



Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Управление лесохозяйственной деятельностью



Вологда • 2015

Алексей Миронов

**Управление лесохозяйственной
деятельностью**

«ИСЭРТ РАН»

2012

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

Миронов А. В.

Управление лесохозяйственной деятельностью /
А. В. Миронов — «ИСЭРТ РАН», 2012

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)

ISBN 978-5-93299-339-2

© Миронов А. В., 2012

© ИСЭРТ РАН, 2012

Содержание

Предисловие	7
Глава 1. Теоретико-методологические основы управления лесохозяйственной деятельностью	9
1.1. Особенности ведения лесохозяйственной деятельности	9
1.2. Теоретические основы организационно-экономических отношений в лесном хозяйстве	16
1.3. Отечественный и зарубежный опыт организации управления лесохозяйственной деятельностью	25
Конец ознакомительного фрагмента.	29

А. В. Миронов
Управление лесохозяйственной
деятельностью

© Миронов А. В., 2015

© ИСЭРТ РАН, 2015

* * *

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 лесоэксплуатационная 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 определения 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 самими 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 нарушения 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 деятельности 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).

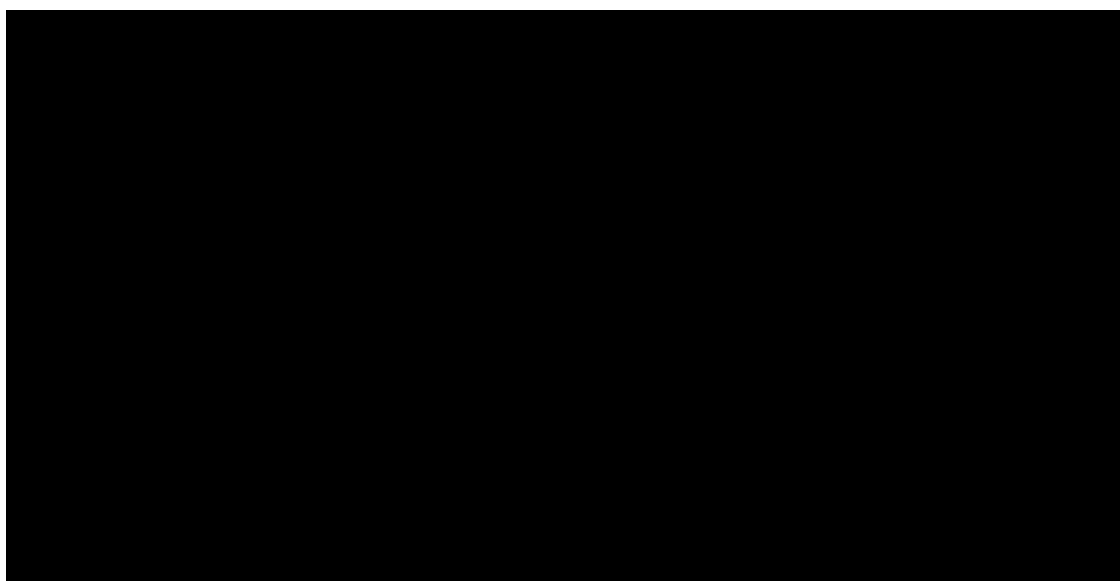


Рисунок 1. Категории и функции лесных ресурсов

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 лесоправлении 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 леса (государственное лесопользование, 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 лесопользования» (рис. 2).

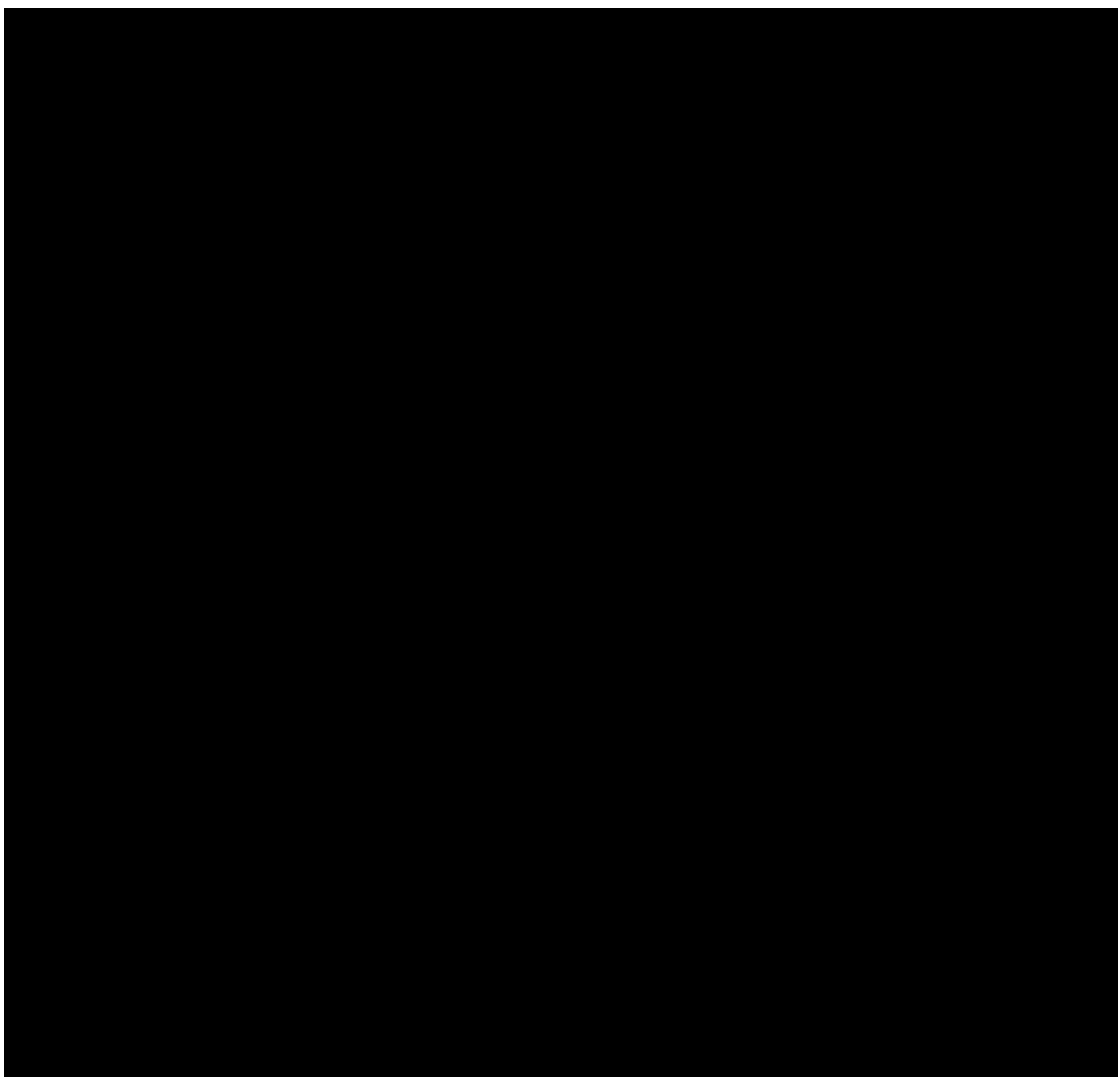


Рисунок 2. Концептуальная модель системы лесоправления по Л. М. Чернякевич

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, регламентирующих 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.

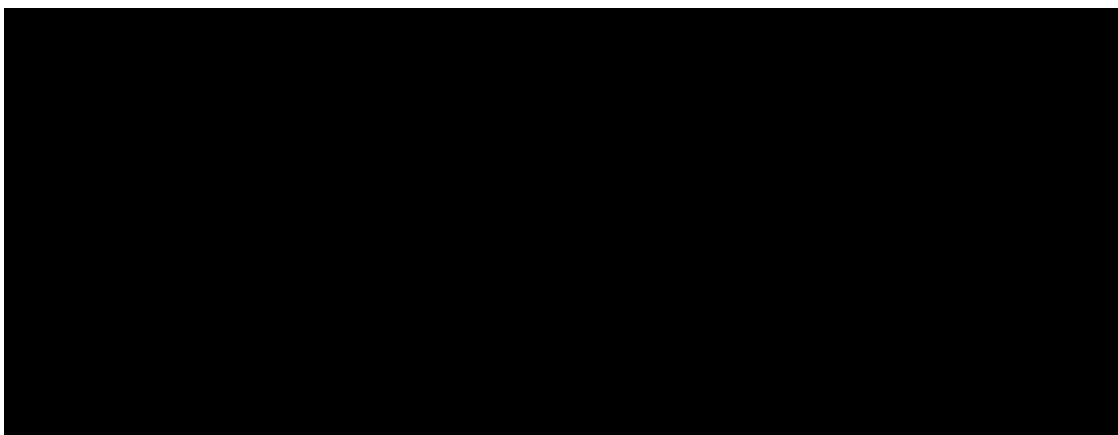


Рисунок 3. Система связей лесного законодательства в общей системе правового обеспечения

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 лесоправления 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 лесоправления, 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 семян, 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 [З•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.

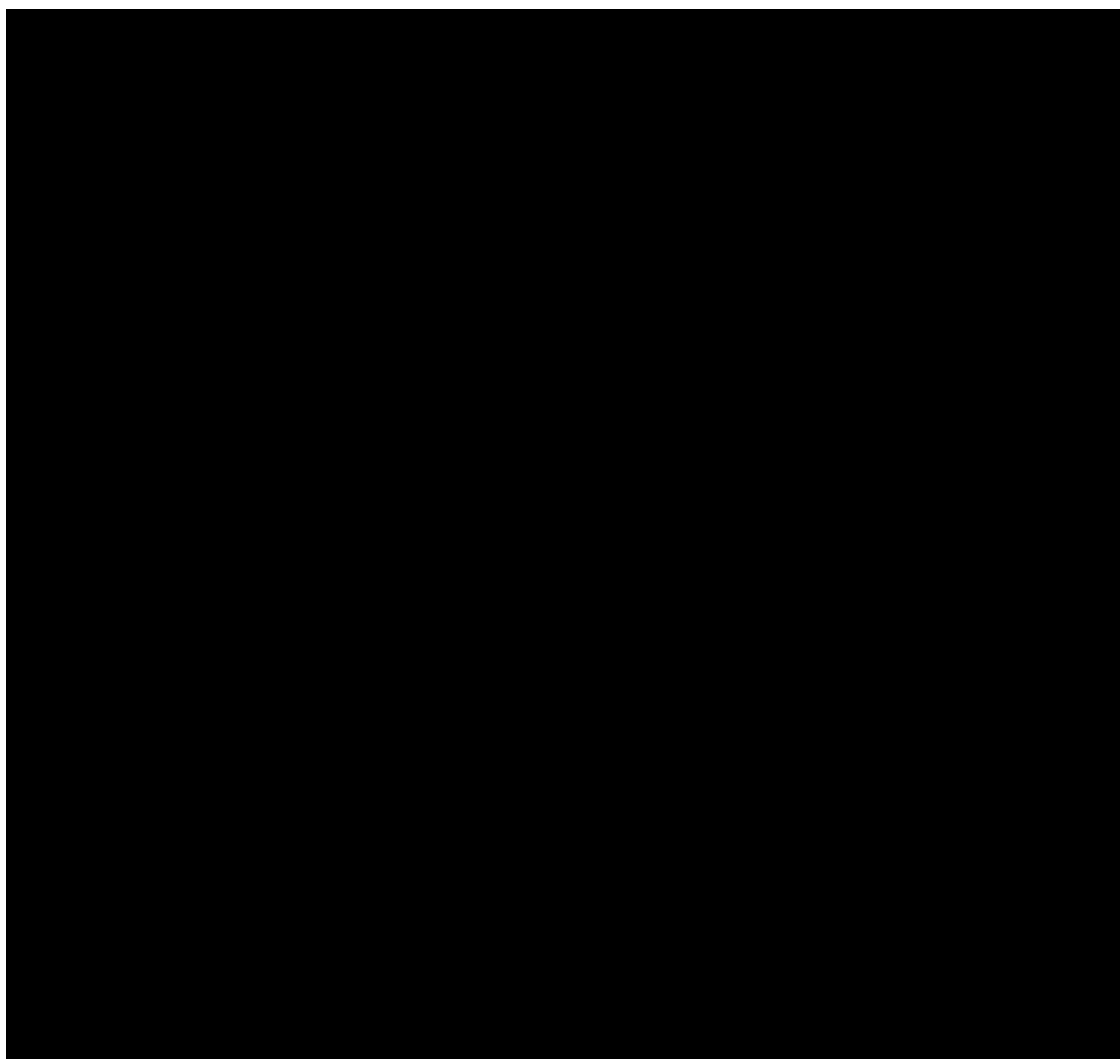


Рисунок 4. Схема экономического механизма государственного управления лесами РФ и хозяйством в них в законодательном поле Лесного кодекса 2006 г.

На основе проведенного анализа научно-теоретических основ управления лесным хозяйством мы полагаем, что формирование институциональных условий для эффективного развития лесохозяйственной деятельности в условиях 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 предвосхищаемого, 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, лесостроительство. 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 лесоправления в каждой стране динамичны. Они сформировались исторически под влиянием всего комплекса институциональных и лесозакономических 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 реформировавшемся 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 лесозакономическими 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 распространенные, хотя в последующем и сближающиеся, формы. Это – соглашение об управлении лесами и лицензии на объем 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 себя 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 высококорентабельном 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 обратной 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 ННПЛ, 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 отдельно.

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 добровольных 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.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.