

DOI 10.31509/2658-607x-2019-2-1-1-22

УДК 630

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И ВЫЗОВЫ БУДУЩЕГО

© 2019 г.

А.П. Петров

*Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и
специалистов лесного хозяйства*

Россия, 141200, ул. Пушкино, Московская обл., Институтская, 17

e-mail: appetrov180181@gmail.com

Поступила в редакцию 25.01.2019

Лесное хозяйство долго и трудно входит в рыночную экономику, не имея собственного дохода и находясь на бюджетном финансировании. В условиях переходной экономики развитие лесного хозяйства подчинено интересам частного бизнеса. Вызовы будущего обеспечиваются признанием наличия в лесном хозяйстве продукции и услуг, введением рыночных цен на древесину институциональными реформами в лесоуправлении.

Ключевые слова: *лесной доход, бюджетное финансирование, плата за использование лесов, лесной налог, продукция лесовосстановления, экосистемные услуги леса, баланс экономических, экологических и социальных целей*

1. Прошлое в экономике лесного хозяйства

Лесное хозяйство как отрасль материальной сферы экономики в существующем виде сформировалась в результате радикальных политических преобразований в начале 30-х годов прошлого века, когда управление народным хозяйством после национализации всех средств производства было переведено на отраслевую основу в режиме директивного планирования. Существовавшее до этого лесное хозяйство в классическом международном понимании этого термина, соединявшее все виды хозяйственной деятельности по лесу, было разделено на две отрасли:

- лесозаготовительную промышленность, основанную на рубках леса,
- собственное лесное хозяйство с ответственностью за воспроизводство, охрану и защиту леса.

С этого времени лесное хозяйство в Советском Союзе утратило существовавшую ранее в дореволюционной России институциональную и экономическую организацию. Лесозаготовительная промышленность, отнесенная к группе А отраслей с приоритетным развитием, получала преференции: при выделении инвестиций и оплате труда, создании социально-бытовых условий для работников. Приоритет лесозаготовок поддерживался тем, что эта отрасль была пионерной в освоении необжитых северных и восточных территорий, а

также производством одного из главных сырьевых экспортных товаров – круглого леса вплоть до того времени, когда этот товар был заменен нефтью и газом.

Лесное же хозяйство присоединили к отраслям нематериальной сферы (здравоохранение, образование, культура), не имевшим собственного дохода и получавшим бюджетное финансирование по остаточному принципу.

Сказанное выше сформировало экономические отношения в лесном хозяйстве в условиях централизованно планируемой экономики.

Институциональной основой ведения лесного хозяйства были лесхозы в статусе *государственных предприятий*, выполнявших одновременно административные (надзорные) и хозяйственные (производственные) функции. На начальном этапе становления лесхозов их деятельность полностью финансировалась за счет бюджетных средств.

На последовавших этапах дефицит бюджетных средств стал приводить к их замещению доходом от хозяйственной деятельности, где лесхозы одновременно выступали заказчиками, исполнителями и приемщиками работ с получением товарной продукции и услуг при многоцелевом использовании лесов.

В лесохозяйственном производстве отсутствовала продукция, а, следовательно, не было хозрасчетных отношений, основанных на соизмерении доходов и затрат, как это имело место в промышленности. Результаты лесохозяйственного производства (лесовосстановление, лесовыращивание) оценивались только годовыми объемами выполненных работ в натуральном измерении (гектары, кубометры) (Петров и др., 1993; Krott et al., 2000).

Место себестоимости в принятой для промышленных отраслей классификации затрат занимали операционные затраты, куда включались только прямые бюджетные расходы без учета амортизации, накладных и общехозяйственных затрат. Негативное влияние на развитие лесного хозяйства наряду с отсутствием в нем продукции и услуг, измеряемых в стоимостном выражении, оказывал и низкий уровень лесного дохода от использования лесных ресурсов, в первую очередь, древесины на корню.

Ресурсы древесного сырья (древесины на корню) директивно распределялись по лесозаготовительным предприятиям и закреплялись за ними в виде сырьевых баз. Это обстоятельство исключало какую-либо возможность устанавливать плату за древесину на корню даже на базе методов «социалистического» ценообразования. Корневая цена находила свое выражение в виде попенной платы, ставки которой в формате лесных такс утверждались союзным правительством и были дифференцированы по:

- поясам (с учетом лесистости территорий),
- разрядам (с учетом расстояния вывозки),

- породам,
- категориям крупности древесины (крупная, средняя, мелкая).

К уровню ставок попенной платы были безразличны как лесозаготовительные предприятия, так как попенная плата входила в себестоимость круглого леса в виде плановых издержек, покрываемых государством, так и лесхозы, которые взимали доход, им не принадлежавший. Суммарный объем лесного дохода от взимания платежей был на уровне бюджетных средств, направляемых на финансирование лесного хозяйства. удельный вес попенной платы в себестоимости круглого леса не превышал 10%. При этом от 10 до 30 процентов лесозаготовительных предприятий были планово-убыточными.

При низком лесном доходе и убыточности лесозаготовок чистый доход в виде прибыли государство концентрировало у производителей конечной лесной продукции: мебели, лесобумажных товаров, строительных материалов.

Так как марксистская теория стоимости признавала только дифференциальную ренту, исключалась возможность применения рентного подхода к оценке лесных ресурсов и лесных земель. Цены на всю продукцию, производимую в лесном секторе, устанавливались директивно и централизованно.

В отличие от других отраслей материального производства (промышленность, сельское хозяйство) лесное хозяйство по состоянию на начало 80-х годов управлялось исключительно административными методами. Осознание практикой и наукой негативных последствий отсутствия в лесном хозяйстве экономических отношений стало основой широкой политической и общественной дискуссии в 70-80-х годах по перспективам развития этой отрасли. В дискуссии принимали участие руководители органов управления лесным хозяйством, ученые-экономисты и лесоводы, работники лесхозов.

Эта дискуссия проходила в рамках существовавшей политической системы, не затрагивая положения марксистско-ленинской экономической теории, отрицавшей конкуренцию в области прав собственности, рентную экономику и рыночные механизмы.

В результате проведенной дискуссии и при непосредственном участии научных и проектных институтов Госкомлесом СССР (председатель – академик Исаев А.С.) были подготовлены материалы, создавшие основу для проведения первого и, к сожалению, последнего крупномасштабного экономического эксперимента в лесном хозяйстве в советский и постсоветский периоды его развития (Петров и др., 1993; Петров, 2016).

Условия для проведения названного эксперимента были подготовлены начавшейся либерализацией политической и экономической системы в стране, получившей название «перестройка». Программа действий по подготовке и реализации экономического

эксперимента была определена на основании совместного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР в 1989 году приказом Госкомлеса СССР.

Объектом реализации эксперимента в лесном хозяйстве на добровольной основе стали лесхозы семи автономных республик и областей РСФСР и частично лесхозы Украины и Белоруссии.

Для реализации эксперимента были подготовлены и утверждены нормативные документы, регламентирующие:

- перечень видов продукции и услуг лесного хозяйства,
- стандарты качества на лесохозяйственную продукцию и услуги,
- порядок установления цен на лесохозяйственную продукцию и услуги,
- процедуры приемки и оплаты лесохозяйственной продукции и услуг,
- порядок организации экономического стимулирования работников лесхозов за достигаемые результаты в их «привязке» к конечным результатам лесохозяйственной деятельности.

К сожалению, действие крупномасштабного экономического эксперимента в лесном хозяйстве было ограничено коротким периодом времени (1989-1991 гг.). Эксперимент на территории России закончился с распадом СССР, так как бывшее республиканское министерство лесного хозяйства отказалось от его дальнейшего проведения вопреки постановлению Совета Министров РСФСР от 17.01.91 № 26 «*О совершенствовании управления лесами*», которое впервые в условиях централизованно планируемой экономики предусматривало:

- разделение функций владения и пользования лесными ресурсами,
- радикальные изменения в финансовой системе через проведение в 3-5 областях экономического эксперимента по финансированию лесного хозяйства за счет средств лесного дохода.

Оценивая результаты изложенного выше эксперимента с позиций более чем 25-летней давности, следует признать, что осуществленные тогда экономические преобразования на 7 выбранных экспериментальных территориях были самыми радикальными за весь советский и постсоветский период развития лесного хозяйства. Впервые за это короткое время лесное хозяйство предстало отраслью, создающей экономические блага (продукцию и услуги), а не только потребляющей бюджетные средства.

2. Экономические отношения в лесном хозяйстве в постсоветский период

Лесное хозяйство принадлежит к числу отраслей, которые долго и трудно адаптируются к условиям рыночной экономики. Необходимость вхождения лесного хозяйства в рыночную экономику была обусловлена приватизацией лесной промышленности, осуществленной в начале 90-х годов. Основы лесного законодательства, принятые в 1993 году, законодательно установили новые отношения между приватизированной частной лесной промышленностью и лесным хозяйством, ответственным за управление лесным фондом в статусе государственной собственности.

Приватизация лесной промышленности создала в лесном секторе государственно-частное партнерство, сделав объектом рыночных отношений конкурсные и аукционные процедуры передачи прав на использование лесных участков частному бизнесу.

Основы лесного законодательства оставили в прошлом централизованный директивный подход к установлению платежей за древесину на корню, заменив его рыночными механизмами на базе долгосрочных и краткосрочных договоров.

При краткосрочном пользовании цена древесины на корню получила статус «лесной подати», при долгосрочном пользовании – соответственно, арендной платы.

В период действия «Основ лесного законодательства» и лесные подати, и арендная плата стали результатом свободного рыночного ценообразования. К сожалению, для такого рода революционных преобразований экономических отношений в лесном секторе 90-х годов отсутствовали необходимые условия. Финансовый и структурный кризис в экономике в целом катастрофически обвалил спрос на лесную продукцию, что привело к масштабному падению объемов промышленного производства во всех отраслях лесной промышленности.

При отсутствии спроса цена древесины на корню во многих регионах упала до нулевых значений, что не могло не дискредитировать рыночные механизмы установления цен на древесину на корню. Этим обстоятельством тут же воспользовалось государство, возвратив к практике директивное регулирование цен на лесные ресурсы.

Дискредитации рыночных отношений способствовала и децентрализация лесоуправления, при которой решения по передаче лесов в пользование частному бизнесу принимали районные администрации, ныне муниципальные образования, преследовавшие свои далекие от интересов лесного хозяйства цели.

Уже в 1994 году государство, защищая свои интересы как собственника лесов, утвердило «Методические рекомендации по расчету минимальных ставок лесных податей и ставок арендной платы при передаче участков лесного фонда в аренду», применение которых на данном этапе носило только рекомендательный характер.

С появлением данного документа закончился короткий период рыночного ценообразования на древесину на корню, уступив место государственному администрированию платежей за использование лесов. Лесной кодекс 1997 г., а затем и Лесной кодекс 2006 г. реализуют управление лесным доходом через утверждаемые Правительством Российской Федерации минимальные ставки.

До настоящего времени действует постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310, утвердившее ставки платы за единицу объема древесины лесных насаждений (по основным породам).

Структура названного документа по основным входным параметрам (порода, разряд такс, крупность древесины) почти полностью повторяет прејскурант лесных такс, применявшихся в советской экономике, о которых было сказано в предыдущем разделе. Разница между этими двумя документами лишь в том, что поясное деление заменено лесотаксовым районированием и действует другой масштаб цен. При этом ни одно из значений ставок платы не имеет под собой доказательной базы в виде затрат на воспроизводство лесов или эффекта в потреблении древесины разных пород и разной крупности.

Изменения, происходящие на лесных рынках, заставляют государство периодически пересматривать ставки платы за древесину на корню в сторону их повышения, не приводя при этом убедительных экономических аргументов.

Директивное назначение платежей за использование лесов в совокупности с монополизацией рынков круглого леса крупными интегрированными кампаниями поддерживает удельный вес платы за древесину на корню в себестоимости круглого леса на уровне меньшем, чем было в советской экономике.

Из сказанного следует, что существующие механизмы управления лесным доходом от взимания платежей за используемые лесные ресурсы подчинены исключительно интересам частного бизнеса, лоббирующего их в органах законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях.

За 25 лет с начала объявленных Основами лесного законодательства рыночных преобразований в лесном секторе они практически не затронули экономическую организацию лесоуправления и лесохозяйственного производства. Основы лесного законодательства и Лесной кодекс (1997 г.) сохранили институциональную организацию управления лесами на базе лесхозов, изменив их правовой статус с государственных предприятий на государственные федеральные учреждения с правами ведения коммерческой деятельности. Соответственно сохранилось и сметно-бюджетное финансирование

лесохозяйственных работ, выполняемых лесхозами на территориях лесного фонда как переданных в аренду, так и не переданных.

Лесной кодекс 2006 г. предпринял шаги в сторону рынка, возложив ответственность за ведение лесного хозяйства на арендованных землях лесного фонда на арендаторов, а не на арендованной территории – на рынок, представленный юридическими и физическими лицами (статья 19).

Когда стали очевидны коррупционные риски при аукционном доступе юридических и физических лиц к бюджетным ресурсам на воспроизводство лесов, федеральный закон от 10.03.13 № 27-ФЗ заменил рыночные механизмы созданием государственных бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (Петров, 2010). Выполнение арендаторами лесных участков работ по воспроизводству, охране и защите лесов за счет полученного ими лесного дохода следует признать экономически обоснованным решением только при следующих условиях:

- обязательное участие государства в планировании этих работ,
- приемка и оплата государством результатов выполненных работ по договорным ценам.

К сожалению, в существующей практике арендного лесопользования эти условия отсутствуют и, как следствие, отсутствует финансовый мониторинг воспроизводства лесов на арендованных землях лесного фонда.

Ожидаемых успехов не приносит и ведение лесного хозяйства бюджетными и автономными учреждениями в условиях дефицита выделяемых на эти цели бюджетных средств. Эти учреждения, восстановившие в ряде регионов в своем названии слово «лесхоз», не достигли той экономической организации лесного хозяйства, которая была у лесхозов советского и постсоветского времени до их ликвидации Лесным кодексом 2006 года. Тогда лесхозам в статусе предприятий, а позднее учреждений разрешалось вести коммерческую деятельность и даже в их распоряжение в период с 1998 по 2004 годы поступала часть платежей за использование древесины на корню.

Таким образом федеральный закон № 27-ФЗ вместо создания и развития рыночных механизмов отдал предпочтение в управлении лесным хозяйством административным методам. В этом плане Лесной кодекс 2006 года и многочисленные поправки в него не только не приблизили рыночные отношения, но и возвратили их к временам монопольного государственного управления лесами.

Существующие экономические отношения в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов характеризуют (Петров, 2010):

1. директивно устанавливаемые ставки платежей за древесину на корню,

2. централизация в сфере поступления лесного дохода в бюджетную систему с его последующим распределением и доведением до субъектов Российской Федерации в виде субвенций, а до бюджетных и автономных учреждений, выполняющих лесохозяйственные мероприятия, через субсидии,
3. бюджетное финансирование лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, не переданных в аренду, с оплатой ежегодно выполняемых работ без оценки конечных результатов,
4. финансирование за счет средств частного бизнеса выполнения лесохозяйственных мероприятий на землях лесного фонда, переданных в аренду, при отсутствии нормативного обеспечения процедур планирования, учета и приемки законченных лесохозяйственных объектов,
5. отсутствие системы стратегического и текущего планирования в лесном хозяйстве на федеральном и региональном уровнях,
6. отсутствие механизмов взаимодействия лесочетных работ с лесным планированием и как следствие определение расчетной лесосеки без учета экономической доступности лесных ресурсов,
7. отсутствие экономических критериев для конкурсного отбора эффективных лесопользователей, основанных на соизмерении затрат и результатов с учетом фактора времени, экологических и социальных последствий,
8. отсутствие лесного хозяйства на страховом рынке несмотря на то, что в этой отрасли существует много факторов, создающих неопределенности и риски при принятии управленческих решений.

3. Вызовы будущего создают вектор развития лесного хозяйства в направлении к рынку

«Основы государственной политики в области использования, охраны и защиты лесов в Российской Федерации до 2030 года», утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации в 2013 году, предложили ряд механизмов для совершенствования экономических отношений в лесном секторе, приведенных ниже (по тексту документа):

12 а) введение норм по обеспечению долгосрочных контрактов на выполнение работ, связанных с охраной, защитой и воспроизводством лесов;

12 е) развитие системы стратегического и текущего планирования в лесном секторе экономики, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни, на основе применения программно-целевого метода, а также достаточной и достоверной информации;

12 ж) совершенствование системы платежей за пользование лесами;

13 д) переход к определению расчетной лесосеки с учетом экономической доступности лесов и их деления по целевому назначению, а также уровня развития транспортной инфраструктуры, товарной и породно-возрастной структуры насаждений;

17 г) разработка и внедрение финансово-экономических механизмов стимулирования лесовосстановления и лесоразведения, обеспечивающих непрерывность лесов и увеличение лесных территорий в многолесных районах.

Необходимость развития экономических отношений с использованием приведенных механизмов усиливается Указом Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 *«О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года»*, где в качестве важнейшей задачи признано: *«сохранение биологического разнообразия, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн. гектаров, реинтеграцию редких видов животных, создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, а также сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений»*.

Роли лесов в экологии и охране окружающей природной среды отведено видное место в документе Парижского соглашения по климату, принятом 15 декабря 2015 года по итогам 21-й конференции Рамочной конвенции по изменению климата (Sutter, Berlinger, 2015). Леса рассматривались как важнейший фактор, обеспечивающий снижение содержания парниковых газов в атмосфере.

В плане всего сказанного выше и следует рассматривать актуальность и значение Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ *«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения»*, который внесет при его реализации существенный вклад в сохранение лесов, улучшение их качества и повышение продуктивности путем привлечения к этой деятельности круга лиц, использующих леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса. Речь идет об использовании земель лесного фонда для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с лесной инфраструктурой. Для того, чтобы цели национального проекта «Экология» в части сохранения лесов и цели федерального закона № 212-ФЗ были достигнуты, необходимо законодательными и нормативными актами:

- а) установить институциональную организацию выполнения работ по лесовосстановлению и лесоразведению на всех землях лесного фонда,
- б) создать экономические механизмы, гарантирующие сохранение лесов и увеличение их ресурсного потенциала.

В первую очередь, следует законодательным актом признать наличие в лесовосстановлении и лесоразведении готовой продукции с учетом того опыта, который был получен Госкомлесом СССР при проведении ранее представленного крупномасштабного эксперимента. Речь идет о признании в качестве готовой продукции лесовосстановления и лесоразведения созданных в течение длительного производственного цикла законченных объектов в виде молодняков хозяйственно ценных пород в возрасте их перевода в лесопокрытую площадь.

Ограничение производственного цикла данным возрастом обусловлено тем, что за пределами этого возраста развитие насаждений происходит в основном под воздействием сил природы при минимальном участии производственных факторов (труда и капитала).

После признания в лесовосстановлении и лесоразведении продукции главным вопросом становится установление на нее цен, которые отсутствуют в существующей практике экономических отношений при бюджетном финансировании.

Особенностью установления цены на продукцию лесовосстановления и лесоразведения в сравнении с промышленной и сельскохозяйственной продукцией является длительный производственный цикл, что вносит большие неопределенности и риски в оценку затрат из-за влияния на них природных и техногенных факторов (засухи, наводнения, пожары и т.п.). Дополнительные сложности в оценку затрат добавляет инфляция, удорожающая будущие затраты.

На рисунке показан процесс формирования затрат на продукцию лесовосстановления и лесоразведения.

Математически этот процесс выражается формулой:

$$P = \sum_1^n C_i + r \quad (1)$$

Где P – цена продукции лесовосстановления в расчете на га,

$1 \dots i \dots n$ – годы, где n – возраст перевода молодняков в лесопокрытую площадь,

C_i – затраты на создание продукции в i -ом году (например, C_1 – затраты на первый года производственного цикла),

r – прибыль, устанавливаемая в процентном отношении к суммарным затратам

$$\sum_1^n C_i = C_0 \quad (2)$$

Где C_0 – суммарные затраты или полная себестоимость производства продукции на момент ее окончательной приемки.

Инфляцию и другие неопределенности в экономических условиях можно учесть методом компаундирования будущих расходов с применением формулы

$$C_{it} = C_i \left(1 + \frac{\alpha}{100}\right)^{i-1} \quad (3)$$

Где C_{it} – затраты i -го года, с учетом инфляции и рисков,

α - процент, учитывающий годовую инфляцию,

$i - 1$ – разница во времени между i -годом и начальным периодом.

Методические рекомендации к установлению цен на продукцию лесовосстановления и лесоразведения разрабатываются федеральным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений и утверждаются Правительством РФ.

Цены на продукцию лесовосстановления, дифференцированные по породам и условиям создания, утверждаются органом исполнительной власти субъекта РФ. Цены пересматриваются ежегодно с учетом меняющихся экономических условий. Правительство Российской Федерации утверждает положение о приеме и оплате продукции лесовосстановления.

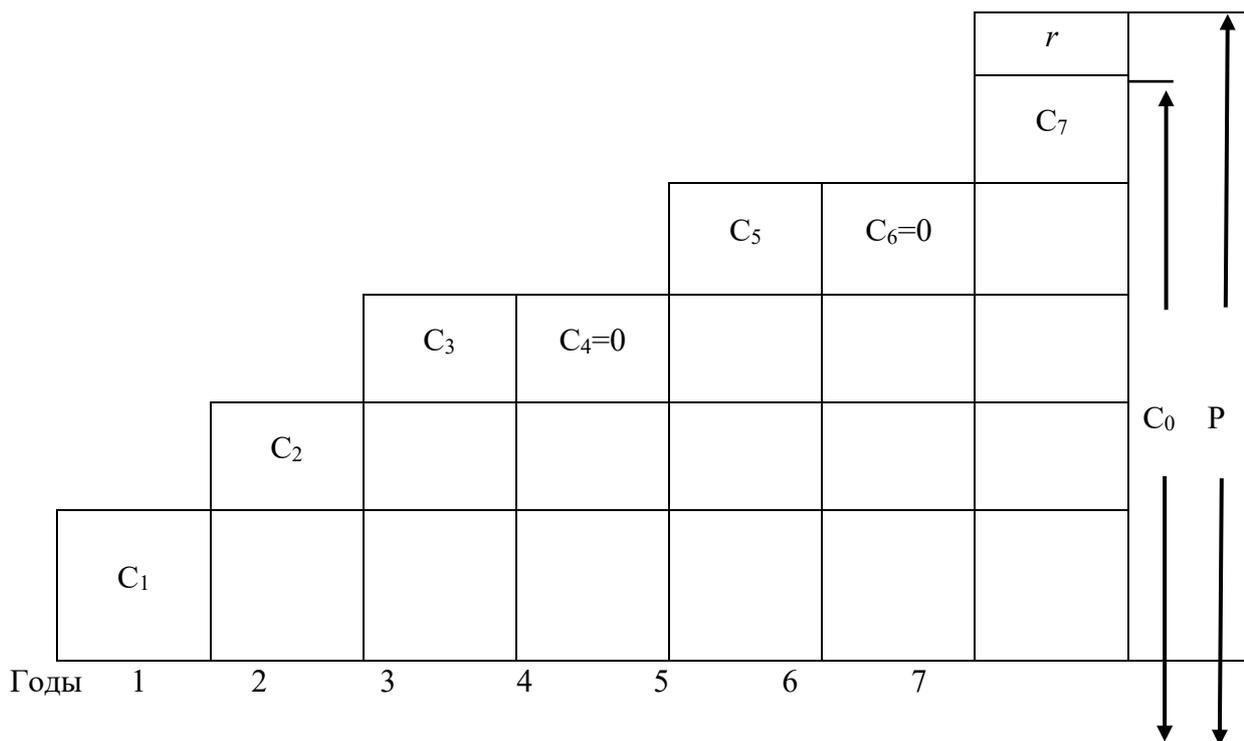


Рисунок. Формирование затрат и цены на продукцию лесовосстановления и лесоразведения

Здесь возможны два подхода.

Первый подход. При выполнении работ по лесовосстановлению арендатором лесного участка по договору с органами государственной власти в сфере лесных отношений субъектов РФ источником текущего финансирования будут либо собственные, либо заемные

средства исполнителя при предоставлении ссуд банка под льготный процент, часть которого должна возмещаться государством. В этом случае отсутствуют промежуточные платежи по мере выполнения отдельных работ. Окончательная приемка продукции лесовосстановления является основанием для перевода исполнителю всей суммы денег по установленным ценам.

Второй подход. При выполнении работ по лесовосстановлению и лесоразведению государственными лесохозяйственными учреждениями субъекта РФ, где отсутствует возможность использовать кредитные ресурсы, оплата продукции производится поэтапно на основании приемки промежуточных результатов по каждому году, когда проводятся работы.

Размер оплаты устанавливается по нормативу текущих затрат, которые входят в структуру цены (параметр C_i в формуле 1). Для создания стимулов для качественного выполнения работ в установленные сроки исполнитель получит всю сумму прибыли только по результатам приемки готовой продукции. При обоих вариантах государство получит гарантии, что результатом лесовосстановления и лесоразведения будут качественные насаждения с целевыми породами [4].

Для того, чтобы эти гарантии были усилены и предоставлялись в прозрачной информационной среде, хозяйственную деятельность по лесовосстановлению и лесоразведению следует ввести в страховой рынок. Таким путем государство через механизмы страхования сможет защитить производство продукции лесовосстановления и лесоразведения от влияния непредсказуемых природных факторов. Для этой цели можно использовать законодательную и нормативную базу, созданную федеральным законом от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и внесении изменений в федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

Объектом страхования будут незавершенное производство и готовая продукция в виде выращенных молодняков в возрасте смыкания крон в стоимостном выражении, что позволяет устанавливать сумму страховых выплат.

Страхователем будут коммерческие или государственные организации, выполняющие работы по лесовосстановлению и лесоразведению по договорам с органом государственной власти в сфере лесных отношений субъекта Российской Федерации. Договор страхования должен действовать только на период производства продукции. Молодняки, принятые органом государственной власти и удовлетворяющие требованиям стандартов, выводятся из системы страхования в виду отсутствия механизмов оценки стоимости растущего леса и лесных земель.

Самым сложным вопросом в осуществлении страхования продукции лесовосстановления является установление процента страховых выплат, который зависит от степени риска гибели или повреждения восстанавливаемых естественным, искусственным

или комбинированным способами насаждений до смыкания крон. Через этот процент риска определяется сумма страховых выплат, которая включается отдельной статьей в затраты на производство продукции по аналогии с тем, как это делается с образованием страховых фондов, основанных на оплате труда.

Введению страхования лесовосстановления и лесоразведения должен предшествовать значительный по времени подготовительный период, в течение которого проводятся научные исследования и мониторинг причин и последствий гибели и повреждения молодняков с оценкой понесенных убытков.

Из всего, приведенного выше, очевидно, что лесное хозяйство, войдя в национальный проект «Экология» и исполняя требования федерального закона № 212-ФЗ, получает реальный шанс превратиться в отрасль с собственным доходом.

Большие возможности сделать лесное хозяйство высокодоходной отраслью имеются и в области совершенствования платежей за использование лесных ресурсов. Эти возможности содержатся в поручении Президента Российской Федерации от 31.01.17 по вопросам использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также оборота лесоматериалов, где в числе мер, направленных на повышение экономической эффективности лесопромышленного комплекса названо *«рассмотрение целесообразности увеличения размеров платы за использование лесов»*.

На этом направлении есть предложенная экономической теорией и проверенный длительной практикой опыт установления рыночных цен на древесину на корню при разных формах собственности на лесные земли. Результаты этой практики, когда корневая цена древесины в США, странах Скандинавии, Прибалтики превышает 30 долларов США за кубометр, впечатляюще особенно в сравнении со средней ставкой платы за древесину на корню в Российской Федерации, около 2 долларов США.

Основу рыночных цен на древесину на корню составляет баланс спроса и предложения, при котором одновременно защищаются интересы собственника лесов, а также производителей и потребителей лесопродукции. Применительно к условиям государственно-частного партнерства в лесном секторе интересы собственника (Российской Федерации) выражают:

- а) *земельная рента*, если будет разрешена продажа лесной земли,
- б) *лесная рента*, когда объектом продажи являются лесные ресурсы, включая древесину на корню.

Интересы второго партнера – частного бизнеса, использующего лесные ресурсы, выражает *нормативная прибыль*, обеспечивающая расширенное воспроизводство привлекаемых производственных ресурсов (капитала и труда).

Лесная рента или лесной рентный доход в классической теории рынка представляют остаточную стоимость, образующуюся, когда из полученного дохода получают вознаграждение производственные факторы: капитал через норму прибыли, и труд через его оплату [Eismont, Petrov, 2002; Zhang, Pearse, 2012].

При определении лесной ренты в лесном секторе возможны два подхода:

1. доход от использования древесных ресурсов определяют цены на круглые лесоматериалы,
2. доход от использования древесины на корню устанавливают цены на продукцию ее переработки (пиломатериалы, фанера, бумага и т.п.).

Применение первого подхода оправдано лишь в том случае, когда рынок круглого леса конкурентный, т.е. когда на нем присутствует большое количество покупателей. Такие условия присущи странам с частной собственностью на лес (США, страны Скандинавии). В Российской Федерации рынок круглого леса монополизирован крупными лесопромышленными компаниями, арендующими лесные участки на длительные сроки. В этой ситуации целесообразно с учетом опыта концессионного лесопользования в Канаде и тропических странах при определении лесной ренты ориентироваться на рынок продукции переработки древесины, на ее внутренние и экспортные цены.

Формула (4) представляет алгоритм определения лесной ренты исходя из дохода от реализации продукции переработки древесины:

$$r = \sum_j^n \left(\frac{P_j - Q_j - W_j}{m_j} - L_j \right) \alpha_j - q - s \quad (4)$$

Где

r – лесной рентный доход в расчете на м³ заготовленной древесины,

1...j...n – ассортимент продукции переработки древесины, включая продукцию из отходов (целлюлоза, пиломатериалы и т.п.);

P_j - цена единицы продукции в j - том производстве;

Q_j – нормативные затраты на производство единицы j -той продукции (без стоимости древесины);

W_j – нормативная прибыль в производстве единицы j -той продукции;

m_j – расход древесины на производство единицы j -го вида продукции;

L_j – транспортные расходы на доставку кубометра древесины от места заготовки до пункта переработки в i -тую продукцию.

α_j - удельный вес древесины, потребленной для производства j -го вида продукции в общем объеме заготовленной древесины.

q – нормативные затраты на заготовку кубометра древесины (без платы за древесину на корню).

s – нормативная прибыль на лесозаготовке в расчете на m^3 древесины.

Рентный доход, установленный по формуле (4), в расчете на m^3 обеспечивает интересы как государства-собственника ресурсов, так и частного бизнеса. Интересы государства будут защищены, если корневая цена или ставка платы за древесину на корню будет установлена на уровне рентного дохода или его верхнего предела (формула 4).

Интересы бизнеса защищает нормативная прибыль, образующаяся на всех переделах работ, обеспечивающих заготовку древесины и ее переработку в конечную продукцию (параметры W_j и S в формуле 4) (Маленков, 2002).

По своей экономической природе рентный доход можно представить как вознаграждение собственнику за предоставленные им в пользование ресурсы.

Применительно к лесным ресурсам, вопросы владения, использования и распоряжения которыми согласно статьи 72 Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов сказанное определяет необходимость распределения полученного вознаграждения между названными двумя субъектами лесных отношений. К этому обязывает и статья 83 Лесного кодекса, в соответствии с которой отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений переданы субъектам Российской Федерации.

При распределении полученного вознаграждения приоритет должен быть отдан непосредственно собственнику – Российской Федерации. Этот приоритет должен быть закреплен нижним пределом рентного дохода или корневой цены на древесину на корню. Экономическую основу нижнего предела корневой цены должны составлять нормативные затраты, которые в обязательном порядке несет собственник, управляя лесами на федеральном уровне.

Формула для определения нижнего предела корневой цены выглядит следующим образом:

$$Z = C_f + S_f \quad (5)$$

Где Z – нижний предел корневой цены,

C_f – нормативные затраты на лесоуправление, охрану и защиту лесов, проведение лесочетных работ,

S_f – прибыль по совокупности мероприятий, формирующих нормативные затраты.

Установление двух пределов рентного дохода или корневой цены позволяет распределять вознаграждение между двумя субъектами лесных отношений в привязке к тем полномочиям в сфере лесных отношений, которые они исполняют. При обосновании размера

вознаграждений главным вопросом становится их изъятие из полученного бизнесом дохода от использования лесов.

Существующая экономическая организация недропользования, где природная рента изымается через налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), убеждает в целесообразности распространения этого опыта на лесные отношения с введением в их систему лесного налога.

Рентный доход в размере нижнего предела должен получить статус федерального лесного налога. Ставки федерального лесного налога целесообразно устанавливать в рублях за м³ заготовленной и учтенной древесины безотносительно сортиментов и пород, но при этом возможна дифференциация ставок налога по экономическим районам или федеральным округам из-за различий в нормативных затратах (формула 5).

Ставки федерального лесного налога можно значительно увеличить следуя примеру с налоговым маневром в нефтегазовом секторе, когда в состав налога на добычу полезных ископаемых вводятся экспортные пошлины. Федеральный лесной налог способен также учитывать эффект от возможной девальвации национальной валюты, который сейчас незаслуженно присваивается частным бизнесом.

С учетом сказанного федеральный лесной налог значительно поднимет доходность лесного хозяйства. Разницу между лесной рентой, определяющей верхний предел корневой цены за древесину на корню, и федеральным лесным налогом, устанавливает лесной налог субъекта Российской Федерации, дифференцированный по сортиментам а, по возможности, и по сортам.

Лесной налог субъекта Российской Федерации призван обеспечить финансовыми средствами исполнение полномочий в сфере лесных отношений, переданных статьей 83 Лесного кодекса.

Речь идет о финансировании:

- а) воспроизводства, охраны и защиты лесов,
- б) создания и развития транспортной и социальной инфраструктуры,
- в) интенсификации использования и воспроизводства лесов,
- г) стимулирования спроса на лесную продукцию и экосистемные услуги леса,
- д) кадрового обеспечения лесопользования на региональном уровне.

Ставки федерального лесного налога и лесного налога субъектов Российской Федерации должны утверждаться Правительством Российской Федерации по представлению Министерства природных ресурсов и экологии, Министерства промышленности и торговли, Министерства финансов. Ставки лесного налога должны пересматриваться ежегодно в законодательно установленных процедурах. При налоговом статусе платежей за древесину

на корню их администрирование должно проводиться налоговыми органами по аналогии с взиманием налога на добычу полезных ископаемых.

Налоговый статус платежей за древесину на корню позволит заменить аукционный доступ к использованию лесов конкурсным отбором эффективных лесопользователей. При конкурсном доступе к использованию лесов арендная плата должна определяться по следующей формуле:

$$F = f \cdot M + \sum_1^m r_i \cdot V_i \quad (6)$$

Где F – арендная плата,

$f \cdot m$ – разовый «входной» платеж, являющийся основанием для заключения договора аренды с победителем конкурса,

M – площадь лесного участка, передаваемого в аренду, га,

f – ставка платы за га, определяемая с учетом транспортной освоенности территории, ее лесопожарного и лесозащитного обустройства и проведенных лесоустроительных работ,

$\sum_1^m r_i \cdot V_i$ – текущий (месячный, квартальный, годовой) платеж,

1...i...m – количество заготовленных и учтенных в системе Лес ЕГАИС сортиментов,

V_i – объем i-го заготовленного и учтенного сортимента,

r_i – лесной налог по сумме двух его составляющих (федерального и субъекта РФ).

Введение в арендную плату разового платежа позволит при доступе бизнеса к использованию лесов выполнить его стимулирование в части:

- а) развития глубокой комплексной переработки древесного сырья,
- б) расширения экономической доступности ресурсов для их освоения.

Стимулирование бизнеса должно осуществляться снижением величины разового платежа в зависимости от того, какой уровень глубокой переработки древесины достигнут или планируется достигнуть, а также от того, в каких границах проектируется расширение экономической доступности лесных ресурсов на арендованной территории. При определенных условиях победитель конкурса может быть освобожден от внесения разового «входного» платежа (Маленков, 2002).

Подводя итоги сказанному, замена существующей системы установления и взимания платежей установлением лесного налога и налоговым администрированием позволит:

1. реализовать рыночный подход к установлению цены на древесину на корню с учетом состояния лесных рынков по соотношению на них спроса и предложения,

2. создать эффективный механизм конкурсного отбора арендаторов лесных участков, распространив его на приоритетные инвестиционные проекты,
3. создать экономические стимулы для развития глубокой переработки древесины и эксплуатации транспортно неосвоенных лесов.

Только высокодоходное лесное хозяйство может стать основой равноправного государственно-частного партнерства в лесном секторе.

К сожалению, в настоящее время в силу различий в экономических отношениях лидирующее положение в партнерстве занимает лесная промышленность. Ее лидерство проявляется в лоббировании законодательных инициатив, создающих правовое поле, где долгосрочные интересы лесного хозяйства подчинены краткосрочным целям, а именно максимизации прибыли в отраслях лесопромышленного производства.

Утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.09.18 № 1980-р «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» документально подтверждает дискриминацию интересов лесного хозяйства в его отношениях с лесной промышленностью.

В стратегии лесному хозяйству отведена роль быть поставщиком древесных ресурсов для отраслей лесной промышленности. То, что лесное хозяйство обязано поддерживать и развивать другие не экономические функции лесов, в стратегии не рассматривается.

Существующие экономические отношения между лесным хозяйством и лесной промышленностью, основанные, как было представлено выше, на низком уровне платы за используемые ресурсы, переносятся на конец планируемого периода. Об этом свидетельствует динамика платы в бюджетную систему, которая увеличивается с 36.4 млрд. рублей в 2018 году до 69 млрд. рублей в 2030 г. при этом названное увеличение происходит в основном за счет роста объемов заготовки древесины, и только 20-30% прироста лесного дохода обеспечивает увеличение ставки платежей.

Сохранение ставок платежей за использование лесов на планируемом уровне продолжит существующую экономическую политику в лесном секторе, которая неизбежно приведет к потере устойчивости как лесопользования, так и лесопользования в целом.

В интересах будущего лесному хозяйству нужны срочно структурные и экономические реформы хотя бы в тех параметрах, которые достигнуты лесной промышленностью.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Вопросы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также оборота лесоматериалов: Поручение Президента Российской Федерации от 31.01.17. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53811> (дата обращения 18 февраля 2019).

Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 N 22-ФЗ (ред. от 24.07.2007). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13183/ (дата обращения 27 февраля 2019).

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006. N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/ (дата обращения 17 февраля 2019).

Маленков Ю.А. Новые методы инвестиционного менеджмента. СПб.: «Бизнес-пресса», 2002. 208 с.

Методические рекомендации по расчету минимальных ставок лесных податей и ставок арендной платы при передаче участков лесного фонда в аренду (утв. Рослесхозом 01.02.1994). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25154/ (дата обращения 15 февраля 2019).

О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения: Федеральный закон от 19.07.2018 N 212-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302854/ (дата обращения 18 февраля 2019).

О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. URL: <https://minenergo.gov.ru/view-pdf/11246/84473> (дата обращения 18 февраля 2019).

Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования: Федеральный закон от 01.04.1996 N 27-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9839/ (дата обращения 18 февраля 2019).

Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 N 1724-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152506/ (дата обращения 18 февраля 2019).

Петров А.П. Государственное управление лесами. Пушкино: ВИПКЛХ, 2011. 204 с.

Петров А.П. Лесные отношения в Российской Федерации: коррупционные факторы и риски, пути их устранения. Пушкино: ВИПКЛХ, 2010. 84 с.

Петров А.П. Экономические отношения в лесном хозяйстве: из прошлого в будущее (цикл лекций). Пушкино, ВИПКЛХ, 2016. 98 с.

Петров А.П., Ильин В.А., Николаева Г.Н. Экономика лесного хозяйства. М.: Экология, 1993. 20 с.

Пирс П.Х. Введение в лесную экономику. Перевод с английского. Под редакцией А.П. Петрова. М.: Экология, 1992. 224 с.

Постановление Совмина РСФСР от 17.01.1991 N 26 "О совершенствовании управления лесами". URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18015.htm (дата обращения 12 февраля 2019).

Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 20.09.18 № 1980-р URL: <http://static.government.ru/media/files/cA4eYSe0MObgNpm5hSavTdlxID77KCTL.pdf> (дата обращения 28 февраля 2019).

Eismont O., Petrov A.P. Estimation of Timber Rent and the Efficiency of Increasing Rental Payments in Russia. Moscow: EERC, 2002. 54 p.

Krott M., Tikkanen J., Petrov A., Tunytsya Y., Zheliba B., Sasse V., Rykounina I., Tunytsya T. Policies for Sustainable Forestry in Belarus, Russia and Ukraine / M. Krott (ed.). European Forest Institute report. Vol. 9. Brill, 2000. 174 p.

Sutter J.D., Berlinger J. Final draft of climate deal formally accepted in Paris // CNN. Cable News Network, 2015. 3 p.

Zhang D., Pearse P.H. Forest Economics. The University of British Columbia, 2012. 390 p.

REFERENCES

Voprosy ispol'zovaniya, ohrany, zashchity i vosproizvodstva lesov, a takzhe oborota lesomaterialov (Issues of use, protection, protection and reproduction of forests, as well as timber turnover), URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53811> (2019, 19 February).

Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii (Forest code of the Russian Federation), No. 116-FZ of July 21, 1997, URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53811> (2019, 18 February).

Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii (Forest code of the Russian Federation), No. 200-FZ of December 4, 2006, URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/rus_e/WTACCRUS58_LEG_255.pdf (2019, 27 February).

Malenkov Yu.A., *Novye metody investicionnogo menedzhmenta* (New investment management methods), Saint-Petersburg: «Biznes-pressa», 2002, 208 p.

Metodicheskie rekomendacii po raschetu minimal'nyh stavok lesnyh podatej i stavok arendnoj platy pri peredache uchastkov lesnogo fonda v arendu (Guidelines for calculating the minimum rates of forest taxes and rental rates for the transfer of forest areas to rent), URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25154/ (2019, 15 February).

O vnesenii izmenenij v Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii i otдел'nye zakonodatел'nye акты Rossijskoj Federacii v chasti sovershenstvovaniya vosproizvodstva lesov i lesorazvedeniya (On Amendments to the Forest Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation regarding the improvement of forests and afforestation), No. 212-FZ, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_302854/ (2019, 18 February).

O nacional'nyh celyah i strategicheskikh zadachah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda (On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024), URL: <https://minenergo.gov.ru/view-pdf/11246/84473> (2019, 18 February).

Ob individual'nom (personificirovannom) uchete v sisteme obyazatel'nogo pensionnogo strahovaniya (On individual (personalized) accounting in the system of mandatory pension insurance), No 27-FZ, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9839/ (2019, 18 February).

Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v oblasti ispol'zovaniya, ohrany, zashchity i vosproizvodstva lesov v Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda (On approval of the Fundamentals of the state policy in the field of use, protection, protection and reproduction of forests in the Russian Federation for the period up to 2030), No 1724-r, URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152506/ (2019, 18 February).

Petrov A.P. *Gosudarstvennoe upravlenie lesami* (State Forest Management), Pushkino: VIPKLH, 2011, 204 p.

Petrov A.P., *Lesnye otnosheniya v Rossijskoj Federacii: korrupcionnyye faktory i riski, puti ih ustraneniya* (Forest relations in the Russian Federation: corruption factors and risks, ways to eliminate them), Pushkino: VIPKLH, 2010, 84 p.

Petrov A.P., *Ekonomicheskie otnosheniya v lesnom hozyajstve: iz proshlogo v budushchee* (Economic relations in forestry: from past to future), Pushkino, VIPKLH, 2016, 98 p.

Petrov A.P., Il'in V.A., Nikolaeva G.N. *Ekonomika lesnogo hozyajstva* (Forest Economics), Moscow: Ekologiya, 1993, 20 p.

Pirs P.H., *Vvedenie v lesnuyu ehkonomiku* (Introduction to the forest economy), Moscow: Ekologiya, 1992, 224 p.

O sovershenstvovanii upravleniya lesami (On improving forest management), URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18015.htm (2019, 12 February).

Strategiya razvitiya lesnogo kompleksa Rossijskoj Federacii do 2030 goda (Strategy for the development of the forest complex of the Russian Federation until 2030), No 1980-r URL: <http://static.government.ru/media/files/cA4eYSe0MObgNpm5hSavTdIxID77KCTL.pdf> (2019, 12 February).

Eismont O., Petrov A.P., *Estimation of Timber Rent and the Efficiency of Increasing Rental Payments in Russia*, Moscow: EERC, 2002, 54 p.

Krott M., Tikkanen J., Petrov A., Tunytsya Y., Zheliba B., Sasse V., Rykounina I., Tunytsya T. Policies for Sustainable Forestry in Belarus, Russia and Ukraine / M. Krott (ed.). *European Forest Institute report*, Vol. 9, Brill, 2000, 174 p.

Sutter J.D., Berlinger J., *Final draft of climate deal formally accepted in Paris*, CNN, Cable News Network, 2015, 3 p.

Zhang D., Pearse P.H., *Forest Economics*, The University of British Columbia, 2012, 390 p.

FORESTRY ECONOMICS: PAST, PRESENT AND FUTURE CHALLENGES

A.P. Petrov

All-Russian Institute of Continuous Education in Forestry

Institutskaya st. 17, Pushkino, Moscow Region, 141200, Russia

e-mail: appetrov180181@gmail.com

Received 25 January 2019

Russian forestry enters to market economy very slowly with difficulty without own income on budget financing. Under transition period forestry economics is subordinated to the private business interest. Future challenges are to be provided with silvicultural output recognition, market pricing for wood and non-wood resources and services and institutional reforms.

Key words: *forest income, budget financing, payments for forest use, forest tax, silvicultural output, ecosystem values, balance of economic, ecological and social goals*

Рецензент: д.э.н., профессор Петров В.Н.