

УДК 630*61

А. В. Неверов, В. П. Демидовец, Н. А. Лукашук
Белорусский государственный технологический университет

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ УСТОЙЧИВОГО ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ И ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Формирование высокоэффективного и эколого-ориентированного лесного хозяйства находится в русле общих тенденций развития национальной экономики, зрелости гражданского общества и состояния правовых отношений в государстве. Поэтому институциональная среда развития лесного хозяйства является определяющей, и те положительные преобразования, которые происходят в стране, создают благоприятные социально-экономические предпосылки для его будущего развития.

Институциональная модель устойчивого развития лесного хозяйства обеспечивает:

- целостность системы лесоуправления и ее финансовую независимость от хозяйственной деятельности в лесу;
- развитие субконтрактных отношений на конкурсной основе между собственником ресурсов (заказчиком) и исполнителем (подрядчиком) лесозаготовительных и (или) лесохозяйственных работ;
- формирование системы коммерческих отношений с ориентацией на право владения государством конечной продукцией из его ресурсов;
- недопущение злоупотреблений ресурсного характера со стороны специального лесопользования.

Преобразования системы управления лесным хозяйством Беларуси выражают интересы лесного управления как института сохранения и воспроизводства лесной собственности и обеспечивают экономические условия для развития лесного бизнеса. Главным в данном аспекте является экономическая (финансовая) независимость института лесоуправления и адекватная институциональная база его превосходства над другими видами деятельности в лесу.

Ключевые слова: лесное хозяйство, институциональные основы, организационная структура, лесоуправление, лесопользование.

A. V. Neverov, V. P. Demidovets, N. A. Lukashuk
Belarusian State Technological University

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR SUSTAINABLE FOREST GOVERNANCE

Formation of highly efficient and eco-oriented forestry is in line with the general trends in the development of the national economy, the maturity of the civil society and the state-legal relations in the state. Therefore, the institutional environment is decisive in forest development, and the positive changes that occur in the country, create favorable socio-economic conditions for its future development. Institutional model of sustainable forestry provides: the integrity of the forest management system and its financial independence from economic activities in the forest; development of subcontracting on a competitive basis between the owner (the customer) and the executor (contractor) in logging and (or) forestry activities; formation of a system of commercial relations with a focus on state ownership of its resources; prevent resource abuses from special forestry. Conversions of forest governance in Belarus represent by the interests of forest governance as an institution of preservation and reproduction of forest ownership and provide economic conditions for the development of the forestry business. Central to this aspect is economic (financial) independence of the Institute of Forest Governance and adequate institutional framework of its superiority over the other activities in the forest. Reforming the organizational structure of forest governance must be based on a combination of the principle of commercialization of economic activity in the forest (and on the basis of the forestry business) and the principle of financial independence and institutional benefits of forest management (over commercial activities in the forest).

Key words: forestry, institutional framework, organizational structure, forest management, forest governance, forestry.

Введение. Формирование высокоэффективного и эколого-ориентированного лесного хозяйства находится в русле общих тенденций

развития национальной экономики, зрелости гражданского общества и состояния правовых отношений в государстве. Поэтому институ-

циональная среда развития лесного хозяйства является определяющей, и те положительные преобразования, которые происходят в стране, создают благоприятные социально-экономические предпосылки для его будущего развития.

Основная часть. Экономика Беларуси по своему политическому устройству и теоретическому базису есть экономика институционального типа с сильным государственным сектором и огромным потенциалом для развития предпринимательства.

Лесное хозяйство Республики Беларусь как сектор национальной экономики интегрирует в себе две взаимосвязанные, но принципиально разные экономики: экономику лесопромышленного производства; экономику лесохозяйственного производства.

Первая экономика входит в классическую экономику промышленности и подчиняется ее общим тенденциям (закономерностям), вторая экономика по своей сути есть экономика лесоводства со специфической продукцией и системой экономических (рентных) отношений.

Согласно Программе развития промышленного комплекса Республики Беларусь, система качественных целевых индикаторов включает рентабельность продаж, валовую добавленную стоимость, материалоемкость, импортуюемость, удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции, долю валовой добавленной стоимости в объеме промышленного производства.

Представленная (принятая) система индикаторов выражает интересы устойчивого развития экономики, структурирует ее в направлении инновационного роста и экологизации производства.

Вышеуказанные ориентиры преобразовательных процессов являются актуальными и для лесопромышленного сектора страны, в частности для лесопромышленного производства лесного хозяйства.

На данном этапе в экономике лесного хозяйства происходят существенные изменения рыночного характера, формирующие конкурентную среду и адекватные условия для роста эффективности производства.

Опыт развитых зарубежных стран свидетельствует об общей тенденции постепенного перехода от государственного управления лесным хозяйством к государственному управлению лесами, от прямого управления отраслью к ее косвенному экономическому регулированию.

Разделение функций государственного управления лесами и функций хозяйствования в лесу – важная политическая задача, решение которой меняет систему экономических отно-

шений отрасли, минимизирует в системе хозяйствования злоупотребления ресурсного характера, дает развитие частной инициативе и определяет более эффективный путь развития лесного хозяйства.

В мире существует множество вариантов развития лесного хозяйства, и каждый из них, учитывая общие положения управления, исходит из местных традиций, уровня культуры и ценностных ориентиров нации.

В экономически развитых лесных странах преобразование систем управления государственными лесами и лесным хозяйством идет (учитывая нормативно-правовую культуру и зрелость политических отношений) в направлении ослабления административного влияния государства на хозяйственные процессы в лесу и укрепления функционирования двух взаимосвязанных подсистем: институциональной (управление лесами как собственностью) и подинституциональной (управление хозяйственными процессами).

Первую подсистему представляет лесная государственная служба (законодательно-нормативная инициатива, функции надзора и контроля).

Вторую подсистему представляют лесные государственные и (или) лесные частные компании, которым государство делегировало право лесопользования с целью осуществления всего комплекса заготовительных и лесохозяйственных работ для извлечения соответствующей выгоды.

Обобщая опыт разработки и реализации сценариев развития лесного хозяйства во многих странах (Германия, Польша, Финляндия, Украина), а также опираясь на предложения белорусских ученых и практиков, определим наиболее приемлемые для условий Беларуси организационные модели, которые обеспечат [1]:

- целостность системы лесопользования и ее финансовую независимость;
- развитие субконтрактных отношений на конкурентной основе между собственником ресурсов (заказчиком) и исполнителем (подрядчиком) лесозаготовительных и (или) лесохозяйственных работ;
- формирование системы коммерческих отношений с ориентацией на право владения государством конечной продукцией из его ресурсов;
- недопущение злоупотреблений ресурсного характера со стороны специального лесопользователя, независимо от его ведомственной принадлежности.

Первая модель: лесхоз как коммерческая организация (унитарное предприятие) (рис. 1).

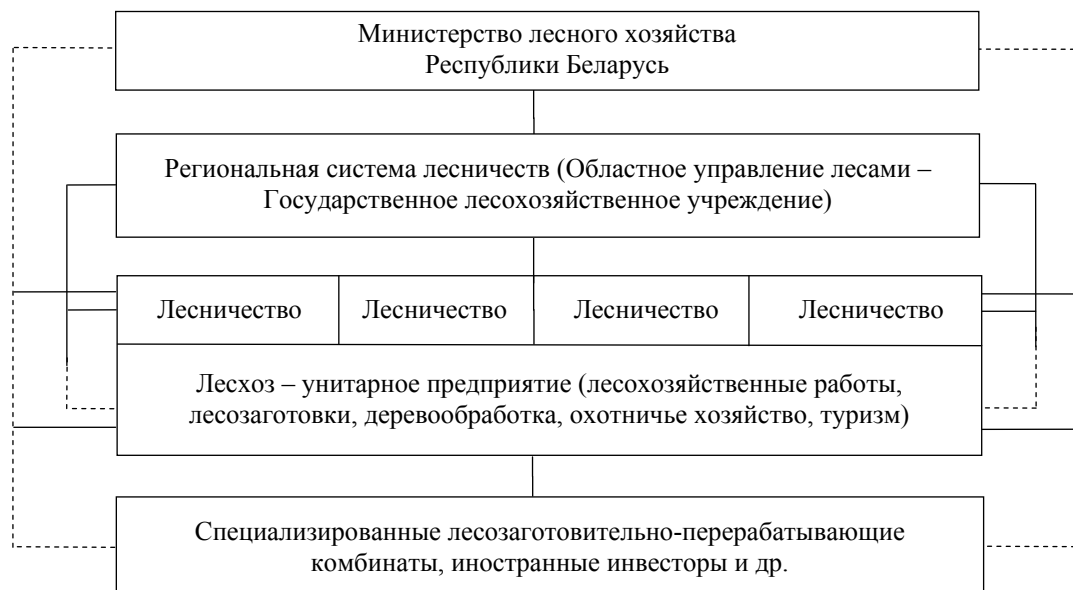


Рис. 1. Предлагаемая организационная модель управления лесным хозяйством (первая модель)

Лесхоз как государственное унитарное комплексное предприятие на основе договорных отношений с организацией лесопользования выполняет весь комплекс лесохозяйственных и лесозаготовительных работ на принципах самофинансирования и коммерческого интереса. На основе субконтрактных отношений с организационными структурами лесопользования параллельно развиваются частные коммерческие предприятия. Лесничество как основное низовое звено системы лесопользования выходит из состава и административного влияния лесхоза как юридического лица и входит в состав другого юридического лица, выполняющего функцию лесопользования – государственного лесохозяйственного объединения (ГЛХО), созданного на базе ГПЛХО. Управление производственными функциями для государственного лесохозяйственного объединения исключается. Оно готовит всю инфраструктуру договорных и платных отношений и осуществляет контракт на выполнение работ за счет доходов от лесопользования и, при необходимости, бюджетных средств. За ГЛХО закрепляется право собственности на заготовленную продукцию, оно также осуществляет реализацию всех договоров, выставление счетов-фактур, получение надлежащих платежей, формирует конкурентную среду. Возглавляет систему лесопользования Министр лесного хозяйства.

Вторая модель: лесхоз как некоммерческая организация (учреждение) (рис. 2).

Лесхоз выполняет все виды некоммерческой деятельности (комплекс лесохозяйственных мероприятий, за исключением рубок коммерческого характера), которая совмещается с функцией лесопользования. Из состава лесхоза

выделяются чисто коммерческие виды производств – лесозаготовка и деревообработка, на базе которых формируются юридически самостоятельные государственные и частные структуры. При данном варианте могут развиваться как субконтрактные, так и арендные отношения между структурой лесопользования, лесхозом и государственными частными промышленными организациями.

По мере развития субконтрактных отношений и соответствующей инфраструктуры некоммерческие хозяйственные функции переходят лесопромышленным организациям, которые трансформируют в государственные унитарные комплексные лесохозяйственные предприятия, выступающие структурным подразделением ГПЛХО. Параллельно развиваются частные структуры, которые на конкурсной основе выполняют для ГПЛХО лесозаготовительные и лесохозяйственные услуги. За лесхозом как за системой лесничеств закрепляется только функция лесопользования. Система Министерства сохраняется: она выполняет ту же функцию, что и в первой модели – управление лесами и лесными ресурсами, а также регулирование отношений устойчивого лесопользования.

Учитывая исторический опыт ведения лесного хозяйства Беларуси, можно сделать вывод о том, что скорость развития по второй модели, возможно, будет выше, а следовательно, быстрее будет достигнута поставленная цель экономических преобразований. Но последнее слово за практикой.

Третья модель: адекватная функциональному типу управления новая организационная структура (рис. 3).



Рис. 2. Предлагаемая организационная модель управления лесным хозяйством (вторая модель)

1. Государственное (национальное) лесное агентство. Основная функция – государственный контроль и государственное управление лесами. Акцент – на экологию и экономику.

2. Белорусское государственное лесное предприятие (Белгослес). Основная функция – хозяйственное управление лесами и лесными ресурсами. Низовое звено – лесхоз (как система лесничеств). Акцент – на экономику и экологию.

3. Белорусская лесная компания. Функционирует на основе государственно-частного партнерства. Основная функция – хозяйствование в лесу. Акцент – на экономику.

4. Общественный орган. Основная функция – общественный контроль. Акцент – на баланс интересов.

В целях совершенствования действующей структуры управления лесным хозяйством Государственной программой развития лесного хозяйства РБ на 2011–2015 гг. предусматривалось проведение эксперимента в течение этого времени. В каждой области на базе одного из лесхозов предполагалось формирование новой организационной структуры, основанной на разделении (экономической самостоятельности) лесохозяйственного и лесопромышленного производств и образовании обособленных структурных подразделений с правом юридического лица на правах филиала. К 2015 г. в составе лесхозов предполагалось создать 180 структурных самостоятельных подразделений на базе действующих мастерских лесозаготовительных участков. Эти структурные образования кроме выполнения лесозаготовительных работ на контрактной основе могут выполнять и лесохозяйственные работы.

В данной организационной структуре основным звеном системы лесопромышленного управления становится лесничество, которое согласно эксперименту освобождается от заготовки древесины по главному пользованию и становится структурным подразделением по охране, защите леса и контролю за соблюдением лесного законодательства. Таким образом, организационные преобразования в системе управления лесным хозяйством идут по второй модели.

В перспективе лесничеству необходимо полностью освободиться от лесозаготовительных функций, связанных с коммерческим характером деятельности, и развивать свои экономические интересы на основе рентных отношений и контрактно-договорной системы ведения лесного хозяйства. При таком сценарии развития лесхоз трансформируется в организационную структуру лесного управления (лесопромышленного) с собственными финансовыми интересами. Эти интересы выражает система платного лесопользования – рыночная (таксовая) стоимость расчетной лесосеки, другие виды платных поступлений.

Представленные преобразования системы управления лесным хозяйством Беларуси выражают интересы лесного управления как института сохранения и воспроизводства лесной собственности и обеспечивают экономические условия для развития лесного бизнеса. Главным в данном аспекте является экономическая (финансовая) независимость института лесопромышленного управления и адекватная институциональная база его превосходства над другими видами деятельности в лесу.



Рис. 3. Предлагаемая организационная структура управления лесным хозяйством (третья модель)

При благоприятном развитии по одной из вышеназванных моделей могут быть созданы необходимые предпосылки для осуществления коренной реорганизации системы управления лесным хозяйством и перехода от отраслевого к функциональному типу управления.

Заключение. Формирование институциональных основ устойчивого развития лесного хозяйства обуславливает необходимость укрепления функции управления лесами как собственностью и ослабления административного влияния государства на хозяйственные процес-

сы в лесу, одновременно создаются условия для эффективного развития лесного бизнеса на основе контрактных и арендных отношений.

Реформирование организационной структуры управления лесным хозяйством необходимо осуществлять на основе сочетания принципа коммерциализации хозяйственной деятельности в лесу (и на его основе развития лесного бизнеса) и принципа финансовой самостоятельности и институционального преимущества системы лесопользования (над коммерческой деятельностью в лесу).

Литература

1. Лесное управление / А. В. Неверов [и др.]; под общ. ред. А. В. Неверова. Минск: Пачатковая школа, 2014. 400 с.

References

1. Neverov A. V., Shkarubo A. D., Lukashuk N. A., Kireev V. V., Vasil'yeva T. V., Demidovets V. P., Ravino A. V., Neverov D. A., Ermonina I. V., Dubanov V. A., Varapaeva O. A. *Lesnoe upravlenie* [Forest Governance]. Minsk, Pachatkovaya Shkola Publ., 2014. 400 p.

Информация об авторах

Неверов Александр Васильевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и экономики природопользования. Белорусский государственный технологический университет (220006, г. Минск, ул. Свердлова, 13а, Республика Беларусь). E-mail: neverov2007@tut.by

Демидовец Виктор Павлович – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и экономики природопользования. Белорусский государственный технологический университет (220006, г. Минск, ул. Свердлова, 13а, Республика Беларусь). E-mail: demvik2010@yahoo.com

Лукашук Наталья Анатольевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента и экономики природопользования. Белорусский государственный технологический университет (220006, г. Минск, ул. Свердлова, 13а, Республика Беларусь). E-mail: lukashuk@belstu.by

Information about the authors

Neverov Aleksandr Vasil'yevich – D. Sc. Economics, Professor, the Head of the Department of Management and Nature Management Economics. Belarusian State Technological University (13a, Sverdlova str., 220006, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: neverov2007@tut.by

Demidovets Victor Pavlovich – Ph. D. Economics, Associate Professor, the Department of Management and Nature Management Economics. Belarusian State Technological University (13a, Sverdlova str., 220006, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: demvik2010@yahoo.com

Lukashuk Natal'ya Anatol'yevna – Ph. D. Economics, Associate Professor, the Department of Management and Nature Management Economics. Belarusian State Technological University (13a, Sverdlova str., 220006, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: lukashuk@belstu.by

Поступила 02.03.2015