



МЕЖДУНАРОДНЫЙ СЕМИНАР

«Проблемы и перспективы развития концессионного лесопользования в России»

В г. Пушкино Московской области 5–6 июня 2003 года прошел Международный семинар по концессионному лесопользованию, организованный Всемирным банком совместно с МПР РФ. На нем обсуждались проблемы и перспективы развития лесопользования в России.

Андрей КУШЛИН



Пленарное заседание. Обсуждение докладов

Г. Дитерле, А. Кушлин, Всемирный банк
Г. Филюшкина,
 Санкт-Петербургская лесотехническая академия
Дж. А. Грей,
 Университет провинции Манитоба, Виннипег, Канада

В работе семинара приняли участие около 60 специалистов федеральных органов исполнительной и законодательной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов МПР в субъектах Федерации, представители частного лесопромышленного бизнеса, неправительственных природоохранных организаций, сотрудники Всемирного банка и международных организаций.

К семинару были подготовлены материалы о современном состоянии лесопользования в Российской Федерации, его участников ознакомили также с проектами федеральных законов о концессионных¹ соглашениях и неналоговых платежах за пользование лесным фондом.

На семинаре освещался международный опыт в области концессионного лесопользования в бореальных и тропических лесах, была представлена позиция Всемирного банка в отношении устойчивого лесопользования и лесопользования.

В дискуссионной форме прошло обсуждение насущных проблем лесной отрасли, было еще раз заявлено, что существующие виды организации лесопользования не отвечают экономическим, экологическим и социальным интересам субъектов лесных отношений, установленных лесным законодательством. Процедуры получения прав на осуществление пользования чрезмерно бюрократизированы, отсутствует должная конкуренция лесопользователей, платежи за пользование лесным фондом устанавливаются через налоговый механизм без учета региональных и рыночных факторов, лесохозяйственные работы финансируются за счет внебюджетных средств лесхозов и бюджетов субъектов Федерации без гарантии поступления этих средств. Лесопользование остается низкодоходным, в системе госу-

дарственного управления лесопользованием отсутствуют экономические стимулы для привлечения инвестиций и для выполнения лесохозяйственных работ лесопользователями.

Участники семинара единодушно высказались за то, чтобы для преодоления названных негативных последствий государство передало часть своих правоприменительных функций, в настоящее время выполняемых государственными структурами — лесхозами, лесопромышленному бизнесу на основании долгосрочных договоров — концессионных соглашений.

В ходе проведения деловых игр выяснились позиции участников совещания по основным вопросам концессионного лесопользования, в том числе касающимся:

- процедур предоставления участков лесного фонда в концессию, обеспечивающих наличие достоверной информации о лесном фонде, равноправие всех претендентов, состязательность при проведении конкурсов, гласность в объявлении результатов;
- формирования лесных комиссий в субъектах Федерации в качестве органов, в рамках которых необходимо проводить постоянный переговорный процесс между органами государственной власти и лесопользователями;
- содержания концессионных соглашений на право пользования участками лесного фонда, основанных на балансе экономических интересов концедента и концессионера;
- сроков концессионных соглашений, устанавливаемых в договоре в зависимости от обязательств сторон в части реализации инвестиционных проектов и обязательств по хозяйственному управлению лесным фондом;
- размеров и порядка установления и взимания концессионной платы за пользование лесным фондом (при обсуждении этого вопроса были одобрены основные положения проекта федерального закона о неналоговых платежах за пользование лесным фондом, которые должны

¹ Здесь и далее термин «концессия» эквивалентен по смыслу термину «долгосрочная аренда», используемому в проекте редакции Лесного кодекса РФ от 29.01.2004 г., подготовленном МПР.



составить основу концессионной платы, увязанную с инвестиционными проектами концессионеров);

- порядка финансирования мероприятий по хозяйственному управлению лесным фондом с использованием договорных (контрактных) цен на лесохозяйственные работы;
- правового и нормативного сопровождения всех процедур заключения и реализации концессионных соглашений в лесопользовании;
- обеспечения механизмов создания правовой и нормативной базы для практической реализации концессионных соглашений, в частности разработки законопроекта о концессии участков лесного фонда, что предусмотрено Концепцией развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы.

Участники семинара обратились к государственным органам и инвесторам со следующими рекомендациями.

К федеральному органу государственного управления лесным хозяйством (Министерству природных ресурсов РФ) и его территориальным органам в субъектах Федерации:

- считать научные работы, направленные на создание и реализацию механизма концессионного лесопользования, приоритетными как по объемам финансирования, так и срокам их выполнения. Организовать выполнение научных работ во взаимодействии с научными организациями Минпромнауки, привлекая на эти цели финансовые средства частных лесопромышленных компаний;
- создать необходимую информационную базу по учету лесного фонда, используемую в лесостроительных проектах, являющихся обязательной частью концессионных соглашений.

К органам законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации:

- разработать региональные программы развития и размещения производств лесного сектора с учетом концессионных форм организации лесопользования, предусмотрев в этих программах финансовые средства на создание

социально-бытовой инфраструктуры, включая строительство дорог.

К потенциальным концессионерам (инвесторам):

- разработать модель бизнес-плана, предусматрив в нем выполнение обязательств по хозяйственному управлению лесным фондом и экологических требований к состоянию лесного фонда;
 - осуществить подготовку и переподготовку кадров, необходимых для выполнения работ по хозяйственному управлению лесным фондом, реализуя для этих целей программы дистанционного обучения.
- В ходе семинара были сделаны замечания и даны рекомендации по отдельным вопросам, представленные ниже.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ УПРАВЛЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫМ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Зонирование лесного фонда является непосредственной функцией лесной службы. В ходе зонирования необходимо определить объекты долгосрочного землепользования для участков леса и земельных участков. Такой план определяет участки, отводимые для заключения концессионного договора, а также те участки, которые предполагается использовать для других целей. Планом землеустройства будут также определены стратегические цели развития лесного хозяйства (восстановление, охрана, защитные функции леса и т. д.). Зонирование лесного фонда позволит обозначить размеры и границы участков лесного фонда, отводимых под концессионное лесопользование, а также сроки их поэтапной передачи под концессию (10–20 лет). Для того чтобы сделать концессию привлекательными для инвесторов и оптимизировать состязательность между потенциальными участниками торгов, органы лесного управления должны самым тщательным образом подойти к определению **размеров и местонахождений концессий**, а также сроков передачи указанных участков посредством зонирования лесного фонда на региональном уровне (см. схему).

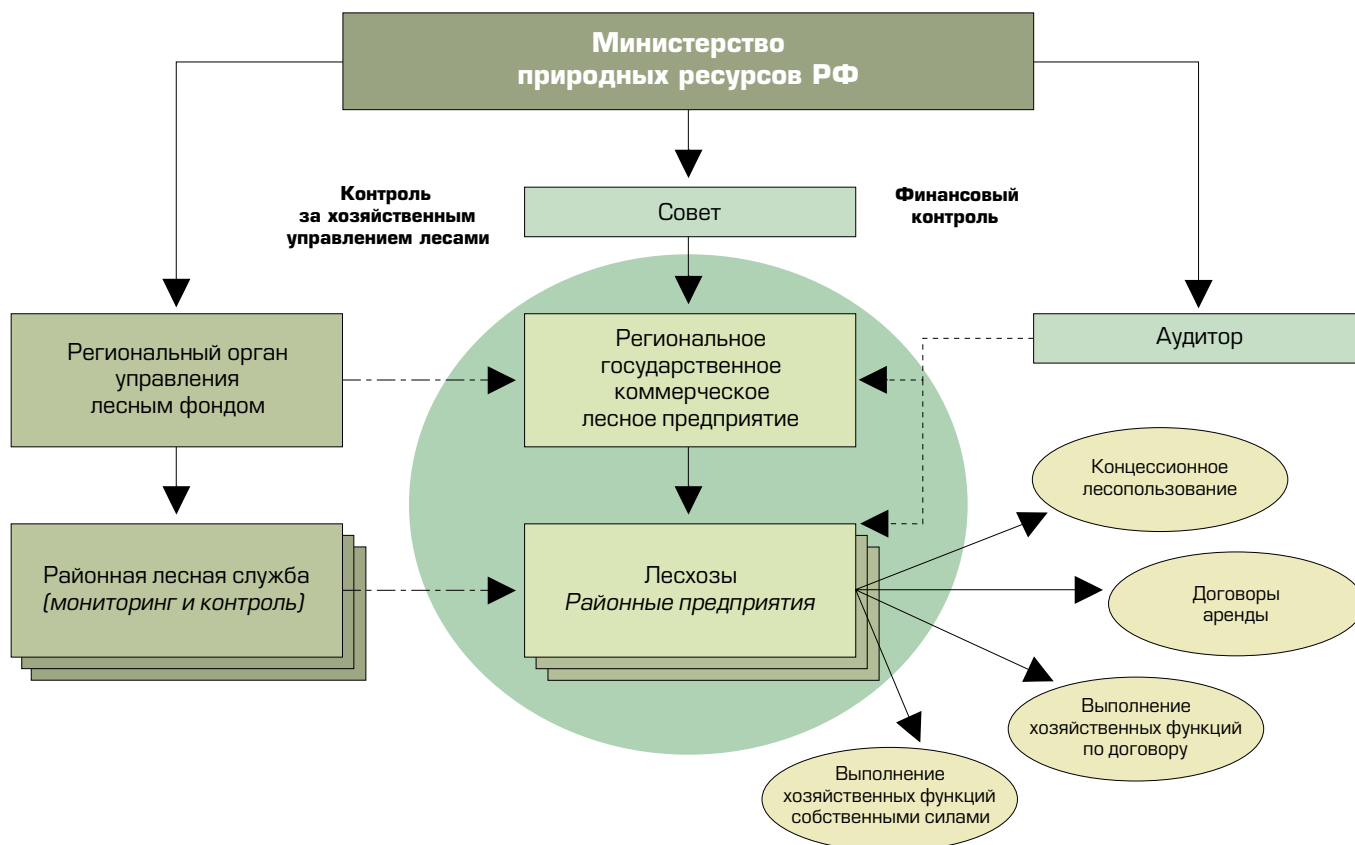


Схема. Возможные организационные структуры арендно-концессионных отношений в России



ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УЧАСТКОВ В КОНЦЕССИЮ

Концессионные соглашения и соглашения на другие виды лесопользования должны заключаться на основе **прозрачного, основанного на рыночных принципах механизма (аукционы)** в ходе двухэтапного отбора претендентов — предварительного отбора приемлемых кандидатов на основе технических критериев и определения победителя по финансовым предложениям. Право участвовать в них необходимо предоставить всем заинтересованным лесопромышленным предприятиям (не должно быть никакой монополии или дискриминации «априори»). Руководство процессом отбора целесообразно поручить межведомственной комиссии, состоящей из представителей министерств (МПР, Минэкономразвития, Минпромнауки, Минфина, Минсельхоза), а также федеральных и местных органов власти. Отдельные положения концессионного соглашения следует опубликовывать заблаговременно, а не согласовывать их после объявления победителя. Это необходимо для того, чтобы все участники отбора находились в равных условиях. Для обеспечения прозрачности процедур можно привлечь независимую организацию или независимого наблюдателя.



Андрей КУШЛИН

Пленарное заседание. Доклад представителей Всемирного банка

СОЗДАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫМ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Государственные функции управления концессионным лесопользованием требуют наличия в госаппарате высококвалифицированных структур — гарантов выполнения юридических и контрактных обязательств. Необходимо обеспечить достаточное финансирование указанных служб с тем, чтобы они могли осуществлять функции планирования, мониторинга и контроля. (Во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии в результате реформ в этой области произошло разделение государственных и хозяйственных функций лесной администрации.) Функции инспектирования необходимо отделить от функций государственного управления лесами, а финансирование данной службы должно осуществляться исключительно из бюджета. Значительную часть хозяйственных функций следует постепенно передать государственным предприятиям, осуществляющим свою деятельность на принципах хозрасчета. Они должны иметь право распоряжаться средствами, которые формируют лесопользователи и сами предприятия.

Ключевыми элементами таких мер по укреплению институциональной инфраструктуры являются программы обучения специалистов, закупки оборудования, улучшение условий труда и создание информационных систем. Следует также внедрять систему оплаты труда по результатам деятельности работника.

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Необходимо укрепить два направления деятельности лесной администрации: во-первых, контроль на местах за

соблюдением природоохранных обязательств; во-вторых — сбор лесных доходов. Для того чтобы свести к минимуму возможность принятия произвольных решений, при обеспечении контроля за исполнением законодательства нужно в первую очередь следить не за выполнением сложных правил проведения лесохозяйственных работ или отчислением налогов на прибыль, а за соблюдением четко сформулированных и легко контролируемых правил и параметров (например, географических границ годовых участков лесозаготовок и уплатой концессионных платежей). Необходимо сосредото-

чить внимание на результатах работы, а не на затратах, а также на выработке и реализации конкретных мероприятий, которые можно легко проконтролировать. Сложность требований или способность лесной администрации обеспечивать их исполнение — вот выбор, который необходимо сделать, приступая к разработке новых правил лесопользования и положений концессионных соглашений и к формированию высококвалифицированной лесной службы (обучение специали-

стов, обеспечение взаимодействия и тиражирование опыта, снабжение соответствующим оборудованием).

СБОР ДОХОДОВ

Формируя режим налогообложения лесной отрасли, целесообразно исходить из следующих положений:

- необходимо увеличить сбор лесных доходов за счет рентных платежей, зависящих от размера участка, переданного в пользование на условиях контракта, и выплачиваемых в качестве вознаграждения за доступ к данному участку лесного фонда (долевое участие в лесной ренте);
- нужно сократить число лесных платежей и количество органов управления лесами (система «одно окно»), так как определяющее значение для роста лесных доходов имеет сбор лесных платежей, а не увеличение ставок или введение новых налогов;
- необходимо снизить уровень неопределенности при одновременном увеличении уровня безопасности. Ставки лесных платежей должны устанавливаться на основе **открытого рыночного механизма** — в ходе аукционов и торгов, а не административным путем. Можно предложить разные типы аукционов и торгов. Только в этом случае они будут отражать фактическую рыночную стоимость лесного фонда и свидетельствовать о готовности лесопользователей платить по таким рентным ставкам. Роль администрирования в определении концессионной платы должна быть сведена к установлению минимальной цены древесины на корню для проведения лесных аукционов и созданию условий для состязания лесозаготовителей. Обеспечение прозрачности и состязательности — одна из главных задач, требующих решения в ходе реформы;
- **плата, зависящая от площади и устанавливаемая в ходе аукционов**, должна стать основным компонентом лесных платежей. Такой вид платежей может обеспечить



оптимальное соотношение специфики каждого лесного пакета (качество древесины, степень доступности, стоимость лесохозяйственных работ) и специфики каждой лесозаготовительной компании (технологическая эффективность, рыночные возможности). При этом лесопользователи получают стимулы к экономии сырья, внедрению технологий для производства товаров с более высокой добавленной стоимостью, а также к инвестированию в новые технологии. Такие платежи легко собирать, при этом резко снижается возможность неплатежей;

- концессионная плата должна состоять из двух частей: платы, зависящей от площади (a), — за всю площадь концессионного участка (A) и попенной ставки, зависящей от объема заготовленной древесины (S). Общий доход (R), формируемый на основе концессионного соглашения, рассчитывается по основной формуле $R = S \cdot V + A$ (где V — готовый объем заготовленной древесины в кубических метрах). Расчет лесных ставок необходим для определения базовой цены и оценки максимального уровня цен, на котором лесозаготовительные компании готовы выставлять свои предложения;
- в качестве важного стимула участия частных структур в процессе концессионного лесопользования необходимо разработать механизм независимой и признанной на международном уровне **системы сертификации третьей стороной**. Для частных компаний таким стимулом может стать возможность снижения концессионной ставки (в этом случае лесопользователь принимает на себя обязательство по проведению лесохозяйственных мероприятий, которые иначе финансировались бы лесной службой). Сертификационные требования следует устанавливать на федеральном уровне, а их разработку поручить рабочим группам, в состав которых войдут представители всех заинтересованных сторон.



Андрей КУШЛИН

Деловая игра «Концессионное лесопользование — баланс интересов сторон»

АПРОБИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ КОНЦЕССИОННОГО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ

Системы усовершенствованного лесопользования, основанные на соглашениях с лесопользователями, следует сначала апробировать в пилотных регионах. Это позволит уточнить правила и операционные процедуры, укрепить институты и обучить персонал, прежде чем распространять системы на другие регионы. В частности, соглашения с лесопользователями подлежат апробации в тех регионах, где имеется высокая конкуренция и где шансы на успех наиболее вероятны. Предлагается следующий план реализации пилотных проектов:

1. Проведение лесного землеустройства в целях демаркации участков лесного фонда, выделенных для устойчивого производства, защиты и охраны экологических и социаль-

ных ценностей и определения участков, передаваемых в аренду, и сроков аренды в пилотных регионах.

2. Оценка потребности со стороны лесозаготовительных предприятий и корректировка возможных экономических отклонений (**проверяется наличие условий для настоящей конкуренции**).

3. Выработка прозрачных конкурсных процедур и опубликование текстов типовых соглашений с заблаговременным уведомлением о правах и обязанностях пользователя по каждой концессии (двусторонние переговоры недопустимы).

4. Выделение ограниченного количества участков под концессию на пилотной основе. Структура указанных пилотных концессий (местонахождение, размер, количество лесных насаждений) должна быть такой, чтобы сформировать спрос у достаточного числа соискателей. Более доступные участки лесного фонда наверняка привлекут больше соискателей среди потенциальных участников данного процесса, поэтому именно такие участки и следует использовать при пилотной схеме. Для сопровождения указанных пилотных проектов и обеспечения эффективного мониторинга лесной администрацией исполнения концессионных обязательств может возникнуть необходимость укрепления институционального потенциала.

Применение пилотной схемы позволит правительству и заинтересованным сторонам выявить возможные ошибки, выработать необходимые **дополнительные меры предосторожности**, прежде чем эта система будет внедрена в практи-

ку с учетом российской специфики. С самых первых шагов реализации пилотных соглашений нужно проводить мониторинг их исполнения с тем, чтобы своевременно уточнять и совершенствовать правила, операционные процедуры, а также выявить потенциал органов управления лесным хозяйством. Это будет способствовать достижению оптимальных результатов при поэтапном внедрении новой системы в общегосударственном масштабе.

Участники семинара считают необходимым продолжить практику проведения международных, всероссийских и региональных конференций, семинаров, совещаний по проблемам организации устойчивого лесопользования и просят Государственную Думу, МПР, Минпромнауки, Всемирный банк поддержать вышеуказанную деятельность. На следующем семинаре можно рассмотреть вопросы реформирования государственной лесной службы и механизмов финансирования для организации устойчивого лесопользования.

Подготовка к печати
Е. Г. Куликовой ▲

Материалы семинара будут изданы отдельным сборником, в том числе опубликованная далее статья его участника Дж. А. Грея.