



ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ:

АУКЦИОНЫ ИЛИ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ?

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

Проjekt Лесного кодекса РФ достаточно много внимания уделяет построению новых отношений между государством — собственником лесного фонда — и частным лесопромышленным бизнесом. В этом плане он выгодно отличается от действующего федерального законодательства, существенно ограничивающего возможности рыночного регулирования лесных отношений прямым вмешательством государства (в лице органов исполнительной власти) в распределение лесных ресурсов и директивным установлением цен на них в статусе налоговых платежей. Значительным шагом вперед в либерализации лесных отношений будет отказ государства от выполнения им функций хозяйственного управления лесным фондом на территориях, передаваемых в долгосрочное пользование на условиях договоров аренды лесных участков с обязательным ведением лесного хозяйства.

Для того чтобы реализовать на практике хозяйственное управление в лесном секторе, необходима новая система экономических отношений, основанная на неналоговых платежах за пользование лесным фондом и на финансовых

потоках, гарантированно обеспечивающих лесопользователям средства для выполнения ими всех управленческих функций, установленных договорными обязательствами.

Большой вклад в создание новой системы экономических отношений уже сделан федеральными органами законодательной и исполнительной власти, которые с 1 января 2005 года изменили статус платежей за пользование лесным фондом, сделав их неналоговыми. До этого времени платежи за пользование лесным фондом были лесным налогом, состоящим из двух частей:

- федерального налога в виде минимальных ставок платы за древесину на корню, утверждаемых Правительством РФ;
- регионального налога в виде разницы между лесными податями и минимальными ставками, утверждаемыми органами законодательной или исполнительной власти субъектов Федерации.

При этом в качестве базы для установления минимальных ставок платы за древесину, введенных с 1 января 1998 года, был использован прецедент лесных такс 07-01, «обслуживающий» лесные отношения в условиях централизованно планируемой экономики, когда древесные ресурсы, поступающие в рубку, не продавались, а директивно распределялись. В сравнении с лесными таксами образца 1991 года был изменен только масштаб цен, но оставлены прежние соотно-



шения в уровнях налоговых ставок в зависимости от региона, лесотаксового пояса, породности и крупности древесины. Установленные минимальные ставки платы за древесину полностью игнорировали влияние факторов, действующих в сфере потребления древесных ресурсов и формирующих спрос на лесную продукцию.

В условиях, когда платежи за пользование лесным фондом имели налоговый статус, а следовательно, не могли быть предметом переговоров при заключении арендных сделок, их размеры не волновали ни органы государственного управления лесным хозяйством (средства от платежей им не принадлежали), ни лесопользователей (налоги нужно платить в обязательном порядке). В дискуссиях о размере лесного налога (надо ли его снижать или повышать) ни одна из сторон не могла привести достаточно убедительных аргументов в свою пользу, а механизм налогообложения и вовсе не нуждался в них, поскольку преследовал исключительно фискальные цели.

Теперь, с приобретением платежами за пользование лесным фондом *неналогового статуса*, необходимы иные подходы к их установлению. Неналоговый платеж означает, что его базой становится *рыночная цена ресурса*, при продаже древесины на корню — корневая цена древесины, именуемая в зарубежной практике лесных отношений *попенной платой*. Если принять за основу формирования неналоговых платежей механизм рыночного ценообразования, то необходимо обеспечить его реализацию, учитывая при этом факторы спроса и предложения на лесной ресурс (древесину на корню).

В рыночной экономике конкурентная среда в лесопользовании и баланс экономических интересов всех сторон, вовлеченных в этот процесс, создаются с помощью установления цен на лесные ресурсы. При этом используются два механизма:

- аукционы;
- переговоры сторон с последующим конкурсным отбором эффективных лесопользователей.

Для того чтобы получить право пользования лесным участком через аукцион, его участник (лесопользователь) должен предложить наиболее высокую ставку платы безотносительно к его обязательствам по хозяйственному управлению лесным фондом. Эта ставка и является базой для определения арендной платы при всех формах организации лесопользования.

Именно такой подход выбран разработчиками Лесного кодекса в качестве единственного, формирующего экономические отношения как при долгосрочном (аренда лесного участка с ведением лесного хозяйства), так и при краткосрочном (аренда лесного участка без ведения лесного хозяйства) лесопользовании. По нашему мнению, ошибочность «универсального» подхода к установлению платежей только через аукцион происходит от непонимания принципиальных различий двух систем экономических отношений: когда частный лес-

ной бизнес изымает только лесной ресурс (при аренде лесного участка без ведения лесного хозяйства) и когда он становится временным хозяином (а по сути временным собственником) лесного участка при его аренде с ведением лесного хозяйства.

В первом случае у лесопользователя нет обязанностей по хозяйственному управлению лесным участком, поэтому аукционный метод установления арендных платежей должен быть признан единственно возможным и получить законодательное оформление. В этой связи совершенно непонятен отказ от лесных аукционов для передачи лесных ресурсов в краткосрочное пользование, которые показали высокую эффективность при их применении в процедурах, установленных Лесным кодексом 1997 года. При краткосрочной аренде (до года) арендаторов интересует не лесной участок как объект пользования, а только его ресурсы (древесина на корню, дикорастущие ягоды, грибы и т. п.). При продаже ресурсов аукционная система установления цен является общепринятой, о чем свидетельствует мировой опыт организации лесопользования. В США на аукционах продается вся древесина, заготавливаемая в государственных лесах.

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



При краткосрочной аренде (до года) лесопользователей интересуют только ресурсы на участке (древесина на корню, дикорастущие ягоды, грибы и т. п.)

Однако аукционный метод практически неприменим, когда договорные отношения лесопользований имеют длительные сроки (более 10 лет) и когда у лесопользователей возникают финансовые обязательства по хозяйственному управлению лесным фондом. Только наивный, не учитывающий законов рыночной экономики человек может поверить в то, что лесопользователь, предложивший самую высокую цену при приобретении лесного участка в длительное пользование, будет платить государству по этим ставкам все последующие 10, 20, 30 лет и далее, да еще с индексацией размера арендной платы с учетом уровня инфляции, устанавливаемого законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год (ст. 62 проекта Лесного кодекса). Наивность предложенного подхода усугубляется и желанием разработчиков брать плату не за фактический объем заготовленной древесины, а за «допустимый» годовой объем изъятия ресурсов». На практике это приведет к неразрешимым конфликтам между сторонами договора, поскольку предлагаемое п. 2 ст. 63 основание — лесостроитель-



ный проект лесного участка — является слабой доказательной базой для финансовых сделок. *Во всех без исключения зарубежных странах платежи начисляют только за фактический объем изъятия ресурса, так как только этот объем подлежит измерению и контролю.* Для того чтобы «стимулировать» лесопользователей полностью осваивать расчетную лесосеку, есть другие методы, основанные на введении штрафных санкций.

Механизм аукционных цен не дает ответов и на следующие вопросы: как изменится арендная плата, если произойдет «обвал» цен на лесопroduкцию на экспортных рынках; изменятся ли правила внешней торговли в связи с вступлением России в ВТО?

Поскольку в случае установления арендной платы через механизм аукционов не учитываются затраты лесопользователей на хозяйственное управление лесным фондом при долгосрочных договорах аренды, очевидным является еще одно заблуждение разработчиков Лесного кодекса, которые полагают возможным финансировать расходы по ведению лесного хозяйства за счет лесопользователей (включением этих затрат в себестоимость заготовки круглого леса или за счет отчислений от прибыли).

Такой подход к финансированию лесохозяйственных работ является несостоятельным по следующим причинам.

1. Лесопользователи вносят арендную плату за пользование лесным фондом, имеющую в отличие от налогов целевую направленность — финансовое обеспечение воспроизводства, охраны и защиты лесов. В этих условиях финансирование названных расходов за счет доходов лесопользователей является по сути их двойным налогообложением. В рыночной экономике не принято платить за одно и то же — в данном случае за воспроизводство лесов.

2. Поскольку кодекс предлагает два вида аренды лесных участков (с ведением лесного хозяйства и без), то при включении затрат на ведение лесного хозяйства в себестоимость лесопользователи окажутся в неравном положении: те, кто не будет вести лесное хозяйство, получают значительные преимущества через экономию затрат, а следовательно, нарушится принцип равного доступа бизнеса к лесным ресурсам.

3. Контроль со стороны налоговых органов за затратами на ведение лесного хозяйства при их включении в себестоимость лесопромышленной продукции будет весьма проблематичным при тех методиках калькулирования затрат, которые сейчас применяются.

Сказанное подтверждает и зарубежная практика управления государственными лесами через механизм аукционов и концессий, когда расходы на ведение лесного хозяйства финансируются исключительно органами государственного управления лесным хозяйством за счет бюджетных средств или целевых фондов.

Механизм финансирования затрат на лесное хозяйство должен быть следующим:

- состав лесохозяйственных работ и их цены устанавливаются в договорах аренды (концессий);
- работы выполняются и принимаются договаривающейся стороной, уполномоченной государством заключать арендные (концессионные) договоры.

- принятые выполненные работы оплачиваются в процедурах, установленных договором.

Если, как это предусмотрено в проекте Лесного кодекса, арендная плата полностью принадлежит бюджету, то он должен быть единственным источником финансирования затрат на ведение лесного хозяйства.

Из сказанного очевидно, что при долгосрочной аренде нельзя устанавливать платежи за пользование лесным фондом вне связи с затратами на ведение лесного хозяйства. А такое сопоставление платежей и затрат невозможно при аукционном механизме предоставления прав на долгосрочное лесопользование. Здесь нужен другой подход, основанный на переговорном процессе и конкурсном отборе лесопользователей. При этом подходе государство обязано управлять доходом, полученным от предоставления прав на заготовку древесины частному бизнесу *через администрирование платежей за пользование лесным фондом* в условиях, когда последние перестали быть налоговыми.

Эту деятельность нельзя сводить только к сбору платежей, как ошибочно полагают сегодня Министерство финансов и Федеральное агентство лесного хозяйства. Администрирование платежей — это действия собственника в лице того органа федеральной исполнительной власти, которому поручено управлять лесным фондом, по сбору информации, необходимой для расчета платежей, их установлению платежей, их сбору и распределению.

Исходя из вышесказанного действия государства при администрировании платежей за пользование лесным фондом (по очередности выполнения) должны включать:

1. Создание сети специализированных учреждений под юрисдикцией федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление лесным фондом, для выполнения всех функций по администрированию платежей. В эту сеть должны входить головная организация (федеральный уровень), а также региональные организации в субъектах Федерации или в федеральных округах. (О том, сколько работников потребуется для обеспечения подобной деятельности, свидетельствует зарубежный опыт. Так, в провинции Онтарио (Канада), где объем лесозаготовок составляет около 8 млн м³ в год, администрированием платежей занимается отдел численностью 40 человек, находящийся под юрисдикцией Министерства природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.)

2. Разработку и утверждение методики расчета платежей за пользование лесным фондом с обязательным включением в нее алгоритмов расчетов и набора экономических показателей, которые лесопользователь обязан предоставлять органам государственного управления лесным фондом. (Конфиденциальность предоставляемой коммерческой информации должна гарантироваться федеральным законодательством или нормативными актами, регламентирующими порядок предоставления лесных участков в долгосрочное пользование.)

3. Разработку и утверждение методики установления контрактных (договорных) цен на лесохозяйственную продукцию (законченные объекты, работы, услуги), производимую лесопользователями при договорах аренды с ведением



© Группа «КЕДР»

В зарубежной практике платежи всегда начисляют только за фактический объем изъятия ресурса, так как только этот объем подлежит измерению и контролю



ем лесного хозяйства. (Эта методика должна заменить недавно утвержденные Рослесхозом «Методические рекомендации по формированию цен на производимые товары, выполняемые работы и услуги, оказываемые организациями, находящимися в ведении Федерального агентства лесного хозяйства, на платной основе и начальных (стартовых) цен на лесохозяйственные работы и услуги, закупаемые для государственных нужд», которые были разработаны для условий, когда в лесохозяйственном производстве отсутствовали рыночные отношения и все работы выполнялись монополистами-лесхозами, совмещавшими государственные и хозяйственные функции.)

4. Разработку и утверждение нормативов затрат в лесопромышленном производстве для устранения возможности конфликтов между органами государственного управления лесным фондом и лесопользователями при защите и отстаивании ими своих экономических интересов. (Речь идет о нормативах трудоемкости, энергоемкости, материалоемкости и фондоемкости, дифференцированных в зависимости от качества лесных ресурсов и условий их эксплуатации и создаваемых исключительно в целях администрирования платежей.)

5. Создание под юрисдикцией территориальных органов федерального органа государственного управления лесным фондом в субъектах Федерации комиссий для ведения постоянного переговорного процесса и принятия решений по проекту базовых ставок платежей за пользование лесным фондом.

Состав комиссий, их полномочия и регламент работы устанавливаются положением по администрированию платежей, утверждаемым либо постановлением Правительства РФ, либо нормативным документом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоустанавливающие функции в сфере природопользования. В их состав должны входить представители территориального органа федерального органа по государственному управлению лесным фондом, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, частного лесопромышленного бизнеса, неправительственных и общественных организаций, ученые и специалисты-эксперты в области лесных отношений.

Результатом деятельности комиссий должны быть проекты базовых ставок платежей за пользование лесным фондом по состоянию на определенную дату (год, полугодие, квартал, месяц). Периодичность пересмотра платежей устанавливается положением по администрированию платежей (в провинциях Канады ставки платежей утверждаются ежемесячно).

6. Рассмотрение федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление лесным фондом, проектов базовых ставок платежей, полученных из территориальных органов, их утверждение и направление для обязательного применения всем арендаторам, осуществляющим долгосрочное лесопользование.

В приведенном выше подходе к установлению платежей через их администрирование большая роль отводится подготовке проекта базовых ставок на региональном уровне, осуществляемой специализированными учреждениями, кото-

рые должны быть укомплектованы профессионально подготовленными специалистами в области экономической оценки лесных ресурсов.

Для того чтобы при установлении платежей защитить экономические интересы государства как собственника лесного фонда, целесообразно иметь в Лесном кодексе норму, обязывающую устанавливать платежи не ниже уровня нормативных затрат на воспроизводство, охрану и защиту лесов. Положение о составе и нормировании затрат на ведение лесного хозяйства, а также сами нормативы, дифференцированные по субъектам Федерации, должны утверждаться Правительством РФ.

Кажущаяся сложность изложенных выше процедур администрирования платежей вполне оправдана с точки зрения достигаемых результатов. Она обеспечит длительное бесконфликтное партнерство участников долгосрочного договора аренды.

Администрирование лесных платежей позволит:

- сделать открытыми финансовые потоки в лесном секторе, представленные доходами государства и его расходами на ведение лесного хозяйства;
- устранить те условия, которые стимулировали возникновение теневой экономики, коррупции и других финансовых злоупотреблений при передаче лесных ресурсов в пользование;
- повысить доходность лесопользования, создав в этой сфере конкурентную среду с участием тех лесопользователей, которые демонстрируют в своих бизнес-планах профессионализм и серьезность намерений вести лесное хозяйство на принципах устойчивого лесопользования.

В свою очередь, передача прав на долгосрочное пользование лесным фондом на условиях аукциона не способна обеспечить подобные результаты в развитии рыночных от-

ношений в лесопользовании. Велика опасность того, что, предложив высокую первоначальную цену на лесные ресурсы, частный лесной бизнес возьмет под свое монопольное хозяйственное управление сроком на 99 лет большие территории лесного фонда с последующей спекулятивной субарендой. Лесное законодательство должно исключить такие возможности, учесть негативные последствия аукционной приватизации государственной собственности в 90-е годы прошлого века.

Нельзя применять одинаковые подходы к созданию экономических отношений в секторах, где используются невозпроизводимые (газ, нефть, минералы) и воспроизводимые (лес, рыба, животный мир и т. п.) природные ресурсы. Если для первых предоставление прав на их использование через аукционы вполне оправданно, то во втором случае подобная практика не позволяет выявить эффективных хозяев, которые обязательно нужны для воспроизводства ресурсов.

Все сказанное выше ставит под сомнение эффективность многих новаций, предложенных разработчиками Лесного кодекса в сфере экономических отношений между государством — собственником лесного фонда — и частным лесным бизнесом. Есть еще время подумать и принять правильные решения.

© WWF России / Сергей КИЩЕНКО



Администрирование лесных платежей позволит повысить доходность лесопользования

