

УДК 338.2+630

Н. Е. Антонова

ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРИЯ И ПРИМЕНЕНИЕ

На основе обобщения опыта стран с развитым лесным сектором (Финляндии, Швеции, Японии, Германии, Канады, США, а также России) рассмотрены: понятие, цели, инструменты лесной политики. Выделены типы лесопользователей — реципиентов лесной политики с целью формирования рациональной структуры лесного комплекса, исходя из приоритетов общества в сфере лесопользования путем институциональных воздействий.

Лесная политика, цели, инструменты лесной политики, классификация, типы лесопользователей, лесной комплекс, многолесные страны.

Изменение лесной политики в России за последние двадцать лет было обусловлено заменой старых и становлением новых рыночных институтов в системе лесных отношений в рамках многочисленных политических и экономических преобразований в стране. Изменения в лесной политике приводят к подвижкам в структуре лесного комплекса, его параметрах и взаимосвязях. Этим вопросам посвящено немало исследований в зарубежной и отечественной литературе. Были предложены различные трактовки лесной политики, обоснование ее целей, сочетаний политических инструментов, а также анализ уже накопленных в разных странах достижений в этой сфере как на национальном, так и на региональном уровне.

В России пик исследований по лесной политике пришелся на реформенный период, когда страна активно включилась в различные международные инициативы по сохранению лесов и устойчивому лесопользованию. В насто-

© Антонова Н. Е., 2010

Статья подготовлена при поддержке проектов ДВО РАН № 09-1-П26-02, 09-1-ООН-01, № 09-III-A-10-543.

ящее время в стране начался новый этап существенных изменений институтов в сфере лесопользования, последствия влияния которых на лесной комплекс как на национальном, так и на региональном уровне требуют изучения с использованием уже накопленных в этой области знаний.

В данной статье проводится систематизация теоретических подходов к лесной политике, рассматриваются опыт многолесных стран с развитым лесным сектором (Канады, США, Финляндии, Швеции, Японии, Германии, а также России) по применению различных инструментов лесной политики и реакции на них действующих в лесном комплексе экономических агентов, выделяются типы лесопользователей — реципиентов лесной политики с целью формирования рациональной структуры лесного комплекса исходя из приоритетов общества в сфере лесопользования путем институциональных воздействий.

ПОНЯТИЕ И ЦЕЛИ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

Несмотря на множество публикаций, посвященных лесной политике, до сих пор нет единого, устоявшегося ее определения¹. Разнятся объекты приложения лесной политики: леса [23], лесные ресурсы [12], лесные отношения [8; 18; 19], лесной сектор [31], лесопромышленный сектор [14], последствия лесопользования [4]. Под лесной политикой понимаются стратегия [19], совокупность норм [15], совокупность институтов [4; 35], политические заявления [29], образ действий [8], определение целей и средств использования лесов [10; 18; 24], формулирование пожеланий общества [31]. При этом большинство авторов, особенно российских, рассматривают лесную политику как набор действий, совершаемых от имени государства в отношении лесов для достижения поставленных государством же целей.

По нашему мнению, большинство определений и рассуждений о лесной политике базируются на классическом определении экономической политики, данном Я. Тинбергеном, о том, что «политика включает в себя обдуманное использование набора средств для достижения определенной цели» (цит. по: [18]).

На наш взгляд, все многообразие целей лесной политики можно свести к основополагающему триединству социальных, экономических и экологических целей [3]. Приоритет в этом триединстве может принадлежать той или иной цели/целям в зависимости от потребностей общества по отноше-

¹ В 2009 г. в рамках Комитета по лесоматериалам ЕЭК ООН и Европейской лесной комиссии ФАО создана рабочая группа специалистов по лесной политике в Восточной Европе и Центральной Азии, одной из задач которой является обсуждение терминов и определений лесной политики с целью выработки единого подхода к их использованию. http://www.fao.org/regional/SEUR/TOSworkplan_en.htm.

нию к лесным ресурсам и услугам. На потребности общества существенное влияние оказывает фактор времени, что ведет к различной значимости целей лесной политики на разных этапах развития общества.

Исходя из этой посылки, а также с учетом рассмотренных выше теоретических конструкций, автором предложено следующее определение лесной политики: национальная лесная политика есть совокупность ранжируемых, исходя из общественных приоритетов на каждом данном этапе, социальных, экологических и экономических целей в области использования полезностей леса как совокупности природной среды и лесных ресурсов при данных институтах и инструментах, применяемых для реализации этих целей.

Приоритеты общества могут быть различны на разных этапах его развития, соответственно генеральная совокупность целей может сохраниться на очень продолжительном отрезке времени, но их ранжирование внутри этой совокупности может измениться. С развитием научно-технического прогресса, изменением потребностей общества часть целей, в основном экономического характера, меняется, но базовые цели по сохранению таких функций лесов, как обеспечение кислородом, рекреационная, защита биоразнообразия, водо- и почвоохранная и др., остаются на протяжении существования человечества.

Опыт многолесных стран по формированию лесной политики показывает, что на современном этапе общим для этих стран является, наряду с обеспечением потребностей экономики страны в древесине, обеспечение социальных (эстетических, рекреационных) потребностей населения и поддержание биоразнообразия лесов. То есть триединство социальных, экономических и экологических целей управления лесопользованием является основой лесной политики в этих странах. Например, в Японии сырьевой аспект лесопользования уже более десятилетия назад уступил место социальному и экологическому. В России же сырьевое пользование является доминирующим на практике, хотя официально декларируется значимость социальных и экологических целей.

С точки зрения затрат и отдачи от лесов все многообразие целей лесной политики можно свести к двум группам: цели, направленные на восстановление, охрану и защиту лесов, и цели, связанные с использованием лесных ресурсов [4; 13]. При этом, если реализация первой группы целей сопряжена для собственника лесов (имеется в виду в основном государство) расходами, то претворение в жизнь второй группы целей обеспечивает собственнику доходы через платежи за пользование и налоги.

Во многих странах, как правило, отсутствует единая политика в отношении лесного сектора в целом, а есть индивидуально формируемые по секторным сегментам цели. Политику для лесного хозяйства формируют министерства

сельского и/или лесного хозяйства, а политику для лесной промышленности и рынков — министерства промышленности и/или торговли. Зачастую оказывается наиболее разработанной структура целей для лесного хозяйства [31]. Это же можно отнести и к России, где направленность внимания в базовых лесных документах в основном на лесное хозяйство и игнорирование лесопромышленного комплекса как субъекта лесной политики свидетельствуют об отсутствии единой политики лесного комплекса. Разработка в 2008 г. Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г. явилась неудачной попыткой формирования основ лесной политики.

ИНСТРУМЕНТЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

Для достижения целей лесной политики в разных странах используется целый арсенал инструментов. На основе обобщения опыта реализации лесной политики во многих странах как с рыночной, так и переходной экономиками в литературе предложен ряд группировок этих инструментов, являющихся сходными по своей сути [18; 26; 29; 34]. Опираясь на эти группировки, а также исходя из анализа используемых в зарубежной и российской лесной практике инструментов, можно предложить следующую их группировку (*табл. 1*).

Следует оговориться, что, как и любая классификация, данная классификация носит отчасти условный характер, поскольку некоторые из рассматриваемых инструментов можно отнести одновременно к нескольким группам. Кроме того, надо учитывать, что реализация многих инструментов опирается на использование законодательных инструментов.

Возможности применения и действенность каждого из этих инструментов и их групп варьируется по странам в зависимости от существующей политической и экономической системы, национальных и исторических традиций взаимодействия чиновников и бизнеса и других факторов.

Ниже рассмотрена практика использования некоторых из вышеназванных инструментов в странах с устойчивыми традициями лесопользования.

Реализация направлений лесной политики осуществляется путем принятия законов и иных нормативных правовых актов. Как правило, в каждой стране есть базовый лесной закон (акт, кодекс), регулирующий лесопользование, в котором изложены основные положения, регламентирующие собственность на лесные ресурсы, а также принципы их охраны, защиты, воспроизводства и использования¹. Базовый закон для реализации его поло-

¹ Необходимо уточнить, что в современных лесных законодательствах некоторых стран нет статей, определяющих правовую основу собственности на леса, поскольку они традиционно рассматриваются гражданским законодательством [15].

жений сопровождается рядом более дробных и детальных законных и подзаконных (правил, инструкций, наставлений и пр., как правило, ведомственных) нормативных актов. Например, введение лесного кодекса Британской Колумбии (Канада) сопровождалось плановой разработкой 60 подзаконных актов [27].

Таблица 1

Классификация инструментов лесной политики

Базовый тип инструментов	Группа инструментов	Инструменты
Институциональные	Регулирующие / правовые	Конституционные гарантии
		Лесные законы и подзаконные акты по правам собственности на лесные ресурсы, организационным основам управления, лесной торговле
		Системы передачи лесных ресурсов в пользование
		Законодательные международные рамки в сфере лесных отношений
	Институциональные соглашения	Система норм и правил по участию населения в управлении лесопользованием
		Механизм разрешения конфликтов между группами интересов в сфере лесопользования
		Поддержка форм кооперации лесных собственников
		Международные соглашения добровольного характера
	Контракты	Госзаказы
	Экономические	—
Субсидии, займы, компенсации		
Таможенные пошлины		
Аукционы		
Добровольная сертификация		
Информационные	—	Система научных исследований и повышения квалификации
		Инфраструктура по участию науки в процессе принятия решений
		Система мониторинга и предоставления информации

Источники: составлено с использованием [5; 18; 21; 26; 29; 34].

Требования к осуществлению норм лесопользования могут быть одинаковыми для всех форм собственности, но сами виды осуществления, безусловно, всегда будут разными. Долгое время эти требования преследовали товарные интересы, в первую очередь стабильное производство древесины. Уже многие годы назад во всех странах ушли от этого одностороннего подхода в сторону природоохранного (энвайронменталистского) и социального

использования лесов [21]. Соответственно предъявляются новые требования к использованию лесов, нацеленные на сохранение биоразнообразия и переход к устойчивому лесопользованию. Это заставляет государственные органы многих стран разрабатывать нормативные акты, соответствующие критериям и индикаторам устойчивого лесопользования.

В случаях, когда государство является собственником лесных ресурсов, но при этом хочет, чтобы коммерческую деятельность на его землях осуществлял частный сектор, оно передает ему ресурсы в пользование, оговаривая в договорах соблюдение определенных условий и плату за пользование ресурсами. Во многих странах, особенно многолесных, созданы специализированные органы управления лесопользованием, лесные службы или лесные агентства, которые осуществляют управление государственными лесами и проведение государственной лесной политики в частных, муниципальных и общинных лесах.

Частные лесовладельцы также сдают свои участки для коммерческого пользования ресурсами. По разным странам существует множество форм передачи лесных ресурсов в пользование в зависимости от структуры собственности на леса, сложившихся традиций в сфере лесопользования. Например, в Канаде 24 основных формы права пользования лесами плюс множество разнообразных лицензий и разрешений, которые можно свести к двум главным типам соглашений на право пользования: соглашения об управлении и лицензии на объем заготовки [22]. В Финляндии взаимоотношения лесовладельцев с лесопромышленниками формируются на основе ежегодных соглашений, которыми устанавливаются размеры попенной платы на основные базовые сортаменты, исходя из рыночных цен на продукты переработки древесины [24]. В России с 2007 г. передача лесных ресурсов осуществляется в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование. Кроме того, появилась новая форма — продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В мировой практике признается суверенное право каждой страны использовать свои природные ресурсы в соответствии с национальными приоритетами. В то же время считается, что в отношении лесов национальная политика должна определяться с учетом международных факторов. Международное сотрудничество в сфере лесных отношений, основанное на соблюдении общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров, формирует дополнительные законодательные рамки в лесопользовании разных стран, особенно в части сохранения биоразнообразия и климата. Например, Россия подписала 18 международных конвенций, носящих законодательный характер, среди которых к исполь-

зованию и сохранению лесов прямо или косвенно относятся семь. Все эти документы в той или иной степени нашли отражение в системе законов Российской Федерации об охране окружающей природной среды и использовании природных ресурсов.

Кроме специальных лесных, на формирование национальной политики оказывают влияние общие политические, экономические международные нормы и правила, особенно касающиеся сферы торговли лесопродуктами, в первую очередь нормы и правила Всемирной торговой организации. Страны, активно действующие на мировом рынке лесных товаров, зачастую используют правила ВТО для воздействия на своих партнеров. Например, Япония, парируя требования США и Канады снизить импортные пошлины на древесину в рамках соблюдения правил ВТО, ссылается на то, что некоторые страны, вводя запрет на экспорт круглой древесины по экологическим соображениям, одновременно продолжают ее заготавливать, перерабатывать и экспортировать продукты переработки, что, по мнению Японии, также является нарушением правил ВТО [32].

Институциональные соглашения представляют собой установление правил взаимодействия участников лесопользования между собой. Довольно популярной в мире в настоящее время является идея, что для снижения давления на леса и внедрения устойчивого лесопользования местное население должно быть активно вовлечено в процесс управления лесами, так как оно заинтересовано в рациональном использовании лесных ресурсов как источника средств существования [33].

Эта идея трансформируется по-разному в различных странах, исходя из природно-экономических условий, законодательной и административной систем, культурно-исторических и национальных традиций, что находит отражение в частных путях выстраивания взаимоотношений человека и природы. Существуют отдельные примеры (Китай, Мексика), когда наделение местных жителей четкими правами в управлении лесами и торговле лесными продуктами и услугами превращало лесопользование в значимый источник повышения благосостояния населения [30]. Опыт участия¹ в разработке руководств для привлечения населения к управлению лесами показал, что в основном используются меры образовательного и просветительского характера, которые не требуют изменения законодательной и административной систем.

Поддержка форм кооперации лесных собственников является важным

¹ В 2001–2004 гг. ИЭИ ДВО РАН участвовал в международном проекте по созданию руководств и рекомендаций по устойчивому лесопользованию и лесоуправлению с привлечением населения. Были разработаны руководства для жителей лесных поселений Лаоса, Индонезии и российского Дальнего Востока [1].

политическим инструментом, поскольку, как показывает опыт многих стран, через ассоциации лесовладельцев государство может эффективно проводить свою политику. Например, в Японии государственными лесными органами управления последнее время проводится последовательная политика по стимулированию укрупнения кооперативов лесовладельцев как для повышения эффективности работ по уходу за лесом, так и для повышения управляемости лесовладельцами [28]. В свою очередь, через свои ассоциации лесовладельцы пытаются решать свои проблемы на уровне правительства.

В России сильные позиции во влиянии на политику государства в лесном секторе имеет Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров России, который участвует в подготовке проектов законов, управленческих решений по вопросам развития национального лесного комплекса. Это зачастую ведет к лоббированию решений, выгодных крупному бизнесу, на основе институциональных соглашений. Более велика значимость лесного сектора в экономиках многолесных регионов страны, поскольку поступления от лесопромышленных предприятий формируют существенную часть доходов региональных бюджетов. Соответственно влияние лесопромышленников на проводимую в регионах экономическую политику, на действия администраций довольно существенно. То есть, чтобы понять политику, надо понять власть и влияние [29].

Система налогообложения лесного сектора разделяется на общие налоги и специфические платежи за ресурсы. К специфическим платежам за лесные ресурсы, кроме попенной платы, в разных странах относят налог на древесину как имущество, налог на стоимость заготовленной древесины, сборы за выдачу лицензий на проведение заготовок [22]. В Канаде в рамках концессий лесопользователи платят одновременно земельную ренту и плату за объем вырубленной древесины (попенную плату) [6].

Общие налоги применяются в лесном секторе, как и любой другой экономической деятельности, тем не менее во многих странах существует некоторая специфика в применении ряда общих налогов для стимулирования лесопользования, в частности, по ним могут предоставляться различного рода льготы, более низкие ставки и т. д. [34].

Эти льготы в основном применяются по отношению к частным лесовладельцам с целью их стимулирования в выполнении определенных задач лесной политики. Кроме того, почти во всех рыночных странах налоги на доходы от производства и продажи древесины либо равны обычным налогам на доход, либо имеют льготы, поощряющие производителей, и, таким образом, рассматриваемые как бюджетные стимулы [5]. В Японии действует специальная программа снижения налогов, которая направлена на увеличение доходов от различных видов лесохозяйственной деятельности и снижение

бремени налога на наследство в части лесных земель [25]. Однако налоги, как и пестициды, должны применяться с большой осторожностью [26]. Часто наблюдается большое различие между намерениями и реальным воздействием налогов, особенно это важно для такой высокорисковой деятельности, как лесной бизнес.

В большинстве стран со стационарной рыночной экономикой разные виды субсидий используются для регулирования частной лесохозяйственной деятельности, соответствующей целям лесной политики. Мероприятия, получающие поддержку, различны: посадка деревьев, строительство дорог, проведение исследований в области лесного хозяйства, осуществление санитарных рубок, заготовка и экспорт древесины и прочих лесных продуктов. В Японии в рамках программ правительственной поддержки лесного сектора широко применяются субсидии, направляемые главным образом на проведение лесоводственных работ и строительство лесных дорог, а также займы для обеспечения лесохозяйственных работ и развития переработки древесины и маркетинга готовой продукции [25].

Таможенные пошлины не являются специфическими инструментами лесной политики, но умелое применение может сделать их весьма эффективным экономическим инструментом. Кроме того, таможенные пошлины являются орудием борьбы в международной конкуренции на лесных рынках. США обвиняют канадские власти в том, что их протекционистская политика с искусственно заниженными рентными платежами за лесные ресурсы способствует необоснованному росту конкурентоспособности канадских лесоматериалов на американском рынке, чем нарушаются правила ВТО. Поэтому в 2002 г. США установили импортную пошлину в размере 8,4% от объема продаж на мягкую древесину из Канады [20].

Для России таможенные пошлины, особенно экспортные, — это весьма значимый инструмент регулирования, учитывая, что она является страной сырьевой экспортной специализации, и таможенный тариф продолжает оставаться одним из основных источников пополнения доходной части федерального бюджета. Целью принятия Правительством РФ постановления о повышении в течение 2,5 лет таможенных пошлин [11] на вывоз необработанных лесоматериалов до 80% от контрактной цены, то есть пошлин, фактически приобретающих запретительный характер, является перестройка структуры лесопромышленного комплекса страны. Пока что результатом такого решения стало изменение конфигурации лесного сегмента мирового рынка из-за поиска традиционными потребителями российской круглой древесины более стабильных ее источников [2].

Аукционы как инструмент лесной политики используются в основном для продажи древесины на корню в государственных лесах. Лесные аукцио-

ны широко использовались в России с начала 1990-х гг., хотя во многих регионах основным видом торгов являлись конкурсы, что давало возможность региональным властям за счет выдвижения лесопользователям ряда условий решать часть местных проблем. В настоящее время аукционы законодательно утверждены основной формой торгов.

Лесная сертификация — это механизм извещения потребителя об идентификации лесопродуктов, полученных из лесов с устойчивым ведением хозяйства. Спрос на сертифицированную продукцию на северных экологически чувствительных потребительских рынках, а в последнее время и на рынках ряда стран Азии, быстро возрастает и способствует распространению лесной сертификации во всем мире [16]. Добровольная сертификация выступает инструментом международной лесной политики. Рынок лесной продукции (в отличие от рынка углеводородов) является конкурентным и монополизированным, сертификация служит дополнительным инструментом в конкурентной борьбе и дает рыночные преимущества, что уже почувствовали крупные игроки на лесном рынке. Правительства ряда стран в рамках политики государственных закупок (например, Японии) стали предъявлять требования легальности и сертификации к поставщикам лесоматериалов. Многие инвестиционные организации начали требовать сертификацию как обязательную составляющую инвестиционных проектов в лесном секторе.

Система научных исследований в лесном секторе включает как научные разработки, проводимые государством, так и частные исследования, осуществляемые лесопромышленными компаниями. Как инструмент лесной политики государство применяет финансирование научно-исследовательских работ и подготовки специалистов, причем разными способами. Это может быть государственное субсидирование частного сектора в форме программ исследований и образования или проведение научно-исследовательских работ самими государственными лесными органами. Участие государства в научной деятельности и подготовке кадров более эффективно, чем предоставление отдельных частных структур в этом плане самим себе, что может привести к дублированию исследовательских и учебных мероприятий одних структур другими. Кроме того, большинство частных структур не стали бы заниматься научными исследованиями и подготовкой специалистов за счет собственных средств [5]. Исследования государственных организаций можно рассматривать как своего рода субсидии, так как частный сектор может воспользоваться их результатами.

Создание инфраструктуры по участию науки в процессе принятия решений можно выделить в отдельный инструмент. Во многих странах растет осознание того, что объективная научная информация должна являться фундаментом для принятия решений политиками в сфере лесопользования. Это

обусловлено, во-первых, быстрым ростом научных знаний о лесных экосистемах, их роли в жизни общества, во-вторых, тем, что усложнились цели лесной политики и управления лесопользованием, в-третьих, усиливающимися требованиями граждан по участию в лесопользовании [34]. Чтобы снизить риски и транзакционные издержки и принять верные решения, администраторы вынуждены прибегать к помощи ученых.

Формы участия ученых в управлении лесопользованием многообразны: это могут быть различного рода комиссии, общественные советы, где в обсуждении назревших проблем принимают участие все заинтересованные лица из правительства, науки, бизнеса, общественных организаций. Кроме того, формой участия является создание под эгидой исследовательских организаций различных концепций, стратегий развития лесного сектора, в которых обозначаются возможные в перспективе угрозы для лесного сектора. Например, в одном из многолесных регионов России — Хабаровском крае — накоплен значительный опыт совместного участия представителей науки и органов власти в разработке региональных нормативных актов, стратегий развития лесного комплекса края [7; 8].

В странах с развитой рыночной экономикой обычной практикой является участие государства в формировании информационной инфраструктуры рынка. Неполнота информации лимитирует возможности эффективного использования природных ресурсов, обуславливая неоптимальное поведение продавцов и покупателей. Рынок не может эффективно функционировать, если потребители недостаточно осведомлены о продуктах и ценах на них или если производители плохо владеют информацией о производственных процессах и состоянии рынка лесных товаров. Создание информационных центров, распространение информации, необходимой производителям и потребителям, является примером деятельности, порождающей положительные внешние эффекты.

При наличии довольно большого арсенала применяемых инструментов лесной политики в разных странах существует проблема выбора наиболее эффективного инструмента (сочетания инструментов) для решения конкретной задачи в сфере лесопользования. Недостаточно также исследований, анализирующих результативность использования различных инструментов, затраты и выгоды их применения.

Не существует универсального подхода к установлению соотношения между этими инструментами (группами инструментов). Соотношение между ними жестко связано со структурой целей лесной политики, важностью лесного комплекса в экономике в данной стране, сложившимися отношениями собственности на лесные земли, а также взаимоотношениями между субъектами лесопользования.

СУБЪЕКТЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

Лесной комплекс с точки зрения действующих в нем субъектов можно представить в виде полицентрической системы, управление в которой осуществляется из нескольких центров, имеющих свою систему предпочтений, т. е. набор желательных для данного субъекта параметров конечного состояния системы «лесной комплекс» [3]. Интересы и предпочтения, в свою очередь, трансформируются в цели и средства по их достижению, т. е. в лесную политику. К таким субъектам можно отнести государство, органы местного самоуправления, представителей лесного бизнеса, население, общественные организации. Все они являются субъектами лесной политики, выступая как на стороне ее продуцентов, так и реципиентов.

Выразителем национальной лесной политики является государство в лице органов власти, которые выступают ее продуцентами. В практике многих стран правительства, ответственные за лесную политику, имеют полномочия на довольно короткий период. В этом заключается главное противоречие: правительства, предстающие перед электоратом каждые 4–6 лет, должны разрабатывать лесную политику, которая представляет собой баланс между текущими нуждами (лоббируемыми экологическими группами, профсоюзами или лесными компаниями) для переизбрания на новый срок, и обязательствами перед будущим, как среднесрочным, так и более отдаленным [23].

К реципиентам лесной политики относятся в первую очередь лесопользователи, различные типы которых по-разному реагируют на применяемые институциональные воздействия.

Автором на основе анализа российской практики лесопользования, а также опыта многолесных стран выделено 11 типов лесопользователей.

Каждый из этих типов по-разному реагирует на институциональные изменения. Улавливание поступающих от них импульсов, адекватный учет обратных связей позволяют корректировать институциональные воздействия для формирования желаемой структуры лесного комплекса.

Критерий выделения типов лесопользователей — степень комплексности видов деятельности в сфере лесопользования (*рис. 1*). Основные виды деятельности — лесное хозяйство и лесопромышленная деятельность (лесопромышленный комплекс). В последней выделяются три передела: 1 — заготовка древесины и недревесных ресурсов, 2 — их физическое преобразование (механическая обработка), 3 — химическое преобразование (глубокая переработка лесных ресурсов).

Как и в любой классификации, в данном случае также есть элемент условности — некоторые типы в чистом виде найти сложно, отчасти можно

в современной зарубежной практике лесопользования. Однако это не исключает, при изменении институциональных условий, их появления в будущем.

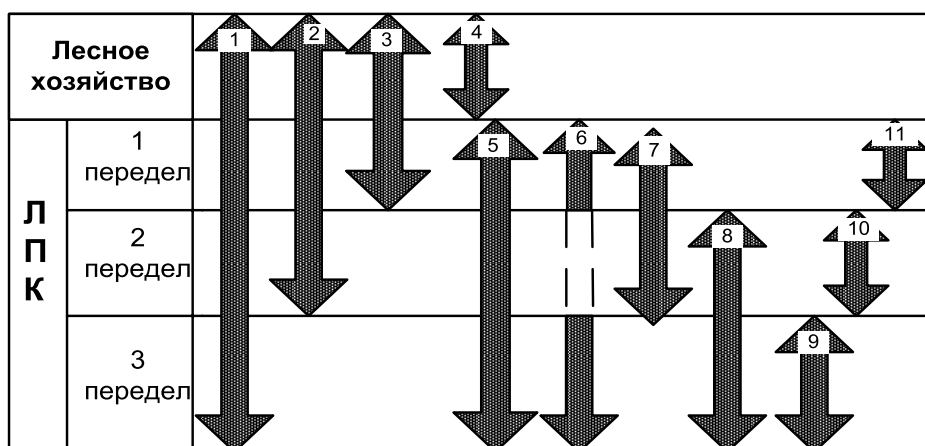


Рис. 1. Схема распределения типов лесопользователей по подсистемам лесного комплекса с точки зрения охвата видов деятельности в лесопользовании: 1 — комплексная деятельность, включая ведение лесного хозяйства, лесозаготовки, заготовку недревесных ресурсов, механическую обработку и глубокую переработку ресурсов; 2 — лесохозяйственная, лесозаготовительная деятельность и механическая обработка древесины; 3 — лесохозяйственная и лесозаготовительная деятельность; 4 — заготовка древесины, ее механическая обработка и глубокая переработка; 5 — заготовка и глубокая переработка древесины; 6 — заготовка и механическая обработка древесины; 7 — механическая обработка и глубокая переработка древесины; 8 — глубокая переработка; 9 — механическая обработка древесины; 10 — только лесозаготовка; 11 — ведение лесного хозяйства.

Источник: составлено автором.

Первые три типа совмещают оба вида деятельности — лесное хозяйство и лесопромышленное производство.

При первом типе, ведущем комплексное хозяйство, кроме древесины может быть организовано производство по выращиванию, сбору и переработке различных недревесных лесных ресурсов, оказание рекреационных услуг. При таком типе обеспечивается наивысшая степень рационального ведения хозяйства. Это идеальная модель, к которой надо стремиться. Одно из основных институциональных условий такой деятельности — наличие прав собственности на лесные угодья, в том числе массивы, имеющие коммерческую ценность, кроме того, необходимо иметь высокотехнологичное перерабатывающее производство. Как правило, такие условия имеют крупные вертикально интегрированные структуры, уровня национальных и транснациональных корпораций. Либо это могут быть институциональные соглашения

между заинтересованными участниками в комплексном ведении хозяйства, как, например, программа модельных лесов в Канаде, в рамках которой объединяются вышеуказанные виды деятельности [22]. Опыт создания модельных лесов распространен по многим странам, включая российский Дальний Восток (модельный лес «Гассинский» в Хабаровском крае), но практическая реализация находится пока на низком уровне.

Второй тип охватывает лесохозяйственную, лесозаготовительную деятельность и механическую обработку древесины. Отличительная черта этого типа — степень концентрации производства может быть невелика, она может реализовываться на базе не очень больших лесных массивов. Такой тип распространен практически во всех странах с частными лесовладениями. Наличие собственности на лесные участки является одним из обязательных условий¹. Анализ опыта многолесных стран показывает, что лесная политика направлена на то, чтобы стимулировать данный тип лесопользователей при принятии бизнес-решений учитывать также долгосрочную социальную, экономическую и экологическую выгоду всего общества. Соответственно, среди применяемых инструментов используется, прежде всего, законодательство, регулирующее широту прав лесопользования (Германия, Финляндия, Япония).

Третий тип (лесохозяйственная и лесозаготовительная деятельность) также распространен во многих странах с развитой частной собственностью на леса. При этом размер владений достаточно велик, чтобы вести прибыльную лесозаготовительную деятельность, либо лесовладельцы объединены в лесные кооперативы (ассоциации, союзы), имеющие в коллективном пользовании технику для лесозаготовок. Поддержка форм кооперации лесных собственников (Япония, Швеция, Финляндия), а также система налоговых льгот (Германия, Финляндия, Франция) являются распространенными политическими инструментами. Для России такой тип также характерен: бывшие лесхозы имели право продавать древесину, заготовленную во время рубок ухода, в настоящее время созданные коммерческие лесохозяйственные предприятия также совмещают эти два вида деятельности. Исходя из недавней российской практики, когда рубки ухода по своим объемам превращались в «рубки дохода», одним из направлений институционального воздействия должно быть предотвращение этих нарушений закона, в частности, за счет адекватной оплаты лесохозяйственных работ по госзаказам.

Четвертый тип, когда лесопользователь осуществляет только лесохозяй-

¹ В практике России можно выделить, в какой-то мере условно, существование такого типа: в советский период (в 1960-е и до начала 1990-х гг.) лесхозы имели право осуществлять коммерческую деятельность, перерабатывая древесину от рубок ухода. При этом собственность на леса была общегосударственной.

твенную деятельность, характерен для лесов, представляющих высокую природоохранную (водоохранную, почвозащитную, рыбоохранную, заповедную и т. д.) и/или социальную (рекреационную, оборонную, научную и т. д.) ценность. Как правило, такие леса находятся в государственной собственности и лесное хозяйство ведется государственными органами и предприятиями. Если же подобные участки леса находятся в частной собственности, то государство платит лесному собственнику за сохранение и поддержание данных лесных полезностей (функций). Другой вариант возможен, когда древесина на лесном участке в силу его малого размера или породного состава древесно-стоя не имеет коммерческой ценности и лес рассматривается владельцем как земельный участок, имеющий капитальную стоимость. Это характерно для стран с преобладанием индивидуальной частной собственности на мелкие лесные участки (Япония, Республика Корея, Финляндия, Швеция). Тогда, чтобы не снизить эту стоимость, владелец поддерживает лес в надлежащем состоянии, зачастую при стимулировании государством такой деятельности через объединение мелких лесовладельцев в кооперативы с выделением субсидий на лесохозяйственные работы.

Последующие семь выделенных типов лесопользователей осуществляют свою деятельность в сфере лесопромышленного производства и свойственны всем многолесным странам.

К пятому типу (заготовка древесины, ее механическая обработка и глубокая переработка) относятся предприятия с высокой степенью концентрации отдельных видов производства, имеющие в аренде крупные лесные массивы. Это, как правило, вертикально интегрированные структуры, комплексно использующие древесину на кооперационной основе для обеспечения сырьем все переделы (например, отходы лесопиления идут на производство целлюлозы). В России подобные предприятия в рамках крупных холдингов можно найти в Северо-Западном и Сибирском регионах, но их немного. Их можно с определенной долей условности отнести и к первому типу, так как согласно новому Лесному кодексу по условиям аренды они обязаны осуществлять лесохозяйственную деятельность на арендуемом участке. Учитывая поставленную Правительством РФ цель изменить структуру лесного комплекса страны, существенно увеличив долю перерабатывающих производств, этот тип лесопользователей должен быть наиболее предпочтительным реципиентом лесной политики. Поскольку обеспечение сырьем — залог стабильного бизнеса у этой группы лесопользователей, основным инструментом политики является совершенствование системы передачи лесных ресурсов в пользование.

Шестой тип лесопользователей (заготовка и глубокая переработка древесины) характерен для многих стран мира. Это, как правило, лесопользо-

ватели, совмещающие лесозаготовку и производство целлюлозно-бумажной продукции, сюда же можно отнести предприятия лесохимии. В России основная масса этих предприятий сосредоточена в северо-западной части России и Сибири. Основной инструмент — как для пятого типа. Необходимо учитывать дифференциацию условий лесопромышленного производства по территории России: например, на Дальнем Востоке таких предприятий нет, проблема утилизации накопленной низкосортной древесины и отходов здесь стоит очень остро. Поэтому главная задача лесной политики для формирования прогрессивной структуры лесного комплекса в регионе — создание условий для инвесторов, нацеленных на строительство именно таких производств, одним из которых являются преференции в предоставлении ресурсов в пользование.

Седьмой тип лесопользователей, ведущих заготовку древесины и ее механическую обработку, также распространен в практике лесопользования и является наиболее часто встречающимся типом деревоперерабатывающих предприятий в России. В основной массе они производят пиломатериалы, а также плитные материалы (древесностружечные, древесноволокнистые плиты, фанеру и т. д.). На Дальнем Востоке это единственный тип деревоперерабатывающих предприятий. Среди вновь создаваемых производств можно выделить две разновидности: ориентированные на производство высококачественных пиломатериалов и плитных материалов и на производство простейших видов пиломатериалов на second-hand оборудовании. Для задачи структурной перестройки лесного комплекса необходима поддержка первой разновидности, в том числе гибкая кредитная политика в виде предоставления гарантий под банковские кредиты и субсидирования ставок по кредитам, льготы по лесным платежам и привилегированный доступ к ресурсной базе, содействие в подключении к инфраструктурным объектам.

Лесопользователи восьмого типа, осуществляющие механическую обработку и глубокую переработку древесины, как правило, являются крупными предприятиями, которые могут располагаться довольно далеко от мест заготовки древесины. Определяющим становится наличие других факторов производства — электроэнергии и водных источников. Комплексность обеспечивается за счет использования отходов от механической переработки, которых недостаточно для эффективного по масштабам производства целлюлозно-бумажной продукции, но достаточно для производства продуктов лесохимии или биотоплива, которое становится все более востребованным на европейских рынках. Такие производства работают на привозном, зачастую импортируемом, сырье во многих странах Европы, Восточной Азии. Для России такое производство является рискованным из-за ненадежности источников сырья, как правило, российские предприятия частично страхуются, имея

собственную лесозаготовку и скупая древесину у окрестных предприятий. Поэтому такой тип возможен в рамках вертикально интегрированных структур, объединяющих предприятия, выпускающие продукцию механической переработки древесины (пиломатериалы, древесноволокнистые плиты и фанеру), а также по глубокой переработке (целлюлоза, картон, упаковка). Как уже упоминалось выше, подобные вертикально интегрированные структуры существуют в Северо-Западном и Сибирском регионах. На Дальнем Востоке таких производств пока нет. Поскольку этот тип лесопользователей создает лесопромышленную продукцию с высокой добавленной стоимостью, то инструменты лесной политики должны быть направлены на содействие в разработке схем по обеспечению сырьем таких предприятий.

Девятый тип лесопользователей, производящих продукцию глубокой переработки, в основном целлюлозно-бумажную продукцию, представлен во многих странах, как обладающих богатыми лесными ресурсами (Южная Америка, Скандинавия), так и импортирующих значительные объемы древесины, как, например, Китай. Одним из аспектов лесной политики является контроль за обеспечением экологических норм при производстве целлюлозно-бумажной продукции, поскольку эти производства дают значительную нагрузку на окружающую среду. В России такие предприятия представляют собой целлюлозно-бумажные производства, созданные еще в советское время и обеспечивавшиеся сырьем за счет кооперации с леспромхозами. Многие из них преобразовались в холдинги по сложившимся связям, и их можно отнести к шестому типу лесопользователей. У предприятий, специализирующихся только на производстве продукции глубокой переработки, существуют проблемы с бесперебойным обеспечением сырьем, лесная политика в отношении них должна быть направлена, как и для восьмого типа, на содействие в построении схем обеспечения сырьем.

Лесопользователи десятого типа, занимающиеся механической обработкой, относятся в основном к малому и среднему бизнесу во всех странах, в том числе в России. В основном это производители разного сорта пиломатериалов, столярных изделий. Здесь наблюдается присутствие как переработчиков с упрощенным производством, осуществляющих только первичную обработку древесины, так и с высокотехнологическими линиями, производящими конкурентоспособную на внешнем рынке продукцию (клееные пиломатериалы, плитные материалы). Правительства разных стран уделяют много внимания этому типу именно с точки зрения поддержания малого и среднего бизнеса как источника занятости населения. Например, в Японии именно такой тип предприятий, расположенных в сельской местности, доминирует на рынке пиломатериалов, и правительство страны выделяет различные субсидии для их поддержки [28].

Лесопользователи одиннадцатого типа, осуществляющие только заготовку древесины, представлены в основном в многолесных странах. Они по-разному встроены в систему кооперационных связей лесопромышленного производства. В странах с высоким уровнем развития лесной промышленности (Скандинавские страны, Германия, Канада, США, Новая Зеландия) они на контрактной основе поставляют древесину на лесоперерабатывающие предприятия. В России лесозаготовительные предприятия составляют в настоящее время в лесном комплексе большинство. Часть из них поставляет сырье на отечественные перерабатывающие мощности, многие отправляют сырье на экспорт, как напрямую, так и через комиссионеров. Особенно это характерно для Дальнего Востока России, где плохо развита переработка. Это наиболее сложный в плане управления и проведения целенаправленной политики тип лесопользователей, где доминируют предприятия, относящиеся к мелкому и среднему бизнесу, вооруженные старой техникой, зачастую тяготеющие к ведению нелегальной деятельности. К этому типу также можно отнести заготовителей недревесных продуктов, организующих пункты приема и примитивной обработки этих видов лесных ресурсов. Здесь возможно использование инструментов, стимулирующих их объединение в ассоциации/кооперативы лесозаготовителей с целью создания лесоперерабатывающих центров [8].

Классификация лесопользователей по типам важна с точки зрения формирования направлений гибкой лесной политики, которая, как показывает практика разных стран, должна быть дифференцирована по отношению к разным типам лесопользователей. При этом важно четко осознавать, что современное общество желает получить от леса, какая структура целей лесной политики — экономических, экологических, социальных — характерна для данного этапа общественного развития и какова должна быть производственно-экономическая структура лесного комплекса для обеспечения реализации этих целей. И уже исходя из этих критериев группировать существующие инструменты лесной политики для воздействия на типы лесопользователей, деятельность которых обеспечит формирование желаемой структуры лесного комплекса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонова Н. Е. Вовлечение местного населения в управление лесопользованием в странах АТР // Россия и АТР. 2005. № 3.
2. Антонова Н. Е., Ланкин А. С. Лесной комплекс российского Дальнего Востока: влияние внешних рынков и внутренней политики // Пространственная экономика. 2009. № 1.
3. Антонова Н. Е., Шейнгауз А. С. Управление лесным комплексом многолесного региона. Владивосток: Дальнаука, 2002.

4. *Блам Ю. Ш., Машкина Л. В., Машкина О. В.* Проблемы выбора лесной политики // Регион: экономика и социология. 2002. № 1.
5. *Греггерсен Г.* Создание сильного лесного сектора в условиях рыночной экономики: проблемы переходного периода // Лесное хозяйство. 1993. № 2.
6. *Грей Д. А.* Реализация политики в отношении лесных концессий и систем образования доходов: опыт разных стран и извлеченные уроки // Развитие концессионного лесопользования. Международный опыт, проблемы и перспективы для стран с переходной экономикой: Мат-лы семинара (5–6 июня, 2003 г.; г. Пушкино). М.: Алекс, 2004.
7. *Ефремов Д. Ф.* Опыт участия общественности в разработке нормативно-правовых актов по регулированию лесопользования в Хабаровском крае // Вовлечение населения в управление лесами России: Мат-лы семинара и круглого стола / Под ред. В. К. Теплякова и А. С. Шейнгауза. Хабаровск: Изд-во Хабар. гос. техн. ун-та, 1999.
8. *Исаев А. С., Коровин Г. Н.* Актуальные проблемы национальной лесной политики. М.: Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009.
9. Лесной комплекс Хабаровского края: основные направления развития / Отв. ред. А. С. Шейнгауз. Хабаровск: РИОТИП, 2001.
10. *Моисеев Н. А.* Национальная лесная политика станет важной частью стратегии социально-экономического развития России // Российская лесная газета. 2005. № 7 (85). http://www.wood.ru/ru/lg_2005_405.html.
11. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2006 г. № 795 в отношении отдельных видов лесоматериалов необработанных: Постановление Правительства Российской Федерации от 5.02.2007 г. № 75.
12. *Петров А. П.* Национальная лесная политика. Тезисы доклада // Международная конференция неправительственных организаций по стратегии охраны лесов (28–30 июля, 2001 г.; Сосновка, Хабаровский край). <http://www.forest.ru/rus/workshops/sosnovka/petrov.html>.
13. *Петров В. Н.* Государственное регулирование охраны и защиты лесов как элемента окружающей природной среды: Дис. ...д-ра экон. наук. СПб., 1999.
14. *Петров В. Н.* Концептуальные основы отечественной лесной политики // Сайт Лесного клуба российских неправительственных организаций «Все о российских лесах». <http://forest.ru>.
15. *Писаренко А. И., Страхов В. В.* О лесной политике России. М.: Юриспруденция, 2001.
16. *Птичников А.* Об использовании опыта развития добровольной лесной сертификации в других отраслях народного хозяйства России // Устойчивое лесопользование. 2007. № 1 (13). <http://www.wwf.ru>.
17. *Резанов В. К.* Адаптивное управление трансформацией и развитием лесопользования. Владивосток: Дальнаука, 2001.
18. *Риихинен П., Тикканен И.* Концепция лесной политики в системе рынка // Лесное хозяйство. 1993. № 2.
19. *Соколов В. А.* Основы лесной политики. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 2003.
20. *Соколов В. И.* Лесное хозяйство Канады: ресурсы, торговля, управление. <http://www.bumprom.ru>.
21. *Стенки Д. Х., Браун П. Д., Кларк Р. Н.* Распределение и управление с целью производства различных рыночных и нерыночных полезностей леса // Лесное хозяйство. 1993. № 2.

22. Canadian Forest Policy: Adapting to Change / Ed. by Howlett. M. University of Toronto Press Inc., Toronto, Canada, 2001.
23. *Clawson M.* The Economics of Nonindustrial Private Forests. Resources for Future, Washington, DC, USA, 1979.
24. Forest Policy. International Case Study / Ed. by Bill Wilson et al. CABI Publishing. 1998.
25. Forests and Forestry in Japan. 2nd edition. Tokyo, Japan FAO Association, 1997.
26. *Grayson A.* Private Forestry Policy in Western Europe. CAB International, Wallingford, UK. 1993.
27. *Haley D., Luckert M. K.* Forest Tenures in Canada: A Framework for Policy Analysis. Information Report E-X-43. Ottawa: Forestry Canada, 1990.
28. *Matsushita K., Hirata K.* Forest Owners' Associations // Forestry and the Forest Industry in Japan / Ed. By Iwai Yoshiya UBC Press, Vancouver, Canada, 2002.
29. *Mayers J. and Bass S.* Policy That Works For Forests And People. Policy That Works Series. № 7. Series Overview, International Institute for Environment and Development, London, UK. 1999.
30. National and Global Goals for Conserving Forests and Alleviating Poverty Proposal Regarding Future International Arrangement on Forests. Technical discussion note prepared by Forest Trends for international meeting in Mexico, January 21, 2005. http://www.forest-trends.org/documents/meetings/UNFF_2005.
31. *Nilsson S.* Experiences of Policy Reforms of the Forest Sector in Transition and other Countries with Implications for the Chinese Forest Sector. Interim report. IR-02-043. 2002. IIASA, Laxenburg, Austria.
32. Report on Agricultural, Forestry, and Fishery Trades in 2002 / Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries of Japan. Tokyo, 2002.
33. *Sakumoto N.* The Participatory Forestry Management System in Indonesia // Policy Trend Report 2002 / Institute for Global Environmental Strategies. Japan, 2003.
34. *Solberg B., Rykowski K.* Institutional and Legal Framework for Forest Policies in ECA Region and Selected OECD Countries — a Comparative Analysis / Forest Policy Review and Strategy Development: Analytical Studies/Issues Paper. THE World Bank, Washington, USA. 2000. <http://www.bankwatch.org>.
35. *Wang Sen.* Forestry and the new institutional economics: an application of contract theory to forest silvicultural investment. Ashgate Publishing Company. Hapshire, England, 2001.