



ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ как объект коррупционности



© Елена КОПЫЛОВА

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

Утвержденный 31 июля 2008 г. Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым национальный план противодействия коррупции оценивает ее как неизбежное следствие избыточного администрирования со стороны государства, серьезно затрудняющее нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствующее проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывающее в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создающее негативный имидж России на международной арене.

План состоит из четырех разделов, каждый из которых включает меры по противодействию коррупции в том направлении, где создаются условия для ее возникновения.

Раздел I содержит меры в области законодательного обеспечения противодействия коррупции. В нем, в частности, предложено усовершенствовать механизм антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации. Осуществление этой меры должно стать приоритетной задачей при реализации национального плана противодействия коррупции, так как в любой сфере деятельности именно законодательство определяет систему правовых и экономических отношений между государством, представители которого рассматриваются в качестве потенциальных коррупционеров (взятополучателей), и хозяйствующими субъектами или отдельными гражданами, выступающими в роли потенциальных жертв коррупции (взятодателей).

Особое внимание в плане уделено экспертизе базовых законов, формирующих экономические отношения в отраслях, использующих природные ресурсы, находящиеся в государственной собственности. Для лесного сектора, куда входят отрасли лесной промышленности и лесное хозяйство, таким базовым законом является Лесной кодекс Российской Федерации, принятый в 2006 г. и вводимый в действие поэтапно в течение 2007–2009 гг.

Приступая к экспертизе Лесного кодекса на предмет его коррупционности, следует назвать основные факторы, которые создают благоприятную среду для коррупции безотносительно той или иной сферы экономической деятельности. Среди них:

- распределение природных ресурсов, находящихся в государственной собственности, по пользователям;
- распределение бюджетных средств по их получателям;
- распределение государственной власти (полномочий) по уровням принятия решений.

Дело в том, что любое распределение ресурсов (природных, финансовых, властных) всегда провоцирует представителей государственной власти на получение ими взяток в виде так называемой *административной ренты* от тех субъектов (юридических и физических лиц), которые хотят распоряжаться большим количеством ресурсов или ресурсами лучшего качества, чем другие претенденты. Таким образом, коррупция подменяет эффективных пользователей ресурсами теми, которые получают соответствующие права на пользование ресурсами, не имея для этого объективных возможностей (кадров, материальной базы и т. п.).

Как следствие, размер экономического ущерба для государства — собственника природных ресурсов — нетрудно предсказать.

Лесные ресурсы как объект распределения имеют ряд особенностей, которые увеличивают интерес к коррупционным сделкам при использовании лесов. Во-первых, нелегко организовать объективный контроль за состоянием лесного фонда и перемещением продукции, заготовленной из древесины. Во-вторых, многоцелевое использование лесных ресурсов предоставляет возможность получать платный доступ к использованию одного вида ресурсов и пользоваться при этом другими видами ресурсов бесплатно. В результате государству наносится экономический ущерб, измеряемый разницей между потенциально возможной величиной платы за использование лесов по совокупности всех ресурсов и той платой, которая назначена органами государственной власти за использование «дешевого» ресурса.

Условием для коррупционных сделок при распределении лесных ресурсов по пользователям является механизм доступа пользователей к ресурсам и критерий их отбора. Согласно Лесному кодексу доступ юридических и физических лиц к получению ими прав на использование лесов возможен на основании договора аренды лесных участков или договора купли-продажи лесных насаждений. Для обоих вариантов критерием отбора пользователей принята максимальная цена предмета аукциона, уточненная Федеральным законом № 143-ФЗ от 22 июля 2008 г. как начальный размер арендной платы или начальная цена заготавливаемой древесины.

Переход от конкурсного механизма распределения лесных участков по пользователям к аукционному обусловлен стремлением создать прозрачную подконтрольную систему отношений органов государственной власти субъектов РФ, уполномоченных передавать лесные участки в пользование, с частным бизнесом, в которой все процедуры и правила по-



няты обеим сторонам и трактуются ими однозначно. Но именно этого и нет ни в Лесном кодексе, ни в Федеральном законе № 143-ФЗ от 22 июля 2008 г.

Прежде всего не ясно, что приобретает пользователь на аукционе: право на заключение договора или непосредственно лесные ресурсы (древесину на корню)? Если приобретается право, то платеж в размере максимальной цены предмета аукциона должен быть для пользователя разовым с последующим переходом на оплату фактически заготовленных ресурсов. Если же приобретаются ресурсы, то необходимо однозначно указать, как эти ресурсы оценивать (измерять).

Поскольку ответа на эти вопросы в законодательстве нет, органы государственной власти субъектов РФ оставляют за собой исключительное право на взимание платы за использование лесов в размере максимальной цены предмета аукциона, устанавливаемой на базе нормативного объема пользования ресурсами независимо от фактических объемов их заготовки, а также от фактической структуры ресурсов по соотношению пород и размеров.

Расчет начального размера арендной платы или начальной цены заготавливаемой древесины на базе нормативных объемов пользования, под которыми для древесных ресурсов подразумевается размер расчетной лесосеки, создает условия для коррупционных сделок путем занижения в договорах нормативных (виртуальных) объемов, практически не поддающихся никакому объективному контролю.

Известно, что таксация лесонасаждений в натуре, используемая для установления нормативных объемов заготавливаемой древесины, позволяет получить результаты с точностью $\pm 10\%$. Следовательно, при определенных условиях (далеко не бескорыстных) нормативный объем заготовки древесины в договоре будет приниматься на базе минимального допущения (-10%), что позволит лесопользователю, сэкономив на платежах и заработав на продаже дополнительных ресурсов, не только возместить расходы на внесенную чиновникам административную ренту (взятку), но и получить значительный неконтролируемый доход.

В зарубежной практике организации пользования лесом, включая концессионные и арендные отношения, неизвестны случаи, когда ресурсы древесины оцениваются по каким-либо нормативным показателям. Всегда и везде в расчетах платежей присутствуют только фактические объемы заготовленной древесины, надлежащим образом измеренные методами, которые понятны как продавцу ресурсов, так и их покупателю.

Аргумент органов государственной власти в пользу выбора нормативных объемов заготавливаемой древесины для расчета платежей, якобы понуждающего арендаторов лесных участков полностью осваивать расчетную лесосеку, несостоятелен. Во-первых, полное освоение расчетной лесосеки за весь период действия договора невозможно, да и не нужно по разным объективным причинам (изменение конъюнктуры лесных рынков, стихийные бедствия и т. п.). Во-вторых, принудить пользователя к освоению расчетной лесосеки можно другим более эффективным методом — введением в условия договора аренды лесного участка штрафных санкций за тот или иной уровень ее недоиспользования.

Оценка результатов использования ресурсов древесины через показатель расчетной лесосеки или какой-либо другой нормативный измеритель неизбежно приведет не только к коррупционным сделкам, но и к другим конфликтам во взаимоотношениях между государством и частным бизнесом. Другим источником конфликтов и коррупционных сделок может стать стремление органов государственной власти субъектов РФ распространить для вновь заключаемых договоров аренды лесных участков на весь период их действия максимальную цену предмета аукциона, в ряде случаев зна-

чительно превосходящую начальный размер арендной платы, в то время как пользователи, пролонгировавшие договоры аренды, будут производить отчисления, основанные на начальном размере арендной платы.

Экономически необоснованная дискриминация первой группы пользователей неизбежно будет устраняться в неправовом поле с использованием механизма коррупции. Условия для коррупции создает п. 8 ст. 80 Лесного кодекса, согласно которому право на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений *получает единственный участник аукциона* с внесением платы в размере начальной цены предмета аукциона. Нетрудно предположить, как органы государственной власти смогут организовать такую «исключительную» ситуацию на аукционе и какая административная рента потребуется для достижения этой цели.

Ранее уже отмечалась особенность лесов как многоцелевого ресурса. Рассмотрим, как эта особенность может быть использована в коррупционных целях.

Ст. 25 Лесного кодекса утверждает: «Граждане, юридические лица осуществляют заготовку пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений на основе договоров аренды лесных участков». При этом установлены такие же сроки аренды, как и при аренде с целью заготовки древесины. Если срок аренды лесного участка для заготовки древесины в пределах 10–49 лет объясним по экономическим и лесоводственным причинам (длительный срок воспроизводства древесных ресурсов, предсказуемость запасов методами лесной таксации), то заготовка пищевых ресурсов в долгосрочной перспективе вряд ли привлечет внимание пользователей ввиду непредсказуемости урожайности таких ресурсов.

Но вместо интереса к грибам и ягодам объективно существует другой интерес — к земле, на которой они произрастают. Ценность земли неизмеримо выше, чем ценность пищевых ресурсов, если учесть то, что ст. 34 Лесного кодекса разрешает *размещать на земле сушилки, грибоварки, склады и другие временные постройки*. Легко предположить, как последние могут изменить свое назначение и превратиться в нечто иное, приносящее более высокие доходы, чем реализация грибов и ягод.

Не существует никаких государственных интересов для организации использования пищевых лесных ресурсов на базе договоров аренды, отчуждающих на длительное время лесные земли из общественного пользования.

Более эффективной может стать организация заготовки пищевых лесных ресурсов на базе договоров их купли-продажи по аналогии с договорами купли-продажи лесных насаждений. Все нормативное регулирование по договорам купли-продажи пищевых ресурсов следует отнести к компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Трудно представить, как Российская Федерация сможет устанавливать ставки платы за сбор грибов, ягод, орехов и других ресурсов в Сибири, на Дальнем Востоке, не зная погодных условий, влияющих на урожай, а следовательно, и на предложение ресурсов.

Для стимулирования малого бизнеса и повышения занятости населения в сельской местности надо отказаться от взимания платы за пищевые ресурсы, ограничившись взиманием налога с малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей. Взимание платы за древесину оправдано необходимостью осуществления затрат на воспроизводство древесных ресурсов. В случае с пищевыми ресурсами эти функции природы выполняет бесплатно.

К возможности финансовых злоупотреблений подводит и п. 1 ст. 11 Лесного кодекса, согласно которому 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 полезностей леса.

Федеральное законодательство уходит от ответа на возникающие в этой связи вопросы: какой должен быть размер собственных нужд, кто его должен устанавливать, какие санкции в отношении населения возможны в случае превышения фактической заготовки размера собственных нужд. Отсутствие ответов на эти вопросы может создать такую систему администрирования пищевых ресурсов, при которой население будет вынуждено «откупаться» от чиновников, заготовляя в лесу дикорастущие грибы, ягоды, орехи сверх директивно установленных норм.

Решение вопроса с нормированием заготовки пищевых ресурсов населением очевидно: если нет механизма реализации какой-либо правовой нормы, то ее следует исключить из текста закона. Применительно к п. 1 ст. 11 это означает устранение из текста слов «для собственных нужд».

Условия для коррупции создает и ст. 41 Лесного кодекса, в соответствии с которой для осуществления рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, а другим лицам — в аренду. Коррупционность данной статьи заложена в ее последней части, где отмечено, что юридические и физические лица могут арендовать лесные участки на срок 10–49 лет для осуществления рекреационной деятельности. Коррупционность этого положения основана на ошибочном понимании рекреационной деятельности, которая не должна стать временной приватизацией лесных земель, выводящей последние из общественного пользования, а должна создавать населению благоприятные условия для реализации им социальных функций леса (прогулки на свежем лесном воздухе, созерцание лесных ландшафтов, рыбная ловля и т. п.), во всех странах мира предоставляющиеся населению бесплатно. Достичь такую цель в условиях аренды лесных участков невозможно, поскольку арендатор, являясь предпринимателем и внося в бюджет арендную плату, вправе рассчитывать не только на возмещение понесенных затрат, но и на получение прибыли от продажи социальных функций лесов.

Таким образом, ведение рекреационной деятельности арендаторами будет подчинено задачи максимизации их чистого дохода, что возможно лишь тогда, когда социальные функции (полезности) приватизируются по аналогии с заготовленной древесиной и другой продукцией, добытой при использовании лесов. В отличие от добытой лесной продукции приватизация социальных полезностей требует исключения свободного доступа в лес третьих лиц, т. е. населения, желающего пребывать в лесу свободно и бесплатно (ст. 11 Лесного кодекса). А для того чтобы исключить бесплатное пребывание населения на арендованной территории, арендатор лесного участка вынужден вводить запретительные меры, одной из которых стало возведение заборов вокруг лесных территорий. Именно этот факт стал предметом не только широкого общественного обсуждения в средствах массовой информации, но и судебных разбирательств в тех субъектах РФ, где аренда лесных земель для осуществления рекреационной деятельности приобрела массовый характер (например, Московская область).

Федеральный закон № 143-ФЗ от 22 июля 2008 г. (ст. 1) пытается исправить названную ситуацию с «тихой» приватизацией лесных земель, введя в ст. 11 Лесного кодекса следующий пункт: «Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбору 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 Лесным кодексом».

Надежда на то, что данная поправка кардинально изменит интерес юридических и физических лиц к аренде лесных участков для осуществления рекреационной деятельности, является и будет оставаться призрачной до тех пор, пока:

а) ставка платы за аренду 1 га лесной земли определяется через минимальные ставки платы за древесину, что не имеет никакой связи с оценкой социальных полезностей леса при рекреации;

б) ст. 41 Лесного кодекса допускает возведение времен-



© Рубен АРУТЮНЯН

Приватизация социальных полезностей требует исключения свободного доступа в лес населения, желающего пребывать в лесу свободно и бесплатно

ных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства, которые (временные постройки) при известном коррупционном механизме без больших усилий превратятся в постоянные, имеющие назначение, отличное от деятельности, установленной п. 1 ст. 41 (организация отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности).

Чтобы избежать приватизации социальных полезностей леса под видом осуществления рекреационной деятельности, необходимо:

1) исключить из ст. 41 п. 4, разрешающий передачу лесных участков в аренду под названные цели;

2) возложить организацию рекреационной деятельности на государственные и муниципальные учреждения, передав им лесные участки в постоянное (бессрочное) пользование.

Доход этих организаций будет формироваться от продажи рекреационных услуг, востребованных населением (аренда летних домиков, прокат лодок на водоемах, продажа древесного топлива, предоставление стоянок автотранспорту и т. п.), и облагаться налогами в соответствии с действующим налоговым и земельным законодательством. Именно по этому направлению развивается рекреационное использование государственных лесов во всех европейских странах.

Социальные полезности леса должны оставаться общественным благом, не подлежащим приватизации в коррупционном створе органов государственной власти с юридическими и физическими лицами.

Наряду с наличием условий для коррупционных сделок в сфере использования лесов Лесной кодекс создал аналогичные возможности и в области воспроизводства лесов, оставив эту деятельность (за исключением лесов, переданных в аренду) на бюджетном финансировании. Если ранее получателями бюджетных средств без проведения каких-либо конкурсных процедур были лесхозы, то согласно новому Лесному кодексу получателями средств федерального бюджета в форме субвенций стали органы государственной власти субъектов РФ.

Бюджетное финансирование лесохозяйственной деятельности в лесхозах — одна из основных причин нелегальной



деятельности, осуществлявшейся как самими лесхозами, так и другими структурами, созданными при содействии и участии последних. Трудно избежать финансовых злоупотреблений при использовании бюджетных средств, когда производитель лесохозяйственных работ (лесхоз) одновременно был их заказчиком и приемщиком, имея возможность находиться в коррупционном сговоре с вышестоящим органом управления лесным хозяйством.

Такие же опасности подстерегают использование субвенций из федерального бюджета, хотя в п. 4 ст. 83 Лесного кодекса приведены показатели, определяющие объем субвенций для каждого субъекта РФ, а порядок расходования и учета на осуществление переданных полномочий установлен Правительством РФ. Для того чтобы избежать коррупции при распределении бюджетных средств, субвенции должны быть заменены субсидиями и выдаваться регионам только в тех исключительных случаях, когда их собственный лесной доход недостаточен для финансирования лесохозяйственных работ.

Лесной доход субъекта РФ должен состоять из налогов, собираемых с предприятий и организаций лесного сектора, и из платы за использование лесов. Баланс бюджетных доходов и расходов в лесном секторе субъекта РФ следует признать основным показателем лесного плана, введя соответствующую поправку в ст. 85 Лесного кодекса. Перечисление платы за использование лесов в федеральный бюджет и последующий возврат бюджетных средств в виде субвенций в регион создают благоприятные условия развития коррупции, для которой перемещение бюджетных денежных средств в закрытых финансовых потоках всегда является «питательной» средой. Использование же средств лесного дохода на нужды воспроизводства лесов изменит отношение органов государственной власти субъектов РФ к финансированию лесохозяйственных работ: будут расходоваться «свои заработанные» деньги, а не те, которые распределяет Российская Федерация.

Субсидии на ведение лесного хозяйства следует предоставлять только тем субъектам РФ, где расчеты лесного плана показывают на недостаток лесного дохода при обязательствах органов государственной власти устранить имеющийся финансовый дефицит комплексов соответствующих мероприятий.

Лесной кодекс обязан привести в соответствие объем переданных полномочий по управлению лесами с объемом прав и обязанностей в сфере образования и расходования лесного дохода, что станет действенным антикоррупционным механизмом.

Расширение коррупции следует ожидать после 1 января 2009 г., когда арендаторы лесных участков примут на себя ответственность за выполнение лесохозяйственных работ (ст. 53, 55, 62, 64 Лесного кодекса).

Сам факт выполнения лесохозяйственных работ субъектами, которые используют лесные ресурсы, закономерен и не имеет предпосылок для коррупции. Предпосылки обусловлены умалчиванием законодательства о финансировании лесохозяйственных работ. В отсутствие каких-либо нормативных документов, регламентирующих порядок планирования, приемки и финансирования лесохозяйственных ра-

бот, федеральные органы государственной власти, осуществляющие управление лесами, отказали в выделении бюджетных средств на осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, расположенных на арендованной территории (п. 2 ст. 19 Лесного кодекса), тем самым принудив арендаторов лесных участков вести лесное хозяйство за собственный счет. При этом ни договор аренды лесного участка в его типовой структуре, ни проект освоения лесов, ни лесная декларация не содержат информации о планировании лесохозяйственных работ, оценке и приемке их результатов органами государственной власти субъектов РФ в лице созданных лесничеств.

Не имея согласованного сторонами договора плана выполнения лесохозяйственных работ, приемка последних как административный акт может превратиться в коррупционную сделку между арендатором и тем лицом, которое будет уполномочено принимать результаты ведения лесного хозяйства.

К коррупционным процедурам будет подталкивать и то обстоятельство, что штаты лесничеств укомплектованы специалистами, перешедшими на новую работу из лесхозов, где приемка «своих» результатов была формальной и не требовала специальных знаний и опыта.

Устранить условия для коррупции в сфере отношений органов государственной власти и арендаторов лесных участков при выполнении лесохозяйственных работ можно только тогда, когда эти работы будут выполняться на договорной (контрактной) основе с приемкой результатов лесничествами и оплатой последних за счет поступлений в бюджеты субъектов РФ части средств от взимания платы за использование лесов. В этом случае выполнение лесохозяйственных работ станет для арендаторов не финансовым

© Екатерина КОЗЛОВА



«обременением», о чем так любят напоминать чиновники федеральных органов государственной власти, а предпринимательской деятельностью, приносящей доход.

С введением договорной организации лесохозяйственных работ при аренде лесных участков изменятся методы государственного управления лесами в направлении сокращения функций прямого администрирования, открытости финансовых потоков, привлечения к контролю институтов гражданского общества.

Для того чтобы реализовать предложенный рыночный

подход к выполнению лесохозяйственных работ, предупреждающий коррупцию, в ст. 19 Лесного кодекса необходимо ввести дополнительный (шестой) пункт следующего содержания: порядок планирования и финансирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, выполняемых арендаторами лесных участков и другими лицами, использующими леса, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Проведенная выше экспертиза Лесного кодекса на предмет коррупционности его отдельных положений убедительно свидетельствует о том, что нелегальную и коррупционную деятельность в лесном секторе можно значительно нейтрализовать путем радикального изменения лесного законодательства. Политическая воля для этого определена национальным планом противодействия коррупции.

