

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ – ОПЫТ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

Кожевников Е.А.

*УО «Гомельский государственный технический университет имени
П.О.Сухого» (г.Гомель, Беларусь)*

ВВЕДЕНИЕ

Организация и управление лесохозяйственной отраслью в двух соседних союзных государствах – России и Беларуси в последние почти два десятилетия пошли разными путями. Если в Российской Федерации субъекты хозяйствования лесного сектора экономики более чем на 95% приватизированы и находятся преимущественно в частной собственности, то в Республике Беларусь государство остается важнейшим «игроком» данного сектора. Естественно, что важнейшая функция управления – планирование – также реализуется по-разному. Однако опыт соседей, как положительный, так и негативный, не может быть не востребованным. Чем глубже проводится анализ этих процессов в соседних государствах, тем меньше трудностей встретится на неизбежном пути преобразований, тем быстрее будет движение вперед.

Получив опыт руководства коллективом разработчиков экономической части проекта лесного плана одного из субъектов Российской Федерации – Смоленской области, представляется интересным изложить те перспективные аспекты лесохозяйственного планирования, которые, на наш взгляд, следует активнее развивать в Беларуси. В то же время, необходимо оценить дискуссионные или проблемные стороны реализации этой важнейшей функции управления, что позволит методически совершенствовать лесохозяйственное планирование в обеих странах.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Не только экономика, но и вся система отношений в лесном комплексе России радикально преобразованы. В настоящее время они юридически основываются на новом Лесном кодексе (от 4.11.2006 г., № 200-ФЗ) [1], пришедшим на смену Лесному кодексу 1997 года. На базе этого важнейшего юридического документа за последние два года был подготовлен и принят целый набор законодательных, нормативно-правовых, методических, проектных и нормативно-технических актов по ведению лесного хозяйства в стране.

В результате отрасль подвергалась глубочайшим изменениям системы управления лесами, которая оценивается как самая масштабная за последние два столетия.

Важнейшими вехами в этих преобразованиях оказались следующие:

1. Создание в системе управления лесами вместо 2320 лесхозов 1453 лесничеств и 13 лесопарков с различной организационно-правовой формой: государственных учреждений субъектов, территориальных отделов государственных структур субъектов РФ.

2. Формирование на основе имущественных комплексов лесхозов коммерческих предприятий для выполнения хозяйственных функций. Формами таких организаций являются государственные унитарные предприятия, казенные предприятия государственных автономных учреждений, открытые акционерные общества, индивидуальные предприниматели.

3. Широкое внедрение арендных отношений в лесопользование, при котором аренда лесных участков становится основной формой использования лесов. Приоритет отдается крупным арендаторам, обеспечивающим долгосрочную аренду, инвестиции в лесохозяйственные, лесозащитные мероприятия, строительство дорог и в глубокую переработку лесных ресурсов.

4. Серьезные изменения в лесном планировании, на чем мы сконцентрируем свое внимание в настоящей статье.

Планирование на макроуровне в лесном секторе экономики России хронологически включает «Федеральную программу развития лесопромышленного комплекса РФ» на 1995-2005 гг. (утвержденную постановлением правительства РФ № 1123 от 20.11.1995 г.), «Федеральную целевую программу «Леса России» на 1996-2000 гг.», разработанную по поручению правительства РФ от 13.06.1995 г. № АЗ-П9-17324). В рамках среднесрочной программы социально-экономического развития России на 2000-2010 гг. была разработана стратегия развития, в том числе и лесопромышленного комплекса, а также принята Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России» (2002-2010 гг.) с подпрограммой «Леса» (утверждена правительством РФ 7.12.2001 г., №8600). Далее были сформированы «Основные направления развития лесной промышленности» (распоряжение правительства РФ от 1.11.2002 г., № 1540-р) и «Концепция развития лесного хозяйства РФ на 2003-2010 гг.» (распоряжение правительства РФ от 18.01.2003г, № 69-р).

Тем не менее, планирование на макроуровне пока не решило всех проблем лесного сектора экономики России.

По мнению академика Моисеева Н.А., не устраняются «сохраняющиеся десятилетиями негативные последствия экстенсивного развития лесного хозяйства, связанные с недостаточным уровнем финансирования, включая смену пород, низкий уровень платы за используемые ресурсы, не обеспечивающими простое воспроизводство, значительный ущерб лесам от пожаров, вредителей и лесонарушений, деформированный экономический механизм...» [2].

Еще одной проблемой планирования лесного хозяйства России до недавнего времени оставалось отсутствие региональных планов,

взаимоувязанных с федеральными. Отдельные области и республики делали попытки разработки таких планов, но они оказывались не во всем удачными. Отсутствовала сбалансированная система лесохозяйственных мероприятий, взаимосвязанных с потреблением лесных ресурсов и экономикой.

Однако в 2007 году было утверждено Положение о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации (от 24.04.2007 г., № 246) [3] и ряд других нормативных документов, которые существенно повысили уровень и значимость регионального лесохозяйственного планирования.

Возглавляемый автором настоящей статьи коллектив в 2008 году разработал проект экономических разделов лесного плана для Смоленской области Российской Федерации. Этот проект был успешно защищен в Федеральном Агентстве лесного хозяйства, утвержден в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и в настоящее время внедряется в практическую деятельность территориально-отраслевого органа управления – Департамента Смоленской области по лесному хозяйству.

Смоленская область расположена в пределах Центрального федерального округа Российской Федерации и граничит на западе с Республикой Беларусь. Природные условия в целом благоприятны для произрастания и развития высокопродуктивных лесных насаждений хвойных, твердолиственных и мягколиственных пород. В тоже время эти условия не имеют радикальных различий в сравнении с ближайшими областями Беларуси. Характеристика структуры лесного фонда Смоленской области приведена в таблице 1.

Таблица 1 – Распределение площади лесного фонда по категориям земель

Категории земель	Площадь	
	тыс.га	%
Общая площадь	1987,6	100
Лесные земли	1903,3	95,8
покрытые лесом земли	1894,0	95,3
не покрытые лесом земли	9,3	0,5
Нелесные земли	84,3	4,2

Целевое назначение и категории защитности лесного фонда региона характеризует таблица 2.

Таблица 2 – Целевое назначение и категории защитности лесов региона

Целевое назначение лесов	Площадь, тыс.га
Всего лесов	1987,6
Защитные леса, всего:	551,4
в том числе:	
1 Леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях	10,7
2 Леса, расположенные в водоохраных зонах	-
3 Леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов, всего:	170,1
- защитные полосы вдоль транспортных путей	56,9
- городские леса	1,0
- зеленые зоны, лесопарки	112,2
4 Ценные леса, всего	370,6

в том числе:	
- леса, имеющие научное или историческое значение	6,0
- нерестоохраняемые полосы лесов	47,2
- запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов	317,4
Эксплуатационные леса	1384,0
Кроме того, нелесоустроенные земли	52,2

Возрастная структура лесного фонда региона характеризуется таблицей 3.

Таблица 3 – Возрастная структура лесного фонда по группам пород

Группа пород	Группа возрастов (площадь, тыс.га)				Итого
	Молодняки	Средне-возрастные	Приспевающие	Спелые и перестойные	
Хвойные	156,0	115,3	103,2	57,8	432,3
Твердолиственные	0,6	4,7	1,4	0,1	6,8
Мягколиственные	73,8	581,4	420,7	379,0	1454,9
Итого	230,4	701,4	525,3	436,9	1894,4

Объемы рубок при уходе за лесом по всем их видам в Смоленской области составили в 2007 году 852,4 тыс.м³, в т.ч. 447,4 тыс.м³ деловой древесины. При этом 157,3 тыс.м³ обеспечили прореживания, 295,7 тыс.м³ – проходные, 81,6 тыс.м³ – ландшафтные, 308,9 тыс.м³ – рубки реконструкции.

Общие объемы ухода за лесами по области на 2009-2018 гг. предусмотрены в объеме 66080 га, в том числе по осветлениям – 15430 га, прочисткам - 50650 га. Выбираемый ежегодный запас по хвойному хозяйству должен составить на осветлениях 49,5 тыс.м³ (7,9 м³/га), на прочистках - 497,6 тыс.м³ (14,4 м³/га); по мягколиственному хозяйству: на осветлениях – 9,8 тыс.м³ (7,7 м³/га), на прочистках – 78,4 тыс.м³ (11,3 м³/га). При этом 75% площади рубок ухода должны быть проведены арендаторами лесных участков, остальное будет обеспечиваться органами государственной власти и местного самоуправления на основе размещения государственного и муниципального заказа. Прогнозные доходы от выборочных рубок на десятилетний период оценены по области в 401020,3 тыс.рублей.

Смоленская область является лесоизбыточным регионом. Более полное освоение ее лесов возможно только при условии реализации крупнейших лесопромышленных инвестиционных проектов, в частности по Гагаринскому фанерному заводу и Игоревскому деревообрабатывающему комбинату.

Исходя из характеристики Смоленской области предусмотрено оптимальное зонирование лесов по видам их использования для получения максимальной доходности лесного хозяйства. Лесным планированием выделяются следующие зоны освоения лесов по заготовке древесины:

I – Юго-Восточная зона высокой интенсивности использования лесов с основным потребителем древесины «Гагаринский фанерный завод»;

II – Северная зона высокой интенсивности использования лесов с основным потребителем древесины «Игоревский деревообрабатывающий комбинат»;

III – Центральная зона слабой интенсивности использования лесов;

IV – Западная зона средней интенсивности использования лесов с потребителями – местными деревообрабатывающими предприятиями;

V – Северо-Восточная зона слабой интенсивности использования лесов.

Зонирование территории при использовании лесов осуществлено с учетом потребности местного населения, предприятий среднего и малого бизнеса, крупных лесозаготовительных и комплексных предприятий.

В 2007 году по Смоленской области общая сумма поступлений в бюджетную систему составила 90960 тыс.руб., из них 47051,9 тыс.руб. (51,73%) поступили в федеральный бюджет и 43908,5 тыс.руб. (48,27%) – в бюджет региона.

Доходность использования лесов региона по уровням бюджетной системы Российской Федерации в 2007 году характеризуется таблицей 4.

Таблица 4 – Соотношение доходов от использования лесов Смоленской области по уровням бюджетной системы Российской Федерации в 2007 году

Вид пользования	Фактическое поступление платежей по уровням бюджетной системы, %		
	Всего	Федеральный бюджет	Областной бюджет
Плата за пользование лесов – всего	100	51,73	48,27
1. Заготовка древесины	94,51	46,48	48,03
в т.ч сплошные рубки	90,96	44,67	46,29
выборочные рубки	3,55	1,80	1,75
2. Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений	0,005	0,005	0
3. Ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты	0,03	0,004	0,02
4. Осуществление рекреационной деятельности	0,92	0,87	0,05
5. Выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых	1,45	1,29	0,16
6. Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в федеральный бюджет	2,93	2,93	0
7. Средства от реализации	0,14	0,14	0

секвестрованной древесины			
---------------------------	--	--	--

Основным источником поступления средств по районам области является плата за древесину, отпускаемую на корню (плата по договору купли-продажи) и арендная плата за пользование лесным фондом (таблица 5).

Характеризуя в целом доходность использования лесов на территории Смоленской области, можно сделать следующие выводы:

- доходы по уровням бюджетной системы Российской Федерации растут, при этом достигается превышение дохода федерального бюджета над региональным;

- основным источником доходов как для федерального, так и для регионального бюджета остается заготовка древесины;

- не соответствует потенциальным возможностям доходность заготовки недревесных ресурсов леса, рекреационной деятельности, ведения охотничьего хозяйства;

- не приносят дохода отдельные направления использования лесов, вполне возможные для реализации в данном регионе (например, от ведения сельского хозяйства и других направлений).

Таблица 5 – Структура поступления платежей за пользование лесным фондом по районам Смоленской области в 2007 году

Район	Структура платы за использование лесов, %			
	Всего	Лесные подати	Арендная плата	Прочие
Велижский	100	69,25	16,92	13,84
Вяземский	100	35,17	51,60	13,23
Гагаринский	100	67,82	31,13	1,04
Глинковский	100	5,60	73,98	20,42
Демидовский	100	58,67	38,35	2,98
Дорогобужский	100	25,65	74,01	0,34
Духовщинский	100	76,98	14,25	8,77
Ельнинский	100	12,21	82,89	4,89
Ершичский	100	82,03	17,43	0,54
Краснинский	100	82,83	10,57	6,60
Новодугинский	100	4,02	94,56	1,42
Рославльский	100	39,64	57,99	2,37
Руднянский	100	32,05	66,20	1,75
Сафоновский	100	60,51	39,40	0,09
Смоленский	100	9,19	88,84	1,97
Сычевский	100	63,60	32,40	4,01
Темкинский	100	50,53	47,66	1,81
Угранский	100	1,51	95,79	2,70

Холм-Жирковский	100	21,55	78,02	0,43
Шумячский	100	76,76	21,60	1,63
Ярцевский	100	34,44	64,93	0,64

Что же показал опыт разработки лесного плана одного из субъектов России – Смоленской области?

По нашему мнению, не смотря на безусловный рост качества регионального лесохозяйственного планирования, пока остаются некоторые методические проблемы в экономических разделах:

1. Типовая форма лесного плана субъекта РФ, утвержденная приказом Министерства природных ресурсов РФ от 16.07.2007 г. (рег.Минюстом РФ 20.08.2007 г., № 10035) [4], на наш взгляд, структурно не полностью логично и системно выстроена, содержит частично повторяющиеся элементы в разных подразделах.

2. Отдельные целевые прогнозные показатели, предусмотренные приказом Министерства природных ресурсов РФ от 11.04.2007 г. № 87 «Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и о достижении целевых прогнозных показателей» (зарегистрировано в Минюсте РФ 26.04.2007 г. № 9353) [5], по нашему мнению, дискуссионны. Это, например, относится к такому показателю, как «соотношение стоимости 1м³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленной правительством РФ».

3. Балансировка доходов и расходов по ведению лесного хозяйства субъекта РФ на период далее трех лет имеет методические проблемы сопоставимости данных. Это связано с тем, что при разработке проекта лесного плана в 2008 году расходы по мероприятиям, начиная с 2012 года и далее рассчитываются в ценах 2011 года, что соответствует рекомендациям Министерства финансов РФ по формированию финансового плана на период до 2023 года (письмо от 27.05.08, № 15-08-0613). В то же время доходную часть лесного плана предлагается рассчитывать с применением ежегодных коэффициентов индексации ставок.

Наряду с методическими проблемами практика разработки проекта лесного плана субъекта РФ сталкивается с другими известными трудностями:

1. Отсутствием региональных планов и программ развития лесопромышленного комплекса и других отраслей-потребителей лесных ресурсов.

2. Ограниченностью информационной финансово-экономической базы по лесозаготовителям, потребителям лесных ресурсов и их инвестиционным планам.

3. Сложностью и изменчивостью отраслевых форм статистической отчетности. Как раз в 2008 году в этом плане произошли радикальные изменения.

Не смотря на методические и иные проблемы в экономических аспектах регионального лесного планирования России, следует отметить следующие положительные цели и результаты:

1. Нацеленность на устойчивый рост объемов и экономических показателей использования лесов в полном соответствии с ростом потребления древесных и недревесных лесных ресурсов, в том числе в регионе.

2. Стабильный и динамичный рост доходов от использования лесов по всем уровням бюджетной системы Российской Федерации при обеспечении сбалансированного соотношения между доходами федерального и областного бюджета.

3. В динамике расходов на ведение лесного хозяйства предусмотрены растущие объемы софинансирования субъектом Российской Федерации при одновременном увеличении объемов затрат арендаторами лесных участков.

4. Постепенное достижение положительного баланса доходов и расходов на ведение лесного хозяйства.

5. Положительную динамику важнейших целевых прогнозных показателей по осуществлению полномочий в области лесных отношений: объемов рубок лесных насаждений с одного гектара покрытых лесной растительностью земель лесного фонда; объемов платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов в расчете на один гектар земель лесного фонда и других.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Что же полезного и перспективного можно было бы перенести в практику лесохозяйственного планирования Беларуси, опираясь на опыт разработки лесного плана Смоленской области?

Во-первых, это сама возможность комплексного регионального планирования лесохозяйственной деятельности по охране, защите, воспроизводству лесов во взаимосвязи с использованием всех видов лесных ресурсов на основе потребностей как самого региона, так и за его пределами.

Во-вторых, это обеспечение взаимосвязи достигнутых результатов в лесном хозяйстве региона, определяемых на основе достаточно полного и системного анализа, с плановыми показателями по биологической, экологической, технико-технологической, экономической составляющей на десятилетний период.

В третьих, это нацеленность на достижение ключевых задач лесного хозяйства:

- обеспечение устойчивого, безопасного и непрерывного развития человеческого потенциала и природы, прежде всего лесных экосистем;

- многоцелевое, рациональное, непрерывное, неистощительное использование лесов для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах;

- сохранение и усиление глобального экологического значения лесных экосистем, их средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, рекреационных и иных полезных функций при обеспечении биологического разнообразия лесов.

В хозяйственно-экономическом аспекте значимость регионального лесного планирования, по нашему мнению, обусловлена неизбежным результатом: ростом обоснованности, системности, научности, устойчивости управления не только лесным хозяйством, но и всем лесным комплексом региона, всей региональной и национальной экономикой.

Особые акценты эти аспекты приобретают в условиях мирового финансово-экономического кризиса. Обеспечить антикризисную устойчивость или ослабить кризисные проявления в большинстве стран стремятся через усиление государственного управления, регулирования. Управление лесным комплексом как Беларуси, так и России безусловно должно развиваться, в том числе путем совершенствования планирования на региональном уровне.

Таким образом, опыт разработки лесного плана для субъектов Российской Федерации следует оценить в целом положительно и признать его перспективным и полезным для внедрения в плановую практику Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.11.2006 г., № 200-ФЗ.
2. Моисеев Н.А. Экономика лесного хозяйства / Н.А.Моисеев – Москва:ГОУ ВПО МГУЛ, 2006. – 384 с.
3. Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации. Постановление правительства Российской Федерации от 24.04.2007 г., № 246.
4. Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации. Утверждена приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 16.07.2007 г., № 182.
5. Об утверждении целевых прогнозных показателей и форм отчетов о расходовании субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и о достижении целевых прогнозных показателей. Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 11.04.2007 г., № 87.