

ИНСТИТУТЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ*

Галина Борисовна КОЗЫРЕВА

доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник,
Институт экономики Карельского научного центра РАН, Петрозаводск, Российская Федерация
kozyrevakrc@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9303-0361>
SPIN-код: 5947-2488

История статьи:

Получена 08.07.2019
Получена в доработанном
виде 22.07.2019
Одобрена 20.08.2019
Доступна онлайн
30.10.2019

УДК 338.2

JEL: P14, P48, P51, Q23

Аннотация

Предмет. Развитие российской лесной политики, включающей институты лесопользования и систему формирования лесных платежей.

Цели. Оценка состояния институтов, регулирующих функционирование системы лесопользования, и обоснование механизмов формирования эффективных моделей развития лесного хозяйства.

Методология. Использованы положения институциональной теории и теории ренты. Исследовательский инструментарий включает институциональный анализ институтов лесопользования, который позволил операционализировать методологические подходы к формированию и развитию лесной политики современной России, обосновать пути совершенствования. Эмпирической базой являются результаты комплексных экономико-социологических исследований лесосырьевых территорий Республики Карелия в 1998–2018 гг.

Результаты. Институты российской лесной политики находятся в процессе перманентного реформирования. Три лесных кодекса (1993 г., 1997 г. и 2006 г.) не смогли создать прочного фундамента для формирования эффективной системы лесопользования. Формальные институты не выполняют функций, связанных с эффективным распределением правомочий собственности на лесные ресурсы. Функции формальных институтов начинают выполнять неформальные институты, которые создают благоприятные условия для закрепления незаконного присвоения права на распределение лесного дохода.

Выводы. Лесное хозяйство является одной из самых низкодоходных отраслей экономики. Дискуссия о смене модели собственности на лес носит популистский характер и не отвечает общественным интересам. Актуализируется формирование новой системы лесных платежей, основанной на рентном подходе. Необходима разработка механизма контроля, распределения и перераспределения лесного дохода и возможности его корректировки. Введение рентного подхода обеспечит лесному хозяйству России достойный уровень доходности, создаст устойчивую институциональную систему лесных отношений, что позволит реализовать модель лесного хозяйства, способствующую преобразованию лесных ресурсов в источник социально-экономического развития российского общества.

Ключевые слова: лесная политика, институты лесопользования, модель собственности на лес, лесная рента

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Козырева Г.Б. Институты лесной политики современной России // Экономический анализ: теория и практика. – 2019. – Т. 18, № 10. – С. 1796 – 1811.
<https://doi.org/10.24891/ea.18.10.1796>

Два с половиной десятилетия реформ в лесной сфере показали, что существующая модель лесопользования не позволяет лесному сектору России, которая владеет четвертью

лесных ресурсов мира, эффективно развиваться в условиях рыночных отношений и требований мировых рынков. Экономические результаты лесной политики свидетельствуют о неэффективности функционирующих институтов. Лесной сектор не является приоритетным направлением

* Исследование выполнено в рамках государственного задания КарНЦ РАН «Институты и социальное неравенство в условиях глобальных вызовов и региональных ограничений» (0218-2019-0090).

национальной экономической политики. Более половины объема экспортных поставок обеспечено круглым лесом и пиломатериалами. Доля всего лесного сектора в ВВП страны ничтожно мала и составляет чуть более 1%. Лесное хозяйство, способное приносить высокие доходы государству и населению, в настоящее время является одной из самых низкодоходных отраслей экономики.

Социальные последствия лесной политики связаны с феноменом социального неравенства, проявляющимся в резком сужении или даже прекращении предоставления государственных жизненно необходимых социальных услуг населению лесосырьевых регионов.

Северо-западные лесосырьевые регионы России (в том числе Республика Карелия) демонстрируют неэффективную структуру экономики, обусловленную зависимостью лесозаготовительных компаний от конъюнктуры западных рынков. Современное состояние лесфонда на этих территориях определила модель лесопользования, сложившаяся в стране за последние 50–60 лет. В 1950-е гг. в связи с высокими потребностями народного хозяйства СССР в древесине, а также развитием механизации началась и продолжалась до 1970-х гг. массивная лесоэксплуатация – сплошные концентрированные рубки лесонасаждений.

Именно в эти годы принимались важнейшие управленческие решения, связанные с освоением лесного фонда северных таежных регионов страны, к которым относится и Республика Карелия. Закладывалась и впоследствии давала свои плоды политика нерационального лесопользования, включающая в первую очередь переруб расчетной лесосеки. Так, в Карелии за 60 лет (1956–2014 гг.) вырублено 51% площади спелых и перестойных сосновых насаждений и 43% – еловых. Площадь спелых и перестойных сосновых насаждений уменьшилась на 1,8 млн га, их запас уменьшился на 219,4 млн м³, еловых – на 0,8 млн га, запас – на 117,7 млн м³ [1].

Последствия такой политики в настоящее время сказываются на эффективности функционирования современных лесных компаний, проявляющейся в снижении качества лесных ресурсов. Во-первых, такие рубки привели к истощению лесного фонда, о чем свидетельствует высокая доля низкопродуктивных лесонасаждений в его составе и что уже в ближайшем будущем существенно повлияет на снижение объемов заготовки высокотоварного круглого леса хвойных пород. Во-вторых, к настоящему времени произошли неблагоприятные изменения возрастной структуры лесных насаждений, проявляющиеся в дефиците приспевающих лесов, что также в скором будущем будет препятствовать освоению лесного фонда и сокращению использования расчетной лесосеки. Сегодня расчетная лесосека в Карелии используется на 60–65%, и прогнозируется ее снижение.

Проблема лесовозных дорог также снижает экономическую эффективность хозяйственной деятельности предприятий. Соответствие между эффективностью работы всего лесопромышленного комплекса и развитостью дорожной сети можно проследить на примере Республики Карелия и соседней Финляндии [2], территории которых схожи по уровню лесистости (табл. 1).

Представленные данные свидетельствуют о сильной зависимости эффективности деятельности лесных компаний от плотности дорожной сети. По объемам лесозаготовок Карелия, практически не имеющая нормальных лесных дорог, почти на порядок (в 8,33 раза) отстает от Финляндии, обладающей развитой дорожной сетью.

На фоне технологической отсталости (парк техники включает давно устаревшее оборудование) и не развивающейся транспортной инфраструктуры российские лесные компании занимают позицию временщиков. Лесопользователь-арендатор выполняет формально или вообще не выполняет вмененные лесным законом обязательства, такие как противопожарные мероприятия, план лесовосстановления и др.

Кроме того, интересы лесного бизнеса не связаны с проблемами местного населения, которое при ограничениях на рынке труда не может реализовать свой трудовой потенциал. Компании сегодня не заинтересованы в трудоустройстве местных кадров. Государство в создавшихся условиях не способно компенсировать из бюджета потерю доходов населению бывших лесных поселков, что создает предпосылки к его трудовой и социальной миграции, а также маргинализации. Зачастую такие поселки практически остаются без населения. Отсутствие в последние 30 лет социально оправданной стратегии государства по отношению к населению привело к негативным социальным последствиям, связанным с переходом лесосырьевых территорий в положение депрессивных.

Формирование экономически грамотной и социально оправданной лесной политики возможно только на основе эффективной системы институтов. В данном контексте актуализируются исследования, нацеленные на обоснование и операционализацию методологических подходов поиска и обоснования эффективной институциональной системы лесопользования современной России.

Одним из теоретических оснований исследования является институциональная теория. Ключевой принцип институциональной теории определил Д. Норт: институты – это правила игры [3, 4]. В данном исследовании институциональная система современного лесопользования России представлена совокупностью институтов, регулирующих лесные отношения, и субъектов, участвующих в этих отношениях, включая власть (федеральную, региональную и местную), лесной бизнес, и местные сообщества (работники лесных компаний и местное население).

Российские институционалисты [5–9] основной акцент делают на степени согласованности формальных и неформальных институтов, что оказывает влияние на качество формирующихся институциональных систем. Неформальные

институты могут играть компенсационную роль, когда формальные институты не решают острых социально-экономических проблем. Также неформальные институты могут играть и негативную роль, когда общественные блага распределяются на основе рентоориентированных стратегий поведения узкого круга акторов социально-экономической системы.

Рассматривая проблемы развития системы лесопользования России через исследование институтов, регулирующих отношения между субъектами лесопользования, мы отталкиваемся от положений теории собственности Р. Коуза [10], одной из важнейших теорий институциональной экономики. В данной теории права собственности рассматриваются как пучки правомочий. Применительно к системе лесопользования – это право владения лесными ресурсами (закреплено за государством), право управления лесными ресурсами (распределено между федеральной и региональной властями) и право пользования лесными ресурсами (принадлежит арендаторам лесного фонда). Эффективность прав собственности подтверждается их спецификацией, когда у каждого правомочия есть свой исключительный собственник [11].

В качестве еще одного основания методологии представленного исследования рассматривается теория ренты, которая получила свое начало в работах А. Смита [12], в дальнейшем развивалась в трудах К. Маркса [13] и других классиков политэкономии. Операционализация проблемы природно-ресурсной ренты, основанная на концепции ресурсной трансформации, может стать доминирующим направлением экономической политики России [14, 15]. Лесосырьевые регионы находятся на острие данной проблемы [16, 17].

Академик Д. Львов считает, что главным стимулом для природопользования является присвоение рентного дохода, который не является результатом вклада ни одного из факторов производства, кроме природных ресурсов [18], то есть обосновывает опасность

смены модели собственности на природные, в частности лесные ресурсы.

На наш взгляд, природная рента в российской экономической системе имеет двойственное значение. С одной стороны, в условиях неэффективной модели собственности на природные ресурсы рента может рассматриваться как фактор формирования оппортунистических групп интересов, связанных с получением незаконного дохода от природопользования. С другой стороны, природная рента может выступать в качестве возможного инструмента согласования интересов не только компаний природопользователей, но и широких общественных групп. Для этого необходимо создание эффективного распределительного государственного института.

Институциональный анализ процессов, происходящих в лесном секторе России на протяжении последних 26 лет, свидетельствует о неэффективности действующих формальных институтов лесопользования. Как уже отмечалось, эффективность права собственности подтверждается его спецификацией. Каждое правомочие собственности должно иметь своего исключительного собственника. Право должно быть законодательно закреплено, иначе появляется риск отчуждения собственности. Среди специфицированных прав наиболее важными являются право владения – физический контроль над собственностью, присвоение ренты; право управления – право на принятие решений, как и кем может быть использован ресурс; право пользования – право на личное использование вещи или ресурса [19].

Говоря о праве владения, которое определяет главного собственника лесных ресурсов, мы отвечаем на вопрос, какой режим собственности устанавливается в институциональной системе – государственный или частный. И если Лесной кодекс РФ от 29.01.1997 жестко определял государственный режим, действующее лесное законодательство неоднозначно трактует этот вопрос. В Лесном кодексе РФ от 04.12.2006

произошла подмена методологического подхода к понятию «лесной фонд». Ранее он рассматривался как единый (неделимый) природный комплекс, включающий участок земли и лесонасаждения, которые на нем произрастают. Сейчас данные понятия разведены, что позволяет юристам (не всегда добросовестным) смешивать инструменты лесного, земельного и гражданского права. Разделение понятий участка земли и лесонасаждений создает возможность включения такого участка в свободный оборот, что в перспективе создает условия для перевода леса из государственной собственности в частную. На данную проблему указывает Н. Моисеев: «В новом Лесном кодексе впервые за всю двухсотлетнюю историю управления лесами в России они становятся объектом земельных отношений, движимым имуществом. Следовательно, лес можно выдернуть из земли, как редиску, и продать куда угодно, в том числе и под коттеджи» [20].

Сохраняется проблема, сопряженная с правом владения, так называемых сельских лесов, юридическая категория которых в действующем Лесном кодексе РФ не определена, поэтому может трактоваться с учетом разных групп интересов. Сельские леса занимают, как правило, земли сельхозназначения, которые не входят в состав лесных площадей. На сегодня сформировано несколько практик их институционализации.

Во-первых, сельские леса переводятся через процедуру лесоустройства в категорию лесных площадей. В дальнейшем они используются как все лесные участки, например, сдаются в аренду. Во-вторых, некоторые сельские леса, уже прошедшие через лесоустройство, с помощью завуалированных манипуляций обратно переводятся из категории лесных в категорию сельхозугодий и включаются в свободный оборот. Частные владельцы не имеют ограничений при использовании этих лесов – могут вырубить и развивать фермерское хозяйство, могут выращивать лес дальше, используя его как рекреационную зону, могут продать. При этом среди частных

попадают как ответственные, так и безответственные граждане. В-третьих, сельские леса, не прошедшие лесоустройства, включаются в свободный оборот. В-четвертых, в связи с неоднозначностью статуса сельских лесов местные чиновники под их видом иногда пропускают настоящие лесные участки и распоряжаются ими в личных целях. На таких участках, особенно рядом с водоемами, появляются усадьбы с лесными дачами. Такая практика широко распространена, например, в таежной зоне Сибири. Размытость права владения в лесном законодательстве создает условия для оппортунистического поведения как чиновников, так и недобросовестных лесопользователей. Таким образом, право владения лесными ресурсами в действующем законодательстве не специфицировано.

Главным проблемным звеном остается право управления лесными ресурсами, которое разделено между Российской Федерацией и ее субъектами. Практика применения действующего Лесного кодекса РФ показала, что изменение правил в лесных отношениях не способствовало достижению целей повышения доходности лесного хозяйства. Делегированные субъектам Федерации полномочия сформулированы нечетко. В Лесном кодексе РФ отсутствуют детально разработанные нормы реализации полномочий субъектов Федерации по управлению лесными ресурсами, включающие лесное планирование, соглашение по передаче полномочий с федерального уровня на региональный, а также жесткий перечень целевых показателей, отражающий эффективность лесопользования [21].

В реальности механизм соглашения между Российской Федерацией и ее субъектами действующим лесным законодательством вообще не предусматривается. Региональное лесное планирование ориентировано на использование лесоресурсного потенциала без обязательных требований оценки выхода лесной продукции на рынок. Кроме того, РФ выполняет в данном пункте только функцию согласования. Из 11 установленных целевых показателей только 2 демонстрируют стоимостную оценку и могут в какой-то

степени отражать результаты реализуемых полномочий управления лесными ресурсами со стороны субъектов РФ, а именно: соотношение стоимости кубометра древесины от рубок и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством РФ; объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов в расчете на 1 га лесных площадей [21].

Остальные показатели не являются очевидными аргументами для оценки эффективности реализуемых субъектом РФ полномочий управления лесными ресурсами. Непрозрачность юридических норм, то есть отсутствие спецификации права, создает почву для недобросовестных чиновников, которые присваивают себе право управления лесными ресурсами, создавая на своем рабочем месте режим частной собственности, то есть ведут себя как предприниматели.

Право пользования на лесные ресурсы принадлежит арендатору, который получает право аренды на конкретный лесной участок. Распределение лесного фонда как через лесные конкурсы (1997–2006 гг.), так и через аукционы (с 2007 г.) является функционалом до 2007 г. лесосырьевых и в настоящее время аукционных комиссий, возглавляемых в большинстве случаев высшими региональными чиновниками, заинтересованными в получении не лесного дохода, а ренты. Минус действующего лесного законодательства состоит в том, что лесные аукционы не выявляют самого добросовестного лесопользователя. Лес отдается в аренду той компании, у которой окажется больше денег. С рынка уходят малые предприятия, которые наиболее эффективны при освоении небольших участков леса, отдаленных от основных мест лесозаготовки и по экономическим причинам не осваиваемых крупными лесопользователями.

Поэтому право пользования на лесные ресурсы в реальности может иметь двухуровневую, а иногда и трехуровневую структуру, включающую арендатора, подрядчика и даже субподрядчика. Помимо своей основной деятельности по

лесозаготовке древесины арендатор обязан выполнять лесохозяйственные работы. Вместе с тем механизм планирования таких работ, согласованный сторонами договора (а именно арендатора и арендодателя) как институт отсутствует. То есть работа арендаторов по выполнению лесохозяйственных работ не стимулируется (не оплачивается), контролируется только формально, в большинстве случаев неэффективна и, кроме того, имеет коррупционную составляющую. Фактически право пользования на лесные ресурсы также не специфицировано, что препятствует формированию эффективных практик, базирующихся на системе экономических и социальных стимулов.

Результаты исследования показывают, что российская система лесопользования находится в процессе перманентного реформирования. Три лесных кодекса (1993, 1997 и 2006 гг.) не смогли создать прочного фундамента для эффективного управления лесными ресурсами. Функции формальных институтов (в частности право управления) начинают выполнять неформальные институты, которые создают благоприятные условия для закрепления незаконного присвоения права на распределение лесного дохода. Данное право (именно право присвоения лесного дохода) за прошедшие 26 лет рыночных реформ сначала (1993–1997 гг.) принадлежало лесным компаниям, на следующем этапе перешло к региональной власти (1997–2006 гг.), в настоящее время (с 2007 г.) его делят региональная власть и крупный лесной бизнес.

Таким образом, действующий Лесной кодекс РФ только обозначает схему спецификации прав собственности на лесные ресурсы, определяя субъектов права, но не разделяет прозрачно правомочий между ними. То есть законом определен субъект права, но не определено количество правомочий, которыми данный субъект наделяется. Спецификация прав собственности должным образом не разработана, правомочия в большинстве позиций размыты.

На всем протяжении действия лесного законодательства России в рыночный период

лесной доход перераспределялся без учета интересов общества. Лесные ресурсы, по Конституции РФ являясь национальным богатством, отдают свой доход узкому кругу чиновников и крупных предпринимателей, которые используют монопольное право на присвоение лесной ренты. Таким образом, неэффективные институты лесопользования, создавая условия для оппортунизма, формируют систему институционального неравенства на получение общественных благ в виде лесного дохода. Актуализируется вывод о неэффективности государственной модели собственности на лесные ресурсы.

Тем не менее, результаты наших опросов показывают, что доля населения, поддерживающего модель государственной собственности на лес, многократно доминирует над теми, кто склоняется к частной, и данное соотношение значительно выросло за последние 14 лет (от соотношения «государственное – частное» 82% к 9% в 2004 г. до 93% к 4% в 2018 г.). Государственная собственность у населения ассоциируется с сохранением гарантий для общества. Модель же частной собственности основывается не на реальной экономической и социальной эффективности, а на создании условий для получения незаконного дохода со стороны чиновника и бизнеса при распределении лесных ресурсов.

Вопрос о последствиях внедрения частной собственности на лес вызывает опасения, связанные с недоступностью лесов для простого населения. Доля согласных с данной позицией выросла от 36% в 2004 г. до 48% в 2018 г. Ожидание, что лес будет вырублен и распродан частникам на протяжении 14 лет поддерживают около 40% респондентов. Уверенность в том, что у леса появится настоящий хозяин имеют лишь от 3 до 5% респондентов. Таким образом, модель частной собственности на лес отвергается населением. Эта модель ассоциируется с тем же незаконным присвоением лесного дохода со стороны как чиновников, так и лесного бизнеса.

Результаты проведенных исследований свидетельствуют о том, что в обществе нет

запроса на частную собственность на лес. Такой запрос лоббирует узкая группа чиновников и представителей крупных лесных компаний, которая обладает огромным административным и финансовым ресурсом. Их аргументы связаны с высокой эффективностью лесной отрасли в западных странах и низкой – в России. Поэтому вопрос о частной собственности на лес в России остается открытым.

Вместе с тем полномочия частного лесовладельца в западной модели жестко ограничены государственными институтами контроля вплоть до отъема собственности за нарушения лесного законодательства. Кроме того, процессы лесовыращивания, лесовосстановления, охраны и защиты леса в должной мере финансируются государственными программами. В условиях модели частной собственности на лесные ресурсы государство играет не просто активную, а решающую роль в развитии лесного хозяйства [20]. Такой контекст снимает остроту дискуссии о преимуществах частной собственности на лес в России.

Как уже было отмечено, три лесных кодекса (1993, 1997 и 2006 гг.) не смогли создать прочного фундамента для эффективного управления лесными ресурсами. Главная проблема состоит в отсутствии института, создающего благоприятные условия для преобразования лесного хозяйства в доходную отрасль. Одним из направлений, способствующих решению этой проблемы, является институционализация лесной ренты.

Лесная рента по существу является основным двигателем институционального развития лесного хозяйства. Именно лесная рента распределяет группы интересов в системе лесопользования, она распределяет права собственности на лес, и она распределяет финансовые потоки. Парадокс заключается в том, что данный распределительный механизм не имеет легитимной основы [22].

Сегодня правила, которые регулируют хозяйственную деятельность в системе лесопользования России, не позволяют лесам воспроизводиться даже в прежнем объеме, что

ставит под угрозу выполнение ресурсной, рекреационной, средоохранной, водоохранной и других функций леса [23]. Для сохранения и развития этого функционала необходимо вернуть лесному хозяйству его истинную доходность, что будет работать не только для настоящих, но и для будущих поколений. Эта задача предполагает необходимость изъятия или перенаправления рентных доходов, основанных на качестве участков лесного фонда и их экономико-географическом расположении, что актуализирует формирование новых институтов лесопользования. Рентный доход определяют как разницу между средневзвешенной ценой и нормативными затратами на производство продукции с учетом нормальной прибыли лесопользователей.

Лесная рента – сверхприбыль, образующаяся за счет естественного качества лесных ресурсов. Функция лесной ренты – быть основным источником формирования лесного дохода, направленного на покрытие всех видов затрат, связанных с ведением лесного хозяйства. Лесная рента в момент рубки главного пользования может рассчитываться для разных стадий получения и реализации лесной продукции, отвечающих наиболее типичным технологическим цепочкам ее движения к рынку.

В России за годы рыночных реформ плата за лес на корню остается на крайне низком уровне, по сравнению со скандинавскими странами (Финляндия, Швеция) в 3–5 раз ниже. Именно рентный подход в процессе формирования лесных платежей может стать основанием для повышения доходности лесного хозяйства, который будет способствовать формированию прозрачной системы поступления лесных платежей (например, в фонд лесной ренты), а затем перераспределению данных финансовых средств как на развитие лесного хозяйства, так и на социально-экономическое развитие территорий.

Система, в соответствии с которой осуществляется стоимостная оценка лесных ресурсов, не учитывает радикальных изменений в экономике страны, так как

разработана еще в советский период. Сегодня доходы, ежегодно получаемые государством в виде платы от использования лесов, не покрывают расходов на ведение лесного хозяйства. Например, по данным Федерального казначейства, на 1 января 2017 г., расходы на ведение лесного хозяйства в 2016 г. составили около 29,18 млрд руб., а поступления в виде платы от использования лесов – около 17,69 млрд руб., то есть в 1,6 раза меньше расходов¹.

Утвержденные в 2013 г. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года² при решении задачи повышения эффективности управления лесным сектором предусматривают совершенствование системы платежей за пользование лесами. К сожалению, в сам процесс совершенствования не заложена принципиальная смена модели формирования лесных платежей.

Модели лесопользования в таких странах, как Канада и Финляндия, несмотря на кардинальное различие соотношения «государственное – частное» (в Канаде доминирует государственная собственность на лес, в Финляндии – частная) не имеют существенных различий. Процессы регулирования лесных отношений в той и другой моделях опираются на рентную основу образования лесных платежей. Данный подход формирует бизнес-стратегии, ориентированные на получение максимального лесного дохода, который в дальнейшем распределяется в частной и государственной моделях по единым принципам.

Во многих странах перераспределение лесной ренты происходит через систему контроля финансовых потоков от лесозаготовок, интегрирующую всех участников технологической цепочки. Например, в Канаде такая система объединяет представителей государственных органов управления лесами,

лесопользователей, финансовые и налоговые службы [24–26]. Применительно к России проблема лесной ренты состоит не в полном ее изъятии у лесопользователей, а в установлении контроля над процессом ее распределения и перераспределения на институциональной легитимной основе.

Возможно несколько вариантов распределения рентного дохода:

- полное изъятие рентного дохода у арендатора в пользу собственника лесных ресурсов (государства). В данном варианте именно собственник берет на себя все обязательства по реализации лесохозяйственных мероприятий (лесовосстановление, рубки ухода, санитарные рубки, охрана и защита леса, развитие плантационного хозяйства, инфраструктурные проекты и т.д.), способствующих переходу на интенсивную модель лесного хозяйства;
- частичное изъятие рентного дохода у арендатора и разработка алгоритма распределения обязательств по реализации лесохозяйственных мероприятий между арендатором и собственником лесных ресурсов;
- рентный доход остается у арендатора. В данном варианте собственник лесных ресурсов вменяет арендатору выполнение всего пакета обязательств по реализации лесохозяйственных мероприятий.

Российскими лесозаготовителями, которые отталкиваются от распространенных мировых практик, предлагается ряд методик расчета лесной ренты, вполне пригодных для российских условий. Так, Н. Панкратова [27] обосновывает оценку величины совокупной лесной ренты по двум направлениям:

- оценка лесного участка по базовым (минимальным и региональным) ставкам – оценивается полный запас ликвидной древесины, который предусмотрен в рубку;
- оценка рентного преимущества (рентной надбавки) – исключительно для древостоев, имеющих высокую продуктивность

¹ Лесной портал Карелии.

URL: <http://forest-karelia.ru/?id=1701>

² Об Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в РФ на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р.

(эффективную породно-сортиментную структуру). Лесная продукция таких древостоев пользуется устойчивым платежеспособным спросом на внутреннем и внешнем рынках. При этом предлагается использовать метод оценки лесной ренты как разницы между ценами на лесные продукты и затратами на их производство с учетом нормы прибыли.

В свою очередь автор работы [28] полагает, что методика оценки лесной ренты и суммы платежа основывается на показателях инвестиционной и производственно-финансовой деятельности лесопользователей. Рента оценивается при лицензировании и оформлении аренды и включается в договор на аренду лесов в виде абсолютной суммы в расчете на 1 м³ заготавливаемой древесины. При этом рассчитанный показатель будет объединять нормативную эффективность лесозаготовок и сверхнормативную эффективность, что зависит от продуктивности и места расположения лесных ресурсов, то есть определяется рентной природой лесопользования на лучших лесосеках.

Автор работы [29] предлагает рассматривать в качестве объекта оценки лесной ренты ствол дерева, имеющего следующие характеристики: порода, диаметр, высота, месторасположение. Рентная стоимость ствола определенного качества равна разнице между его приведенной товарной стоимостью и нормативной себестоимостью заготовки. Методика оценки ренты в данном случае включает оценку товарной стоимости стволов и установление перечня расходов на их заготовку. По мнению автора работы [29], рост доходности лесного хозяйства в перспективе возможен главным образом за счет рентных платежей, прежде всего за древесину на корню. Ставки попенной платы сегодня крайне низки – 1–2 долл. за кубометр, в то время как в западных странах они достигают 20–30 долл. и более. И это имеет под собой объективные основания [29, с.120].

Выдающийся российский лесозащитник М. Орлов в свое время говорил: формула лесной ренты проста, считать же по ней

непросто³. В мировой практике применяются два метода выявления рыночной стоимости древесины на корню: торги (аукционы) и нормирование остаточной стоимости. Торги – это непосредственно рыночный механизм ценообразования на лесные ресурсы. При нормировании остаточной стоимости рынок учитывается опосредованно – через рыночные цены на заготовленные и доставленные в пункты продажи потребителям лесоматериалы. Академик Н. Моисеев утверждает, что стартовые рыночные цены древесины на корню могут определяться при лесоустройстве на основе известных рентиобразующих факторов и являются основой для определения экономически доступных ресурсов в составе так называемой расчетной лесосеки [30].

Вместе с тем в настоящее время механизм лесных аукционов распределения лесных ресурсов не позволяет реализовать рентный подход, несмотря на заложенную в нем процедуру оценки участка лесного фонда. Искажения в работе этого механизма приводят к тому, что итоговая арендная плата зачастую не соответствует качественным особенностям участка, обеспеченности транспортной инфраструктурой, а значит, и экономической доступности и привлекательности (обоснованности) его освоения. Участки, не находящиеся в аренде, характеризуются отрицательной рентой, что предполагает не только превышение издержек по их вовлечению в хозяйственный оборот над нормальными издержками, характерными для данных условий, но и над стоимостью их возможной реализации.

По итогам нашего исследования можно сделать следующие выводы.

На всем протяжении действия лесного законодательства России в рыночный период лесной доход перераспределялся без учета интересов общества. Лесные ресурсы, по Конституции РФ, являясь национальным богатством, отдают свой доход узкому кругу чиновников и крупных предпринимателей, которые используют монопольное право на

³ Орлов М.М. Нужды русского лесного хозяйства. СПб.: Типография М.П. Фроловой, 1906. 166 с.

присвоение лесной ренты. Таким образом, неэффективные институты лесопользования, создавая условия для оппортунизма, формируют систему институционального неравенства на получение общественных благ в виде лесного дохода. Напрашивается вывод о неэффективности государственной модели собственности на лесные ресурсы.

Результаты исследований показывают, что государственная собственность на лес неэффективна из-за слабости лесного законодательства, размытости правомочий собственности на лес, что создает условия для оппортунизма и безответственности чиновников. Частная собственность не даст позитивных результатов из-за социальной незрелости и оппортунизма крупного бизнеса. Со стороны населения запрос на частную собственность на лес полностью отсутствует. Смена модели может привести к огромным социальным потрясениям. Кроме того, профессиональное сообщество не

поддерживает смены модели собственности на лес, так как основанную проблему видят в системе образования лесных платежей, которая не зависит от модели собственности.

Институционализация рентного подхода образования лесных платежей будет стимулом для формирования прозрачной системы лесных отношений. В частности, она позволит преобразовать институт собственности на лесные ресурсы, базируя его на специфицированные правомочия собственности, сформировать эффективные инструменты распределения лесных ресурсов. То есть введение рентного подхода позволит создать эффективную институциональную систему лесопользования, способствующую повышению уровня доходности лесного хозяйства России и эффективности ее лесопромышленного комплекса. В настоящее время в лесной политике современной России пока не наблюдается предпосылок для актуальных институциональных изменений.

Таблица 1

Объемы лесозаготовок и развитость дорожной сети

Table 1

Timber logging volumes and road network development

Объект анализа	Плотность дорог, км / 1 000 га			Годовой объем лесозаготовок, млн м ³
	Север	Центр	Юг	
Республика Карелия	1,5	2	4	6
Финляндия	5	10	20	50

Источник: [2]

Source: [2]

Список литературы

1. Ананьев В.А., Мошников С.А. Структура и динамика лесного фонда Республики Карелия // Лесной журнал. 2016. № 4. С. 19–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-i-dinamika-lesnogo-fonda-respubliki-kareliya>
2. Степанов А.В., Петров А.Н. Анализ сети лесовозных дорог Республики Карелия // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Серия: Естественные и технические науки. 2014. № 8-2. С. 78–81. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-seti-lesovoznyh-dorog-respubliki-kareliya>
3. North D.C. Prologue. In: *The Frontiers of the New Institutional Economics*. Edited by J. Drobak, J. Nye. Academic Press, 1997, 374 p.

4. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 16–28.
5. Проблемы достижения хозяйственной устойчивости и социальной сбалансированности: императивы экономической политики / под ред. Г.Б. Клейнера, Х.А. Константиныди, В.В. Сорокожердьева. М.: Научно-исследовательский институт истории, экономики и права, 2017. 303 с.
6. Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-dogonyayuschego-razvitiya-k-proektu-novoy-modeli-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii>
7. Тамбовцев В.Л. Институциональные изменения в социальной сфере российской экономики. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2015. 256 с.
8. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России: введение в X-Y- теорию. СПб.: Нестор-История, 2014. 468 с.
9. Майорова В.В., Никитина Л.М., Трещевский Ю.И. Экономический анализ институциональных параметров социально-экономических систем // Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 36. С. 2–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskii-analiz-institutsionalnyh-parametrov-sotsialno-ekonomicheskikh-sistem>
10. Коуз Р. Фирма, рынок, право. М.: Дело, 1993. 192 с.
11. Капелюшников Р.И. Рональд Коуз или сотворение рынков // США: Экономика. Политика. Идеология. 1993. № 1. С. 5–24.
12. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Директмедиа Паблишинг, 2008. 655 с.
13. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения в 50 т. Т. 25. Ч. II. М.: Госполитиздат, 1955–1981.
14. Титова Г.Д. Теория ренты на службе национальной безопасности // Природные ресурсы – национальное богатство России. М.: РУДН, 1999. С. 153–165.
15. Данилов-Данильян В.И. Природная рента и управление использованием природных ресурсов // Экономика и математические методы. 2004. № 3. С. 3–15. URL: <http://chilingarov.viperson.ru/articles/viktor-danilov-danilyan-prirodnaya-renta-i-upravlenie-ispolzovaniem-prirodnih-resursov>
16. Моисеев Н.А. Лесные отношения и рентные платежи // Природные ресурсы в системе государственных финансов России. М.: РАСХН, 2000. С. 94–97.
17. Мельник М.В., Когденко В.Г. Анализ интегрированной отчетности: природный капитал // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 4. С. 72–84. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-integrirovannoy-otchetnosti-prirodnyy-kapital>
18. Львов Д.С. Вернуть народу ренту. М.: Эксмо, 2004. 256 с.
19. Козырева Г.Б. Социально-экономические последствия лесной политики современной России. М.: МОНФ, 2007. 248 с.

20. *Моисеев Н.А.* О стратегии развития лесного сектора экономики России // *Лесное хозяйство*. 2008. № 5. С. 2–6.
21. *Петров А.П.* Экономическая организация использования лесов России в условиях рыночных отношений // *Лесной вестник*. 2013. № 4. С. 42–44.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ekonomicheskaya-organizatsiya-ispolzovaniya-lesov-rossii-v-usloviyah-rynochnyh-otnosheniy>
22. *Козырева Г.Б.* Институциональные проблемы лесосырьевых территорий российских регионов // *Экономический анализ: теория и практика*. 2016. № 5. С. 54–63.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-problemy-lesosyrievykh-territoriy-rossiyskih-regionov>
23. *Резанов В.К., Резанов К.В.* Формирование кластерной модели устойчивого развития лесного комплекса на основе синтеза корпоратизации и сетизации // *Экономический анализ: теория и практика*. 2015. № 11. С. 26–39. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-klasternoy-modeli-ustoychivogo-razvitiya-lesnogo-kompleksa-na-osnove-sinteza-korporatizatsii-i-setizatsii>
24. Примеры зарубежного опыта устойчивого лесопользования и лесопользования / под ред. Н. Шматкова. М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2012. 180 с.
25. *Грей Дж.А.* Канадский опыт организации лесных концессий // *Устойчивое лесопользование*. 2004. № 1. С. 28–35.
26. Canadian Forest Policy: Adapting to Change. Ed. by M. Howlett. Toronto, University of Toronto Press, 2001, 446 p.
27. *Панкратова Н.Н.* Выбор и обоснование видов использования лесов по приоритетности // *Лесной журнал*. 2011. № 6. С. 32–39. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vybor-i-obosnovanie-vidov-ispolzovaniya-lesov-po-prioritetnosti>
28. *Третьяков А.Г.* Лесная рента и экономическая доступность лесных ресурсов: методологические аспекты // *Лесной вестник*. 2015. № 2. С. 153–161.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lesnaya-renta-i-ekonomicheskaya-dostupnost-lesnyh-resursov-metodologicheskie-aspekty>
29. *Починков С.В.* Реалистичная концепция устойчивого лесопользования // *Лесной вестник*. 2013. № 4. С. 118–123. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realistichnaya-kontseptsiya-ustoychivogo-lesopolzovaniya>
30. *Моисеев Н.А.* Лесные дела в России. Что дальше? // *Лесное хозяйство*. 2012. № 6. С. 6–11.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

INSTITUTIONS OF FOREST POLICY OF MODERN RUSSIA**Galina B. KOZYREVA**

Institute of Economics, Karelian Research Center of Russian Academy of Sciences, Petrozavodsk, Russian Federation
 kozyrevakrc@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9303-0361>

Article history:

Received 8 July 2019
 Received in revised form
 22 July 2019
 Accepted 20 August 2019
 Available online
 30 October 2019

JEL classification: P14, P48,
 P51, Q23

Keywords: forest policy,
 forest management, forest
 ownership model, forest rent

Abstract

Subject The article considers the development of the Russian forest policy, including forest management institutions and the system of forest payments.

Objectives The aim is to assess the condition of institutions governing the forest management system and provide the rationale for mechanisms designed to create effective models of forestry development.

Methods The study draws on the concepts of the institutional theory and the theory of rent. The research toolkit includes the institutional analysis of forest management institutions, which enables to streamline methodological approaches to formation and development of the forest policy of modern Russia and substantiate ways to improve it.

Results The institutions of the Russian forest policy are in the process of permanent reform. The three Forestry Codes (1993, 1997 and 2006) failed to create a solid foundation for the formation of an effective forest management system. Formal institutions do not fulfill their functions related to efficient distribution of rights of ownership to forest resources. Informal institutions start performing the functions of formal institutions. They create favorable conditions for underpinning the misappropriation of the right to the distribution of forest income.

Conclusions It is crucial to develop a mechanism to control, distribute, and redistribute forest income and adjust it, if necessary. The rental approach introduction will provide the Russian forestry industry with a decent level of profitability, create a sustainable institutional system of forest relations. This will enable the forestry model that contributes to the transformation of forest resources into a source of economic and social development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Kozyreva G.B. Institutions of Forest Policy of Modern Russia. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2019, vol. 18, iss. 10, pp. 1796–1811.
<https://doi.org/10.24891/ea.18.10.1796>

Acknowledgments

The study was carried out within the framework of State job to the Karelian Research Center of RAS, *Institutions and Social Inequality in Conditions of Global Challenges and Regional Restrictions*, (N° 0218-2019-0090).

References

1. Anan'ev V.A., Moshnikov S.A. [Structure and dynamics of the forest reserves of the Republic of Karelia]. *Lesnoi zhurnal = Forestry Journal*, 2016, no. 4, pp. 19–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-i-dinamika-lesnogo-fonda-respubliki-kareliya> (In Russ.)
2. Stepanov A.V., Petrov A.N. [Analysis of the wood-transport roads' network in the Republic of Karelia]. *Uchenye zapiski Petrozavodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Estestvennye i tekhnicheskie nauki = Proceedings of Petrozavodsk State University. Natural & Engineering Sciences*, 2014, no. 8-2, pp. 78–81. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-seti-lesovoznyh-dorog-respubliki-kareliya> (In Russ.)

3. North D.C. Prologue. In: *The Frontiers of the New Institutional Economics*. Edited by J. Drobak, J. Nye. Academic Press, 1997, 374 p.
4. North D. [Institutional changes: The scope of the analysis]. *Voprosy Ekonomiki*, 1997, no. 3, pp. 16–28. (In Russ.)
5. *Problemy dostizheniya khozyaistvennoi ustoichivosti i sotsial'noi sbalansirovannosti: imperativy ekonomicheskoi politiki* [Problems of achieving economic sustainability and social balance: The imperatives of economic policy]. Moscow, HELRI Publ., 2017, 303 p.
6. Polterovich V.M. [Institutions of Catching-up Development (On the Project of a New Model for Economic Development of Russia)]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz = Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2016, no. 5, pp. 34–56. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-dogonyayuschego-razvitiya-k-proektu-novoy-modeli-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii> (In Russ.)
7. Tambovtsev V.L. *Institutsional'nye izmeneniya v sotsial'noi sfere rossiiskoi ekonomiki* [Institutional changes in the social sphere of the Russian economy]. Moscow, Lomonosov Moscow State University Publ., 2015, 256 p.
8. Kirdina S.G. *Institutsional'nye matritsy i razvitie Rossii: vvedenie v X-Y-teoriyu* [Institutional matrices and Russia's development: Introduction to the X-Y-theory]. St. Petersburg, Nestor-Istoriya Publ., 2014, 468 p.
9. Maiorova V.V., Nikitina L.M., Treshchevskii Yu.I. [Economic analysis of institutional parameters of social and economic systems]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2015, no. 36, pp. 2–11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskii-analiz-institutsionalnyh-parametrov-sotsialno-ekonomicheskikh-sistem> (In Russ.)
10. Coase R. *Firma, rynek, pravo* [The Firm, the Market and the Law]. Moscow, Delo Publ., 1993, 192 p.
11. Kapelyushnikov R.I. [Ronald Coase or the creation of markets]. *SShA Ekonomika. Politika. Ideologiya*, 1993, no. 1, pp. 5–24. (In Russ.)
12. Smith A. *Issledovanie o prirode i prichinakh bogatstva narodov* [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations]. Moscow, Direktmedia Publishing Publ., 2008, 655 p.
13. Marx K. *Kapital. Kritika politicheskoi ekonomii. V kn.: K. Marks, F. Engel's. Sochineniya* [Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. In: K. Marx, F. Engels. Writings. In 50 volumes]. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1955–1981, vol. 25, part II.
14. Titova G.D. *Teoriya renty na sluzhbe natsional'noi bezopasnosti. V kn.: Prirodnye resursy – natsional'noe bogatstvo Rossii* [The rent theory in the service of national security. In: Natural resources as the national wealth of Russia]. Moscow, Peoples' Friendship University of Russia Publ., 1999, pp. 153–165.
15. Danilov-Danil'yan V.I. [Natural rent and natural resources use management]. *Ekonomika i matematicheskie metody = Economics and Mathematical Methods*, 2004, no. 3, pp. 3–16. URL: <http://chilingarov.viperson.ru/articles/viktor-danilov-danilyan-prirodnaya-renta-i-upravlenie-ispolzovaniem-prirodnih-resursov> (In Russ.)

16. Moiseev N.A. *Lesnye otnosheniya i rentnye platezhi. V kn.: Prirodnye resursy v sisteme gosudarstvennykh finansov Rossii* [Forest relations and rent payments. In: Natural resources in the system of public finance of Russia]. Moscow, Russian Academy of Agricultural Sciences Publ., 2000, pp. 94–97.
17. Mel'nik M.V., Kogdenko V.G. [Analysis of integrated reporting: The natural capital]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2016, no. 4, pp. 72–84. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-integrirovannoy-otchetnosti-prirodnyy-kapital> (In Russ.)
18. L'vov D.S. *Vernut' narodu rentu* [Return the rent to people]. Moscow, Eksmo Publ., 2004, 256 p.
19. Kozyreva G.B. *Sotsial'no-ekonomicheskie posledstviya lesnoi politiki sovremennoi Rossii* [Socio-economic implications of the forest policy of modern Russia]. Moscow, MONF Publ., 2007, 248 p.
20. Moiseev N.A. [On the strategy for the forest sector development of the Russian economy]. *Lesnoe khozyaistvo = Forestry*, 2008, no. 5, pp. 2–6. (In Russ.)
21. Petrov A.P. [Economic Organization of the Use of Russia's Forests in the Conditions of Market Relations]. *Lesnoi vestnik = Forestry Bulletin*, 2013, no. 4, pp. 42–44. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ekonomicheskaya-organizatsiya-ispolzovaniya-lesov-rossii-v-usloviyah-rynochnyh-otnosheniy> (In Russ.)
22. Kozyreva G.B. [Institutional problems of forest areas of Russian regions]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2016, no. 5, pp. 54–63. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-problemy-lesosyrievykh-territoriy-rossiyskikh-regionov> (In Russ.)
23. Rezanov V.K., Rezanov K.V. [Formation of a cluster model of the forestry complex's sustainable development through combination of corporatization and building networks]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic Analysis: Theory and Practice*, 2015, no. 11, pp. 26–39. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-klasternoy-modeli-ustoychivogo-razvitiya-lesnogo-kompleksa-na-osnove-sinteza-korporatizatsii-i-setizatsii> (In Russ.)
24. *Primery zarubezhnogo opyta ustoichivogo lesoupravleniya i lesopol'zovaniya* [Examples of foreign experience in sustainable forest exploitation and management]. Moscow, Vsemirnyi fond dikoi prirody (WWF) Publ., 2012, 180 p.
25. Gray J.A. [Forest concessions: Canadian experience]. *Ustoichivoe lesopol'zovanie = Sustainable Forestry*, 2004, no. 1, pp. 28–35. (In Russ.)
26. Canadian Forest Policy: Adapting to Change. Ed. by M. Howlett. Toronto, University of Toronto Press, 2001, 446 p.
27. Pankratova N.N. [Selection and Justification of the Priorities of Forest Utilization]. *Lesnoi zhurnal = Forestry Journal*, 2011, no. 6, pp. 32–39. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vybor-i-obosnovanie-vidov-ispolzovaniya-lesov-po-prioritetnosti> (In Russ.)
28. Tret'yakov A.G. [Forest rent and economic affordability of forest resources: Methodological aspects]. *Lesnoi vestnik = Forestry Bulletin*, 2015, no. 2, pp. 153–161. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lesnaya-renta-i-ekonomicheskaya-dostupnost-lesnyh-resursov-metodologicheskie-aspekty> (In Russ.)
29. Pochinkov S.V. [Realistic concept of sustainable forest management]. *Lesnoi vestnik = Forestry Bulletin*, 2013, no. 4, pp. 118–123. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realistichnaya-kontseptsiya-ustoychivogo-lesopolzovaniya> (In Russ.)

30. Moiseev N.A. [Forestry in Russia. What is next?]. *Lesnoe khozyaistvo = Forestry*, 2012, no. 6, pp. 6–11. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.