С. Чуенков [и др.]. – М. : ВНИИЛМ, 1992. – 14 с.
100. Основы лесного законодательства Российской Федерации [Текст]. – М., 1993. – 63 с.

101. Основы устойчивого лесопользования [Текст] : учебное пособие для вузов / М.Л. Карпачевский, В.К. Тепляков, Т.О. Яницкая, А.Ю. Ярошенко ; Всемирный фонд дикой природы (WWF). – М., 2009 – 143 с.
102. Пахолков, Н.А. Инвестиции в экономике региона / Н.А. Пахолков, М.Ф. Сычев. – Вологда : Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2000. – 44 с.
103. Пахолков, Н.А. Прогнозирование развития регионального лесопромышленного комплекса [Текст] / Н.А. Пахолков, Т.Н. Статеева ; под общ. ред. Н.А. Пахолкова. – Вологда : ВоГТУ, 2002. – 197 с.
104. Петров, А.П. Лесной комплекс: Вопросы теории и практики [Текст] / А.П. Петров, Н.А. Бурдин, Н.И. Кожухов. – М. : Лесная промышленность, 1986.– 296 с.
105. Петров, А.П. Лесной план субъекта РФ, или Как устойчиво развивать лесной сектор в условиях децентрализации власти [Текст] / А.П. Петров // Лес и бизнес. – 2007. – №4. – С. 14-19.
106. Петров, А.П. Хозяйственный механизм в лесном комплексе [Текст] / А.П. Петров, Н.А. Бурдин. – М. : Лесная промышленность, 1990. – 292 с.
107. Петров, А.П. Экономические и правовые вопросы национальной политики [Текст] / А.П. Петров // Лесное хозяйство. – 1997. – № 3. – С. 94-95.
108. Петров, В.Н. Лесная политика и охрана лесов [Текст] / В.Н. Петров. – СПб. : Наука, 1998. – 253 с.
109. Петров, В.Н. Частная собственность на леса в России [Текст] / В.Н. Петров // Лесное хозяйство. – 2003. – №1. – С.14-16.
110. Писаренко, А.И. Лесное хозяйство России: от пользования к управлению [Текст] / А.И. Писаренко, В.В. Страхов. – М. : Юриспруденция, 2004. – 552 с.
111. Писаренко, А.И. О лесной политике России [Текст] / А.И. Писаренко, В.В. Страхов. – М. : Юриспруденция, 2001. – 160 с.

112. Починков, С.В. Экономические основы государственного лесопромышленного управления в России / С.В. Починков // Лесное хозяйство. – 2004. – №1. – С. 28-30.

113. Птичников, А.В. Леса России: Независимая лесная сертификация и устойчивое управление [Текст] : монография / А.В. Птичников. – М. : WWF PRO, 2000. – 160 с.

114. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента лесного комплекса Вологодской области за 2012 год, 16 января 2013 г.

115. Разработка основных стратегических направлений развития лесопромышленного комплекса Вологодской области до 2020 года [Текст] : отчет о НИР / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2007. – 117 с.

116. Региональная стратегия экономического роста – 2015 [Текст] / М.Ф. Сычев, К.А. Гулин [и др.] ; под ред. В.А. Ильина. – Вологда : Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН, 2005.– 224 с.

117. Региональное природопользование: методы изучения, оценки и управления [Текст] / П.Я. Бакланов, П.Ф. Бровко, Т.Ф. Воробьева [и др.] ; под ред. П.Я. Бакланова, В.П. Каракина. – М. : Логос, 2002. – 160 с.

118. Рейтинговое агентство Standard&Poor's [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.standardandpoors.com>

119. Российские предприятия, имеющие сертификат FSC на лесопромышленное управление (Forest Management) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fsc.ru/Russia-03.html>

120. Российские предприятия, имеющие сертификат на отслеживание движения сертифицированной продукции (Chain-of-Custody) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fsc.ru/Russia_04.html

121. Россия в цифрах [Текст] : стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 255 с.

122. Рудзкий, А.Ф. Краткий очерк истории лесостроительства [Текст] / А.Ф. Рудзкий. – СПб., 1899. – 151 с.

123. Селименков, Р.Ю. Лесной комплекс: управление инновационным развитием [Текст] / Р.Ю. Селименков, П.М. Советов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. – 215 с.

124. Сертификация леса в Европе сегодня [Текст] : материалы семинара. – Лахти : Ассоциация лесной промышленности, 2000. – 130 с.

125. Системы управления лесным хозяйством в некоторых зарубежных странах северного полушария [Текст] // Лесное хозяйство за рубежом. – М. : ВНИИЦлесресурс, 2000. – Вып. 1–2. – 49 с.

126. Совещание по реализации инвестиционных проектов в лесопромышленном комплексе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tekhnodrev.ru/soveshchanie-po-realizatsii-investitsionnykh-proektov-v-lesopromyshlennom-komplekse>

127. Сосна, С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве [Электронный ресурс] / С.А. Сосна // Журнал российского права. – 2003. – № 2. – С. 14-24. – Режим доступа : <http://www.concession.ru>.

128. Сосна, С.А. О концепции общественного достояния [Текст] / С.А. Сосна // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 66.

129. Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности. 2007 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.

130. Статеева, Т.Н. Индикативное прогнозирование развития регионального лесопромышленного комплекса [Текст] : препринт / Т.Н. Статеева, А.С. Шулев, З.С. Миронова ; под ред. к.т.н. М.М. Полякова. – Вологда : Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН. 2000. – 59 с.

131. Стратегия развития лесного комплекса Вологодской области до 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.biointernational.ru/sites/default/files/Strategiya_Vologodskoy_oblasti_02_11_10_03.pdf

132. Татаркин, А.И. Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территории [Текст] / А.И. Татаркин, Д.С. Львов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1999. – С. 7-11.

133. Татаркин, А.И. Теоретические основы государственно-частного партнерства [Текст] / А.И. Татаркин, О.А. Романова, Ю.Г. Лаврикова // Бизнес, менеджмент и право : научно-практический экономико-правовой журнал. – 2009. – №1 (19).

134. Трансформация системы управления лесным хозяйством и ее экономическое обоснование [Текст] : отчет о НИР / Л.М. Чернякевич [и др.] ; МарГТУ. – Йошкар-Ола, 2001. – 279 с.

135. Трунов, Е.С. Управление древесными ресурсами в регионе [Текст] / Е.С. Трунов, Т.Н. Трунова. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 155 с.

136. Управление лесами в переходной экономике (опыт реформ в России и странах Балтии) [Текст] : учеб. пособие / А.П. Петров, А. Мелниш, А. Талияров [и др.]. – Пушкино : ООО «Техно-Лайт», 2001.– 159 с.

137. Устойчивость лесопромышленного комплекса Вологодской области в условиях рыночной стратегии его развития [Текст] : отчет о НИР / Т.В. Ускова, Т.Н. Трунова, И.А. Задумкин, З.С. Миронова. – Вологда, 2005.

138. Чернякевич, Л.М. К вопросу трансформации системы управления лесным хозяйством [Текст] / Л.М. Чернякевич // Лесной журнал. – 2002. – №4. – С. 128-132.

139. Чернякевич, Л.М. Организационно-экономические аспекты реформирования системы государственного управления лесами [Текст] / Л.М. Чернякевич // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – №1(16). – С. 46-51.

140. Чернякевич, Л.М. Организационно-экономические аспекты управления лесным хозяйством [Электронный ресурс] / Л.М. Чернякевич. – Режим доступа: <http://csfm.marstu.net/elearning/Chernyakevich/text/>

141. Чернякевич, Л.М. Принципы трансформации, система лесоправления и экономическая модель устойчивого развития лесного хозяйства [Текст] / Л.М. Чернякевич // Регионология. – 2005. – №1. – С. 143-155.

142. Чернякевич, Л.М. Реформирование структуры управления лесами Латвии / Л.М. Чернякевич // Лесной вестник. – 2002. – №4. – С. 195-198.
143. Чернякевич, Л.М. Структурные и экономические реформы системы государственного лесоуправления и ведения лесного хозяйства [Текст] : науч. изд. / Л.М. Чернякевич. – Йошкар-Ола : МарГТУ, 2004. – 260 с.
144. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора [Текст] / Л. Шарингер // Мир перемен. – 2004. – №2. – С. 13.
145. Шацкая, И. Концессия как форма государственно-частного партнерства в мировой практике [Текст] / И. Шацкая // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса : материалы конференции. – М., 2009.
146. Швиденко, А.З. Экологические проблемы перехода к устойчивому управлению лесами России [Текст] / А.З. Швиденко, С. Нильсон // Устойчивое лесопользование. – 2003. – № 1. – С. 7.
147. Шейнгауз, А.С. Лесной комплекс Хабаровского края: основные направления развития [Текст] / А.С. Шейнгауз. – Хабаровск : РИОТИП, 2001. – 256 с.
148. Шейнгауз, А.С. Переход к стратегии устойчивого управления лесами Дальневосточного экорегиона в XIX века [Текст] / А.С. Шейнгауз // материалы междунар. семинара, г. Хабаровск, 19–21 сентября 2000 г. – Хабаровск : Изд-во ХГТУ, 2000. – 147 с.
149. Экология и экономика природопользования [Текст] / под. ред. Э.В. Гирусова, В.Н. Лопатина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 519 с.
150. Экономика воспроизводства лесов [Текст] / М.Ф. Сычев, Р.Ю. Селименков, З.С. Миронова, А.И. Тукмачева. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. – 146 с.
151. Экономическое обоснование ставок платы за пользование лесными ресурсами Вологодской области [Текст] : информ.-аналит. записка / исп. М.Ф. Сычев, М.М. Поляков, А.С. Шулев. – Вологда, 2000. – 20 с.

152. Энциклопедический словарь: Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов [Текст] / общ. ред.: д.э.н., проф. В.И. Кушелин, д.э.н., проф., чл.-корр. РАН В.П. Чичканов. – М. : РАГС, 2004. – 744 с.

153. Amacher, G. Economics of forest resources / Gregory Amacher, Markku Ollikainen, Erkki A. Koskela. – Cambridge, Mass.: MIT Press, 2009. – XXIV, 397.

154. FSC-сертификация в России: практические решения [Текст] : пособие для работников лесной отрасли / Ю.А. Паутов, Д.П. Засухин, А.Н. Клочихин [и др.]. – Сыктывкар : Региональный некоммерческий фонд «Серебряная тайга», 2010. – 144 с.

155. India's love affair with public-private partnerships faces a stern test [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21568397-indias-love-affair-public-private-partnerships-faces-stern-test-rippp>

Научное издание

Миронов Алексей Викторович

Проблемы эффективности
государственного управления

**УПРАВЛЕНИЕ
ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Редакционная подготовка
Технический редактор
Компьютерный набор
Корректор

Л.Н. Воронина
Т.В. Попова
А.В. Миронов
Н.С. Киселева

Подписано в печать 25.12.2015.
Формат 70×108/16. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 15,1. Тираж 500 экз. Заказ № 103.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития
территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ИСЭРТ РАН
Тел. 59-78-10, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-339-2



9 785932 993392