УПРАВЛЕНЕЦ № 4/56/ 2015

Институциональные возможности повышения прозрачности и эффективности санитарных рубок лесхозов в рамках действующего законодательства

ИЗМЕСТЬЕВ Александр Анатольевич
Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления бизнесом

Байкальский государственный университет экономики и права
664003, РФ, г. Иркутск,
ул. Ленина, 11
Тел.: (3952) 24-12-10
E-mail: izm77@rambler.ru

Ключевые слова

ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО
ЛЕСХОЗ
ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ДОХОДЫ
САНИТАРНЫЕ РУБКИ
АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ
ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Аннотация

Рассматривается проблема формирования внебюджетных доходов лесхозов за счет распоряжения ликвидной древесиной от санитарных рубок. В условиях бюджетного недофинансирования лесного хозяйства около половины всех расходов на лесное хозяйство в Иркутской области финансируется за счет внебюджетных доходов лесхозов. Одновременно раскрыты негативные последствия ведения лесхозами (некоммерческими организациями) де-факто коммерческой деятельности, а также ее неэффективность. Предлагается разделить функции ведения лесного хозяйства и коммерческой деятельности лесхозов в результате реструктуризации их сети путем формирования единой некоммерческой лесохозяйственной организации в форме автономного учреждения. Показаны возможности и преимущества предлагаемой институциональной организации ведения лесного хозяйства в регионе с большим объемом санитарных рубок, открывающиеся в рамках действующей нормативно-правовой базы – лесного и гражданского законодательства.

JEL classification

Q23, L31

Проблемы, рассматриваемые в настоящей статье, относятся к сфере лесного хозяйства. Лесное хозяйство объединяет следующие виды деятельности: охрана лесов от пожаров, разного рода неблагоприятных стихийных и антропогенных воздействий и лесонарушений, защита лесов от вредителей и болезней, воспроизводство лесов и организация рационального лесопользования. Объектом лесного хозяйства являются леса, вследствие чего имеет место ряд особенностей, выделяющих эту сферу деятельности среди всех прочих, в частности [5]:

- беспрецедентно длительный в человеческой практике производственный цикл – период оборота затрат, вложенных в лесовосстановление, уход и защиту насаждений, измеряемый десятками лет;
- глобальные внешние эффекты, связанные с воспроизводством лесов (рубкой, восстановлением и сохранением лесов), производство одним и тем же насаждением рыночных и нерыночных («неоцениваемых») ресурсов [8], что делает невозможным использование в лесоуправлении только рыночного механизма.

В целом по стране за лесопользователями закреплено около 20% площади лесного фонда, в Иркутской области – 30%. На территориях лесного фонда, не закрепленных за лесопользователями, необходимо осуществлять лесохозяйственные мероприятия, прежде всего охрану и защиту лесов. В этом и состоит основное предназначение современных лесхозов – специализированных государственных лесохозяйственных организаций, являющихся объектом анализа в данной статье.

Лесхозы, возникшие в нашей стране в конце 20-х – начале 30-х годов XX века, никогда не были хозрасчетными, коммерческими организациями [1]. Не являются таковыми и современные лесхозы. Автор статьи, исходя из указанных выше особенностей лесного хозяйства, является сторонником некоммерческого статуса лесохозяйственных организаций, что и определяет последующие рекомендации. Признавая наличие нерыночных ресурсов леса, имеющих характер чистых или смешанных общественных благ, признавая наличие внешних общественных выгод, связанных с наличием лесов и посещением их людьми, учесть которые при попытке построения кривой спроса на услуги лесного хозяйства не представляется возможным, введение в лесоуправленческую практику категории товарной продукции или услуг следует расценивать как декларацию без должного внутреннего содержания. Так, рассмотрение созданных молодняков естественного и искусственного происхождения в возрасте их перевода в лесопокрытую площадь в качестве продукции лесного хозяйства, предлагаемое А. Петровым [6], не стимулирует повышение интенсивности лесного хозяйства, профанирует его многоцелевой характер. Ведь такой экономический механизм не обеспечивает оплату воспроизводства нерыночных ресурсов, например, биоразнообразия или эстетики высокоствольного бора. Оплачивается только лесопокрытая площадь – непосредственно измеряемый количественный показатель. Кроме того, на «рынках» площадей создаваемых молодняков или площадей, пройденных рубками ухода в молодняках, зачастую один покупатель – государство. Продавец также один – местный лесхоз. Такая ситуация весьма далека от совершенного рынка.

Указанные выше особенности выступают объективными, экзогенными факторами институциональной организации лесного хозяйства. Применительно к объекту и предмету настоящей статьи, условившись оставаться в рамках действующего законодательства, необходимо обозначить иные особенности российского лесного хозяйства, вытекающие из существующей его финансово-экономической модели.

Отсутствие в лесном хозяйстве товарной продукции (услуг) означает, что государство финансирует не результат, а работу. Основная проблема здесь не в

UPRAVLENETS № 4/56/ 2015

Institutional Opportunities for Increasing Transparency and Efficiency of Sanitary Cuttings of Forestries under the Current Legislation

Aleksandr A. IZMESTJEV
Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of Economics and Business Administration Dept.

Baikal State University of Economics and Law
664003, RF, Irkutsk, Lenina St., 11
Phone: (3952) 24-12-10
E-mail: izm77@rambler.ru

Keywords

FORESTRY
FOREST ENTERPRISE
OFF-BUDGET INCOME
SANITARY CUTTING
AUTONOMOUS INSTITUTION
RESTRUCTURING
CENTRALIZATION

Abstract

The paper deals with the problem of off-budget income generation of forest enterprises due to disposing realizable wood from sanitary cuttings. In conditions of insufficient budgetary funding, about a half of all spending on forestry in Irkutsk oblast is financed at the expense of off-budget income of forest enterprises. The article also discusses negative consequences of forest enterprises (non-profit organizations) conducting de facto commercial activity and its inefficiency. It is suggested to separate the functions of forest management and commercial activity of forest enterprises as a result of restructuring their network by establishing a uniform non-profit forestry organization in the form of an autonomous institution. The author demonstrates the capabilities and advantages of the proposed institutional organization of forest management for the region with high volume of sanitary cuttings that are revealed within the existing legal framework – forest and civil legislation.

JEL classification

Q23, L31

Структура источников финансирования расходов на лесное хозяйство в Иркутской области за 2011–2013 гг.

Источники финансирования расходов	2011		2012		2013	
	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%
Субвенции, субсидии из федерального бюджета	811,9	24,8	943,4	22,8	763,7	18,1
Средства областного бюджета	137,1	4,2	466,7	11,3	363,8	8,6
Средства арендаторов	753,6	23,0	923,2	22,3	1 084,4	25,8
Внебюджетные доходы лесхозов	1 569,7	48,0	1 801,4	43,6	1 996,9	47,5
Итого	3 272,3	100	4 134,7	100	4 208,8	100,0

огульно порицаемом сметно-бюджетном характере финансовой системы лесного хозяйства в России, а в том, что объем выделяемых бюджетных средств, как правило, не соответствует реальным потребностям финансирования лесохозяйственных мероприятий.

В существующей финансовой системе лесного хозяйства особое значение имеет один из уставных видов деятельности лесхозов, относящийся к защите лесов, – проведение санитарно-оздоровительных мероприятий в части санитарных рубок (назначаются для вырубки погибших и поврежденных лесных насаждений). Это связано с тем, что в результате проведения санитарных рубок образуется в том числе ликвидная товарная древесина. В условиях бюджетного недофинансирования средства от продажи в круглом виде ликвидной древесины от санитарных рубок и от продажи продуктов ее переработки рассматриваются в качестве так называемых внебюджетных источников доходов лесхозов. Внебюджетные доходы лесхозов выступают источником финансирования значительной части суммарных расходов на лесное хозяйство в Иркутской области (см. таблицу).

Данные таблицы свидетельствуют, что около половины всех расходов на лесное хозяйство в Иркутской области финансируется за счет внебюджетных доходов лесхозов. Санитарные рубки рассматриваются региональным органом исполнительной власти по управлению в сфере лесного хозяйства как ресурсная база, освоение которой обеспечит финансирование части лесохозяйственных мероприятий [10].

Вынужденная ставка на внебюджетные доходы лесхозов в условиях бюджетного недофинансирования лесного хозяйства рассматривается автором как данность. Предметом анализа и рекомендаций являются возникающие при этом проблемы и возможности их решения в рамках действующего законодательства. Стоит отметить, что значение санитарных рубок и, соответственно, актуальность рассматриваемых в данной статье проблем существенно разнятся по регионам России. Для Иркутской области, где в результате проведения санитарных рубок на землях лесного фонда, не закрепленных за лесопользователями, ежегодно образуется порядка 2,5 млн м^3 ликвидной древесины, этот предмет весьма актуален.

Современные лесхозы возникли в связи с введением в действие нового Лесного кодекса РФ[1] в рамках структурной реформы лесного хозяйства, основной целью которой было разделение функций государственного управления и ведения лесного хозяйства. К 1 января 2008 г. на базе прежних лесхозов Иркутской области (в то время областных государственных учреждений) с целью разделения управленческих и хозяйственных функций были созданы лесничества и лесхозы. Лесхозы в форме областных государственных автономных учреждений были созданы путем изменения типа существующих областных го-

[1] Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50.

сударственных учреждений. В результате на базе прежних лесхозов создано 37 лесничеств, осуществляющих управленческие функции, и 58 лесхозов, обеспечивающих выполнение лесохозяйственных работ на землях лесного фонда, не закрепленных за лесопользователями.

Согласно гражданскому законодательству, учреждение является некоммерческой организацией[1]. Основной целью деятельности лесхозов, согласно их уставам, является выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Однако практика свидетельствует, что когда одна организация совмещает ведение лесного хозяйства и лесопромышленные виды деятельности, экономические мотивы – быстрая оборачиваемость затрат в результате реализации ликвидной товарной продукции (круглого леса и пиломатериалов) – приводят к приоритетному развитию лесозаготовки и деревообработки в ущерб ведению лесного хозяйства. Лесхозы, имеющие мощности по ведению санитарных рубок и по переработке получаемой от них древесины, де-факто перестают быть лесохозяйственными учреждениями, превращаясь в коммерческие лесопромышленные предприятия. Эта проблема, возникнув в 50-х годах XX века, оставалась перманентно актуальной, несмотря на все реформы в лесном хозяйстве [6; 7]. Так, автору известен случай, когда один из лесхозов Иркутской области, численность работников которого составляла в 2013 г. более 250 чел., во время пожароопасного сезона направил на тушение пожаров лишь 50 чел. Остальные работники были заняты переработкой древесины. Таким образом, возможность лесхозов распоряжаться ликвидной древесиной от санитарных рубок и продуктами ее переработки приводит к профанации установленной цели их деятельности и фактической утрате статуса некоммерческой организации.

Принимая существенную роль внебюджетных доходов лесхозов как источника финансирования лесного хозяйства в Иркутской области в качестве элемента статус-кво, изменение которого в обозримой перспективе не предвидится, отмечу следующую, связанную с предыдущей, проблему. Это проблема крайне невысокого уровня экономической эффективности использования древесины от санитарных рубок [2]. Как было указано выше, в результате проведения санитарных рубок на землях лесного фонда Иркутской области, не закрепленных за лесопользователями, ежегодно образуется порядка 2,5 млн м^3 ликвидной древесины. Часть лесхозов области имеет собственные мощности по заготовке и переработке древесины, другие передают установленный им объем санитарных рубок подрядчикам.

Средняя цена, которую платят подрядчики, выполняющие санитарные рубки, составляет 300–500 р. за 1 м^3. Исходя из того что внебюджетные доходы лесхозов расходуются на финансирование лесохозяйственных мероприятий, можно оценить общую товарность древесины от санитарных рубок. Для этого нужно сопоставить объем древесины с объемом расходов на лесное хозяйство, финансируемых за счет внебюджетных средств лесхозов. В результате получается косвенная, приблизительная (скорее всего, даже завышенная), но тем не менее показательная оценка эффективности коммерческой деятельности лесхозов. В 2013 г. это соотношение составляло около 800 р. на 1 м^3. С учетом того, что часть лесхозов осуществляет переработку древесины и продает пиломатериалы, данный уровень товарности можно оценить как неудовлетворительный. Для сравнения: средняя цена экспортированного из России круглого (необработанного) леса хвойных пород в 2013 г. составила 95,6 дол. США за 1 м^3 (около 2 900 р.)[2].

Система контроля и анализа деятельности лесхозов со стороны агентства лесного хозяйства Иркутской области, выполняющего функции их учредителя, отсутствует. Агентство, в частности, не влияет на финансовую деятельность лесхозов в сфере оборота древесины от санитарных рубок, учитывая при планировании их внебюджетные доходы исходя из минимальной платы, получаемой от подрядчиков – 300 р. за 1 м^3. Отсутствие контроля коммерческой деятельности лесхозов и их самостоятельность в распоряжении внебюджетными доходами стимулирует расширение этой деятельности. При этом качество менеджмента в большинстве лесхозов не соответствует современным требованиям, что усугубляет их экономические проблемы. Внешним проявлением низкой эффективности управления хозяйственной деятельностью лесхозов является тот факт, что по состоянию на вторую половину 2014 г. из 58 лесхозов Иркутской области 27 не функционировали. Их суммарная кредиторская задолженность составляла порядка 170 млн р., увеличиваясь со временем за счет начисления штрафных санкций. Обновление основных фондов лесхозов не происходит по причине отсутствия бюджетного финансирования на данные цели, тогда как внебюджетные доходы направляются на выполнение государственного задания.

Возможность лесхозов распоряжаться ликвидной древесиной от санитарных рубок порождает еще одну проблему: поджоги леса становятся выгодны и лесхозам, и потенциальным подрядчикам, увеличивая ресурсную базу, осваиваемую в порядке санитарных рубок. Контролируемое повреждение леса огнем при условии быстрой его заготовки обеспечивает получение вполне кондиционной деловой древесины. При этом значительно снижаются ставки платы за лес на корню, сокращая поступления в бюджетную систему.

Стратегию, направленную на решение описанных проблем, можно сформулировать следующим образом: разделение функций ведения лесного хозяйства и коммерческой деятельности лесхозов. Из теории менеджмента известно, что изменение стратегии организации требует соответствующей перестройки ее организационной структуры, т.е. реструктуризации, – принцип «структура следует за стратегией», сформулированный Альфредом Чандлером [4].

Суть предлагаемых структурных и институциональных изменений в сфере функционирования лесхозов Иркутской области, направленных на исключение коммерческой составляющей их деятельности, состоит в централизации управления ведением лесного хозяйства путем формирования на базе действующих лесхозов единой некоммерческой организации, подведомственной областному агентству лесного хозяйства. Такая организация, далее условно называемая «единый лесхоз», должна быть создана в форме областного государственного автономного учреждения (ОГАУ) в результате реорганизации (слияния) функционирующих лесхозов. Организационная структура единого лесхоза может быть представлена несколькими территориальными филиалами, каждый из которых организует работу находящихся в его зоне ответственности производственных участков. Исходя из необходимости обеспечения эффективного контроля над деятельностью филиалов и руковод-

[1] Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32.

[2] Экспортные цены на круглый лес мировых лидеров // Лес Онлайн. 2014. 4 сент. URL: www.lesonline.ru/n/3E294.

ствуясь мотивами экономии затрат на содержание управленческого персонала и контор филиалов, оптимальным их количеством видится 4–5 единиц. Плотность и специализация производственных участков должна определяться лесохозяйственной и лесоэкономической спецификой зон ответственности филиалов.

Возможности решения описанных выше проблем путем создания единого лесхоза в форме ОГАУ открываются в рамках действующей нормативно-правовой базы – лесного и гражданского законодательства. Принципиальное значение имеют следующие положения:

- в п. 2 ст. 19 Лесного кодекса РФ установлена возможность возложения осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов на бюджетные и автономные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъекта РФ, минуя конкурентные способы определения поставщиков соответствующих работ и услуг (конкурсы, аукционы, запросы котировок, запросы предложений);
- автономные учреждения не обязаны расходовать средства через процедуру государственного заказа, применяя в сфере закупок Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ.

Государственное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного задания[1]. Получая государственные задания по охране, защите (кроме санитарных рубок), воспроизводству лесов напрямую, единый лесхоз имеет возможность распределять объемы работ между своими территориальными филиалами и контролировать результаты их выполнения. При этом учредитель единого лесхоза (региональный орган исполнительной власти в области лесного хозяйства), в свою очередь, контролирует только одно юридическое лицо.

Работы по выполнению санитарных рубок должны закупаться единым лесхозом в порядке, установленном Федеральным законом № 223-ФЗ. Участниками закупки этих работ будут коммерческие хозяйствующие субъекты. Принципиальное значение здесь имеет определение предмета закупки, в качестве которого должны выступать работы по осуществлению санитарной рубки, очистке лесосеки и штабелевке древесины у дороги. Таким образом, на конкурентной основе определяется исполнитель данных работ, который за определенную рыночным способом с учетом экономических факторов цену будет готов выполнить эти работы [3; 9]. Собственником древесины в штабеле является единый лесхоз. Тем самым работы, связанные с выполнением санитарной рубки, отделяются от продажи получаемой ликвидной древесины.

Основными результатами описанных структурных и институциональных изменений должны стать:

- централизация управления ведением лесного хозяйства с выстраиванием системы контроля по вертикали «единый лесхоз → территориальные филиалы → производственные участки» и возможностью оперативного маневрирования силами и средствами пожаротушения в пределах всей территории Иркутской области;
- исключение коммерчески привлекательных санитарных рубок из сферы деятельности лесохозяйственных организаций (филиалов единого лесхоза);
- повышение прозрачности выполнения санитарных рубок, снижение коррупционной составляющей: определение исполнителя работ, выполняемых за бюджетные средства, и стоимости их выполнения на конкурентной основе;
- антивандальный эффект – устранение заинтересованности в поджогах леса;
- повышение доходов от обращения с ликвидной древесиной.

Объем ликвидной древесины от санитарных рубок, находясь под контролем единого лесхоза, может выступить основой для организации биржевых торгов древесиной в Иркутской области. Часть этого объема (наименее качественная древесина) может продаваться по рыночным ценам на условиях франко-верхний склад.

Централизуя средства, получаемые от продажи ликвидной древесины от санитарных рубок, и прочие внебюджетные доходы, единый лесхоз будет иметь возможность осуществлять системную инвестиционную политику, маневрировать материальными и финансовыми ресурсами, централизовать закупки для нужд филиалов. Централизация делает возможным внедрение единых стандартов и технологий управления, лучших управленческих практик и технологических процессов во всех филиалах и на производственных участках. ■

[1] Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45.

Источники

1. Белаенко А.П. Двухсотлетие учреждения Лесного департамента России. 1798–1998 гг.: в 2 т. М.: ВНИИЦлесресурс, 1998. Т. 2.
2. Иркутская область в XXI веке: проблемы и ресурсы развития. Иркутск: Изд-во Байкал. гос. ун-та экономики и права, 2014.
3. Ляпунова Г.В., Сорокина Т.В., Файберг Т.В., Щукина Т.В. Теория и практика внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в регионе. Иркутск: Изд-во Байкал. гос. ун-та экономики и права, 2009.
4. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2004.
5. Моисеев Н.А. Экономика лесного хозяйства: учеб. пособие. 2-е изд. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2008.
6. Петров А. Назад в будущее? // Российские лесные вести. 2014. 21 марта. URL: http://lesvesti.ru/news/expert/7336/.
7. Петров А.П., Мамаев Б.М., Тепляков В.К., Щетинский Е.А. Государственное управление лесным хозяйством. М.: ВНИИЦлесресурс, 1997.
8. Русецкая Г.Д. Устойчивое развитие и экологические проблемы лесных систем // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 4. URL: http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=11965.
9. Сорокина Т.В. Финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора региона в условиях российского федерализма. Иркутск: Изд-во Байкал. гос. ун-та экономики и права, 2013.
10. Суходолов А.П., Изместьев А.А. Экономическая доступность лесных ресурсов как рентообразующий фактор и основа оценки лесосырьевого потенциала // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 6(86).

References

1. Belaenko A.P. *Dvukhsotletie uchrezhdeniya Lesnogo departamenta Rossii. 1798–1998 gg.: v 2 t.* [Bicentennial agencies of Forest Department of Russia. 1798–1998. In 2 volumes]. Moscow, VNIITslesresurs Publ., 1998. Vol. 2.
2. *Irkutskaya oblast' v XXI veke: problemy i resursy razvitiya* [Irkutsk oblast in XXI century: Problems and development resources]. Irkutsk, Publishing House of Baikal State University of Economics and Law, 2014.
3. Lyapunova G.V., Sorokina T.V., Fayberg T.V., Shchukina T.V. *Teoriya i praktika vnedreniya byudzhetirovaniya, orientirovannogo na rezul'tat, v regione* [Theory and practice of introducing performance-based budgeting in a region]. Irkutsk, Publishing House of Baikal State University of Economics and Law, 2009.
4. Mintzberg H. *Structure in Fives. Designing Effective Organizations* [Russ. ed.: Mintzberg G. Struktura v kulake: sozdanie effektivnoy organizatsii. S.-Peterburg, Piter Publ., 2004].
5. Moiseev N.A. *Ekonomika lesnogo khozyaystva* [Forestry Economics]. 2nd ed. Moscow, GOU VPO MGUL, 2008.
6. Petrov A. Nazad v budushchee? [Back to the future?]. *Rossiyskie lesnye vesti – Russia's Forest News*, 2014, March 21. Available at: http://lesvesti.ru/news/expert/7336/.
7. Petrov A.P., Mamaev B.M., Teplyakov V.K., Shchetinskiy E.A. *Gosudarstvennoe upravlenie lesnym khozyaystvom* [Public forest management]. Moscow, VNIITslesresurs Publ., 1997.
8. Rusetskaya G.D. Ustoychivoe razvitie i ekologicheskie problemy lesnykh sistem [Sustainable development and environmental problems of forest resources]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii – Baikal Research Journal*, 2010, no. 4. Available at: http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=11965.
9. Sorokina T.V. *Finansovoe obespechenie sotsial'no znachimogo byudzhetnogo sektora regiona v usloviyakh rossiyskogo federalizma* [Financial support of socially significant public sector in the region in terms of Russian federalism]. Irkutsk, Publishing House of Baikal State University of Economics and Law, 2013.
10. Sukhodolov A.P., Izmest'ev A.A. Ekonomicheskaya dostupnost' lesnykh resursov kak rentoobrazuyushchiy faktor i osnova otsenki lesosyr'evogo potentsiala [Economic accessibility of forest resources as an rent-forming factor and the basis for valuation of forest potential]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii – Baikal Research Journal*, 2012, no. 6(86).