



Субвенции из федерального бюджета на управление лесами и ведение лесного хозяйства: проблемы, решения

Ю. Гагарин, канд. с.-х. наук, доцент, ведущий научный сотрудник ЦЭПЛ РАН;
А. Петров, д-р экон. наук, профессор, ректор ВИПКЛХ

Финансовое обеспечение лесного хозяйства

Лесной кодекс Российской Федерации делегировал основные полномочия в сфере лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ, оставив земли лесного фонда в федеральной собственности и сохранив законодательные и нормативные функции в сфере деятельности федеральных органов законодательной власти.

Финансовое обслуживание созданной институциональной организации лесоправления обеспечивается через предоставление регионам субвенций из федерального бюджета. При этом объектом бюджетного финансирования лесного хозяйства являются лесные участки в составе земель лесного фонда, не переданные в аренду. Ведение лесного хозяйства в границах арендованных лесных участков осуществляется арендаторами за свой счет с одновременным внесением арендных платежей, размер которых не зависит от объемов лесохозяйственных работ и расходов на их выполнение.

Современное состояние финансирования лесного хозяйства с использованием субвенций характеризуется следующими показателями. Предусмотренный объем ассигнований федерального бюджета на лесное хозяйство в 2016 году составляет 29 042,7 млн руб., в том числе объем субвенций, предоставляемых субъектам Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений, — 21 984,5 млрд руб. В сравнении с 2015 годом объем финансирования сократился на 1959,3 млн руб., причем за счет снижения размера субвенций, предоставляемых субъектам Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений (табл. 1).

Значительно сократилось и финансирование лесного хозяйства за счет средств субъектов Российской Федерации. Если в 2012–2014 годах на ведение хозяйства ими ежегодно направлялось более 12 млрд руб., то в настоящее время из средств региональных бюджетов поступает не более 7 млрд руб.

Объем субвенции федерального бюджета, предоставляемой субъекту Российской Федерации на очередной финансовый год для исполнения полномочий в области лесных отношений, определяет Рослесхоз в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 838.

Практика применения указанного нормативного акта показала, что он должным образом не отвечает принципам и требованиям, устанавливаемым для системы распределительного финансирования. Это прежде всего относится к объективности в распределении средств, их соизмеримости с полученными за прошлые годы результатами, к наличию механизмов экономического стимулирования достижения целей и задач лесного хозяйства. Непрозрачность и неконкретность важнейших алгоритмов методики, отсутствие в ней обоснованных коэффициентов и показателей пожарной опасности лесов, интенсивности их освоения, а также нормативов затрат на выполнение мероприятий лесного хозяйства во многом способствовали неоправданному распределению средств федерального бюджета, предоставляемых регионам на охрану, защиту и воспроизводство лесов. Это на протяжении 10 лет являлось поводом для обоснованной критики со стороны региональных властей.

Также следует отметить, что к 2015 году произошли существенные изменения в лесном и бюджетном законодательстве Российской Федерации, требующие установления новых принципов и подходов к финансированию отрасли. Среди них изменения, предусматривающие наличие базового перечня работ (услуг) и базовых нормативов затрат в бюджетном секторе экономики, построение системы выполнения комплекса лесохозяйственных работ специализированными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации.

Таблица 1. Объемы бюджетных ассигнований на лесное хозяйство, млн руб.

Направление финансирования	2015 год (в соответствии с федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ, с учетом текущих изменений и дополнений)	2016 год (в соответствии с федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ)	Отклонение от 2015 года	
			абс.	относ.
Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы	31 002,0	29 042,7	-1 959,3	93,68
В т. ч. субвенции на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений	24 088,8	21 984,5	-2 104,3	91,26
Из них нераспределенная субвенция	1 113,2	1 099,2	-14,0	98,7



15 апреля 2014 года Правительством Российской Федерации была принята государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, реализующая принципы программно-целевого бюджетирования, в соответствии с которыми в целях повышения уровня экономической ответственности бюджетополучателей расходы федерального бюджета на охрану, защиту и воспроизводство лесов стали взаимосвязанными с объемами реализуемых программных мероприятий.

Указанные нововведения потребовали от федерального правительства разработки и принятия новой методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, предусматривающей наряду с экономическими, природными и социальными факторами наличие эффективных моделей и алгоритмов распределения субвенций, позволяющих обеспечить корреляцию между объемами выполняемых субъектами Российской Федерации работ (услуг) в сфере лесного хозяйства, показателями достигаемой при этом эффективности и размерами предоставляемых финансовых средств.

Проект новой методики распределения субвенций из федерального бюджета на исполнение полномочий в области лесных отношений

В 2015 году во исполнение поручения Правительства Российской Федерации Минприроды России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — проект методики). Проект методики предполагает существенное изменение состава и структуры критериев распределения финансовых ресурсов, а также порядка финансирования мероприятий по тушению лесных пожаров, авиационному и космическому мониторингу в резервных лесах. В расчеты величины средств введены показатели, характеризующие площадь эксплуатационных и защитных лесов, интенсивность их использования по основному виду лесопользования (заготовка древесины), плотность населения в субъекте Российской Федерации, а также классы пожарной опасности в лесах по условиям погоды. Указанные критерии оценивают влияние на размер средств, предоставляемых на осуществление переданных полномочий в сфере лесных отношений, что позволит сделать систему распределения средств более обоснованной.

Вместе с тем анализ проекта методики показал, что он сохранил основные недостатки, присущие действующему варианту. Несмотря на ранее сделанные Минприроды России заявления проект методики по-прежнему не содержит формул расчета экономически обоснованных нормативов затрат на выполнение лесохозяйственных работ (услуг), в нем отсутствуют

расчеты нормативов численности и затрат на содержание лесной охраны. В расчетах определения размера субвенций на исполнение отдельных полномочий в области лесных отношений не учтены расходы на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации, исполняющих полномочия в области лесных отношений, их территориальных органов и подведомственных учреждений. Кроме того, проект методики не привязывает расходы к конечным результатам ведения лесного хозяйства, которыми не должны быть только ежегодно выполняемые работы.

Все это делает невозможным корреляцию целей и задач устойчивого управления лесами с объемами предоставляемого регионам финансирования.

Общая направленность подготовленного документа сводится лишь к перераспределению средств, направляемых сегодня в освоённые регионы европейско-уральской части страны, прежде всего за счет введения необоснованных на практике и не подтвержденных расчетами коэффициентов влияния, определяющих итоговую величину расходов того или иного субъекта Российской Федерации на охрану, защиту и воспроизводство лесов. В случае принятия завышенных по отношению к наземной охране лесов коэффициентов влияния величины зон авиационного и космического мониторинга произойдет существенное перераспределение финансовых средств между населенными, хозяйственно освоёнными регионами страны и регионами с труднодоступными территориями, где лесопользование в большей части ограничивается геологоразведкой, добычей полезных ископаемых и строительством линейных сооружений.

Существенное сокращение финансирования проект методики предусматривает на территориях с развитым долгосрочным лесопользованием. При таком подходе заявленное повышение эффективности охраны лесов Сибири и Дальнего Востока возможно только за счет существенного снижения качества лесопользования в центральной и европейско-уральской частях Российской Федерации, где экономическая и социальная ценность лесных насаждений несоизмеримо выше ценности резервных и труднодоступных лесов.

По информации Минфина России, в случае принятия проекта методики произойдет существенное изменение объемов средств, предоставляемых субъектам Российской Федерации на ведение лесного хозяйства (табл. 2).

Таблица 2. Изменение объемов субвенций в 2017 году в соответствии с проектом методики, млн руб.

Субъект РФ	Субвенции на 2016 год	Изменение субвенций при введении методики	Отношение изменения к базе 2016 года, %
<i>Снижение</i>			
Ленинградская область	365,4	-251,3	69,3
Тверская область	284,0	-175,0	61,6
Владимирская область	460,8	-265,8	57,7
Нижегородская область	434,3	-238,4	54,9
Костромская область	335,7	-175,3	52,2
Рязанская область	296,1	-147,9	50,0
Свердловская область	509,0	-235,4	46,3
Новгородская область	345,2	-158,6	46,0
Пермский край	416,8	-186,3	44,7
Республика Карелия	574,3	-241,8	42,1
Красноярский край	882,4	-138,1	18,6



Окончание таблицы 2

Субъект РФ	Субвенции на 2016 год	Изменение субвенций при введении методики	Отношение изменения к базе 2016 года, %
<i>Повышение</i>			
Астраханская область	58,1	+199,7	438,2
Республика Ингушетия	56,9	+140,1	346,1
Республика Калмыкия	73,3	+114,7	256,5
Республика Адыгея	66,3	+78,1	217,9
Ямало-Ненецкий АО	172,5	+266,1	254,3
Республика Тыва	155,7	+170,0	209,2
Республика Якутия	411,6	+433,4	205,2
Хабаровский край	559,8	+118,2	21,1

Сокращение финансирования регионов с развитым лесным хозяйством приведет к неизбежному снижению численности лесной охраны, объемов и качества лесохозяйственных работ и, как следствие, к падению эффективности лесопользования в целом. В результате прогнозируемые потери лесного хозяйства будут сопоставимы с потерями, понесенными от массовых лесных пожаров 2010–2012 годов.

Наряду с перераспределением средств проект методики меняет подходы к финансированию расходов, связанных с тушением лесных пожаров, и запрещает финансирование из средств субвенций работ, связанных с обнаружением и тушением лесных пожаров, выполняемых арендаторами в границах предоставленных им лесных участков. В случае принятия документа финансирование расходов, связанных с обнаружением и тушением лесных пожаров, будет осуществляться из нераспределенного резерва средств федерального бюджета по фактическим расходам субъектов Российской Федерации, что отрицательно скажется на оперативности тушения лесных пожаров. На арендованных территориях охрана лесов от пожаров ставится в прямую зависимость от платежеспособности лесопользователя, что противоречит нормам лесного законодательства Российской Федерации, которые относят данную сферу правового регулирования к составу условий лесного аукциона по передаче лесного участка в аренду и заключенного на этих условиях соответствующего договора аренды.

Источники формирования единой субвенции в федеральном бюджете

Весьма важными являются вопросы определения общего размера субвенции федерального бюджета, предоставляемой субъектам Российской Федерации на исполнение полномочий в сфере лесных отношений.

Финансовую основу проекта методики образует годовой объем субвенций, предоставляемых на реализацию отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений из федерального бюджета, предусмотренный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, который, в свою очередь, зависит от собираемости налогов и иных платежей в федеральный бюджет. В этой связи объем субвенций на исполнение полномочий в сфере лесных отношений при дефиците бюджетных средств формируется по остаточному принципу, т. е. после удовлетворения финансовыми ресурсами приоритетных социальных потребностей общества, нужд ведущих отраслей

экономики и видов деятельности, связанных с обеспечением государственной безопасности и обороны. По этой причине поиск новых методологических подходов и алгоритмов для распределения бюджетных средств не приведет к увеличению их количества.

Помимо названных факторов, определяющих недостаточный уровень финансирования лесного хозяйства, следует выделить и низкую доходность от эксплуатации российских лесов. Так, доходы федерального бюджета в 2014 году от платежей за пользование лесным фондом составили 17 035 млн руб., что обеспечило покрытие менее 60 % затрат федерального бюджета, направляемых на лесное хозяйство.

Действующая система ценообразования на древесину и иные лесные ресурсы не имеет рыночной основы и является копией советских прецедентов, ранее работавших в условиях плановой экономики, когда лесные ресурсы не продавались, а распределялись. В результате за время действия Лесного кодекса средний размер ставки платы за древесину на корню не только не увеличился, но в ряде регионов даже уменьшился. По мнению большинства экспертов, это стало следствием сложившейся практики финансирования лесного хозяйства, при которой размер субвенций, предоставляемых регионам, не связан с доходностью лесопользования на их территориях. Такой подход не стимулирует субъекты Российской Федерации к повышению лесного дохода. Установление прямой зависимости между величиной получаемого субъектами Российской Федерации лесного дохода и объемами доводимых федеральным центром субвенций позволит создать действенный механизм мотивации к повышению платежей за использования лесов и, соответственно, к пополнению источников финансирования лесного хозяйства.

По состоянию на 1 января 2006 года в долгосрочном пользовании находится менее 20 % площади лесов. На более 800 млн га мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти и подведомственными им бюджетными и автономными учреждениями. Таким образом, на большей части страны лесное хозяйство остается отраслью нематериального производства, не имеющей законодательно признанных продукции и услуг и, как следствие, собственного дохода. При этом средства на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству этих лесов формируются исключительно в форме бюджетных расходов, что превращает лесное хозяйство, лишенное своего дохода, в потребителя бюджетных средств наравне с образованием и здравоохранением.

В целом это определяет положение лесного хозяйства как отрасли с недостаточными финансовыми ресурсами, неспособной обеспечить полноценную охрану лесов, выращивание качественной и доступной древесины для лесной промышленности. Наиболее остро это проявляется в периоды финансовых кризисов и спадов национальной экономики.

Рекомендации по изменению финансовой системы лесного хозяйства

Выходом из сложившейся ситуации должно стать создание условий для экономически эффективного (доходного) лесного хозяйства на всей территории лесного фонда, пре-



вращение его в отрасль экономики материального производства, направленного на выращивание древесины для обеспечения лесной промышленности сырьевыми ресурсами, а также на предоставление обществу благоприятной окружающей среды и оказание рекреационных услуг.

Чтобы изменить крайне неблагоприятную ситуацию с финансированием лесного хозяйства в условиях долговременного экономического кризиса, необходимо на федеральном и региональном уровнях принять комплекс мер, которые можно представить двумя блоками:

- первый — мероприятия законодательной, организационной и административной направленности;
- второй — рекомендации, меняющие подходы к образованию и распределению субвенций из федерального бюджета.

К первому блоку следует отнести мероприятия, цель которых:

- определить необходимый состав и объемы мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, подлежащих финансированию из федерального бюджета Российской Федерации, а также их территориальное размещение;
- внести в государственную программу «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы изменения, предусматривающие корректировку и уточнение состава программных мероприятий, обоснование объема и источников финансовых ресурсов, необходимых для их исполнения, с учетом установленных нормативов затрат;
- определить целевое назначение средств, формирующихся в бюджетах субъектов Российской Федерации от поступления лесного дохода в объеме превышения платежей за пользование лесными ресурсами над минимальными ставками платы, для обеспечения охраны и воспроизводства лесов;
- исключить возможность финансирования из состава средств нераспределенной субвенции, предоставляемой бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления переданных полномочий в области лесных отношений, работ и мероприятий, не связанных с тушением лесных пожаров и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций в лесах;
- проанализировать мировой опыт управления лесами за счет средств, поступающих от использования лесов, с последующей проработкой вопроса о возможности перевода финансирования лесного хозяйства из бюджетной сферы услуг в отрасль материального производства, обеспеченную собственными доходами при условии удовлетворения экономических потребностей общества в лесных ресурсах и поддержания благоприятной среды обитания;
- предусмотреть на законодательном уровне предоставление лесных участков специализированным учреждениям субъектов Российской Федерации, обеспечивающим охрану, защиту и воспроизводство лесов, не переданных в аренду и ограниченных в использовании (защитных лесов, особо защитных участков леса), в постоянное (бессрочное) пользование;
- установить нормативную численность (типовую структуру) для лесничеств с учетом их организационно-правовой формы, принятой в субъектах Российской Федерации;
- разработать и реализовать новые подходы к системе ценообразования на лесные ресурсы, основанной на рыночной стоимости круглых лесоматериалов, учете затрат на охрану, защиту и воспроизводство лесов, а также механизмов формирования и изъятия лесной ренты;
- обеспечить приоритетное государственное финансирование ведения лесного хозяйства в социально значимых

лесах там, где это необходимо и невозможно за счет дохода от лесопользования;

- рассмотреть обоснованность сложившейся практики лесных отношений, предусматривающей запрет на финансирование из средств субвенций работ по обнаружению и тушению лесных пожаров, выполняемых арендаторами лесных участков.

Наиболее сложными для исполнения являются рекомендации второго блока, направленные на создание нормативного документа, регламентирующего порядок образования и распределения субвенций, в частности меняющего содержание проекта методики в части распределения субвенций по субъектам Российской Федерации.

Данные рекомендации призваны:

- повысить обоснованность распределения средств, обеспечив их сравнение с полученными за прошлые годы результатами по достижению целей и задач, установленных государственной программой «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, а также целевых прогнозных показателей, установленных для оценки исполнения переданных полномочий;
- предусмотреть зависимость объема средств субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, от объемов доходов от платы за использование лесов, мобилизуемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- предусмотреть в составе методики алгоритмы расчета нормативов затрат, приведенных не только к составу и годовым объемам работ, но и к конечным результатам деятельности;
- установить коэффициенты влияния, определяющие зависимость итоговой величины предоставляемой регионам субвенции на охрану, защиту и воспроизводство лесов от достигнутой за прежние годы эффективности расходования средств;
- обеспечить в составе субвенции наличие финансирования для покрытия расходов на содержание средств на мониторинг и тушение лесных пожаров, в том числе в лесах, предоставленных в аренду;
- привести в соответствие коэффициенты учета горимости лесов к классификации регионов по уровням природной пожарной опасности лесов, устанавливаемой в соответствии со статьей 53 Лесного кодекса Российской Федерации;
- разрешить в целях обеспечения охраны и защиты лесов приобретение основных средств за счет субвенций федерального бюджета;
- обеспечить соответствие расчетов по оплате труда работников лесного хозяйства среднему уровню заработной платы в субъекте Российской Федерации, в том числе с учетом установленных законодательством Российской Федерации гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Чтобы реформирование лесных отношений не ограничивалось совершенствованием механизма бюджетного финансирования лесного хозяйства, неотложной задачей должны стать разработка и принятие правовых норм с обязательствами вернуть лесному хозяйству его собственный доход, несправедливо изъятый советской системой, разделившей в 1930-х годах лесное хозяйство в его классическом понимании на рубки леса, создающие доход, и лесохозяйственные работы, нуждающиеся в привлечении бюджетных финансовых средств.

Возможности сделать это, судя по зарубежному опыту, имеются, но для их реализации в первую очередь необходима политическая воля, которая изменит ситуацию в лесном секторе к лучшему.

