

## **ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОЙ ОТРАСЛИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЕЕ ИНТЕНСИВНОГО РАЗВИТИЯ**

В статье представлены причины, по которым реальные экономические показатели лесной отрасли (капитализация лесных участков) не отличаются положительной динамикой. Отсутствие должной лесоводственной деятельности рассмотрено в плоскости конфликта стимулов, который происходит от противоречия между функциями и обязанностями экономических агентов (арендаторов) с доступным им набором правомочий. Такая система обеспечена государственной политикой конструирования четкого коридора развития с помощью ограничительных мер. Предложены теоретические основания для перехода к интенсивной модели развития на основе спецификации правомочий и дерегулирования.

*Ключевые слова:* лесная отрасль; конфликт стимулов; лесное хозяйство СССР; режим собственности; набор правомочий; субъект-регулятор; институт аренды; регуляторная гильотина.

**D. A. Litvin, G. V. Davydova, P. N. Yakovlev**

## **PROBLEMS OF THE FOREST INDUSTRY AND INSTITUTIONAL BASIS OF ITS INTENSIVE DEVELOPMENT**

The article presents a chain of reasons why the real economic indicators of the forest industry (capitalization of forest plots) do not differ in positive dynamics. The lack of proper forestry activity is considered in the plane of the conflict of incentives, which arises from the contradiction between the functions and responsibilities of economic agents (tenants) with the set of powers available to them. Such a system is provided by the state policy of constructing a clear development corridor with the help of restrictive measures. Theoretical grounds for the transition to an intensive development model based on the specification of entitlements and deregulation are proposed.

*Keywords:* forestry industry; conflict of incentives; forestry of the USSR; ownership regime; set of powers; subject regulator; institute of lease; regulatory guillotine.

Одной из наиболее распространенных для исследования тем относительно лесной отрасли России является изучение ее проблем на макроуровне. Поиск причин отсутствия опережающего экономического роста отрасли оправдан, учитывая объем ресурсной базы и наличные результаты деятельности. Однако концентрация исследований в сфере оптимального государственного регулирования или подбора оптимальной математической формулы лесной ренты говорит об игнорировании фундаментальных проблем в сложившейся экономике.

ской практике, а именно стимулах, мотивах и предпочтениях основных агентов лесной отрасли России, что в более формализованной и агрегированной интерпретации называется спросом и предложением. Основными агентами ЛПК, согласно современному ЛК РФ, выступает арендатор лесного участка в качестве лесозаготовителя и государство в качестве собственника лесных земель.

Опережающие темпы развития лесной промышленности СССР, выражающиеся чаще всего в объеме лесозаготовок (по разным оценкам от 330 до 530 млн м<sup>3</sup> в год) – следствие аккумуляции всех правомочий отрасли в руках одного агента (государства). Как и многие другие экономические заслуги советского периода без отлаженного ценового механизма (отказ от концепции ценности леса на корню [2]), в условиях сметно-бюджетного планирования концентрация труда и капитала позволяла получить значительные показатели выпуска, особенно в натуральном выражении. Однако это не значит, что реальные экономические показатели отрасли (капитализация лесных участков) были положительными, но учитывая отсутствие агентов, не выполняющих свои обязанности по контрактам, проблемы отрасли меркли на фоне отчетов о перевыполнении плана.

После приватизации лесной промышленности в начале 1990-х гг., последующего дефолта 1998 г. и принятия нового ЛК в 2007 г., в отрасли основательно закрепился новый экономический агент – частный субъект. Однако собственность на лесной фонд осталась государственной, а главным институтом экономической деятельности стал институт долгосрочной аренды, что немало важно, очень долгосрочной, относительно других стран (максимальный срок до 49 лет с вполне доступной возможностью пролонгации контракта). Согласно установленным правилам, собственник передавал частично правомочие изъятия и владения арендатору за стоимость, формирующуюся в диапазоне от директивно установленного минимума до конкурентного максимума, возникающего вследствие аукционных торгов. Кроме уплаченной суммы аренды, налоговых и таможенных сборов на арендатора накладывались другие формальные обязательства в сфере лесоводственной деятельности (ст. 23 ЛК РФ).

Так, если требование соблюдения проекта освоения лесов (ПОЛ), лесохозяйственного регламента, подачу лесной декларации, предоставление отчетности об использовании лесного участка, проведение лесосечных работ, отвод и таксация лесосек и т.д. являются частью корректной, с точки зрения институциональных отношений в Российской ЛПК, эксплуатационной деятельности, т.е. заготовки леса, то проведение мероприятия по восстановлению лесов и лесоразведению и защита участка от пожаров, загрязнений и любых негативных воздействий – требования, вступающие в прямую конфронтацию с возможностями и стимулами частных агентов, а потому экономически необоснованные.

Конфликт заключается в том, что лесоводственная деятельность, в противовес эксплуатационной, направлена на увеличение стоимости лесного участка (капитализации). Преференции наличия у лесного участка будущей стоимости реализуются через правомочие распоряжения, так как лесной участок – это определенный актив. Арендатору по определению правомочие распоряжения недоступно, так как арендуется лишь возможность владения и изъятия лесных

ресурсов [4]. Таким образом, возникает ситуация, в которой формальный институт мешает установлению оптимального рыночного равновесия, позволяющего максимизировать денежный поток в отрасль и оптимизировать лесоводственную (расходную) часть деятельности, которая теоретически выступает как амортизация ресурсной базы.

Спрос формирует ценность, а сам зависит от потенциального дохода, который принесут инвестиции. Так, аналогично модели Гордона (Dividend Discount Model) неформальный расчет цены лесного участка зависит от ценности (доходности) насаждений. Доходность насаждений при корректном рыночном распределении также зависит от спроса на них, т.е. процесс взаимозависимый. Корректное рыночное распределение предполагает наличие агентов, решения которых зависят от рациональных ожиданий. В свою очередь ожидания основаны на информации, формально представленной как результат таксационных работ. Чем больше спрос на продукцию рынков лесной отрасли, тем выше доходность насаждений, тем выше ожидания агентов, участвующих в аукционе, тем больше конкуренция и, соответственно, максимально получаемая стоимость лесной ренты.

В соответствии с описанной последовательностью присвоения ценности, если должным образом не проводятся лесоводственные работы, то капитализация лесного участка падает и все другие смежные показатели тоже – лесная рента, доходы частного агента, другие поступления в государственный бюджет. При упомянутом темпе развития лесной отрасли СССР лесоводственная деятельность также находилась в удручающем состоянии. Так, за семилетку (1959–1965 гг.) в гослесфонде посеяли и посадили 6 472,6 тыс. га леса, что составило 45 % к вырубленной за эти годы площади – 14 245,7 тыс. га [3], а начиная именно с 1960-х гг. лесная отрасль добивалась очень высоких показателей объемов заготовки, несмотря на то, что фактически капитализация лесов падала в соответствии с увеличением удаленности экономически выгодных лесов от транспортных путей и замещением хвойных пород лиственными.

Возникает вопрос, почему лесоводственная деятельность не выполнялась на должном уровне, при том, что явных конфликтов стимулов в лесной отрасли СССР не было, так как всеми полномочиями руководило государство. Ответ заключается в том, что экономическая функция государства отлична от экономической функции частного агента. Государство в отрасли представлено сложно структурированными формальными институтами, среди которых есть как субъекты-регуляторы высшего звена (Минприроды, Рослесхоз), так и локальные регуляторы-ведомства (региональные министерства, лесничества, бывшие лесхозы и др.). Структура изменчива, часто отвечает роли инициатора институциональных преобразований и отлична от страны к стране. Различия заключаются как в уровне управления отраслью (федеральный, региональный, муниципальный), так и в характере субъектов регуляторов (функции, которые они выполняют).

Субъекты-регуляторы некоторых стран, например, институциональных соседей по системе гражданского права (континентальной Европы), корректируют функциональные связи институтов (самых себя в том числе) в соответ-

ствии с этим отличием экономической функции государства и частного агента. Само отличие выражается в известном отношении государства к рискам, значению коррупции, производственной функции государства, сосредоточенной на максимизации текущих доходов, что означает высокое временное предпочтение и т.д. В неоклассической экономике существует относительный консенсус по вопросу эффективности частного агента, поставленного в корректные институциональные условия. Так, упомянутая корректировка принимает формы изменения состава доступных частному агенту правомочий и децентрализацию полномочий субъекта-регулятора (через наделение его финансовой независимостью от бюджета, ограничение полномочий, их спецификацию).

Österreichische Bundesforste (Австрия), Lesy Ceske Republiky (Чехия), Coillte (Ирландия), Lasy Państwowe (Польша) – примеры государственных предприятий (субъектов-регуляторов), не получающих дотаций из бюджета, но состоящих с собственником лесов (государством) в контрактных отношениях, предполагающих плату за использование правомочий. Следует отметить, что сравнение обозначенных предприятий с деятельностью ПАО «Газпром» некорректно, учитывая тесную транзакционную связь последней с другими государственными структурами через государственные закупки, что напрямую противоречит идее финансовой независимости. Однако сама по себе постановка субъекта-регулятора в конкурентные рыночные условия – это лишь один из механизмов сокращения его влияния на рыночную конъюнктуру, основные функции таких структур – природоохранные, а также поддерживающие такой фактор производства, как информация на необходимо высоком уровне.

Для децентрализации используется метод разделения функций субъекта-регулятора на независимые структуры. Например, Финский Metsähallitus имеет обособленную от государственного бюджета структуру Metsähallitus Forestry Ltd, отвечающую за удовлетворение спроса в древесине. Другие подразделения предприятия (National Parks Finland и Wildlife Services Finland) выполняют природоохранные функции, получая финансирование из бюджета. Упомянутый фактор информации, который представлен как результат таксационных работ, напрямую, как показано выше, влияет на формирование спроса, а, следовательно, на ценность и капитализацию отрасли. Кроме индивидуального требования отвода лесосек к частному агенту, на государственном уровне сразу несколько государственных систем (Рослесхоз, Рослесинфорг, ЛесЕгаис) отвечают за корректную инвентаризацию лесов. По последним данным в России 598 млн га пригодных для эксплуатации лесов, 242,2 млн га из которых находятся в аренде, из них примерно 190 млн га для целей заготовки со степенью освоения лесосеки порядка 30 % т.е. около 60 млн га.

Однако нет достоверных данных о динамике изменения площадей. Но существуют исследования, показывающие положительную зависимость между запасом древостоя на гектар, уровнем душевого ВВП и частным режимом собственности на лесные земли для широкой выборки [6], а также зависимость запасов и степени обработки продукции от доли частной собственности для выборки институциональных соседей России [5]. Если учесть реальные последствия непроизводительных потерь и долю искусственного восстановления в

официальных отчетах о лесовосстановлении, то становится ясно, что в лучшем случае можно отвергнуть нулевую гипотезу о связи капитализации лесной отрасли России и сложившейся формальной институциональной среды.

Существующие институты в определенном смысле действительно корректнее обозначать как сложившиеся, а не установленные. Согласно известной методологии Д. Норта, институциональные изменения должны базироваться на предпочтениях агентов и относительных ценах. Это означает, что экономически инклюзивные преобразования зависят от неформальных институтов, а не агентов-инициаторов, разрабатывающих лесную политику. Действительно, в конечном итоге от институционального моделирования и рекомендаций по корректировке регулирующих основ отрасли не уйти, но такие заключения могут иметь силу только в том случае, когда они основаны на изученной эмпирической базе предпочтений агентов. Такую информацию можно интерпретировать как неявное знание [1], его преобразование в общедоступные формальные статистические данные – фундамент как для повышения ценности лесов (вследствие налаживания ожиданий агентов благодаря повышенной осведомленности о рынке), так и для выбора правильного вектора институционально-экономического развития отрасли.

Например, одно из популярных направлений регулирования лесной отрасли России – это повышение экспортных пошлин для необработанной древесины. Теоретические ожидания субъекта регулятора – увеличение добавленной стоимости лесной продукции. Реальные ожидания, прогнозируемые экономистами, – рост теневой заготовки, монополизация отрасли вследствие ухода с рынка части небольших предприятий, не способных быстро переключиться к переработке, потеря рабочих мест, части создаваемого продукта и бюджетного эффекта, затоваренность рынка и снижение стоимости продукции, излишек которой ранее реализовывался экспортом, спад лесозаготовки и перераспределение производственных затрат на другие рынки, соответственно, увеличение стоимости продукции на них и повышение производственных издержек. Таким образом, вместо ожидаемого эффекта субъект-регулятор получит прямо противоположный эффект падения конкуренции из-за создания диспропорции спроса и предложения на рынках и закрепления нового более низкого равновесия.

Кроме того, лесная политика изобилует множеством законопроектов, накладывающих дополнительные нормативные ограничения и предписания на агентов лесной отрасли (более 60 поправок ЛК РФ). Так, постановлением от 8 июня 2022 г. № 1043 Правительство РФ фактически запретило возникшую еще год назад возможность использования земель сельскохозяйственного назначения для лесоразведения. Буквально каждое следующее институциональное изменение увеличивает административную нагрузку на арендаторов, сокращает набор их правомочий, централизует полномочия отрасли в руках отдельных монополистов, чиновников и регионов, в то время как реальное интенсивное развитие, которое базируется на минимизации конфликтов в стимулах к здоровой лесоводственной деятельности, должно исходить из озвученной политики ориентации на предпочтения частных агентов, которые, как ни странно, в

развитых экономических системах с частной собственностью не занимаются расхитительными рубками.

В Стратегии развития лесного комплекса до 2030 г. (от 11 февраля 2021 г. № 312-р) указывается, что совершенствование государственной системы управления лесами должно быть основано на поэтапном переходе от института переданных полномочий в сфере лесных отношений к разделению на собственные полномочия субъектов РФ и полномочий РФ. Однако декларирование принципов неистощительного, инновационного, интенсивного лесопользования недостаточно, необходимо признание второстепенной роли государства в лесной отрасли и первостепенной частного агента, принятие отрицательных темпов роста вместо публикаций отчетов о перевыполнении планов лесовосстановления и полная переориентация отрасли с краткосрочных и среднесрочных перспектив на долгосрочные (горизонт планирования более 100 лет). Последнее не означает экстраполяцию математических формул, планов освоения и стимулирования инвестиций, а определяет ключевое значение реального человека (предпринимателя) в отрасли, инвестирующего накопленный капитал в обеспеченный природной рентой и стабильным законодательством актив.

Технически, естественно, такого рода институциональное преобразование должно носить эволюционный характер, а, следовательно, сопровождаться постепенной реструктуризацией субъектов регуляторов, корректировкой системы правомочий-обязанностей и регуляторной гильотиной. Опыт институциональных соседей показывает, что следование формальных изменений за предпочтениями частных агентов лесной отрасли ведет к купированию влияния «эффекта колеи», который препятствуют выходу из общества закрытого доступа. После корректировки ориентации лесной отрасли с ограничительной политики обеспечения одновременно и лесной защиты, и экономической эффективности на разделение функций, децентрализацию на всех уровнях и спецификацию собственности ожидается снижение удельных транзакционных издержек, оптимизация контрактных отношений и приток инвестиций в отрасль.

### **Список использованной литературы**

1. Вольчик В.В. Институты, экономическая координация и неявное знание / В.В. Вольчик // *TeRRa Economicus*. – 2011. – № 2 (9). – С. 17–22.
2. Калинин Б.С. Теоретические основы «лесной статики» и теории «оценки леса» / Б.С. Калинин // *Известия Лесотехнической академии*. – 1932. – № 2 (40). – С. 1–8.
3. Лесное хозяйство СССР в 1959–1965 гг. – Москва : Гослесбумиздат, 1959. – 175 с.
4. Литвин Д.А. Обоснование необходимости институциональных преобразований структуры собственности лесной отрасли России / Д.А. Литвин, Г.В. Давыдова // *Развитие малого предпринимательства в Байкальском регионе*. – 2021. – С. 198–203.
5. Литвин Д.А. Зависимость эффективности лесной промышленности и лесного хозяйства от форм собственности: международное сравнение /

Д.А. Литвин, Г.В. Давыдова // Социальные и экономические системы. – 2022. – № 6-2 (30.2). – С. 242–263.

6. Пыжев А.И. Влияние режима собственности на леса на эффективность лесопользования: межстрановой анализ / А.И. Пыжев // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2019. – № 3 (11). – С. 182–193.

### **Информация об авторах**

*Литвин Дмитрий Александрович* – аспирант, кафедра отраслевой экономики и управления природными ресурсами, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: dima.lit99@gmail.com.

*Давыдова Галина Васильевна* – доктор экономических наук, профессор, кафедра отраслевой экономики и управления природными ресурсами, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: DavydovaGV@bgu.ru.

*Яковлев Павел Николаевич* – магистрант, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: Yakovlevpn01@mail.ru.

### **Authors**

*Litvin Dmitry Aleksandrovich* – Ph.D. Student, Department of Industrial Economics and Natural Resource Management, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: dima.lit99@gmail.com.

*Davydova Galina Vasilevna* – D.Sc. in Economics, Professor, Department of Industrial Economics and Natural Resources Management, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: DavydovaGV@bgu.ru.

*Yakovlev Pavel Nikolaevch* – Master's Degree Student, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: Yakovlevpn01@mail.ru.