

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ КОМПЛЕКСОМ

ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC TRANSFORMATION PRINCIPLES OF FORESTRY MANAGEMENT

Александр ШУБАЛЫЙ,
кандидат экономических наук,
Луцкий национальный технический университет



Aleksandr SHUBALY,
PhD Economics,
Lutsk National Technical University

Лесной комплекс относится к стратегически важным звеньям национальной экономики. Он объединяет в единую систему ряд отраслей, не только ответственных за расширенное воспроизводство, охрану и защиту лесоресурсного потенциала, но и призванных обеспечить эффективное использование всех его компонентов с целью удовлетворения потребностей населения и хозяйственного комплекса страны, соблюдая принципы безотходности, экобезопасности и энергоэффективности.

В то же время современная практика функционирования лесохозяйственных предприятий государственного сектора свидетельствует о наличии проблем, сдерживающих их развитие и не позволяющих в полной мере использовать резервы повышения эколого-экономической эффективности лесопользования в соответствии с принципами устойчивого развития.

Как показывает опыт развитых стран, решение указанных проблем связано с необходимостью трансформации системы управления лесным комплексом в направлении активного использования рыночных методов и инструментов регулирования лесопользования в соответствии с принципами устойчивого развития. Но, кроме этого, учитывая низкий уровень экологического сознания представителей отечественного бизнеса, государство и местные советы также не должны терять средства воздействия на процессы лесопользования и упускать потенциальные выгоды дополнительного наполнения бюджетов всех уровней, решения социальных проблем населения.

Следует отметить, что на государственном уровне предпринимались попытки совершенствования системы государственного управления в лесном комплексе. Еще 15 сентября 2003 года вышел Указ Президента Украины «О мерах по повышению эффективности государственного управления в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов» [8]. Затем были изданы указы от 5 января и 7 февраля 2004 года «О мерах по усилению государственного контроля в сфере охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов» [9] и «О дополнительных мерах по развитию лесного хозяйства» [10]. Они предусматривали четкое разграничение функций управления между органами исполнительной власти, имели целью построение четкой вертикали исполнительной власти и предусматривали сосредоточение всех лесов в ведении одного пользователя – Государственного комитета лесного хозяйства Украины, который, в свою очередь, находился в подчинении Министерства охраны окружающей природной среды. Но из-за значительного лоббизма интересов лесопользователей других ведомств реальная передача лесов в ведение одного пользователя задержалась на неопределенное время.

По итогам первого этапа административной реформы предусматривается существенное сокращение органов государственной власти и численности государственных чиновников. Кардинальные изменения произошли в системе управления лесным хозяйством. Согласно Указу Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [11], центральным органом исполнительной власти, регулирующим все хозяйственные процессы в этой сфере, вместо Министерства экологии и природных ресурсов Украины было определено Министерство аграрной политики и продовольствия Украины, а вместо Государственного комитета лесного хозяйства Украины создано Государственное агентство лесных ресурсов Украины, имеющее гораздо меньше полномочий.

Определенным позитивом указанных трансформаций, по мнению А.Карпука, является реальная возможность подчинения всех лесов в Украине единому руководящему органу государственной власти,

хотя и с ограниченными полномочиями. Ведь Государственное агентство лесных ресурсов находится в подчинении Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, которому в свою очередь уже подчиняются постоянные лесопользователи и их объединения, функционирующие в лесах бывших колхозов.

Поэтому следующим, вполне логичным шагом преобразований должно стать устранение дублирования полномочий в рамках одного министерства путем подчинения всех субъектов хозяйствования, имеющих в постоянном пользовании леса бывших колхозов, Государственному агентству лесных ресурсов Украины. Определенные проблемы могут возникнуть только в вопросе передачи земель лесного фонда местного

значения, которыми занимают местные советы, в общегосударственную собственность, также возможно сопротивление местного населения, ведь агролесхозы немалое количество лесопродукции и топлива поставляли на внутренний рынок по приемлемым ценам.

Поэтому ожидаемому объединению должен предшествовать ряд важных этапов по упорядочению отношений собственности на лесные ресурсы, построению эффективной системы управления лесами как на государственном, так и на региональном уровнях, решению проблемы финансового обеспечения деятельности постоянных лесопользователей, особенно в части реализации мероприятий по охране и защите лесов, а также ликвидации чрезвычайных ситуаций в этой сфере [3].

Ведь существенным недостатком современной системы распределения полномочий и контроля в лесном хозяйстве, по мнению А.Головка, является то, что Гослесагентство осуществляет, с одной стороны, планирование, установление стандартов, влияет на определение направлений лесной политики, а с другой стороны, ведет хозяйственную

В статье проведен теоретический анализ недостатков существующей системы управления лесным комплексом. На основе изучения мнений ведущих отечественных ученых обоснованы организационно-экономические основы ее трансформации в соответствии с требованиями рыночной экономики, в частности цели, направления, основные задачи, механизмы и инструменты в контексте базовых положений и приоритетов экономической, социальной и экологической политики государства и ее отдельных регионов.

This article presents the theoretical analysis of shortcomings of the existing forest system of complex taking into account the views of leading national scholars, the major organizational and economic bases of its transformation according to the market economy, in particular, goals, directions, basic tasks, mechanisms and tools in the context of the basic terms and priorities of economic, social and environmental policy and its individual regions.

деятельность в государственном лесном фонде и осуществляет контроль над соответствием своей деятельности установленным стандартам, планам, направлениям лесной политики [2].

А.Бобко первопричину всех проблем лесного комплекса также видит в разбалансированности вертикали, ведь Госкомлесхоз выполняет взаимоисключающие функции: лесоводство (пользование земельными ресурсами) и лесопользование (пользование древесиной). Но, кроме этого, он осуществляет еще и государственный контроль над ведением лесного хозяйства в государственных лесах (что есть, по сути, самоконтролем) и лесах других субъектов экономической деятельности (предпринимательский контроль). В мировой же практике и по предыдущему опыту нашей страны эти функции принято разделять [1].

Со своей стороны **И.Синякевич, И.Соловий** и **А.Дейнека** убеждают, что в процессе реформирования лесного хозяйства Украины и рыночной трансформации необходимо учитывать, что не все проблемы устойчивого экологически сбалансированного развития лесного хозяйства успешно решаются с помощью рыночных инструментов лесной политики. Показательно, что наиболее промышленно развитые страны с рыночными системами лесного хозяйства в конце XX ст. начали вводить нерыночные методы преодоления эколого-экономических проблем в лесном секторе экономики [7].

М.Шершун считает, что суть начатых реформ в сфере лесного хозяйства заключается во внедрении инвестиционно-инновационной модели развития, в модернизации всех направлений деятельности и хозяйствования [12].

По мнению **М.Попкова**, в настоящее время все преобразования в нормативно-правовом поле страны свидетельствуют о попытке реализации несвойственной для стран Европы и Украины арендно-концессионной модели управления лесами, которую безуспешно внедрили в Российской Федерации. Хотя многие украинские и зарубежные лесоводы считают, что Украина должна реализовать национальный вариант раздельной модели управления лесами [6].

Следует рассматривать мнение и тех ученых, которые считают, что реформирование лесного хозяйства целесообразно осуществлять на дифференцированной основе, учитывая природно-географическое и лесохозяйственное районирование Украины:

□ в лесной зоне, Карпатах и лесостепи лесное хозяйство должно быть самоокупаемым и платить в государственный бюджет фиксированный «лесной налог», размер которого должен зависеть от объема возможных лесозаготовок и необходимых масштабов искусственного лесоразведения;

□ в степной зоне и частично в горах Крыма лесное хозяйство должно быть дотационным. Специальное финансирование из государственного бюджета должно использоваться для лесовосстановления, охраны леса, создания специальных мелиоративных насаждений.

Учитывая комплексную средообразующую функцию лесов, целесообразно ввести отчисления из местных бюджетов на ведение специального хозяйства в лесах различных категорий защищенности. В зеленых зонах городов, вблизи курортов и рекреационных учреждений лесное хозяйство должно вестись в направлении удовлетворения социально-экологических потребностей населения, лечения и отдыха. Поэтому в законодательном порядке необходимо предусмотреть специальные сборы платежей за такое использование лесных земель для санаторно-рекреационных целей [4].

Настоятельную необходимость трансформации системы управления лесного комплекса в соответствии с положениями «Концепции реформирования и развития лесного хозяйства» осознают и в Государственном агентстве лесных ресурсов. Так, в июне 2010 года по итогам рабочей поездки группы специалистов в Республику Польша отдельным приказом «О дальнейшей реализации положений Концепции реформирования и развития лесного хозяйства» был утвержден перечень пилотных предприятий отрасли для первоочередного внедрения передового европейского опыта и перехода на новую организационную структуру.

Предлагается ввести на подчиненных предприятиях новейшие формы организации хозяйственной деятельности, в частности: выполнение до 70% объема работ на лесозаготовительных работах и до 30% объема работ на лесохозяйственных по договорам с субъектами предпринимательской деятельности, определенными на тендерных условиях, а также исключить расчеты с ними древесиной. Также поставлена задача по внедрению исключительно электронных методов таксации лесосек при отводе участков в рубки главного пользования на всех подчиненных лесохозяйственных предприятиях, за исключением отдельных предприятий южного и восточного регионов Украины. Во всех пилотных лесхозах предполагается внедрение технологий электронного учета древесины и обеспечение соответствующего обучения персонала [5].

Обобщив изложенные мысли отечественных ученых, можно определить организационно-экономические основы, на базе которых должен происходить процесс трансформации системы управления лесным комплексом (см. рисунок).

Рисунок. Организационно-экономические основы трансформации системы управления лесным комплексом



Учитывая необходимость построения принципиально новой системы управления эффективностью на всех уровнях, главной целью трансформации должно стать повышение эколого-экономической и социальной эффективности функционирования лесного комплекса. Успешность реализации этой цели в значительной степени зависит от обоснования конкретных направлений и основных задач, механизмов трансформации и их конкретных экономических рычагов и инструментов.

Исходя из специфики функционирования субъектов хозяйствования в условиях рыночных отношений, важнейшими задачами трансформации системы управления эффективностью должны стать:

□ децентрализация управления – распределение полномочий между всеми органами власти таким образом, чтобы увеличить полномочия местных советов в решении текущих вопросов расширенного воспроизводства, поиска оптимальных направлений хозяйственного освоения, охраны и защиты лесных ресурсов с максимальной пользой для местного населения, а также делегирование части полномочий региональным органам законодательной и исполнительной власти по разработке и контролю над реализацией региональной лесной политики;

□ стимулирование развития рыночной инфраструктуры – является необходимым условием утверждения рыночных методов управления в лесном комплексе и предусматривает создание благоприятной среды для привлечения к сотрудничеству различных по своему назначению и функциям субъектов рыночной инфраструктуры. Они помогут решить административные, финансовые и операционные проблемы развития предпринимательских структур в лесном комплексе, в том числе формирования новых субъектов хозяйствования и встраивания новых институтов в систему управления;

□ обеспечение самокупаемости предприятий – прежде всего актуально для лесохозяйственных предприятий, которые, с одной стороны, выступают постоянными лесопользователями и частично финансируются за счет средств государственного бюджета, а с другой стороны, уплачивают за специальное использование лесных ресурсов сбор, не компенсирующий бюджетных расходов. Поэтому нужно усовершенствовать систему фискального регулирования движения лесопродукции, чтобы оптимально распределить налогообложение между всеми субъектами хозяйствования в лесном комплексе;

□ повышение благосостояния местного населения: ресурсы леса древесного и недревесного происхождения всегда служили основой благосостояния населения лесобеспеченных регионов, поэтому нужно создать условия для эффективного привлечения рабочей силы и творческих способностей местного населения для расширенного воспроизводства и рационального использования лесоресурсного потенциала на принципах прозрачности, платности и экологической безопасности;

□ рационализация хозяйственных процессов – налаживание в каждом регионе и в стране в целом системы тесных и взаимовыгодных отношений между субъектами хозяйствования на всех стадиях создания добавленной стоимости в воспроизводственном процессе лесного комплекса, способствующих безотходному, ресурсосберегающему и экобезопасному лесопользованию в долгосрочной перспективе.

Процессы трансформации должны распространиться во всех сферах экономической деятельности лесного комплекса, прежде всего в таких направлениях:

□ полномочия центрального и регионального органов управления (предусматривает увеличение полномочий органов управления лесным комплексом на региональном и локальном уровнях в предоставлении полной самостоятельности принятия оперативных решений хозяйственных и финансовых вопросов, касающихся развития новых перспективных направлений обеспечения комплексного использования лесоресурсного потенциала; однако полномочия по отчуждению государственного имущества должны остаться в компетенции центрального органа управления);

□ обоснование принципов взаимодействия между органами управления (чтобы избежать противоречий и конфликтов, нередко возникающих сегодня между органами местного самоуправления и

государственными администрациями всех уровней по поводу выделения земель для обеспечения дополнительного лесовосстановления, а также между отраслевыми министерствами (Минприроды и Минагрополитики) по поводу эффективности использования лесных земель бывших колхозов; это требует четкого разграничения сферы интересов и формирования механизмов взаимовыгодного сотрудничества);

□ взаимодействие органов экологического контроля с органами управления лесного комплекса и органами местной власти и самоуправления (предусматривает создание единой системы экологического контроля, устраняющей дублирование функций отраслевых министерств, четко разграничивающей сферы влияния, а также не исключающей возможности общественного контроля над всеми хозяйственными процессами, которые оказывают или способны оказывать негативное влияние на лесные экосистемы);

□ организационные формы предприятий и объединений в лесном комплексе на разных стадиях создания стоимости (создание равных условий для развития различных организационных форм предпринимательских структур и их объединений в лесном комплексе, которые в процессе конкурентной борьбы сформируют наиболее подходящую, согласно лесоресурсному потенциалу и уровню социально-экономического развития отдельного региона, институциональную систему на основе сочетания интересов лесопользователей, органов государственной власти и местных общин).

Для реализации всех замыслов нужно усовершенствовать или сформировать принципиально новые механизмы трансформации институциональной системы лесного комплекса:

□ организационно-экономический: заключается в обосновании принципов взаимодействия различных экономических рычагов и инструментов, должных обеспечить надлежащее организационное сопровождение процессов управления на различных уровнях за счет стимулирования развития различных форм предпринимательства и субъектов рыночной инфраструктуры, децентрализации системы управления и сбалансированности интересов всех заинтересованных субъектов в процессе разработки и организации выполнения концепций, стратегий, программ, планов развития различных звеньев лесного комплекса;

□ институционально-правовой: предполагает активное встраивание в систему хозяйственных связей лесного комплекса рыночно ориентированных институтов прямого и косвенного регулирования с соответствующим усовершенствованием законодательной и нормативно-правовой базы; прежде всего это касается усовершенствования отношений собственности на лесные ресурсы, договорного регулирования экономической деятельности, развития различных организационно-правовых форм предприятий и определения рычагов влияния государственных институтов;

□ финансовый: призван создать условия для полноценного финансирования всех сфер деятельности лесного комплекса путем привлечения к сотрудничеству различных финансово-кредитных учреждений, расширения арсенала финансовых инструментов и совершенствования системы государственного управления по поводу уменьшения фискального давления, а вместо этого увеличения набора стимулирующих мер финансового характера.

Успех всех трансформационных преобразований в значительной степени будет зависеть от эффективности использования различных экономических инструментов и возможности получения синергического эффекта от их совместного действия. **Среди наиболее действенных экономических инструментов, которые следует активно использовать для ускорения трансформационных преобразований в лесном комплексе, можно выделить:**

□ налоги и сборы (поиск наиболее приемлемых объектов и расширение базы налогообложения, обоснование ставок налогов и сборов, механизмов расчета, периодичности начисления и уплаты, а также условий льготного налогообложения с целью стимулирования отдельных направлений деятельности или субъектов хозяйствования);

□ штрафные санкции (призваны обеспечить адекватное наказание лесопользователей, не выполняющих или уклоняющихся от выпол-

нения определенных законодательством правил хозяйствования; могут оказывать стимулирующее воздействие для лесопользователей, работающих в правовом поле, не допуская нарушений и постоянно улучшая параметры экобезопасности хозяйственных процессов и состояние лесных экосистем);

□ цены и тарифы (установление их максимальной или минимальной границы во избежание проявлений недобросовестной конкуренции со стороны нелегальных товаропроизводителей, которые оптимизируют расходы, уклоняясь от налогообложения или пользуясь своим монопольным положением на рынке лесопроизводства);

□ льготы и субсидии (могут предоставляться тем субъектам хозяйствования, которые развивают в лесном комплексе перспективные направления экономической деятельности, требующие временной поддержки для закрепления на рынке и обеспечения стабильного развития в перспективе);

□ нормы, нормативы и лимиты (устанавливаются преимущественно для ориентации производителей на определенные стандарты хозяйствования, которые обеспечат рациональное и экобезопасное использование и расширенное воспроизводство всех компонентов лесоресурсного потенциала в соответствии с заданными параметрами среды);

□ сертификация и лицензирование (будут способствовать соблюдению общепризнанных на отечественном и зарубежном рынках правил изготовления продукции или содержания лесных экосистем, а также позволят выбрать наиболее достойных в соответствии с поставленными требованиями субъектов хозяйствования в лесном комплексе);

□ целевое финансирование (финансовая поддержка развития сфер деятельности, не способных функционировать на принципах самфинансирования в силу ресурсных или хозяйственных ограничений, однако развитие их является важным для поддержания экологического равновесия и обеспечения стабильного развития других видов деятельности).

Опыт предыдущих лет и отдельных стран постсоветского лагеря убеждает в том, что формирование системы устойчивого управления лесами должно исходить из необходимости трансформации системы управления эффективностью функционирования лесного комплекса. Современная практика функционирования лесохозяйственных предприятий свидетельствует о наличии проблем, сдерживающих их развитие и не позволяющих в полной мере использовать резервы повышения эколого-экономической эффективности лесопользования. Первый этап административной реформы в Украине в значительной степени коснулся упорядочения системы государственного управления лесами: на общегосударственном уровне Государственное агентство лесных ресурсов было подчинено Министерству аграрной политики и продовольствия, а на местах – лесохозяйственные предприятия подчинены областным управлениям лесного и охотничьего хозяйства. Принципиальным моментом углубления административной реформы в системе управления лесами является передача от подразделений Гослесагентства подразделениям Министерства экологии и природных ресурсов функций контроля над соблюдением стандартов, планов и лимитов использования лесоресурсного потенциала.

Реализация целей трансформации системы управления лесным комплексом должна обеспечить реальную децентрализацию управления, формирование и реальную институционализацию системы стимулирования развития рыночной инфраструктуры, повысить уровень самокупаемости предприятий и благосостояние местного населения.

ВЫВОДЫ

Чтобы избежать институциональных разрывов в системе лесного хозяйства и деревообработки, процессы трансформации должны распространяться на все сферы экономической деятельности в лесном комплексе, прежде всего в следующих направлениях:

□ увеличение полномочий органов управления лесным комплексом на региональном и локальном уровнях;

□ упрощение процедуры выделения земель органами местного самоуправления для обеспечения дополнительного лесовосстановления;

□ согласование действий между органами экологического контроля и органами управления лесами для усиления взаимосвязи между реальным состоянием лесного хозяйства и системой стимулирования рационализации использования лесосечного фонда;

□ внедрение современных форм предпринимательства и объединений предприятий на различных стадиях воспроизводственного процесса.

Трансформация системы управления лесного комплекса будет успешно коррелировать с административной реформой всего природно-ресурсного сектора, если будут сформированы принципиально новые механизмы трансформации его институциональной системы. Такими механизмами должны стать: организационно-экономический, институционально-правовой и финансовый. Мировая практика доказывает, а результаты исследований подтверждают, что уровнем действенности отличаются инструменты, синхронно встроенные в национальную лесную политику: налоги и сборы, штрафные санкции, цены и тарифы, льготы и субсидии, нормативы и лимиты, сертификация и лицензирование, а также целевое финансирование.

Таким образом, трансформация системы управления лесным комплексом является необходимым условием стабилизации его состояния в неопределенной рыночной среде за счет соблюдения определенных целей, направлений, задач, механизмов и экономических инструментов в контексте базовых положений и приоритетов экономической, социальной и экологической политики государства и его отдельных регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бобко А.Н. О непарадоксальных путях совершенствования лесного кодекса Украины или в плену идей огосударствления «управления лесами» в рыночной Украине // «WoodBusiness», № 2. – 2003.
2. Голово А.А. Функция контроля и ее роль в управлении лесным хозяйством и лесами Украины // Научный вестник Украинского государственного лесотехнического университета. Вып. 14.2. – Л.: УкрГЛУ, 2004. – С. 171-176.
3. Карпук А. Реформирование системы управления лесами: приоритетные направления и системные противоречия [Текст] / А.Карпук // Экономіст. – 2011. – № 4. – С. 59-61.
4. Крамарец В.А., Криницький Г.Т., Мазепа В.Г., Павлюк В.В., Третьяк П.Р. Стратегия развития лесного хозяйства Украины // Лесоводческая академия наук Украины: Научные труды. – Вып. 2. – Львов, 2003. – С. 31-35.
5. Приказ Госкомлесхоза Украины «О дальнейшей реализации положений Концепции реформирования и развития лесного хозяйства» // Украинский лесовод [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/6719>.
6. Попков М. Лесной тупик на пути в Европу // Украинский лесовод [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/511>.
7. Сиякевич И., Соловий И., Дейнека А. Лесное хозяйство Украины в XXI в.: сценарии развития // Экономика Украины. – 2007. – № 9. – С. 72-81.
8. Указ Президента Украины «О мерах по повышению эффективности государственного управления в сфере охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов» от 15 сентября 2003 года № 1039/2003. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/191357142.html>.
9. Указ Президента Украины «О мерах по усилению государственного контроля в сфере охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов» от 05 января 2004 года № 1/2004. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/220698432.html>.
10. Указ Президента Украины «О дополнительных мерах по развитию лесного хозяйства» от 07 февраля 2004 года № 171/2004. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/229053516.html>.
11. Указ Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 года № 1085/2010.
12. Шершун Н., Пуговица М. Суть реформирования лесной отрасли – во внедрении инвестиционно-инновационной модели развития / Правительственный курьер, № 127 (4278), 14 июля 2010.