



ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ –

ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО ДОХОДНОГО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. П. Петров,
проф., д.э.н.,
ВИПКЛХ

Реформирование отношений в лесном секторе Российской Федерации имеет целью создание в лесопромышленном и лесохозяйственном производстве конкурентоспособной рыночной среды, обеспечивающей высокую доходность лесопользования и ведение лесного хозяйства с соблюдением международно признанных принципов устойчивого лесопользования.

Для того чтобы проекты стали реальностью, необходимо последовательно проводить институциональные преобразования, в ходе которых постепенно радикально меняются роли государства и бизнеса в лесном секторе, а также устанавливаются новые правовые, организационные и экономические отношения между ними. Поэтапное перераспределение прав собственности между государством и бизнесом в сфере лесного хозяйства показано на схеме 1.

Первый этап — это то, что мы имели до 1993 г. Экономика этого периода была основана на монополии общенародной (государственной) собственности на все производственные и природные ресурсы, включая лесной фонд. Отношения между отраслями внутри лесного сектора формировались только по вертикали государственного управления, какие-либо договорные (горизонтальные отношения) между отраслями либо отдельными предприятиями отсутствовали.

Лесосечный фонд как объект лесопользования распределялся между лесопромышленными предприятиями дирек-

тивно, наиболее крупные из них получали лесной фонд в рубку на длительный период в форме лесосырьевых баз. Лесохозяйственную деятельность осуществляли государственные предприятия (лесхозы или комплексные леспромхозы), получая на эти цели (воспроизводство, охрану и защиту лесов) бюджетные средства.

На протяжении всего периода так называемой «советской» экономики приоритетным направлением в развитии лесной отрасли считалась лесная промышленность (подчас в ущерб нуждам лесного хозяйства). Это было в значительной степени обусловлено тем, что она в короткие сроки успешно решала важнейшие экономические задачи:

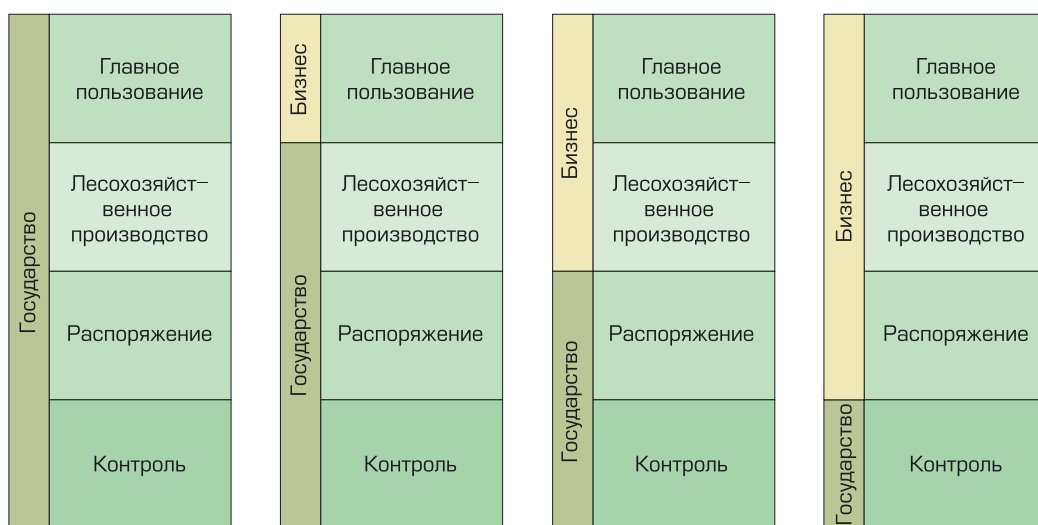
- восстановление разрушенного войной народного хозяйства (поставляла необходимые для этой цели лесоматериалы);
- пионерное освоение необжитых территорий в районах европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока;
- получение конвертируемой иностранной валюты (лесной экспорт) и др.

Лесное хозяйство в эти годы выступало в роли поставщика лесных ресурсов (древесины), необходимых для достижения исключительно экономических задач государства; экологические и социальные функции лесов не являлись предметом и целью лесной политики того времени.

Роль общественных организаций и населения в управлении лесным сектором была, как правило, ограничена участием в дискуссиях, периодически инициируемых государством, как правило, по результатам очередных административных преобразований в лесном секторе, не менявших существа экономических и производственных отношений. Ни

население, ни общественные организации не имели реальной возможности оказывать какое-либо влияние на развитие лесного сектора. Все решения принимались центральными политическими и хозяйственными органами, осуществлявшими монопольное право государства.

Радикальные политические и экономические реформы, начатые в России в 1992 г., создали условия для институциональных преобразований в лесном секторе (схема 1, б), которые характеризовались высокими темпами приватизации предприятий. Законодательно рыночная среда в лесопромышленном секторе была создана в 1993 г. принятием Основ лесного законо-



а) Централизованно планируемая система

б) Основы лесного законодательства, Лесной кодекс 1993 г. по настоящее время

в) Концессионное лесопользование

г) Частное лесовладение

Схема 1. Трансформация прав собственности в лесном секторе на разных этапах его развития



дательства, запретивших лесхозам, осуществлявшим функции государственного управления лесами, вести рубки главного пользования и перерабатывать заготавливаемую при этом древесину.

Это положение было юридически закреплено Лесным кодексом (1997), который ввел лесные ресурсы в виде участков лесного фонда в гражданский оборот через:

- договоры аренды (долгосрочное пользование);
- лесные аукционы (краткосрочное пользование);
- договоры безвозмездного пользования;
- договоры концессии.

Однако наряду с этим был законодательно запрещен оборот лесного фонда в виде лесных земель. Таким образом, на сегодняшний день, несмотря на принятый в 2001 г. Земельный кодекс, отсутствуют правовые условия для приватизации лесного фонда.

Лесной кодекс значительно расширил в сравнении с советским периодом количество участников лесных отношений, что, естественно, создало правовое поле для лесных коммуникаций — взаимодействия участников. К числу участников лесных отношений отнесены Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица; к отдельной категории участников лесных отношений отнесены лесопользователи, являющиеся гражданами и юридическими лицами, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд.

Успешное взаимодействие участников лесных отношений в рыночной экономике всегда предполагает соответствие их интересов тем правам и обязанностям, которые установлены для них законодательством. К сожалению, практика реализации Лесного кодекса РФ в течение 1997–2002 гг. показала, что такого соответствия интересов, с одной стороны, и обязательств участников лесных отношений — с другой, не получилось, что неизбежно привело к конфликтным ситуациям в лесном секторе, а в итоге — к неэффективному лесоуправлению и низкодоходному лесопользованию. Особенно противоречивыми и конфликтными оказались отношения сторон при осуществлении пользования лесными ресурсами (древесиной) лесозаготовителей и территориальных органов управления лесным хозяйством.

Лесозаготовками занимаются предпринимательские структуры — они и строят свою долгосрочную экономическую стратегию исходя из максимизации прибыли. В то же время возможности использования рыночных механизмов у лесозаготовителей по сравнению с деревоперерабатывающей промышленностью ограничены «заданностью» характеристик и условий эксплуатации лесных ресурсов. Сдерживающим фактором является также «заданность» природой характеристик производимой продукции: возможности что-либо изменить в ее структуре (породный состав, соотношение размерных групп и т.п.) практически

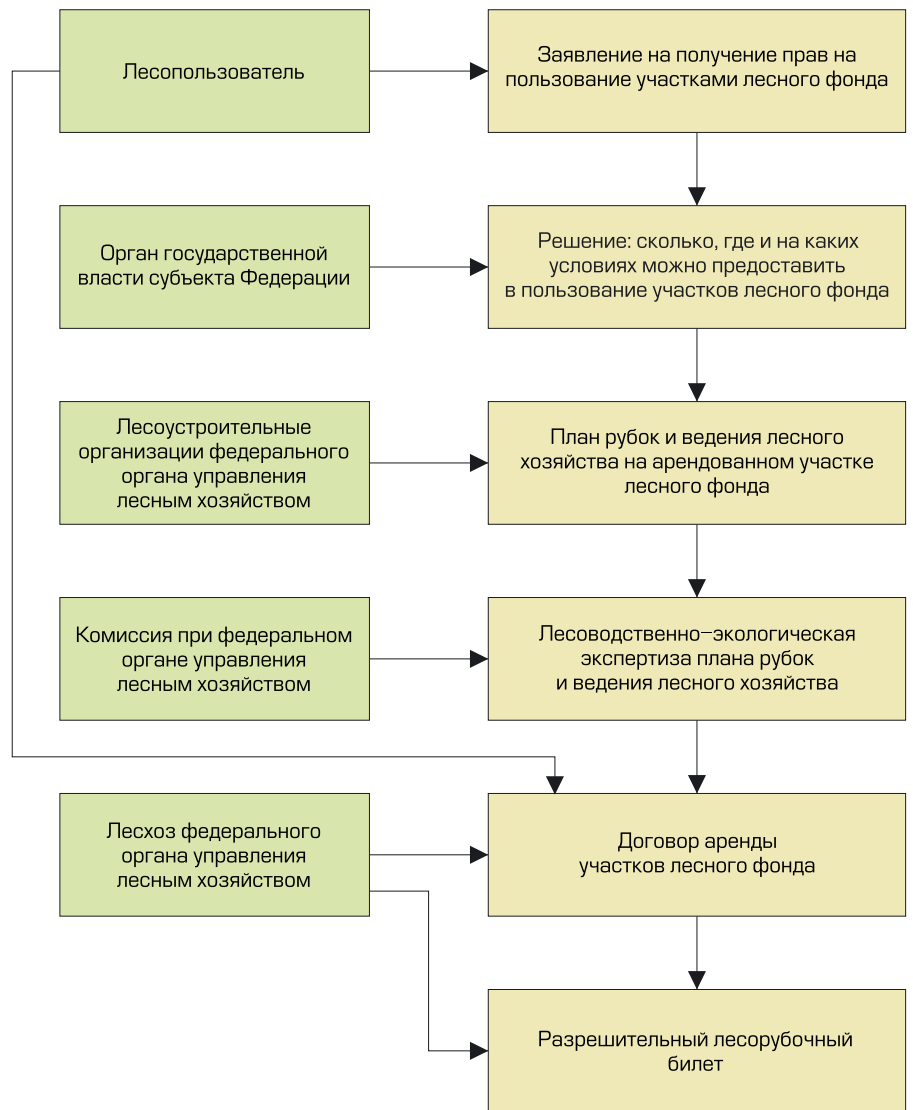


Схема 2. Процедура принятия решений по предоставлению прав на пользование лесным фондом в соответствии с Лесным кодексом

минимальны. Следуя закону максимизации прибыли, лесные, как и все другие природные, ресурсы всегда эксплуатируются по принципу от «лучших» к «худшим», т.е. освоение участков лесного фонда планируется так, что вначале в рубку направляются насаждения, имеющие лучшие условия для эксплуатации (хвойные высокобонитетные насаждения, расположенные вблизи путей магистрального транспорта). Когда они исчерпаны, в эксплуатацию поступают участки лесного фонда с менее качественными параметрами, что неизбежно приводит к удорожанию производства. Тенденция роста затрат на лесозаготовках является реальностью, она должна быть осознана и найти свое отражение в условиях договоров на пользование участками лесного фонда. На практике это возможно только при долгосрочном пользовании, когда лесопользователю предоставляются права на составление плана рубок и ведение лесного хозяйства, являющегося неотъемлемой частью бизнес-плана.

Орган управления лесным хозяйством от лица собственника лесных ресурсов, передаваемых в пользование, обязан четко определять, в каком состоянии должны находиться участки лесного фонда после рубки, но он не может и не должен вмешиваться в ту сферу деятельности лесопользователей, где устанавливаются способы достижения заданных целей (техника, технология, организация работ).

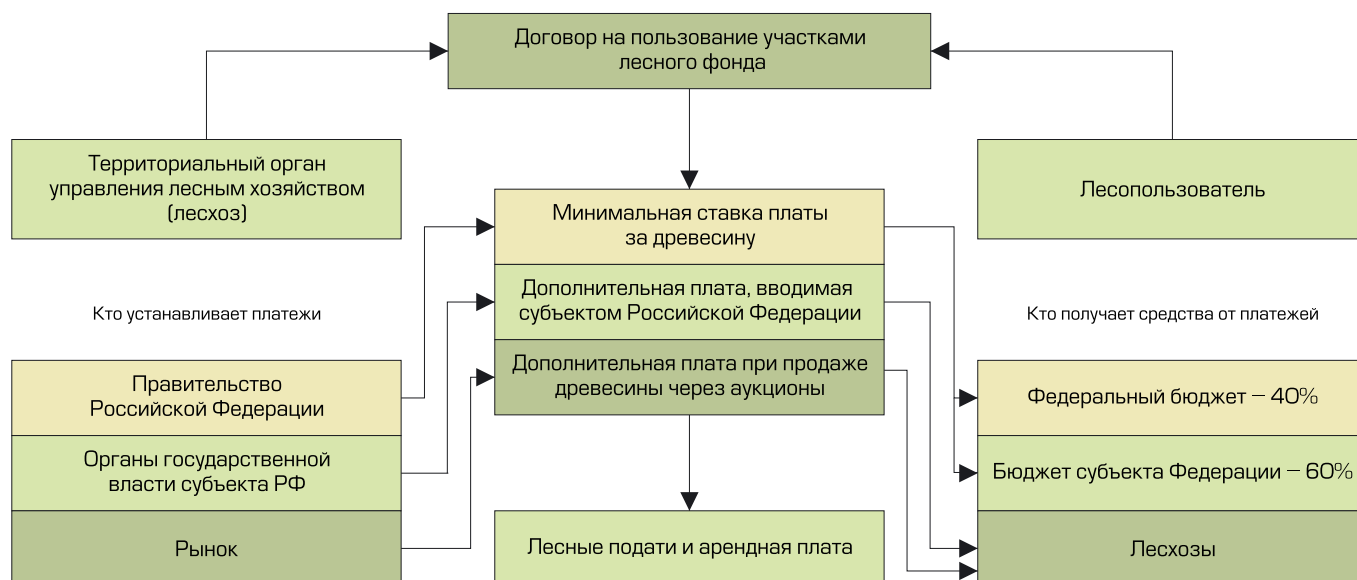


Схема 3. Установление и распределение платежей за пользование лесным фондом в соответствии с Лесным кодексом РФ

Наряду с жесткими требованиями к выполнению лесозаготовительных и лесовосстановительных работ Лесной кодекс ввел сложную бюрократическую систему принятия решений по предоставлению участков лесного фонда в пользование. В этом процессе принимает участие целый ряд субъектов, формирующих решения, но не несущих никакой правовой ответственности за их реализацию. На схеме 2 показаны все организации, участвующие, согласно законодательству, в процессе принятия решений по предоставлению лесного фонда в пользование.

Она наглядно демонстрирует, насколько длинным во времени может быть путь от «заявления лесопользователя» до получения им лесорубочного билета — основного разрешительного документа. При этом только двое из названных участников (лесхоз и лесопользователь), будучи сторонами хозяйственного договора, несут ответственность за реализацию его положений, руководствуясь при этом своими интересами, остальные остаются вне правового поля, устанавливаемого гражданским законодательством для сделок купли-продажи, каким является договор аренды участков лесного фонда.

Конфликт экономических интересов между Федерацией и ее субъектами продолжается и при реализации договора аренды участков лесного фонда. В его основе — существующая ныне система установления и распределения платежей за пользование лесным фондом, которая исходит из налогового статуса и директивного назначения ставок платежей.

Чтобы составить ясное представление о том, кто и как устанавливает размер платежей и куда поступают получаемые от продажи древесины на корню средства, достаточно посмотреть на схему 3.

Согласно Лесному кодексу, минимальные ставки платы за древесину устанавливаются правительством РФ и как налоговые платежи поступают в бюджеты (40 % — в федеральный, 60 % — в бюджет субъекта Федерации).

Органам государственной власти субъектов Федерации предоставлено право в директивном порядке устанавливать размер лесных податей, повышая при этом минимальные ставки. При аукционной продаже древесины на корню окончательный размер лесных податей формируется через рыночный механизм спроса и предложения, что практически

оборачивается превышением размеров ставок лесных податей, которые установлены органами государственной власти субъекта Федерации.

Оставив в распоряжении лесхозов финансовые средства, полученные в виде разницы между лесными податями и минимальными ставками платы за древесину, Лесной кодекс создал определенную мотивацию для территориальных органов управления лесным хозяйством проводить краткосрочное лесопользование через аукционы. При долгосрочном пользовании участками лесного фонда, когда большинство арендных договоров заключается на короткие (до 5 лет) сроки при отсутствии конкурсов, такая мотивация отсутствует. Практически это означает сохранение в лесопользовании распределительной системы, где вертикальные (директивные) формы отношений преобладают над горизонтальными (рыночными).

Ситуация с взиманием платежей еще более осложнилась в 2002 г., когда федеральный Закон «О государственном бюджете Российской Федерации в 2002 году» значительно изменил порядок установления и расходования платежей за пользование лесным фондом (схема 4). В действующее законодательство были внесены следующие изменения:

- минимальные ставки платы за древесину, устанавливаемые правительством Российской Федерации, в полном объеме направляются в бюджеты субъектов Федерации;
- превышение лесных податей над минимальными ставками платы за древесину принадлежит федеральному бюджету;
- лесхозы, выступающие в роли продавцов древесины на корню, не получают от этих продаж никаких финансовых средств.

Предложенная финансовая система обострила конфликт экономических интересов Федерации и входящих в нее государственных образований. У органов государственной власти субъектов Федерации и лесхозов пропал экономический интерес к созданию финансовых средств, им не принадлежащих. Вследствие этого древесина на корню в 2002 г. продавалась по ставкам значительно ниже тех, которые были в предыдущем году (средний размер лесных податей и арендной платы снизился на 4,4 р. или на 12 %).

Изложенный выше механизм лесных отношений в лесопользовании, установленный Лесным кодексом РФ, свидетельствует о том, что, несмотря на декларированные в законе принципы рыночной организации лесопользования, управление им осуществляется исходя из приоритета верти-



кальных (командных) решений органов государственной власти Федерации и ее субъектов.

На данном этапе развития лесопользования для взаимоотношений между государством и бизнесом характерны:

- чрезмерно высокий уровень централизации и бюрократизации при принятии решений по передаче лесного фонда в пользование (схема 2);
- закрытость финансовых потоков (схемы 3 и 4);
- высокий уровень монополизации лесных рынков крупными лесопромышленными компаниями;
- отсутствие достаточного информирования населения и общественных организаций о принимаемых решениях.

Реакция предпринимательских структур на жесткое поведение государства в лесном секторе была в принципе предсказуема. Назовем лишь главные негативные последствия такой политики:

- перевод значительной части лесного бизнеса в теневую экономику (что означает потерю для государства финансовых средств в виде налоговых поступлений);
- нелегальные рубки леса, особенно в приграничных районах;
- бесконтрольность финансовых и сырьевых потоков;
- низкая доходность для государства всех форм лесопользования.

Неэффективность установленной Лесным кодексом системы отношений при управлении лесопользованием была осознана руководством страны, и в течение 2002 г. были предприняты подготовительные меры для проведения институциональных и экономических реформ в лесном секторе.

Положение дел в этой отрасли было рассмотрено на Президиуме Госсовета 17 июня 2002 г., где президент РФ указал на необходимость разделения государственных и хозяйственных функций в лесном хозяйстве.

На заседании правительства Российской Федерации 18 июня 2002 г. обсуждались проекты двух документов, определявших стратегические направления развития лесного хозяйства и лесной промышленности. Оба они были направлены на доработку и впоследствии получили одобрение.

Так, распоряжением правительства Российской Федерации № 1540-р от 1 ноября 2002 г. были одобрены «Основные направления развития лесной промышленности», где в каче-

стве мер государственной поддержки лесной промышленности названы:

- совершенствование лесного законодательства с целью создания условий для повышения инвестиционной активности;
- реструктуризация лесопромышленного комплекса, обеспечивающая повышение эффективности его функционирования;
- активизация инновационной деятельности и др.

«Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы» была признана на государственном уровне распоряжением № 69-р правительства России от 18 января 2003 г., в котором особо указывалось на необходимость реструктуризации системы управления лесным хозяйством и совершенствования организации лесопользования.

В качестве конкретных мероприятий в названных направлениях предусмотрено:

- разработать в 2003 г. законопроект о концессии участков лесного фонда;
- подготовить и реализовать в течение 2003–2005 гг. предложения по совершенствованию организационной структуры управления лесным хозяйством;
- совершенствовать функционирование лесхозов в направлении разграничения функций государственного управления и хозяйственной деятельности.

Новый проект Лесного кодекса РФ предусматривает создание условий для повышения инвестиционной активности в лесной промышленности через рыночную организацию лесопользования на базе концессионных соглашений, правовое содержание которых излагается в проекте федерального Закона «О концессионных соглашениях».

Последний устанавливает сферы применения, стороны концессионного соглашения, государственные гарантии прав концессионера, процедуры заключения и исполнения концессионного соглашения. Федеральный Закон «О концессионных соглашениях» предполагается принять в развитие законодательства Российской Федерации в области инвестиционной деятельности, он будет направлен на реализацию государственной политики привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, повышение доходов бюджетов всех уровней.

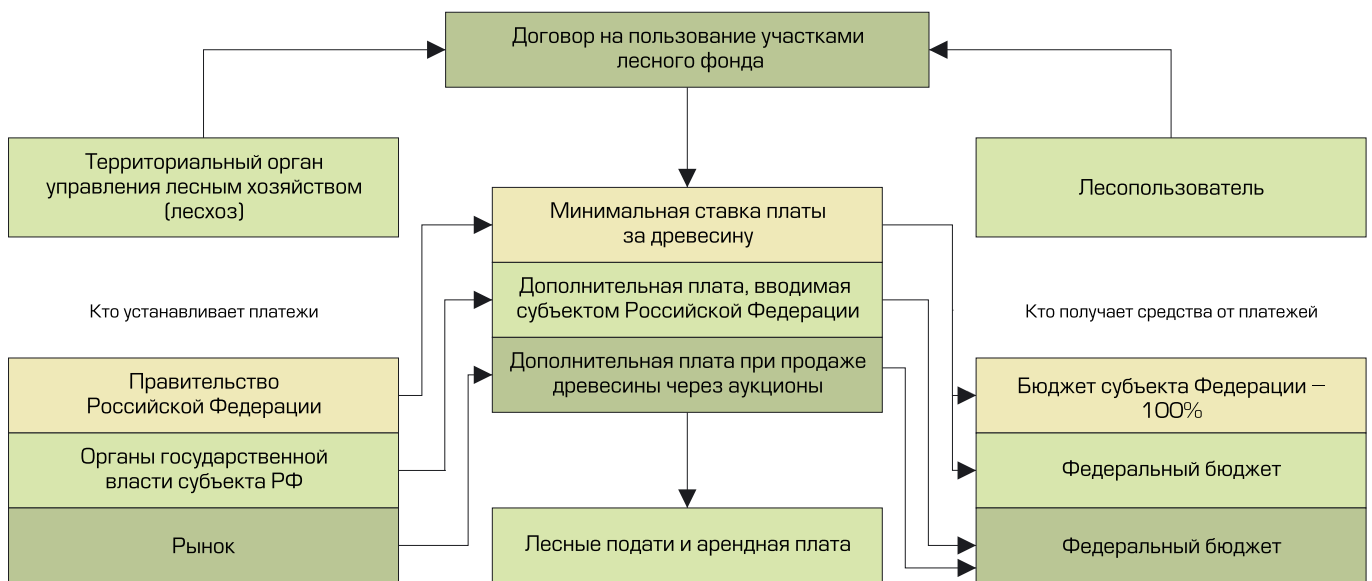


Схема 4. Установление и распределение платежей за пользование лесным фондом в соответствии с Федеральным законом «О государственном бюджете Российской Федерации в 2002 году»