

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА БЕЛАРУСИ

А. Д. Янушко,

*доктор сельскохозяйственных наук,
профессор Белорусского государственного технологического университета*

Адаптация народного хозяйства к рыночной среде породила немало экономических проблем, требующих своего разрешения. Стратегия этого сложного процесса определена в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996 – 2000 гг. Из нее следует, что реформированию подлежат все отрасли экономики, в том числе и лесное хозяйство, которое является фундаментом лесного сектора народного хозяйства и определяет темпы и масштабы использования и воспроизводства лесных ресурсов.

В настоящее время разрабатывается стратегический план развития лесного хозяйства на период до 2015 г. В его составлении участвуют ведущие научные силы республики. Консультантами проекта выступают зарубежные ученые, имеющие опыт решения экономических проблем в условиях рыночной экономики. Совместная работа показывает, что для перестройки отрасли применительно к реалиям рыночной экономики нужна продуманная лесная политика, отражающая не только интересы народного хозяйства, но и мировой опыт использования и воспроизводства лесов.

К сожалению, в организации лесного хозяйства республики имеется ряд недостатков и нерешенных проблем; их мы унаследовали в основном от прошлого, и они сегодня сдерживают темпы экономического развития отрасли. В их числе известное пренебрежение к научным принципам организации лесохозяйственного производства, разработанным мировым сообществом, несовершенство экономического механизма деятельности лесохозяйственных предприятий, предопределившего их убыточность, серьезные недостатки в управлении лесами со стороны государственных органов. Рассмотрим более детально перечисленные проблемы и возможные пути их

решения применительно к задачам сегодняшнего дня.

Совершенствование управления лесами

Леса Беларуси играют большую роль в развитии экономики, улучшении окружающей среды, повышении благосостояния населения. Поэтому рациональное использование, сбережение и приумножение лесных богатств является основной лесной политикой государства, приоритетной задачей национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития.

Руководящей идеей научной организации лесного хозяйства является принцип непрерывности, неистощительности и относительной равномерности пользования лесным фондом. Соблюдение этого принципа – важное условие повышения эколого-экономической роли лесов.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь и действующим законодательством земля, леса и другие природные ресурсы находятся в исключительной собственности государства. В силу этих причин управление лесами есть прежде всего управление государственной собственностью. Только государству, как собственнику, принадлежит право владения, пользования и распоряжения лесным фондом. Это позволяет придать делу рационального использования, сбережения и приумножения лесных богатств характер общегосударственной задачи.

Многогранная эколого-экономическая роль лесов в экономике и национальная специфика республики дают основание для вывода, что в обозримой перспективе целесообразно сохранить государственную форму собственности на леса. Это мнение разделяют почти 95% лесоводов, которые считают необходимым оставить за органами государствен-

ного управления правомочия собственника лесов. Что касается частного сектора лесного хозяйства, то в перспективе его формирование возможно за счет колхозных лесов, которые в процессе реформирования сельского хозяйства окажутся во владении и пользовании фермерских хозяйств. Однако их удельный вес в составе лесного фонда будет невысоким (не более 5%).

Лесные отношения в Республике Беларусь регулируются Лесным кодексом и рядом других нормативных актов, которые касаются управления лесами и лесным хозяйством.

Согласно действующему законодательству, важнейшими задачами государственного регулирования лесных отношений являются: распоряжение единым государственным лесным фондом; установление порядка пользования, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов; установление порядка отнесения лесов к соответствующим группам и категориям защитности; установление единых для страны систем лесоустройства, учета лесов и порядка ведения государственного лесного кадастра и мониторинга лесов; осуществление государственного контроля за состоянием лесов и соблюдением лесного законодательства.

Распорядительные функции государства проявляются в предоставлении государственного лесного фонда во владение и пользование различным ведомствам. На 01.01.1994 г. лесной фонд Республики Беларусь распределялся между лесфондодержателями следующим образом:

Министерство лесного хозяйства – 6733,1 тыс.га (77,6%);

Министерство сельского хозяйства и продовольствия – 942,7 тыс.га (10,8%);

Министерство обороны – 437,4 тыс.га (5,0%);

Управление делами Президента – 242,4 тыс.га (2,8%);

Министерство по чрезвычайным ситуациям – 215,4 тыс.га (2,5%);

исполкомы городских Советов депутатов – 43,9 тыс.га (0,5%);

Национальная Академия наук – 36,8 тыс.га (0,5%);

Министерство образования – 24,5 тыс.га (0,3%).

Как следует из приведенных данных, основным лесфондодержателем является Министерство лесного хозяйства. На его долю приходится 77,6% лесов. Это специализированное лесное ведомство, которое обеспечивает воспроизводство лесных ресурсов. Его роль в обозримой перспективе должна быть не только сохранена, но и повышена. Доля лесов Минлесхоза должна возрасти до 85%. В его состав целесообразно передать примерно 500 тыс.га лесов Министерства сельского хозяйства и продовольствия и около 200 тыс.га лесов Министерства обороны. Это значительно повысит уровень ведения лесного хозяйства и обеспечит более рациональное использование земель лесного фонда. Что касается лесов на особо охраняемых территориях, то их доля может возрасти до 5,3% (Управление делами Президента).

С учетом выполняемой роли в народном хозяйстве представляется целесообразным выделить в составе единого лесного фонда: а) леса общегосударственного значения и б) леса местного значения. К последним следует отнести леса, находящиеся во владении и пользовании Министерства сельского хозяйства и продовольствия, а также леса горисполкомов Советов депутатов. Соответственно должны быть уточнены функции и компетенция по управлению лесами центральных и местных органов государственной власти.

Важным аспектом управления лесами является деление их на группы и категории по народнохозяйственному значению и направлению использования. Нынешнее деление на две безымянные группы – первую и вторую – устарело и не отвечает реальной народнохозяйственной роли лесов. Это прежде всего касается лесов первой группы, в составе которой оказались леса на особо охраняемых территориях (заповедники, национальные парки), где лесное хозяйство в обычном понимании не ведется, а природные массивы выполняют важные защитные функции с особым режимом лесного хозяйства. В силу этих причин для упорядочения использования лесов в интересах народного хозяйства и населения целесообразно разделить леса страны на три группы, придав каждой из них в зависимости от целевого назначения соответствующее название.

Первая группа – **особо охраняемые леса** (заповедники, национальные парки, памятники природы республиканского значения, особо ценные лесные массивы, имеющие научное и историко-культурное значение). Необходимость выделения такой группы лесов диктуется не только их особым статусом и назначением, но и действующим ныне законодательством (закон об особо охраняемых природных территориях и объектах).

Вторая группа – **защитные леса**, выполняющие особо важные защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные природоохранные функции. Это охранные зоны и полосы по берегам рек, озер, водохранилищ, мелиоративных систем и других водных объектов; противоэрозионные леса; леса ландшафтных и биологических природных заказников; леса зеленых зон городов и населенных пунктов, городские леса; леса первого и второго поясов зон санитарной охраны курортов. Целесообразность выделения такой группы лесов диктуется особым направлением хозяйства в них – сохранение и усиление их защитных и природоохранных функций.

Третья группа – **эксплуатируемые леса**. Это все леса нынешней второй группы. Их предназначение – обеспечить потребности народного хозяйства и населения в древесине и других продуктах леса.

Такое деление лесов по их роли в народном хозяйстве вполне отражает целевое назначение различных участков леса. Оно будет соответствовать делению лесов на эксплуатируемые и неэксплуатируемые, как это принято в мировой статистике.

С учетом этого в каждом лесохозяйственном предприятии при лесоустройстве формируется тип хозяйства, выделяются его части и секции, в рамках которых обеспечивается наиболее рациональное использование лесов.

В деле управления лесами важное значение имеет классификация земель лесного фонда по категориям их использования. Принятая в Беларуси классификация вполне удовлетворяет потребности лесного хозяйства. Однако она несколько отличается от классификации лесного фонда в системе ООН – ЕЭК/ФАО, что затрудняет использование данных по Беларуси в мировой лесной статистике. В определенной корректировке нуждается и национальная практика учета лесного

фонда. Например, в мировой лесной статистике принято делить леса на эксплуатируемые и неэксплуатируемые, на продуцирующие (леса, имеющие хозяйственное значение) и непродуцирующие (заросли малоценных пород, тундровые и пустынные леса и т.п.). Как уже отмечалось, к эксплуатируемым лесам следует отнести леса третьей группы. Остальные леса, выполняющие заповедные и особо защитные функции, – это неэксплуатируемые лесонасаждения; они выполняют свою задачу в живом растущем состоянии и не являются источником древесины и других продуктов.

Что касается продуцирующих и непродуцирующих лесов, то такое деление вполне приемлемо и для нашей страны. Практически непродуцирующие леса уже выделяются в лесохозяйственной практике. Это леса Va и Vb бонитетов на верховых болотах, которые в силу своей низкой продуктивности исключаются при лесоустройстве из расчета лесопользования. К непродуцирующим лесам следует отнести и заустаренные площади колхозных земель, которые по разным причинам оказались вне хозяйственного использования и для перевода в лесопокрытую площадь требуют проведения специальных лесовосстановительных мероприятий.

Важные полномочия по управлению лесами делегированы Министерству лесного хозяйства и его органам на местах. Оно занимается не только управлением лесами, которые переданы во владение и пользование предприятий государственного лесного хозяйства, но и осуществляет контроль за соблюдением норм и правил ведения хозяйства в лесах неспециализированных ведомств. В особенности это касается соблюдения норм и порядка лесопользования, охраны и защиты лесов. Полномочия по управлению лесами на уровне лесохозяйственных предприятий непосредственно смыкаются с функциями управления лесным хозяйством как особой сферой деятельности. Что касается лесоохранительных функций Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, то они распространяются на все леса республики, включая и леса Минлесхоза.

Функции государственного управления лесами непосредственно реализуются через лесное законодательство и другие норматив-

ные акты государства. Поэтому важно своевременно отражать в Лесном кодексе современные идеи по управлению лесами, апробированные отечественной и мировой практикой.

Институциональное строительство

Мировой опыт развития лесного хозяйства показывает, что каждое государство в конкретной исторической обстановке стремится к такой форме экономической организации и управления, которая наилучшим образом отвечает интересам народного хозяйства и населения и при этом обеспечивает сохранность лесов, повышение их продуктивности и хозяйственной ценности, усиление природоохранной роли. Общей тенденцией в решении управленческих задач является усиление роли государства в управлении лесами, причем независимо от форм собственности, что отражает признание большой природоохранной и социально-экономической роли лесов.

В Беларуси в настоящее время имеется две формы экономической организации лесного хозяйства – государственная и колхозно-кооперативная.

Государственная форма является ведущей, преобладающей (89,1%). Организационно в ее составе можно выделить:

- государственное лесное хозяйство в системе Министерства лесного хозяйства;
- государственное лесное хозяйство в составе нелесных ведомств – 11,5% лесного фонда (Управления делами Президента, министерств – по чрезвычайным ситуациям, образования; исполкомов горсоветов).

Колхозно-кооперативное лесное хозяйство функционирует на базе лесного фонда, переданного в постоянное владение и пользование сельскохозяйственным кооперативам (колхозам) и другим сельскохозяйственным предприятиям (совхозам). Это в основном бывшие крестьянские леса, которые в прошлом входили в состав лесов местного значения. Хозяйство в них ведется по единым правилам под общим контролем Министерства лесного хозяйства и его органов на местах. На долю лесов сельскохозяйственных предприятий приходится 10,9% земель лесного фонда. Следует отметить, что за редким исключением уровень ведения лесного хозяйства в колхозных лесах неудовлетворительный. В ре-

зультате народное хозяйство несет потери прироста древесины ежегодно до 2,5 млн куб.м.

Законодательной основой организации управления лесным хозяйством является Лесной кодекс, введенный в действие 1 января 1980 г. Согласно Кодексу, республиканским органом государственного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов является Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь. Подлежит дальнейшему совершенствованию система управления лесным хозяйством. Схему прямого управления “Министерство лесного хозяйства – областные управления – лесхозы” необходимо дополнить функциями координации с другими министерствами и комитетами, что должно отражаться в Генеральной схеме управления народным хозяйством Республики Беларусь.

Эколого-экономический баланс в лесном хозяйстве достигается в результате сочетания государственного регулирования экономических процессов и рыночного механизма хозяйствования.

Постепенное внедрение рыночных отношений в отрасли потребует укрепления экономических рычагов в управлении, отказа от командно-административных методов руководства. Новая парадигма управления, присущая рыночным отношениям, предполагает решение к 2005 г. следующих организационно-экономических задач:

- поэтапную либерализацию всех форм экономической деятельности, связанной с использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов;
- проведение глубокой реструктуризации и коммерциализации предприятий лесного хозяйства с учетом требований рыночной экономики;
- завершение формирования бюджетно-налоговой, кредитно-денежной систем, ценовой политики государства и стратегии внешнеэкономической деятельности, способных обеспечить высокую социально-экономическую эффективность функционирования лесного хозяйства;
- усиление маркетинговой деятельности и создание соответствующих структур для завоевания и удержания рынка сбыта на древесину и другие продукты леса.

В соответствии с новыми задачами должна быть перестроена организационная структура управления лесным хозяйством на уровне республики, области и лесохозяйственного предприятия. Однако совершенно очевидно, что базовым предприятием отрасли останется лесхоз, комплексно обеспечивающий и лесовыращивание, и лесозаготовки.

Роль лесного хозяйства как базовой отрасли лесного комплекса республики после 2000 г. должна заметно возрасти. К 2005 г. лесное хозяйство будет способно не только полностью обеспечить внутренние потребности страны в древесине и других продуктах леса, но и поставлять на внешний рынок в виде продукции переработки до 2,5 – 3,0 млн куб.м.

Развитие лесной политики

Среди стран Центральной и Восточной Европы Беларусь имеет наиболее высокую лесистость – 35,5% ее территории покрыто лесом. Лесные ресурсы республики составляют 1,1 млрд куб.м. Помимо древесины, используемой в промышленности и в бытовых целях, леса являются источником различных видов недревесной продукции: грибов, ягод, ценных лекарственных трав. Все более высоко оценивается природоохранная и рекреационная роль лесов, возрастает значение лесных охотничьих угодий.

В экономике страны лесной сектор составляет 3 – 4% валового внутреннего продукта. Кроме того, выгодное географическое положение Беларуси позволяет рассчитывать на увеличение объемов лесопотребления и лесоторговли. Это обстоятельство должна учитывать лесная политика страны, главная задача которой состоит в выработке экономически обоснованных принципов и направлений использования и воспроизводства лесных ресурсов в интересах белорусского народа.

Следует отметить, что в советский период правительство Беларуси не имело собственной лесной политики. Политическая линия в этой области вырабатывалась на съездах и пленумах коммунистической партии бывшего Советского Союза. Принцип постоянства, равномерности и неистощительности лесопользования, основанный на теории нормального леса, отвергался как не соответствующий

“плановому развитию социалистической экономики”. В советском лесном хозяйстве не нашли применения и экономические виды спелости леса, поскольку они имели рентную основу, не признаваемую официальной экономической наукой. Главная рубка велась с превышением расчетной лесосеки. Несмотря на значительные объемы лесовосстановительных работ, темпы посевания лесов в Беларуси отставали от темпов их рубки. В результате сложилась весьма неблагоприятная возрастная структура лесов, не способная обеспечить размер лесопользования в объеме среднего прироста. Так, при ежегодном приросте в 25 млн куб.м пользование по всем видам рубок составляет лишь 10–11 млн куб.м, т.е. 42% прироста. Таковы следствия недальновидной политики, проводимой в лесном хозяйстве Беларуси в прошлом.

Некоторое изменение лесной политики намечилось в 1980 г. в связи с введением нового Лесного кодекса Белорусской ССР. И хотя этот нормативный акт страдает известной декларативностью, он упорядочил лесопользование и создал предпосылки для планомерного воспроизводства и рационального использования лесных ресурсов в интересах не только настоящего, но и будущих поколений.

Однако в настоящее время этот законодательный акт устарел и требует пересмотра.

Основы лесной политики сформулированы в “Концепции устойчивого развития лесного хозяйства Республики Беларусь до 2015 года”. Согласно этой концепции, задачей лесного хозяйства является обеспечение потребностей народного хозяйства и населения республики в древесине и других продуктах леса, сохранение биоразнообразия и генофонда растительного и животного мира, усиление полезных природных функций лесов на основе рационального использования и расширенного воспроизводства лесных ресурсов.

Определяющими принципами научной организации лесного хозяйства являются непрерывность, неистощительность и относительная равномерность пользования лесом, основой чего служит нормальное распределение насаждений в рамках предприятий по классам возраста. В этом случае обеспечивается не только постоянное лесопользование в размере ежегодного прироста, но и экономич-

ческая безопасность и стабильность народного хозяйства, максимизация доходов от других видов лесопользования. Кроме того, нормальное состояние лесного фонда позволяет выполнить моральные обязательства перед будущими поколениями и передать им лесные насаждения более высокого качества, а также усилить экологическую роль лесов как важнейшего стабилизатора благоприятной природной среды.

В общей системе экономических преобразований республики основной задачей лесного хозяйства является повышение его доходности и постепенный переход к бездотационной деятельности при одновременном наращивании экономического и природоохранного потенциала. Лесное хозяйство рассматривается как основа сбалансированного лесного комплекса республики, способного за счет собственных ресурсов полностью удовлетворить потребности внутреннего рынка и расширить экспортный потенциал лесов Беларуси.

Совершенствование лесного законодательства

Совокупность лесов и земель, предназначенных и используемых для ведения лесного хозяйства либо связанных с лесным хозяйством и занятых зданиями и строениями, сооружениями водной мелiorации, просеками, лесными дорогами, территориями под ЛЭП, питомниками, лесными складами, либо составляющих природные заповедники, национальные парки и другие особо охраняемые лесные территории, образует единый государственный лесной фонд Республики Беларусь. В таком содержании лесной фонд выступает как объект права, что следует закрепить в новом Лесном кодексе.

Согласно Конституции Республики Беларусь, лесной фонд является государственной собственностью, что предполагает права владения, пользования и распоряжения лесами. От имени государства лесным фондом распоряжается Национальное собрание, которое делегирует отдельные полномочия по управлению лесами различным органам распорядительной и исполнительной власти.

Лесные отношения регулируются Лесным кодексом, а также другими согласован-

ными с ним нормативными актами. Следовательно, Лесной кодекс не только регулирует лесные отношения, но и определяет условия рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов как источника получения древесины и других ценных продуктов, а также важнейшего фактора сохранения и стабилизации окружающей среды.

Судя по формированию нормативно-правовой базы рыночной экономики, на первом этапе в лесном хозяйстве сохранится единая государственная собственность на леса и земли лесного фонда. Предприятия отрасли останутся в государственной собственности, причем их организационная структура не претерпит каких-либо существенных изменений. В течение этого этапа (1996 – 2000 гг.) будет принято новое лесное законодательство – Лесной кодекс, в котором будут уточнены функции государственного управления лесами и государственного регулирования экономических отношений, связанных с использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов.

На основании нового Лесного кодекса планируется осуществить постепенное совершенствование правомочий владения и пользования лесами, уточнить деление лесов по их народнохозяйственному значению на группы и категории защитности, принять и ввести в действие новую лесоустроительную инструкцию и другие нормативные документы.

Совершенствование структуры управления лесами и лесным хозяйством данного этапа предполагает: уточнение правомочий по управлению лесами государственных органов республиканского, областного и районного уровня; преобразование областных производственных лесохозяйственных объединений в областные управления (дирекции) государственных лесов; начало разукрупнения лесохозяйственных предприятий с учетом интенсивности и комплексности лесного хозяйства и административного деления республики на районы; формирование структурных подразделений лесхозов по лесозаготовкам и транспорту древесины, служб маркетинга.

Одновременно должны быть приняты меры по коммерциализации лесохозяйственных предприятий, а именно: переход на продажу леса на торгах на конкурентной основе, а также аукционная продажа за-

готовленной древесины; расширение самостоятельности лесхозов в области использования и воспроизводства лесных ресурсов; реформирование экономического механизма деятельности лесохозяйственных предприятий на основе их финансовой самостоятельности; совершенствование системы ценообразования на продукцию и услуги лесного хозяйства; усиление роли лесоустроительного проектирования как научной основы лесного хозяйства, обеспечивающей постоянное, неистощительное и относительно равномерное лесопользование.

Второй этап (2001 – 2010 гг.) преобразований связывается с совершенствованием структуры управления лесным хозяйством и лесного законодательства с учетом развития рыночных отношений. Имеются в виду: создание частного сектора лесного хозяйства в результате реформирования колхозно-совхозной системы; развитие арендных отношений в области лесохозяйственного хозяйства, рыболовства, пчеловодства, добычи сахаристых соков, заготовки грибов и дикорастущих ягод, лекарственного сырья, а также туризма, в том числе международного; завершение акционирования подразделений лесхозов, связанных с лесозаготовками и деревообработкой, и формирования нового экономического механизма на основе самоокупаемости и финансовой самостоятельности лесхозов; обновление материально-технической базы лесхозов, широкое внедрение компьютерной техники; расширение

дорожного строительства; создание лесной биржи; завершение либерализации цен.

На третьем этапе (после 2010 г.) в результате улучшения производственной инфраструктуры и распределения лесов по возрастным категориям главное лесопользование возрастет более чем в 2 раза, а общий объем лесопользования по отношению к среднему приросту составит 75–80%. Государственные лесхозы получат статус казенных предприятий. Они будут функционировать как комплексные предприятия с завершением производственного цикла поставкой потребителю круглого леса. Лесное хозяйство станет рентабельной отраслью экономики. Структура лесного комплекса республики будет полностью сбалансирована с размерно-качественной характеристикой древесного сырья. За государством сохранится лишь важнейшее правомочие собственника – распоряжение лесами, контроль за их использованием и воспроизводством. Правомочия, связанные с существованием функций владения и пользования, в рамках лесного законодательства будут переданы предприятиям, которые сохраняют свой статус первичной ячейки лесного хозяйства.

Такими в общих чертах представляются структурные изменения в лесном хозяйстве в обозримой перспективе. Нельзя сказать, чтобы они воспринимались всеми работниками лесного хозяйства однозначно. Однако понимание необходимости перемен является всеобщим.

