



ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСОВ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕКРЕАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:

общественное благо или «тихая» приватизация лесных земель

А. Петров, д-р экон. наук, ректор ВИПКЛХ

Одним из главных мероприятий утвержденного Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым национального плана противодействия коррупции является ревизия принятых законодательных и нормативных актов на предмет их коррупционности, т. е. наличия в правовом поле условий, стимулирующих появление коррупционных сделок в сфере экономических и финансовых отношений.

Лесные отношения, которые регулируются принятым в 2006 г. Лесным кодексом, по своей сущности предрасположены к появлению коррупционных сделок, поскольку для них характерно:

- распределение ресурсов по видам использования и непосредственно по пользователям, где для предотвращения коррупционных сделок необходимы прозрачные процедуры и обоснованные критерии отбора пользователей в целях максимизации получаемого экономического эффекта;
- многоцелевое использование лесов, предполагающее возможность получения прав на использование одного вида ресурсов с их оплатой по наименьшей цене при одновременном бесплатном использовании других ресурсов;
- объективные трудности в организации контроля за использованием лесных ресурсов и движением произведенной продукции из леса до конечных потребителей;
- незавершенность проведенных без надлежащей подготовки институциональных реформ, что делает наспех созданные структуры государственного управления лесами (лесничества) малоэффективными при выполнении ими надзорных функций.

В сложившихся условиях ряд предложенных Лесным кодексом направлений и форм использования лесов не исключает появления коррупционных сделок с большими экономическими и социальными потерями. В первую очередь речь идет об использовании лесов для осуществления рекреационной деятельности (ст. 41 Лесного кодекса), где формами использования лесов признаны:

- для государственных и муниципальных учреждений — постоянное (бессрочное) пользование;
- для других лиц (физических и юридических) — аренда.

Законодательные и исполнительные органы государственной власти, инициировавшие включение в ст. 41 правовой нормы, позволяющей осуществлять рекреационную деятельность через аренду лесных участков, возлагали и возлагают большие надежды на получение лесного дохода в условиях, когда леса используются без изъятия древесных ресурсов. Именно этим объясняется учреждение в лесных планах субъектов Российской Федерации значительных по площади территорий в виде зон с целевым назначением — использовать леса для осуществления рекреационной деятельности. При этом был полностью игнорирован зарубежный опыт предоставления лесами обществу так называемых социальных услуг через реализацию нематериальных полезностей леса.

Прежде всего в отношении рекреационного использования лесов в законодательстве не определен предмет аренды, т. е. какие ресурсы предоставляются арендатору в пользование. Во всех других случаях имеется полная ясность. Например, при аренде лесных участков для целей заготовки древесины предметом аренды является запас древесины на корню, при аренде лесных участков для ведения охотничьего хозяйства и осуществления охоты — животный мир. Это характерно для большинства видов пользования лесом, перечисленных в ст. 25 Лесного кодекса.

Поскольку при рекреации реализуются нематериальные функции лесов, последние в международной практике лесосоуправления получили название «невесомые» или «неоцениваемые» полезности леса, потребляемые исключительно населением, что делает их приватизацию затруднительной или практически невозможной. Как следствие сказанного, во всех странах независимо от формы собственности на леса их посещение населением для отдыха свободно и бесплатно. Речь идет об использовании таких полезностей леса, как чистый лесной воздух, возможность любоваться лесными пейзажами и ландшафтами, собирать дикорастущие грибы и ягоды, слушать пение птиц и т. д.

Лесной кодекс, следуя международной практике, в ст. 11 также провозгласил право граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесу: «Граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов» (п. 1). При этом, как следует из международной практики лесосоуправления, нельзя отождествлять бесплатное



© WWF России

Лесной кодекс провозгласил право граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесу



пребывание граждан в лесу с необходимостью оплаты ими предоставляемых услуг, которые делают пребывание населения в лесу более комфортным. К таким услугам относятся предоставление стоянок для парковки автомашин и ночлега в специальных оборудованных местах (домики, палатки), продажа древесного топлива и т. п.

За рубежом в лесах, находящихся в государственной собственности, такие услуги оказываются исключительно государственными и муниципальными предприятиями, которые вносят вклад в образование лесного дохода через изъятие налогов. В Финляндии на территории государственных лесов рекреационные услуги предоставляет государственный холдинг «Метсахалитус», в Швеции — государственное акционерное общество «Свеаскуг», в Латвии — акционерное общество «Государственные леса Латвии». Аналогичные по своему статусу государственные или муниципальные коммерческие организации есть во всех странах Европы, и они успешно решают две задачи: реализуют социальные функции лесов во благо всего населения и извлекают доход для государства без изъятия лесных ресурсов.

Названные цели в их совокупности трудно достижимы через аренду лесов для целей осуществления рекреационной деятельности.

Если арендатором лесного участка выступает физическое лицо, не имеющее статуса предпринимателя, цель такой аренды очевидна: приватизировать социальные полезности леса, т. е., внося государству установленную плату, сделать так, чтобы прогулка в лесу в границах арендованного участка стала исключительным правом самого гражданина, его семьи и гостей. Фактически это приведет к расширению границ дачных участков, принадлежащих гражданам на правах частной собственности, с установлением по периметру лесных участков заборов или других устройств, исключающих возможность для населения воспользоваться теми правами, которые ему предоставляют Конституция и Лесной кодекс.

По такому сценарию развивалась аренда лесных участков для ведения рекреационной деятельности в Московской обл. до тех пор, пока весной 2008 г. не сложились конфликтные ситуации, завершившиеся судебными разбирательствами и внесением поправок в Лесной кодекс для противостояния «тихой» приватизации лесных земель. Данная поправка согласно ст. 1 федерального закона № 143-ФЗ от 22 июля 2008 г. устанавливает: «Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбора находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей. Предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». Не следует преувеличивать результативность применения этой поправки, поскольку, как показала практика, любые запреты «успешно» преодолеваются коррупционными сделками (взятками).

В случае, когда арендатором лесного участка выступает юридическое лицо в статусе предпринимателя, ориентированное не только на улучшение качества жизни, но и на получение максимального дохода от предоставления рекреационных услуг населению, будет действовать то же правило, исключаящее или ограничивающее свободный доступ граждан к социальным функциям лесов. Доход предпринимателя

всегда должен быть не ниже вносимой им в бюджет арендной платы, а следовательно, население, являясь монопольным потребителем рекреационных услуг, в конечном счете, и будет оплачивать все доходы арендатора (предпринимателя).

Таким образом, конечной целью аренды лесных участков для осуществления рекреационной деятельности является не забота о благе населения, а приобретение (пока на срок аренды) земельных участков, в том числе под строительство различных сооружений, что предусмотрено п. 2 ст. 41, допускающим при осуществлении рекреационной деятельности «возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства». Нетрудно предположить, во что при известных условиях могут превратиться временные сооружения, изменив свое изначальное предназначение — предоставлять социальные блага населению.

Интерес к аренде лесных участков для осуществления рекреационной деятельности усилен также низкими ставками арендной платы за 1 га лесной площади, несравними с величиной цен на земельные участки, приобретаемые в частную собственность. Ставки арендной платы за использование лесов в рекреационных целях установлены не исходя из социальных полезностей леса (улучшение здоровья населения, повышение работоспособности и т. п.), а исходя из оценки растущего древесного ресурса по минимальным ставкам платы за древесину на корню согласно методике, утвержденной Министерством природных ресурсов.

Ошибочность данного подхода к установлению арендной платы очевидна хотя бы потому, что более высокую оценку получают высокополнотные лесные участки со значительным растущим запасом древесины, мало пригодные для использования в рекреационных целях. К тому же уровень минимальных ставок платы за древесину на корню остается низким (на порядок меньше, чем в скандинавских странах), что создает иллюзию эффективного использования лесов в рекреационных целях, выделяя последние из других видов использования, включая заготовку древесины.

Исходя из сказанного следует, что аренда лесных участков для осуществления рекреационной деятельности может быть оправдана только ожиданиями частного бизнеса или отдельных граждан предстоящей приватизацией лесов, когда участки, расположенные в транспортно доступных лесах с благоприятной экологической обстановкой, превратятся в частные земельные угодья в результате коррупционных процедур и сделок, что позволит минимизировать затраты их будущих владельцев на приобретение лесов в частную собственность.

Руководствуясь положениями национального плана противодействия коррупции, необходимо остановить процесс «тихой» приватизации лесных земель в форме аренды лесных участков для осуществления рекреационной деятельности, изменив содержание ст. 41 Лесного кодекса. При свободном и бесплатном пребывании граждан в лесу предоставление им рекреационных услуг должно быть вменено в обязанность государственных и муниципальных учреждений по аналогии с предоставлением медицинских и образовательных услуг. Лесная рекреация, являясь своего рода оздоровительным мероприятием, должна оставаться общественным социальным благом, а не привилегией отдельных граждан, усматривающих в аренде лесных участков для осуществления рекреационной деятельности возможность обогатиться путем приобретения за бесценок (приватизации) государственной собственности в виде лесных земель.



Организация ночлегов в специально оборудованных местах делает пребывание граждан в лесу более комфортным

© WWF России / Елена КОПЫЛОВА

