

НАПРАВЛЕНИЕ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

© 2011 Т.Г. Соколенко

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: zeldner@inecon.ru

В предлагаемой статье на основе анализа сложившейся в отрасли структуры собственности рассматриваются направления возможного частно-государственного партнерства для развития лесной инфраструктуры, которая позволит повысить эффективность лесного сектора российской экономики.

Ключевые слова: отрасль, лесные участки, лесозаготовительный сектор, государственная собственность, лесоперерабатывающие предприятия, структура собственности, Лесной кодекс РФ, частно-государственное партнерство.

Для современного состояния российской лесной отрасли характерно множество проблем, имеющих различную природу и требующих, соответственно, разных механизмов их решения. Одной из таких проблем традиционно считается возникшее после массовой приватизации разделение структуры собственности: частная собственность на средства производства в лесопромышленном комплексе, сосредоточенные в лесопромышленных компаниях, и государственная собственность на лесные участки, подтвержденная в новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации 2007 г. Это разделение привело к тому, что лесозаготовительный сектор и вместе с ним области деятельности, связанные с сохранностью и воспроизводством леса, оказались вне сферы интересов как государства, так и частного бизнеса. Особенно ярко это проявилось при анализе причин массовых лесных пожаров, происходивших летом 2010 г., когда прямо в качестве причин их появления общественность называет именно несовершенство последней редакции Лесного кодекса¹. В целом, ставится вопрос об эффективности государственного управления лесным фондом в условиях, когда лесные участки находятся в государственной собственности. При этом ответственность за поддержание, сохранность и правильность коммерческой эксплуатации весьма размыта и условно распределена по «вертикали власти» - от «верхнего» федерального уровня к региональному уровню управления и далее - к муниципальному уровню.

Фактически возобновилась дискуссия о необходимости дальнейшего совершенствования Лесного кодекса РФ, которая находит поддержку и на самом высоком уровне политического руко-

водства страны. Однако это все те же аспекты проблемы о неэффективности монополии государственной собственности на леса, которые рассматривались известным ученым-экономистом А.Н. Петровым еще до принятия редакции Лесного кодекса РФ 2007 г.² Конечно, в экономически развитых странах с различной формой собственности на лесной фонд состояние лесной отрасли намного лучше, чем в России. Для этого необходимо сравнивать страны с близкими условиями к российским климатическим и географическим условиям.

Так, в Швеции 82 % леса находится в частной собственности, в Финляндии в частной собственности - примерно 68 %, в США - более 70 %, в Германии - более 55 %, а в Канаде частной собственностью является только 5 % лесов. То есть в Канаде существует практическая полная государственная монополия на лесной фонд³. Объективное сравнение связи формы собственности и экономической эффективности между развитыми странами дает определенное представление о преимуществах и недостатках выбора той или иной формы собственности на лесной фонд. Такое сравнение провели В. Гольцев и А. Моисеев и показали, что в Канаде, где лесной фонд в основном находится в государственной собственности, лесозаготовительная отрасль развивается по экстенсивному пути и является значительно менее эффективной, чем в Швеции и Финляндии, в которых преобладает частная собственность на лесные участки⁴. В этом же исследовании были выявлены причины отставания по экономической эффективности лесной отрасли Канады от европейских стран. В качестве главной причины определена форма арендных отно-

шений между лесозаготовительными компаниями и государством в Канаде, вследствие чего арендаторы не заинтересованы в длительных инвестициях в лесной фонд.

Следует обратить внимание, что строящиеся отношения между государством и арендаторами лесных участков в России, которые определены в последней редакции Лесного кодекса, соответствуют скорее канадской модели, являющейся менее эффективной, чем модели взаимоотношений между собственниками и арендаторами в других развитых странах.

Вместе с анализом канадской модели можно рассматривать механизм управления государственными лесами в Германии, которые занимают почти половину всего лесного фонда страны, где государство также строит отношения с частными арендаторами. В условиях Германии частный арендатор имеет право на аренду только в условиях вложения средств в транспортную лесозаготовительную инфраструктуру, лесные дороги и ведение интенсивной лесозаготовительной деятельности⁵. Этот подход позволяет считать германскую модель ведения государственного лесного хозяйства более эффективной, чем канадскую модель, однако она менее эффективна, чем модель частной собственности на лесной фонд в Швеции и Финляндии. Вместе с тем анализ германской модели показывает, что государство может быть эффективным собственником леса, если не будет передавать свои функции арендаторам, не заинтересованным в инвестициях в дороги и технологии. Кроме того, эффективным является взаимодействие между государственными лесничествами в Германии и государственными лесозаготовительными предприятиями, которые впоследствии поставляют лесное сырье на аукционы.

Формируемая в настоящее время российская модель характеризуется явной децентрализацией по вертикали. Это проявляется, прежде всего, в том, что в рамках действующей редакции Лесного кодекса государство передало функции управления лесным фондом с федерального уровня на уровни субъектов (регионов), которые, в свою очередь, передали на муниципальный уровень и уже на этом уровне решаются вопросы о сдаче лесных участков в долгосрочную аренду и выдаче разрешений на сплошные вырубki. При этом инвестиций в выращивание и углубление переработки лесного сырья не происходит, современная тех-

ника не закупается, лесные дороги не строятся, не развивается лесная инфраструктура.

Таким образом, можно заключить, что одной из главных проблем в российской лесной отрасли являются отношения собственности в нынешнем виде, которые не стимулируют повышение эффективности, осуществление инвестиций и внедрение инноваций в лесовосстановительной и лесозаготовительной отрасли.

Несмотря на отмеченную эффективность частной формы собственности на лесной фонд в Швеции и Финляндии, это не значит, что немедленное применение опыта этих стран для российских условий может дать возможность решить экономические проблемы лесного фонда, гармонично защитить интересы граждан и обеспечить возможность развития лесопромышленного комплекса.

Одним из факторов, препятствующих приватизации лесного фонда в России по скандинавской модели, являются еще и особенности, и внутренние противоречия, которые исторически сложились в этих странах, что сделало их неприменимыми в качестве образца для введения частной собственности в российский лесной фонд. Так, в Швеции основные лесные участки принадлежат крупным частным компаниям, которые занимаются переработкой лесного сырья. Но в России, где основные лесные массивы находятся в труднодоступных районах Сибири и Дальнего Востока с неразвитой лесной инфраструктурой, это не вызовет интерес у лесопромышленных компаний, а иностранные инвесторы проявляют интерес только к экспорту дешевого сырья, что они и так получают. В Финляндии преобладают мелкие частные владельцы лесов, которыми, как правило, являются семьи фермеров. Уже многие владельцы живут в городах, а количество владельцев лесных участков увеличивается в связи с наследственным разделом имущества. В настоящее время примерно 70 % владельцев живет в районах рассредоточенного расселения или поселках, 10 % - в небольших городах и 20 % - в крупных городах. Поэтому финская модель в России вряд ли найдет много сторонников среди мелких частных предпринимателей и физических лиц, которые бы вкладывали свои небольшие средства в развитие лесопользования в отдаленных районах.

Развитие российской лесной отрасли представляет собой комплекс взаимосвязанных ме-

роприятий, направленных на преобразование структуры отрасли в целях повышения эффективности ее деятельности, обеспечивающих удовлетворение потребностей этого важнейшего сектора экономики страны и нужд экспорта в условиях существующего платежеспособного спроса на лесную продукцию на внутреннем и мировом рынках. Поэтому в России необходимы некоторые преобразования отношений собственности на лесной фонд с последующим внесением изменений в существующий Лесной кодекс. На основе проведенного анализа опыта зарубежных стран могут быть названы следующие направления:

- приватизация лесных участков с последующей разработкой механизмов государственного контроля и выработкой эффективной государственной лесной политикой;

- оставление государственной собственности в существующем виде, но доработка действующей редакции Лесного кодекса в части преобразования собственности для приватизации лесной инфраструктуры, прежде всего, лесных дорог на основе частно-государственного партнерства и механизма государственного ведения бизнеса по примеру модели Германии, где государственные компании успешно занимаются лесовосстановительной деятельностью.

Первое из рассматриваемых направлений является проблемным. Как отмечает В. Гурвич, лесной комплекс в настоящее время еще не имеет своей концепции долгосрочного развития. В результате этого наблюдается смена приоритетов. Так, вознамерившись поставить запретительные пошлины на экспорт кругляка, Россия вынуждена была продлить существующий режим экспорта в отношении Финляндии, потому что российский лесопромышленный комплекс еще не в состоянии переработать самостоятельно то, что ныне вывозится⁶. С этим связаны и проблемы низкой емкости внутреннего рынка для лесозаготовительной отрасли. Как отмечает В. Гурвич, остается проблема, где найти внутри страны потребителей 50 млн. м³ пиловочника и баланса, которые вывозятся за границу, если действительно в России ввести таможенные барьеры для вывоза лесного сырья.

Поэтому второе направление, основанное на частно-государственном партнерстве развития лесной инфраструктуры, является единственной приемлемой альтернативой развития российской лесной отрасли. Экономическое состояние лес-

ной отрасли и сложившаяся структура форм и правоотношений собственности на сырье и средства производства связано с необходимостью развития инфраструктуры лесозаготовительной отрасли, которое государство как на федеральном уровне, так и на уровне федеральных округов и регионов не может финансировать, несмотря на то, что земля для этой инфраструктуры является государственной собственностью. Данные противоречия между государственной собственностью на лесные участки и частным финансированием формирования и развития инфраструктуры лесозаготовительной отрасли можно решить в результате применения двух возможных механизмов.

В качестве механизма развития лесной инфраструктуры предлагается коррекция и уточнение действующей редакции Лесного кодекса в части преобразования форм собственности на некоторые лесные участки - продажа выделенных земель государственного лесного фонда под инфраструктуру частным инвесторам и осуществление действенного механизма контроля над их целевым использованием строго по назначению.

Поскольку в действующей редакции Лесного кодекса приоритет отдан долгосрочной аренде на леса и уже существует метод распределения лесных участков только на открытых аукционах, альтернативным механизмом по повышению интереса частных инвесторов к развитию лесозаготовительной инфраструктуры является концессионная форма государственно-частного партнерства. Наиболее последовательным сторонником введения этой формы взаимодействия государства и бизнеса является А.Т. Прытков, который утверждает, что при сохранении федеральной собственности на леса необходимо менять устаревшие формы и методы административного управления, проводить аукционы, конкурсы, вводить долгосрочную аренду, концессии и что наиболее приемлемой для нынешнего этапа развития российского лесопромышленного комплекса является модель государственно-частного партнерства в форме концессий. Такая модель дает возможность сохранить государственное регулирование и одновременно с этим привлечь в лесную отрасль значительные инвестиционные потоки⁷.

А.Т. Прытков определил, что новая редакция Лесного кодекса направлена на создание эффективной системы использования лесного фон-

да России. Новое лесное законодательство ориентировано на то, чтобы арендатор приходил в бизнес с долгосрочными инвестиционными интересами, с ответственным и заинтересованным отношением к сбережению и воспроизводству лесов⁸.

Выбор механизма долгосрочной аренды на основе концессионной формы усложнен рядом экономических и организационных особенностей. К экономическим особенностям относятся высокий уровень инфляции и низкая емкость внутреннего рынка, с одной стороны, и сильная конкуренция даже на лесное сырье на внешнем рынке - с другой. Высокий уровень инфляции является следствием в значительной степени монетарной политики финансового управления в стране, связан в целом с низкой эффективностью российской экономики, ее сырьевой ориентацией и выступает неблагоприятным фактором для частных инвесторов в лесозаготовительной отрасли.

Выводы:

- анализ структуры форм собственности показал, что одной из главных проблем в российской лесной отрасли являются отношения собственности в нынешнем виде, которые не стимулируют повышение эффективности, осуществление инвестиций и внедрение инноваций в лесовосстановительной и лесозаготовительной отрасли;

- повышение конкурентоспособности российского лесной отрасли на мировом лесном рынке связано с развитием лесозаготовительной инфраструктуры и, прежде всего, с лесными дорогами, которые находятся на территории лесных

участков, принадлежащих по действующей редакции Лесного кодекса государству;

- в качестве механизма развития лесной инфраструктуры предлагается коррекция и уточнение новой редакции Лесного кодекса в части трансформации форм собственности на некоторые лесные участки в форме продажи выделенных земель государственного лесного фонда под инфраструктуру частным инвесторам или в концессию на основе частно-государственного партнерства при осуществлении действенного механизма контроля над их целевым использованием строго по назначению.

¹ Серова Н. "Огненный шторм" лежит на совести разработчиков Лесного кодекса. URL: <http://www.utro.ru/articles/2010/08/02/911678.shtml> (дата обращения 03.03.2011).

² Петров А.Н. Сколь долго будем искушать рыночную экономику, сохраняя монополию государственной собственности на леса? // Лесной бюл. 2004. № 25.

³ Лесной комплекс Российской Федерации и зарубежных стран: стат. сб. М., 2008.

⁴ Гольцев В., Мусеев А. Государство должно стать эффективным собственником леса. URL: <http://lesvesti.ru/news/view/230> (дата обращения 03.03.2011).

⁵ Там же.

⁶ Гурвич В. Не видно леса // Бизнес. 2008. 2 дек. (№ 681). URL: <http://www.rg.ru/2008/12/02/les.html> (дата обращения 03.03.2011).

⁷ Прытков А.Т. Лесная промышленность России: основные проблемы управления и развития // Современное управление. 2005. № 9. С. 5-8.

⁸ Прытков А.Т. Лесопромышленный комплекс: мировые тенденции и российские перспективы. М., 2006.

Поступила в редакцию 05.12.2010 г.