

ЭКОНОМИКА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

УДК 630*6

А. В. Неверов, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой (БГТУ);
Б. Н. Желиба, доктор экономических наук, профессор (МИУ);
В. П. Демидовец, кандидат экономических наук, доцент (БГТУ)

ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассмотрены проблемы формирования государственной лесной политики и построения эколого-экономического механизма устойчивого развития лесного хозяйства Республики Беларусь. В рамках проведенных исследований дано определение сути лесной политики, миссии и стратегической цели развития лесохозяйственных учреждений, на основании которых предлагается совершенствовать основные структурные элементы нового эколого-экономического механизма устойчивого лесопользования: системы планирования, финансирования, ценообразования и лесного налогообложения. Институциональные преобразования в лесном хозяйстве учитывают дальнейшую коммерциализацию лесхозов и предполагают развитие системы экологоориентированного лесного менеджмента.

The article deals with the problems of forming national forest policy and the construction of ecological and economic mechanism for sustainable forest management in the Republic of Belarus. In the research we define the essence of the forest policy, mission and strategic goals of forestry enterprises, on the basis of which is proposed to improve the basic structural elements of the new ecological and economic mechanism for sustainable forest management: planning, financing, pricing, and forest taxation. Institutional reforms in the forestry account for the further commercialization of forestry and suggest the development of environmental forest management.

Введение. Коренные изменения в современном мире активизируют институциональные преобразования системы государственного лесного хозяйства в направлении коммерциализации лесхозов и повышения их уровня доходности, что, соответственно, требует выработки эколого-экономического механизма устойчивого природопользования. Решение этой проблемы очень актуально для лесохозяйственной отрасли, которая не только формирует предпосылки для устойчивого развития всего лесного комплекса страны, но и выполняет важные экономические (лесовыращивание и поставка древесины на внутренний и внешний рынок), социальные (занятость населения и развитие сельских регионов) и экологические (водоохранные, почвозащитные, рекреационные и др.) функции.

Основная часть. При разработке нового эколого-экономического механизма устойчивого лесопользования наиболее важной проблемой является четкое определение на государственном уровне принципиальных положений лесной политики и обоснование стратегических целей деятельности государственных учреждений лесного хозяйства. При определении целей устойчивого инновационного развития лесного хозяйства следует исходить из общих преду-

ждений П. Друкера, который рассматривал инновации как «технологии воспроизводства новых знаний» [1].

В самом общем виде инновация – это изменение самого человека, его критическое отношение к себе на основе принятых им ценностей. Поэтому формирование новой лесной политики и стратегии развития лесного хозяйства также предполагает изменение существующей системы ценностных отношений в отрасли и применяемых технологий лесного менеджмента.

Основные ориентиры стратегического характера, имеющие самое непосредственное отношение к лесам и лесному хозяйству, заложены в таких документах международного уровня, как «Повестка дня на XXI век», «Конвенция о биоразнообразии», «Принципы ведения лесного хозяйства» [2]. Вышеназванные документы пронизывает одна генеральная идея – формирование стабильных (устойчивых) лесных экосистем, повышение эколого-экономического потенциала лесов. Для разработки лесной политики государства, определения ее конкретных целей существенное значение имеют Лесной кодекс Республики Беларусь, Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2020 г., Кон-

цепция и Стратегический план развития лесного хозяйства до 2015 г., Концепция развития лесного комплекса, которые выражают основные идеи и направления развития лесного хозяйства, а также систему мер по их достижению.

Вместе с тем следует признать: системное обоснование лесной политики в Республике Беларусь и механизм ее реализации до настоящего времени отсутствуют, что снижает потенциальные возможности лесного хозяйства и требует проведения научных изысканий в этой области. При разработке нового эколого-экономического механизма управления лесным хозяйством важно обеспечить стабильность источников финансирования устойчивого развития лесохозяйственного комплекса.

Лейтмотивом лесной политики является формирование такой системы ценностей, которая отвечает долгосрочным целям развития лесного хозяйства. Лесная политика призвана обеспечить новое качество развития лесного хозяйства и определить основополагающие принципы, обеспечивающие это развитие. Эпоха утилитарного использования лесов уходит в прошлое. На смену ей приходит другая эпоха – экологическая, утверждающая новые ценности во взаимодействии общества и природы. Данное обстоятельство меняет концептуальную линию построения лесной политики и структурирует ее содержание в интересах устойчивого развития.

Концептуальная схема формирования лесной политики и стратегии развития лесного хозяйства, а также ее структурные элементы отражены на рис. 1.



Рис. 1. Формирование лесной политики

Лесная политика – это выбор идеологии, стратегии и основополагающих принципов ус-

тойчивого инновационного развития лесного хозяйства, материализованных соответствующей системой мероприятий, ценностей и мотиваций [3].

Построение лесной политики исходит из действия следующих принципов [4]:

- постоянства, неистощительности и относительной равномерности лесопользования;
- сохранения биологического, генетического, видового и ландшафтного разнообразия лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала;
- воспитание людей в духе бережного отношения к лесу как важной составной части национального богатства страны;
- усиление экономической и социальной значимости лесного хозяйства.

Лесная политика по своему содержанию есть эколого-экономическая политика, формирующая систему устойчивого природопользования на основе институционального механизма трансформации экономических интересов субъектов хозяйствования в эколого-экономические интересы общества.

Структурными элементами лесной политики являются миссия лесного хозяйства, его стратегические цели и задачи.

Миссия лесного хозяйства – устойчивое воспроизводство лесных ресурсов в системе удовлетворения разнообразных потребностей настоящего и будущих поколений, формирование имиджа Республики Беларусь как страны высокой экологической и национальной культуры, обеспечение развития социально-экономической инфраструктуры сельской местности, повышение социальной ответственности лесного хозяйства за красоту белорусской земли.

Стратегическая цель развития лесного хозяйства – формирование высокопродуктивных и устойчивых лесов, многоцелевой и комплексной системы хозяйствования на основе роста общей и профессиональной культуры работников лесного хозяйства, повышения его экономической самостоятельности и доходности в условиях перехода национальной экономики к ценностям постиндустриального общества и опережающего инновационного развития сферы услуг.

Стратегические задачи лесного хозяйства:

- структурные преобразования отрасли и связанная с ними реорганизация финансовых потоков, обеспечивающих функционирование системы управления лесами и хозяйственную деятельность в них;
- инновационный путь развития, основанный на формировании системы устойчивого лесопользования, диверсификации хозяйственной деятельности в лесах и расширении инфраструктурных услуг лесного хозяйства как соци-

ального и экологического продукта национальной экономики.

Институциональными особенностями формирования лесной политики и стратегии устойчивого развития лесного хозяйства сегодня являются:

- исключительная собственность государства на леса и лесные земли;
- превосходство института государственной собственности на леса над институтом коммерциализации и рыночных интересов субъектов хозяйствования в лесах;
- многообразие «невесомых» полезностей леса (положительные внешние эффекты, не опосредованные рынком);
- интернализация и трансакция внешних эффектов.

Леса – это важная составляющая национального богатства страны, но не национального продукта. В отрасли занято всего 33 тыс. человек (0,7% занятых в экономике), но она обладает 50% экологического капитала республики и 20% природного капитала. Именно поэтому в стране имеется важный государственный институт – Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь, которое нужно институционально укреплять, а не расшатывать, в том числе и некоторыми скороспелыми рекомендациями рыночного типа. В рамках новой лесной политики надо развивать лесной бизнес, но не в ущерб институциональному лесному хозяйству, а на его основе.

Поэтому наиболее насущной из всех первоочередных проблем развития лесного хозяйства является проблема институционального переустройства самого лесного хозяйства как отрасли национальной экономики, обладающей не только весомыми запасами древесных и недревесных ресурсов, но и значительными положительными внешними эффектами, которые не опосредуются рынком, но играют исключительную и всевозрастающую во времени инфраструктурную роль в развитии общества.

Правильный выбор направлений преобразований лесного хозяйства особенно актуален в настоящее время, когда стратегия развития отрасли справедливо связывается с интересами рыночной экономики, формированием эффективной конкурентной среды хозяйствования, но незаслуженно игнорирует механизмы достижения социально-экологических целей общества.

В данном контексте необходимо проводить институциональное различие между лесным хозяйством и лесным бизнесом.

Лесное хозяйство – это отрасль природного строительства в составе национальной экономики, оказывающая услуги по воспроизводству

древесного запаса как средства производства разнообразных продуктов и полезностей леса.

Лесной бизнес – это экономическая система, связанная с использованием ограниченных ресурсов леса на основе коммерческого интереса и максимизации предпринимательского дохода (прибыли).

Лесной бизнес выступает как финансово-экономический инструмент развития лесного хозяйства рыночного типа, но далеко не исчерпывает собой лесное хозяйство как сложный социально-экономический организм, цель которого удовлетворение ресурсных потребностей на основе воспроизводства лесного капитала – структурного элемента национального богатства, в котором экологическая составляющая начинает играть заметную роль.

Формирование стратегических целей развития лесного хозяйства – это обоснование целей сложной эколого-экономической системы, в которой экологическая и экономическая составляющие имеют одинаковую значимость.

Современная система управления интегрирует цели как уровни эффективности ведения лесного хозяйства и в практическом аспекте выражается с помощью приращения общепризнанных показателей продуктивности лесов (запас древесины на 1 га, годовой прирост древесины на 1 га в натуральном и стоимостном выражении) и показателей интенсивности лесопользования (реализация древесины с 1 га за год в натуральном и стоимостном выражении) с учетом экологического фактора, т. е. соблюдения принципа долгосрочности и надежности результатов в достижении поставленных стратегических задач.

В практическом плане представленная система целевых показателей вполне привлекательна, но не до конца корректна и актуальна. Она сформирована в традиционном ключе и ориентирует в основном экономические интересы роста доходности отрасли, не затрагивая институциональные изменения экологоориентированного развития лесного хозяйства.

Определенная некорректность связана с тем, что цели формируются не с позиции удовлетворения потребностей, их структуризации и субординации с учетом повышения значимости социально-экологических функций лесов, а с точки зрения общих положений эффективности функционирования экономической системы.

Целью лесного хозяйства как эколого-экономической системы является достижение не самой эффективности, а уровня удовлетворения социально-экологических потребностей при максимально возможной экономической эффективности функционирования субъектов хозяйствования.

Экологический фактор проявляется как:

1) ограничение на хозяйственную деятельность с помощью нормы и режима природопользования, обуславливая потерю части экономического эффекта – сырьевой функции леса – и связанную с ней добавленную стоимость использования лесных ресурсов как источника материальных благ;

2) расширение инфраструктурной роли лесного хозяйства, вызывая дополнительные затраты на воспроизводство социальных функций леса и сохранение биоразнообразия;

3) достижение положительного внешнего эффекта, не имеющего явно выраженного стоимостного выражения, но обеспечивающего повышенную комфортность территории как инфраструктурного эффекта общества;

4) дополнительный доход, образующийся на уровне субъектов хозяйствования, использующих экологический ресурс в коммерческих целях.

Удовлетворение новой экологической потребности без ущемления удовлетворения «старой» потребности возможно только на основе роста эффективности экономики.

Расширение полезности сырораствующего леса увеличивает его ценность, которая благодаря контрактным (арендным) отношениям формирует дополнительные доходы лесного хозяйства.

При такой организации лесопользования лесной капитал начинает приносить доходы не только в виде ежегодной лесоэкономической ренты, но и в виде ежегодной экологической ренты, выражающей экономическую ценность

сырораствующего леса как основы экологических эффектов.

Институциональная структуризация системы управления лесным хозяйством в рамках новой лесной политики отражена на рис. 2.

Право государственной собственности на леса выражает система лесоуправления, низовым звеном которой является лесничество. Лесничество выходит из состава и административного влияния лесхоза как юридического лица и входит в состав другого юридического лица – государственного лесохозяйственного объединения, созданного на базе ГПЛХО.

В условиях многоотраслевой системы лесного хозяйства и с учетом возрастающей эстетической роли лесов и всей ландшафтной архитектуры в жизни белорусского общества наиболее приемлемой организационно-правовой формой хозяйствования в лесу должно стать государственное унитарное предприятие (лесхоз), функционирование которого основано на коммерческом интересе и контрактных отношениях с государственным учреждением лесного хозяйства – региональными системами лесничеств.

Сохранение и приумножение лесной собственности неотделимо от системы лесохозяйственных мероприятий, включая рубки ухода и рубки главного пользования, которые в коммерческих условиях материализуют функцию воспроизводства государственной лесной собственности. Прима́т лесоводства над всеми иными видами коммерческой деятельности является определяющим принципом хозяйствования в лесу.



Рис. 2. Предлагаемая схема управления лесным хозяйством Беларуси

Не процесс коммерциализации должен диктовать свои условия классическому лесному хозяйству (лесоводству), а интересы последнего обязаны определять стратегию и тактику деятельности лесхозов. Организационной основой решения этой проблемы должно стать лесничество. В этой связи целесообразно изменить финансово-организационный статус лесничества, повысить его экономическую самостоятельность и ответственность.

В процессе институциональных преобразований необходимо располагать не упрощенной схемой перехода к финансовой самостоятельности лесхозов (опираясь на баланс расходов и доходов, связанных с лесовыращиванием и лесопользованием или экономической целесообразностью отчуждения неэффективной промышленной деятельности), а системой менеджмента устойчивого социально-экономического и экологического развития лесного хозяйства, основанной на реализации его миссии, стратегических и тактических целей. Здесь необходим межотраслевой государственный подход.

При формировании нового эколого-экономического механизма устойчивого лесопользования предполагаются изменения в действующей системе планирования и финансирования лесного хозяйства.

В качестве основных показателей планирования, выражающих суть эколого-экономических процессов устойчивого лесопользования, рекомендуются следующие:

- модальная (эталонная) продуктивность насаждений;
- нормативная продуктивность лесов лесничества, лесхоза;
- денежное выражение безубыточной расчетной лесосеки;
- денежное выражение фактической расчетной лесосеки;
- соотношение среднего прироста и размера лесопользования;
- затраты коммерческого и некоммерческого характера;
- коммерческий и некоммерческий (экологический) продукт;
- доходность лесного хозяйства;
- коэффициент соотношения заработной платы работника лесного хозяйства к средней заработной плате по республике.

Новая институциональная система управления лесным хозяйством обуславливает необходимость изменения финансовых отношений в отрасли. Одни финансовые потоки выражают интересы института государственной собственности на леса (в лице лесничеств и их объединений) в виде формирования рентного лесного дохода и бюджетного финансирования. Другие

финансовые потоки связаны с коммерческой деятельностью лесхоза как унитарным государственным предприятием, имеющим своей целью получение прибыли и дохода. Материальная основа финансовых потоков лесничеств – расчетная лесосека и уровень ее безубыточности, трансакции, связанные с лесопользованием. Материальная основа финансовых потоков лесхозов – реализуемая на рынке продукция и различные виды услуг. Институциональные изменения усиливают финансовую базу системы лесопользования.

Материальной основой устойчивого финансирования лесного хозяйства в рыночных условиях хозяйствования является механизм платного многоцелевого лесопользования. Система платежей за пользование лесными ресурсами должна носить сугубо адресный характер, доходы должны поступать на расчетный счет региональной системы лесничеств государственного лесохозяйственного объединения (ГЛХО) и контролироваться Министерством лесного хозяйства Республики Беларусь как исполнительным органом государственной власти. В системе платежей, наряду с традиционными лесными таксами, должны найти отражение новые виды платежей за использование экологических ресурсов леса, отвечающие рыночному содержанию лесопользования.

Система новых финансовых отношений лесохозяйственного производства формируется на основе:

- таксовой стоимости расчетной лесосеки;
- соотношения расчетной и безубыточной экологоориентированной лесосек;
- обоснования нормы бюджетного финансирования расходов на проведение лесохозяйственных мероприятий;
- определения размера лесной дифференциальной ренты;
- определения размера арендной платы по видам лесного пользования;
- стоимостной оценки экологической ценности лесов;
- соотношения бюджетных средств и экологической ценности лесов;
- сопоставления реальных рентных доходов от лесопользования и фактических затрат на ведение лесного хозяйства [5, 6].

Кроме развития новых финансовых отношений, следует иметь в виду, что лесное хозяйство – важный социальный фактор развития сельских регионов белорусской провинции. Не отрицая важности традиционных направлений лесопользования и выгод лесного хозяйства, в условиях актуализации перехода белорусского общества в постиндустриальное развитие, индикатором которого, как известно, является ускоренное раз-

витие сферы услуг, лесное хозяйство становится важным структурным элементом развития сельской местности. В то же время социально-экономическое развитие регионов оказывает свое прямое влияние на состояние социальной среды работников лесного хозяйства.

С возрастанием процессов депопуляции сельского населения (численность сельских жителей к 2015 г. сократится на 25% по сравнению с 2011 г.) увеличивается социальная стабилизирующая роль лесного хозяйства, особенно в отношении неустойчивых с позиции демографической безопасности регионов – слабоурбанизированных регионов Центральной Беларуси, территории Приозерья, природно-рекреационного и аграрно-экстенсивного профиля.

Постиндустриальное направление развития лесного хозяйства, выполняя роль важного элемента инфраструктуры сельской местности, следует связывать с туристическим продуктом, сетью туристско-рекреационных услуг, строительством ландшафтных усадеб и их инфраструктурным обустройством, охотой и т. п. В данном аспекте представляется целесообразным изучить возможность развития торговых услуг и создания фирменных магазинов на основе смешанных форм собственности, включая интеграционные процессы с потребительской кооперацией.

Ресурсные возможности постиндустриального развития лесного хозяйства позволяют прогнозировать целесообразность интеграции лесного хозяйства с другими отраслями национальной экономики, и прежде всего сельским хозяйством, его «местными интересами» и потребкооперацией.

Заключение. До настоящего времени в нашей стране отсутствует официально принятая лесная политика. Лесная политика наряду с лесным кодексом – важный нормативный документ, актуализация разработки которого определяется необходимостью решения современных и будущих проблем развития лесного хозяйства.

Основные проблемы развития лесного хозяйства дифференцируются по следующим направлениям: институциональные; экологические; социальные; экономические.

Наиболее важная проблема – это проблема институционального порядка, вбирающая в себя как общие (отношения собственности, куль-

тура), так и специфические (организационная структура управления, целостность и неделимость отрасли, трансформация отрасли из сырьевой в инфраструктурную, новая система экономических отношений) проблемы развития лесного хозяйства.

Лесное хозяйство, развиваясь в тесном взаимодействии с природной средой, сельским и домашним хозяйствами, характеризуется широкой пространственной рассредоточенностью. Поэтому наряду с необходимостью достижения коммерческой эффективности значительно возрастает социальная, «постиндустриальная» роль лесного хозяйства, его участие в сфере услуг. Программно-целевой метод государственной поддержки положительных внешних эффектов лесного хозяйства (в том числе и с помощью льготного налогообложения), а также стимулирование развития лесного предпринимательства должны найти полное отражение в механизме реализации новой лесной политики.

Литература

1. Эдерсхейм, Э. Х. Лучшие идеи Питера Друкера / Э. Х. Эдерсхейм; пер. с англ.; под ред. А. А. Чернова. – СПб.: Питер, 2008. – 384 с.
2. Большаков, Н. М. Постиндустриальный лес: состояние и перспективы / Н. М. Большаков // Регион. – 2006. – № 6. – С. 19–23.
3. Неверов, А. В. Формирование и реализация лесной политики в Республике Беларусь / А. В. Неверов // Экономика, оценка и управление недвижимостью и природными ресурсами: материалы Международной науч.-практ. конф., г. Минск, 28–30 апреля 2010 г. – Минск: БГТУ, 2010. – С. 401–408.
4. Янушко, А. Д. Лесное хозяйство Беларуси: история, экономика, проблемы и перспективы развития / А. Д. Янушко. – Минск: БГТУ, 2001. – 247 с.
5. Неверов, А. В. Эколого-экономическая концепция устойчивого лесопользования / А. В. Неверов // Труды БГТУ. Сер. VII, Экономика и управление. – 2006. – Вып. XIV. – С. 63–66.
6. Шутов, И. В. Ошибки в методике определения лесосырьевого потенциала России – главная причина просчетов Правительства в создании лесной политики / И. В. Шутов // Лесное хозяйство. – 2006. – № 2. – С. 8–10.

Поступила 26.09.2011