Путятинская Юлия Валериевна. Совершенствование механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Путятинская Юлия Валериевна;[Место защиты: ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук], 2017.- 256 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Теоретико-методологические основы совершенствования финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов 14**

1.1 Содержание, роль и генезис финансового регулирования в системе активации расширенного воспроизводства лесных ресурсов 14

1.2 Методологические принципы функционирования механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов 36

1.3 Основные направления институциональных преобразований в механизме финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов 46

**2 Методическое обеспечение оценки стоимости расширенного воспроизводства лесных ресурсов и эффективности реализации механизма финансового регулирования 60**

2.1 Анализ и обобщение существующих методических подходов оценки стоимости расширенного воспроизводства лесных ресурсов и эффективности реализации механизма финансового регулирования 60

2.2 Методика комплексной оценки затрат на расширенное воспроизводство лесных ресурсов и определения величины отчислений в региональный целевой фонд 82

2.3 Методика оценки эффективности механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов 100

**3 Направления совершенствования и оценка эффективности механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов региона 110**

3.1 Оптимизация институциональной структуры механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов в Республике Башкортостан 110

3.2 Современное состояние финансового обеспечения воспроизводства лесных ресурсов в Республике Башкортостан 122

3.3 Оценка стоимости расширенного воспроизводства лесных ресурсов и эффективности реализации механизма финансового регулирования в Республике Башкортостан 140

Заключение 153

Библиографический список 160

* [Методологические принципы функционирования механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-mehanizma-finansovogo-regulirovanija-vosproizvodstva-lesnyh.html#7654081)
* [Основные направления институциональных преобразований в механизме финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-mehanizma-finansovogo-regulirovanija-vosproizvodstva-lesnyh.html#7654082)
* [Методика комплексной оценки затрат на расширенное воспроизводство лесных ресурсов и определения величины отчислений в региональный целевой фонд](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-mehanizma-finansovogo-regulirovanija-vosproizvodstva-lesnyh.html#7654083)
* [Современное состояние финансового обеспечения воспроизводства лесных ресурсов в Республике Башкортостан](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-mehanizma-finansovogo-regulirovanija-vosproizvodstva-lesnyh.html#7654084)

## Методологические принципы функционирования механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов

Также необходимо отметить, что эффективность отрасли во многом зависит от характера распределения финансовых ресурсов и от того, носит ли оно целевое значение. Это влияние проявляется в различных формах обратной связи в процессе распределения финансовых ресурсов внутри отрасли с их формированием в предстоящем периоде. При этом роль целевого характера распределения финансовых ресурсов определяется рядом основных положений:

1. Распределение финансовых ресурсов непосредственно реализует главную цель финансового механизма в целом — максимизацию благосостояния отрасли. Оно формирует пропорции между текущей доходностью на вложенный капитал и ростом этих доходов в предстоящем периоде.

2. Целевой характер распределения финансовых ресурсов является основным финансовым инструментом воздействия на процесс развития или угасания отрасли.

3. Пропорции распределения финансовых ресурсов определяют темпы реализации стратегии развития отрасли.

4. Целевой характер распределения финансовых ресурсов является важнейшим индикатором инвестиционной привлекательности отрасли.

7. Целевой характер распределения финансовых ресурсов оказывает влияние на уровень финансовой стабильности.

Распределение финансовых ресурсов осуществляется в соответствии с разработанной политикой или программой развития отрасли, которая призвана отражать требования общей стратегии развития государства, обеспечивать повышение благосостояния конкретной отрасли, формировать необходимый объем ресурсов для расширенного воспроизводства. При этом в процессе формирования политики распределения финансовых ресурсов необходимо учитывать противоположные мотивации - получение высоких текущих доходов и обеспечение стабильного развития в будущем.

Таким образом, решение указанных проблем предполагает соблюдение ряда методических принципов, без которых невозможно формирование эффективного механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов. Эти принципы можно разделить на две группы .

Первая группа общих принципов характеризует методику функционирования финансового механизма в целом и включает: - принцип целостности, обеспечивающий взаимосвязь всех элементов финансового механизма; - принцип объективной обоснованности вида финансового механизма и всех его элементов, которые должны соответствовать объективным закономерностям развития экономики региона и страны в целом; - принцип общественно-государственного управления с вовлечением в воспроизводственный процесс лесопользования всех заинтересованных государственных и общественных структур, хозяйствующих субъектов; - принцип обратной связи, основанный на непрерывном мониторинге существенных параметров элементов финансового механизма и влияния внешних условий их функционирования; - принцип гибкости, заключающийся в способности учитывать имеющуюся информацию об изменении финансового механизма управления процессом лесопользования в зависимости от меняющихся условий внешней среды. Вторая группа, включающая частные принципы, раскрывает содержание и методику функционирования финансового механизма в части регулирования воспроизводства в лесопользовании: - принцип достаточного объема финансовых ресурсов для обеспечения расширенного воспроизводства в лесопользовании; - принцип эффективного и рационального использования сформированного объема финансовых ресурсов для обеспечения расширенного воспроизводства в лесопользовании; - принцип самофинансирования отрасли лесного хозяйства; - принцип целевого характера при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов в процессе лесопользования и т. д.

При этом эффективность расширенного лесовосстановления определяется: заинтересованностью не только государства, но и лесопользователей; целевым характером и объемами финансирования; учитывает затратность лесовосстановления и качество восстанавливаемых лесов.

Как показал анализ зарубежного опыта, в ряде стран институциональной основой финансирования расширенного воспроизводства лесных ресурсов являются финансовые институты государственно-частного партнерства, позволяющие аккумулировать финансовые ресурсы из различных источников и значительно повысить роль внебюджетных ресурсов в финансировании лесовосстановительных мероприятий.

Такие институты аккумулируют в себе финансовые ресурсы бюджетного и внебюджетного происхождения, добровольные перечисления третьих лиц, средства арендаторов, отчисляемые на проведение лесовосстановительных мероприятий. Это позволяет повысить роль лесопользователей в воспроизводственном процессе лесных ресурсов, ввести солидарную ответственность за лесопользование и воспроизводство лесов, и заинтересованность лесопользователей в сохранении видового разнообразия. Вместе с тем, формирование целевого института позволит увеличить приток средств на цели воспроизводства лесных ресурсов, что, в свою очередь, будет способствовать обеспечению не только простого, но и расширенного воспроизводственного процесса.

## Основные направления институциональных преобразований в механизме финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов

Вместе с тем, в Ст. 34 Бюджетного кодекса РФ150 излагается принцип «Эффективности использования бюджетных средств», в соответствии с которым запланированные результаты должны достигаться с использованием наименьшего объема средств и (или), должен обеспечиваться наилучший результат с использованием определенного бюджетом объема средств. Исходя из этого, можно выделить два аспекта бюджетной эффективности механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов: - отток финансовых ресурсов из бюджетов в виде прямой государственной поддержки (дотации, субсидии, субвенции) и внебюджетных фондов; - приток финансовых ресурсов в бюджеты разных уровней и внебюджетные фонды. Таким образом, экономическая эффективность выражается превышением доходов бюджета над расходами, связанными с необходимостью достижения поставленных целей. А экономическая результативность выражается степенью их достижения.

Социальная эффективность в общем виде - это соответствие результатов хозяйственной деятельности основным социальным потребностям и целям общества, интересам отдельного человека. Социальная эффективность выражает степень удовлетворения личных потребностей общества, показывает, насколько хозяйственная деятельность направлена на самого человека, отвечает его потребностям. Интегрирующим показателем общественного производства считается часть производства товаров народного потребления в общем объеме производства за определенный период (за год). Большое значение имеет также анализ объема и качества социальных благ, которые получает население страны. Они определяют уровень образования, здоровье, жизненный уровень.

Социальная эффективность может быть определена как достижение тех или иных социальных результатов, оцениваемых качественно или количественно за установленный промежуток времени. К социальным результатам должны быть отнесены изменения в отношении работников к труду, повышение их трудовой и творческой активности, укрепление коллективного самоуправления, расширение участия трудящихся в управлении производством.

Следовательно, социальная эффективность механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов должна определяться его направленностью на удовлетворение потребностей населения и трудовых ресурсов в качественных условиях жизни, росте социальной защищенности и материальной обеспеченности, повышения качества и удобства лесов, как мест отдыха и мест сбора недревесных лесных ресурсов. К тому же, социальная эффективность может определяться комплексом мер, направленных на создание в регионе дополнительных рабочих мест и улучшением условий труда работников лесного хозяйства, являющихся стимулом для привлечения молодых кадров.

Вместе с тем, любые мероприятия, связанные с воздействием на лесной фонд, использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, распоряжением лесами не должны наносить ущерба окружающей среде и нарушать законные интересы граждан, в том числе право на благоприятную окружающую среду, что определяет экологическую роль механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов.

В связи с тем, что все леса подлежат охране (от пожаров, незаконных рубок, загрязнения техногенными веществами и других действий, причиняющих вред лесам, а также защите от вредителей, болезней и воздействий иных факторов, снижающих качество и устойчивость лесов), государство должно гарантировать необходимый уровень охраны лесов от незаконных рубок и иных нарушений лесного хозяйства, совершенствуя не только систему государственного лесного надзора и пожарного надзора на всех уровнях управления лесами, но и соответствующее финансовое регулирование. Следовательно, механизм финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов должен предусматривать развитие лесного и смежного законодательства в сфере правоприменения. Особое внимание должно уделяться профилактике лесонарушений. Должна получить развитие единая система мониторинга экологического состояния лесов. В сфере защиты лесов необходимо поддерживать оптимальное санитарное состояние лесов и обеспечивать их санитарную безопасность. Должен обеспечиваться непрерывный процесс воспроизводства лесов, соответствующий природному лесорастительному потенциалу и естественной динамике лесных экосистем, с учетом региональных особенностей к естественной способности лесов к самовоспроизводству. Искусственное лесовосстановление должно ориентироваться на использование репродуктивного материала надлежащего качества из зарегистрированных источников и соответствующего лесосеменному районированию. Воспроизводство лесов должно быть направлено на сохранение и улучшение качества, породного состава, повышение продуктивности, восстановление целевого назначения лесов и их экологических функций с учетом природно-экономических условий регионов.

Следовательно, показателями экологической эффективности механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов могут быть площадь лесовосстановления, площади рубок, рост площадей с запасом высокоценных пород деревьев и т.д.

## Методика комплексной оценки затрат на расширенное воспроизводство лесных ресурсов и определения величины отчислений в региональный целевой фонд

Представленные на рисунке 13 данные характеризуют негативную динамику выполнения обязательств по лесовосстановлению по категориям лесопользователей. Так за анализируемый период общий объем выполнения лесовосстановительных работ снизился со 143% до 95%. Причем, наибольшее снижение отмечается по лесовосстановительным работам, выполняемым арендаторами, если в 2011 году установленные объемы работ были выполнены на 103%, то к 2014 году данный показатель снизился на 23% и составил 80%. Вместе с тем, в тот же период 2012 - 2014 гг. отмечена положительная динамика. Если в 2012 году уровень выполнения арендаторами лесовосстановительных мероприятий составил 69%, то к 2014 году уже 80%.

Таким образом, из приведенных данных видно, что лесовосстановление в республике осуществляется на достаточно низком уровне. И основной проблемой является лесовосстановление на арендованных территориях, которые в площади лесопользования занимают наибольший удельный вес (96%).

Эффективность проведения лесовосстановительных работ определяется уровнем их финансирования. Основными показателями финансовой эффективности состояния в сфере лесопользования являются поступление платы за пользование лесным фондов в бюджеты разных уровней и средства бюджетов, направляемые на финансирование отрасли.

Финансирование деятельности органов государственной власти в связи с выполнением переданных полномочий по управлению лесами и, в частности, по лесовосстановлению, осуществляется из федерального бюджета в виде субвенций. При этом, в соответствии с Соглашением «О взаимодействии в области лесных отношений между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Республики Башкортостан» Республика Башкортостан обязуется обеспечить за счет средств республиканского бюджета финансирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также мероприятий по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах в размере не менее 10 % от размера субвенций, выделяемых на исполнение переданных полномочий, в том числе выделяются средства на приобретение лесопожарной техники и оборудования, и на содержание специализированного учреждения по охране лесов от пожаров.

Схема взаимодействия участников финансовых отношений в лесном хозяйстве Республики Башкортостан представлена на рисунке 14.

Взаимоотношения участников лесных отношений, отраженные на рисунке 14, формируются в следующей последовательности: 1. Налоги на доходы лесопользователей в соответствии с Налоговым кодексом РФ. 2. Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и единицу площади лесного участка, установленные Правительством РФ. 3. Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов или единицу площади лесного участка, превышающие установленные Правительством РФ. 4. Ассигнования из федерального бюджета федеральному органу государственного управления лесным хозяйством. 5. Распределение субвенций из федерального бюджета субъектам РФ для осуществления полномочий по управлению лесами. 6. Субвенции из федерального бюджета и средства бюджета субъекта РФ на ведение лесного хозяйства, выделяемые территориальным органам управления лесным хозяйством. 7. Распределение бюджетных средств на ведение лесного хозяйства по лесничествам и лесопаркам.

Установление минимальных ставок платы за единицу лесного ресурса, находящегося на территории принадлежащей государству, относится к полномочиям органов власти РФ. На территории Республики Башкортостан действуют единые минимальные ставки установленные в рамках постановления Правительства РФ от 22 мая 2007 года № 310 "О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности" .

Размер минимальных ставок варьируется в зависимости от породы, категории крупности и расстояния вывозки. Минимальные ставки, установлены в соответствии с указанным нормативным актом для Башкиро-Удмуртского лесотаксового района, куда входит территория Республики Башкортостан (таблица В8, приложения В). При этом минимальные ставки, действующие в рамках постановления Правительства РФ №310, применяются для лесов, расположенных на землях федеральной собственности; для лесов, расположенных на землях в собственности субъекта федерации, региональные власти вправе самостоятельно определять ставки.

Фактически сложившаяся в 2014 году средняя ставка платы за отпуск древесины на корню в Республике Башкортостан составила 42,4 руб./м3. Вместе с тем, по договорам аренды средняя ставка составила 42,5 руб./м , по договорам купли-продажи 32,7 руб./м3 и по договорам купли-продажи для собственных нужд 49,0 руб./м . При этом по договорам купли-продажи ставки варьировались в пределах от 10 руб./м3 (Гафурийское лесничество) до 69,7 руб./м3 (Абзелиловское лесничество); по договорам аренды - от 26,3 руб./м3 (Караидельское лесничество) до 79,2 руб./м3 (Абзелиловское лесничество). Средние величины фактически сложившихся ставок платы за отпуск древесины на корню в Республике Башкортостан представлены в таблице 16. 178

## Современное состояние финансового обеспечения воспроизводства лесных ресурсов в Республике Башкортостан

Вместе с тем, реализация предложенных в работе методических принципов функционирования финансового механизма регулирования воспроизводства в лесопользовании, невозможна без совершенствования его инструментов.

Основным финансовым инструментом регулирования использования и воспроизводства лесных ресурсов, по мнению автора, являются платежи за пользование лесными ресурсами. Основываясь на сформулированных методических принципах, платежи должны выполнять три функции: - компенсация государственных затрат (расходов) на содержание лесного фонда; - компенсация государственных потенциальных потерь, связанных с риском сверхлимитного и нерационального использования лесных ресурсов; - компенсация расходов, которые должны направляться на воспроизводство и охрану лесных ресурсов.

Первые две функции в настоящее время реализованы в виде минимальных ставок платы за пользование лесными ресурсами. При этом третью функцию предлагается реализовать на региональном уровне, используя методику комплексной оценки и нормирования затрат на воспроизводство лесных ресурсов.

С целью совершенствования инструментов механизма, предложена методика комплексной оценки затрат на воспроизводство лесных ресурсов и определения отчислений на воспроизводство лесных ресурсов. Применение предложенной автором методики позволит привести величину платежей за пользование лесными ресурсами к экономически обоснованному уровню, а также усилить функцию платежей, как компенсацию стоимости затрат на воспроизводство лесных ресурсов, что, в определённой степени, позволит выровнять условия хозяйствования лесопользователей на территории региона посредствам дифференциации ставок платы за пользование лесными ресурсами в зависимости от породно-качественных и финансово-экономических особенностей хозяйствования лесопользователей. Также предлагаемая методика позволит определить величину отчислений на воспроизводство лесных ресурсов, что создаст финансовую основу повышения качества и уровня выполнения лесовосстановительных мероприятий. С целью контроля и оценки эффективности реализации механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов разработаны критерии результативности и эффективности.

Вместе с тем, преобразования в структуре механизма финансового регулирования воспроизводства лесных ресурсов невозможны без институциональных преобразований.

Современная государственная политика в области преобразования в экономике лесного хозяйства сталкивается с проблемой создания актуальной теоретико-методологической базы для обеспечения институционального развития и переосмысления роли самих институтов в развитии отрасли.

При этом формирование институциональной инфраструктуры, обеспечивающей взаимосвязь стратегических национальных приоритетов, государственных программ и стратегических целей развития отрасли на первоначальном этапе связано с понимаем института как инструмента финансового механизма регулирования лесовосстановления в регионе.

Современная экономическая наука определяет институты, как организационные структуры. С этой точки зрения их можно разделить на два уровня: - органы государственного и муниципального управления (на его различных уровнях, включая региональный); - организации второго уровня (фирмы, предприятия, учреждения, общественные объединения). Соответственно, в этой трактовке институты можно рассматривать как механизмы координирования экономических процессов как, например: ведомства, фонды, кластеры, инвестиционные структуры.

Преимущества кластерного подхода описаны в работах М. Портера. Как показывает опыт зарубежных стран, кластерная политика, основанная на эффективном взаимодействии промышленных предприятий, ориентированных в своей деятельности на инновации, при стабильной государственной поддержке, приводит к росту конкурентоспособности предприятий лесного сектора на мировом рынке, так как обеспечивается взаимодействие и взаимодополняемость между участниками кластера.

При этом большое значение приобретает вопрос обеспечения финансовой устойчивости региональных и муниципальных систем и эффективное и результативное использование бюджета.

Преодоление острой нехватки финансовых ресурсов в лесном хозяйстве требует также проведения институциональных преобразований в региональном механизме финансирования развития лесного хозяйства. Основная проблема здесь сосредоточена на стадии производства. Дискуссионный характер данной стадии процесса воспроизводства заключается в том, что темпы роста потребления опережают скорость восстановительных процессов, соответственно, перед хозяйствующими субъектами стоят противоречивые цели - с одной стороны, необходимо наращивать объемы заготовки древесины, с другой - следует ограничить объем заготовки и наращивать объемы лесовосстановительных работ.

Опыт зарубежных стран показывает, что эффективность лесовосстановления, как вид коммерческой деятельности, можно повысить тогда, когда финансирование данных работ будет носить целевой характер, а заготовку и сами лесовосстановительные мероприятия будут осуществлять предприятия-подрядчики, специализирующиеся на этих задачах. Этого можно достичь только в том случае, когда будет повышена роль внебюджетных источников финансирования лесовосстановительных мероприятий. А это требует институциональных преобразований в региональном механизме по средствам создания регионального целевого фонда воспроизводства лесных ресурсов, как финансового центра регулирования воспроизводства лесных