



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ совершенствования лесопользования в России. Перспективы развития арендных отношений и концессий лесных участков

Выступление председателя подкомитета по лесным ресурсам Госдумы РФ В. Я. Крупчака на 9-й ежегодной конференции Адама Смита

Уважаемые организаторы и участники конференции!

Президент Российской Федерации В. Путин в своем послании Федеральному Собранию сформулировал основные задачи, решение которых должно обеспечить «достойное место России в изменившихся международных условиях». В частности, он отметил: «Чтобы в непростых условиях глобальной конкуренции занимать ведущие позиции, мы должны расти быстрее, чем остальной мир. Должны опережать другие страны и в темпах роста, и в качестве товаров, услуг». Среди путей реализации поставленных задач президент назвал рациональное использование природных ресурсов, создание прозрачных, некоррупционных условий доступа к ним.

По моему глубокому убеждению, одной из опор российской экономики должен стать лес, который по праву называют «зеленым золотом» страны. При эффективном использовании лес может стать не менее доходной статьей российского бюджета, чем нефть или газ. Тем более что лесосырьевые ресурсы возобновляемы и могут служить надежным гарантом экономической независимости и безопасности России. Однако в настоящее время мы не получаем и десятой доли того, что могли бы при рациональном и государственном подходе к ведению лесного хозяйства.

Поскольку продукция и услуги российского леса используются практически во всех отраслях, а сам он является глобальным фактором экологической безопасности и социальной защищенности людей в планетарном масштабе, состояние лесного сектора находится в сфере постоянного внимания органов государственной власти РФ и замедление его развития в последние 2–3 года вызывает особую тревогу у депутатов Госдумы.

Так, несмотря на заметный рост выпуска в 2003 году отдельных видов лесобумажной продукции, и прежде всего бумаги и картона, темп роста лесопромышленного производства в целом снизился с 2,4 до 1,5 %. Тормозят развитие лесопромышленного комплекса (ЛПК) России лесозаготовительное производство и лесопиление, которые в прошлом году оказались убыточными. К сожалению, данная тенденция продолжается и в текущем году. Основными причинами кризисной ситуации на лесозаготовках являются техническая и технологическая отсталость этих базовых отраслей, высокая изношенность основных фондов, отсутствие лесовоз-

ных дорог для освоения лесонасаждений, в составе которых преобладает хвойный пиловочник.

Практика показала, что обеспечить модернизацию лесозаготовительных и лесопильных предприятий способны лишь крупные вертикально интегрированные структуры, которых в ЛПК России крайне мало. Лишь 15 % древесины заготавливается предприятиями, входящими в состав крупных лесопромышленных корпораций, таких, как «Илим Палп Энтерпрайз» или ГК «Титан». Еще меньше пиломатериалов (менее 10 %) производится лесопромышленными холдингами. Однако только леспромхозы названных компаний переоснащаются самой передовой и высокопроизводительной техникой, и именно в рамках таких структур можно мобилизовать ресурсы для пропорционального развития предприятий всего технологического цикла. Так, например, ГК «Титан» за последние два года приобрела для своих леспромхозов 35 единиц лесозаготовительных комплексов ведущих фирм «Катерпиллер» и «Тимберджек», затратив на это более 11 млн долларов. Всего до 2015 года ею намечено приобрести лесозаготовительной техники еще примерно на 35–38 млн долларов.

Кроме того, ГК «Титан» в августе текущего года ввела в строй самое современное и высокопроизводительное в стране лесопильное производство мощностью по распиловке сырья 400 тыс. кубометров в год. Объем инвестиций в создание этого производства превысил 15 млн евро. Новая лесопильная линия ГК «Титан» существенно повысит конкурентоспособность российских пиломатериалов на внешних рынках, увеличит валютные поступления в страну, а также налоговые поступления в бюджеты всех уровней.

Еще раз подчеркну, что реализация подобных проектов стала возможна только в рамках крупных вертикальноинтегрированных структур, так как именно там можно мобилизовать ресурсы для пропорционального развития предприятий всего технологического цикла. Но, к сожалению, таких инвестиционных проектов в нашей стране — лишь единицы, и они не могут переломить общую негативную ситуацию в лесозаготовительной и лесопильной отраслях.

Изучение опыта развитых лесопромышленных стран показывает, что успешное развитие их лесных отраслей было обеспечено во многом благодаря активной роли государства. В России этот важнейший сектор экономики сегодня пока еще предоставлен сам себе и не имеет четких ориентиров для развития.



Чтобы верно определить, в каких направлениях надо двигаться, необходимо подробно проанализировать и реально оценить современное состояние лесного сектора, определить тенденции и обозначить приоритеты. Прежде всего важно учитывать, что размеры высокопродуктивных хвойных насаждений в российских лесах неуклонно сокращаются. Резко уменьшилась доля самых ценных для промышленности основных лесов: на Европейском Севере за десятилетие она сократилась в 1,5 раза. На юге страны та же тенденция — с 16 до 33 % возросла доля лиственных лесов. В эксплуатационных лесах, например, Архангельской области низкопродуктивные основные леса составляют 80 %, еловые, соответственно, 65 %. Кроме того, следует помнить, что 9/10 площади лесов приходится на районы Севера, Сибири и Дальнего Востока с низкой плотностью населения и неразвитым транспортом. Более половины этих лесов произрастают в зоне вечной мерзлоты и не представляют коммерческой ценности. Таким образом, относительно продуктивные леса занимает не более 1/5 общей лесопокрытой площади, а транспортно доступные хвойные леса сегодня осваиваются почти на 100 %.

Оценивая сложившуюся ситуацию, можно сделать вывод, что потенциал роста лесопромышленного производства постоянно, но неуклонно истощается. Это дает основание полагать, что в среднесрочной перспективе лесная отрасль может подойти к системному кризису, и Россия из лесной страны превратится в крупнейшего импортера лесопроductии. Такова картина в целом, но чтобы понять, из чего она складывается, необходимо проанализировать причины столь сложного положения российского лесного сектора.

Начну с одной из главных, по моему мнению, — с несовершенства лесного законодательства и его основы — Лесного кодекса РФ, который устарел и не соответствует условиям рыночной экономики, поскольку в нем закреплено избыточное административное регулирование лесопользования. Процедура передачи леса в пользование недемократична и непрозрачна. В условиях недостаточного финансирования лесохозяйственных работ в действующем Кодексе отсутствуют механизмы привлечения частных инвестиций в создание лесной инфраструктуры, освоение новых сырьевых баз. Правила лесных аукционов сегодня способствуют продаже лучшего, отборного, транспортно освоенного лесфонда непрофильным фирмам. Понятно, что традиционные лесопользователи, несущие значительные дополнительные расходы на социальные нужды и строительство лесных дорог, не могут конкурировать с фирмами-однодневками. Поэтому все, кто так или иначе связан с лесом, с нетерпением ждали появления новой редакции Лесного кодекса, проект которого разрабатывается вот уже почти два года. Однако подготовленный Минэкономразвития законопроект, честно говоря, озадачил практически всех — лесопромышленников, экологов, руководителей субъектов Федерации, общественность.

Отмечу ряд положений, которые вызвали наибольшую дискуссию при обсуждении законопроекта. Прежде всего, спорной является сама концепция лесного законодательства. Одной из главных целей лесного хозяйства должна быть доходность лесопользования, сбалансированность доходов и расходов. Вместо этого в проекте Лесного кодекса предусматриваются многочисленные поборы с лесопользователями, а

механизмы повышения эффективности их работы никоим образом не прописаны.

Центральное место в экономике лесопользования должно принадлежать плате за ресурсы, которая может взиматься в виде целевого или рентного налога. При этом следует отметить, что последний предпочтительнее, так как не угнетает лесопромышленное производство, делит ресурсы на экономически доступные и недоступные, выравнивает рентабельность рубок. Кроме того, именно он формирует лесной доход в необходимом для общества размере, достаточном для рационального ведения лесного хозяйства. То есть рентный налог — это мощнейший рыночный инструмент эффективного управления лесами. Однако в законопроекте экономическая природа лесного налога (арендной платы) не раскрыта, а размер платы за лесные ресурсы не имеет разумных обоснований. Согласно законопроекту начальная ставка арендной платы, с которой намечено начинать торги, должна быть не меньше затрат на лесовосстановление и охрану лесов. А это означает, что арендная плата окажется непосильно высокой для лесопользователей, в большинстве своем низкорентабельных или убыточных. Они будут вынуждены вести лесное хозяйство за свой счет, да еще и вносить плату в размере понесенных затрат. В результате последует существенное сокращение экономически доступных лесов, наступит сырьевой кризис, резко снизятся эффективность и темпы развития лесной промышленности.

Нечетко прописаны в законопроекте и условия передачи участков лесного фонда в пользование. Считаю, что все требования и обременения должны быть предъявлены лесопользователю в процессе проведения аукциона. При получении в пользование лесного участка заявитель уже должен четко знать свои права и обязанности. Недопустимо выдвигать требования по разработке, согласованию или утверждению лесопользователем в федеральных органах власти различного вида планов или проектов после завершения процедуры торгов.

Весьма спорной, на мой взгляд, является и норма Кодекса о предоставлении лесных участков в аренду только через аукционы. Не говоря уже о том, что равные для всех условия

получения лесных участков не позволят в приоритетном порядке обеспечивать сырьем лесопромышленников, занимающихся глубокой переработкой древесины, единственный критерий победы на аукционе — количество предложенных денег без обременения арендаторов инвестиционными и социальными обязательствами — даст возможность финансовым спекулянтам концентрировать огромные лесные территории, часто с целью их дальнейшей перепродажи. Но разве государство не заинтересовано в том, чтобы регулировать, какие инвестиции



В Кодекс необходимо добавить положения, обеспечивающие при передаче участков лесного фонда в долгосрочное пользование приоритет компаниям, имеющим мощности по глубокой переработке древесины

и куда именно арендатор будет вкладывать после получения участка в единоличное пользование, т. е. стимулировать развитие или создание производственных мощностей по переработке, строительству дорожной сети? Эти вопросы необходимо учитывать при передаче лесных участков в лесопользование. Только в этом случае можно будет «отсеять» случайных, неквалифицированных арендаторов. В связи с этим в Кодекс необходимо добавить положения, обеспечивающие при передаче участков лесного фонда в долгосрочное пользование приоритет компаниям, имеющим мощности по глубокой переработке древесины.



Очевидно, что на аукционах основная борьба развернется за обустроенные лесные участки, расположенные рядом с промышленными центрами с развитой транспортной инфраструктурой, а также за участки с ценными породами древесины вдоль внешних границ. Для освоения далеких от рынков резервных лесов, на которых нет лесовозных дорог, найти арендаторов будет трудно. Поэтому необходимо предусмотреть более привлекательные условия передачи таких участков в лесопользование и добавить в законопроект положение о возможности их передачи в концессию, предусматривающую льготные условия налогообложения для стратегических инвесторов. В многочисленных вариантах новой редакции Лесного кодекса места лесным концессиям не нашлось.

Здесь уместно напомнить, что принцип передачи участков леса в концессию был заложен в лесном законодательстве еще в начале XX века. В начале 1920-х годов, решая задачу восстановления народного хозяйства, советское руководство пошло на привлечение в экономику страны иностранного капитала. Ведущая роль при этом отводилась лесным концессиям. В 1921 году было заключено 5 таких концессий, в 1922 году — 10, а к середине 1923 года — 322. Правительство получало от концессионера долевые отчисления в виде определенных процентов от стоимости заготовленной и переработанной древесины. Причем такие отчисления от продажи лесных товаров на экспорт производились в иностранной валюте. В лесном секторе тех лет известны следующие наиболее крупные концессии. Германское АО «Мологолес» вело лесоразработку на площади 1 млн га на территории Новгородской и Тверской губерний, при этом было построено 3 лесопильных завода. Кроме этого, были созданы совместные концессии «Руснорвеголес», «Русголландолес», а также лесные концессии на Дальнем Востоке.

Отводя иностранным концессионерам значительные территории под заготовку леса, государство тем не менее не занималось «распродажей древесины на корню». Это была четко продуманная национальная политика. Концессионный договор, который заключал Совнарком на основании федерального закона на срок не более 24 лет, был, в сущности, законодательным актом. В договорах предусматривались объемы рубок, оплата древесины на корню по договорным ценам, создание дорог и социальной инфраструктуры, охрана лесов от пожаров, расходы на лесоустройство и мелиорацию, условия отпуска леса. Концессия использовалась в политических и экономических целях — для выхода СССР из изоляции и привлечения инвестиций в форсированную индустриализацию страны. Государство получало с концессионеров немалую прибыль, а потому не забывало и о защите их интересов. Но это было в прошлом.

Сегодня возможность концессии в России никто не отменял. Более того, статья 37 действующего Лесного кодекса РФ позволяет заключать концессионные договоры «на срок от одного года до 49 лет». И далее: «По договору концессии предоставляются в пользование участки лесного фонда, как правило, неосвоенные, без сложившейся инфраструктуры и требующие значительных средств для вовлечения этих участков в эксплуатацию».

Однако очевидно, что не только за год, но и за пять лет нормально освоить участок лесфонда невозможно. Разорить, разворовать лес можно за пару месяцев, а чтобы построить дороги, социальную сферу нужны долгие годы.

В соответствии с нынешним Кодексом «концессии участков лесного фонда регулируются и иными федеральными законами». Но ни один такой закон до сих пор не разработан. В апреле 1996 года проект федерального закона «О кон-

цессионных договорах» был принят Госдумой в первом чтении, однако дальше этого дело не пошло. Во втором чтении данный закон был Думой отклонен. Одной из основных причин этого решения явилось отсутствие ясных критериев и определений понятий «концессия» и «аренда». Главным отличием концессии от аренды чаще всего называют обязанность концессионера вкладывать средства в развитие переданного ему объекта, однако договоры аренды (особенно долгосрочной) также могут предусматривать не только пользование лесом, но и значительные инвестиции в обустройство участка. К сожалению, критерии и условия передачи лесных участков в лесопользование, стимулирующие приток инвестиций в лесной сектор, в новой редакции Лесного кодекса отсутствуют.

Вместе с тем концессии есть везде — как в США, Канаде, так и в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, где они получили наибольшее распространение. У нас в стране огромные неосвоенные участки лесфонда можно было бы разрабатывать с помощью заинтересованных иностранных инвесторов, которые готовы не только заготавливать российский лес, но и строить новые мощности по глубокой переработке древесины.

В статье 40 действующего Лесного кодекса в качестве обязательных условий договора концессии указаны порядок раздела заготовленных лесных ресурсов, порядок определения и уплаты налогов и сборов, обязанности инвестора по строительству и содержанию дорог и других объектов инфраструктуры. Поэтому, полагаю, в новой редакции законопроекта возможность передачи лесных участков в концессию целесообразно оставить, проработав предварительно четкие условия и критерии такой передачи.

В связи с несовершенством законодательной базы в этой области введение лесных концессий помогло бы скорректировать недостатки арендных форм лесопользования, в том числе и предлагаемых в новой редакции законопроекта. Поэтому при обсуждении проекта в Госдуме я буду настаивать на включении этой формы лесопользования в последнюю редакцию Лесного кодекса.

В заключение хотел бы отметить следующее. В последней редакции Лесного кодекса передача участков лесного фонда должна регламентироваться новым законом — «Об обороте лесного фонда». Его в настоящее время не существует, хотя закон затрагивает основополагающие принципы лесопользования — собственность на лесные участки и их аренду. Принимать новый Лесной кодекс в отрыве от этого закона, мне кажется, преждевременно и опасно, так как не прошедший общественного обсуждения закон может затронуть интересы большинства участников лесных отношений, и особенно население лесных областей России.

В последнем варианте есть статья (и я прошу обратить на нее внимание) — приоритетность применения гражданского и земельного законодательства в отношении аренды участков леса перед лесным законодательством. То есть возможности обжаловать положения Лесного кодекса РФ из-за его противоречия Гражданскому или Земельному кодексу у нас не будет. Что будет с уже заключенными договорами аренды, вы сами прекрасно понимаете.

В связи с вышеизложенным полагаю, что большинство положений последней редакции Лесного кодекса необходимо существенно переработать. Он должен обеспечивать создание условий для развития российской лесной промышленности, увеличения производств по глубокой переработке древесины, повышения конкурентоспособности отечественной лесобумажной продукции. Только тогда Россия сможет восстановить статус великой лесной державы и вновь занять лидирующее положение среди развитых лесопромышленных стран.

