



Индустриализации лесовосстановления нужна новая правовая и экономическая организация

А. П. Петров, д-р экон. наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д. Н. Кобылкин сообщил о планах создания в каждом российском регионе своего компонента по выращиванию сеянцев с закрытой корневой системой с выделением на эти цели бюджетных средств и с привлечением частного бизнеса на условиях государственно-частного партнерства (Российская газета. № 295. 2019, 29 декабря). По сути, речь идет о переводе лесовосстановления и лесоразведения на широкомасштабную индустриальную основу, что неизбежно приведет к изменениям в системе лесных отношений, установленных Лесным кодексом Российской Федерации.

Для того чтобы осуществляемая индустриализация обеспечила достижение целей в области сохранения лесов, поставленных национальным проектом «Экология», она должна обслуживаться новой законодательной и нормативной базой, отвечающей интересам:

- Российской Федерации как собственника лесов;
- субъектов Российской Федерации, реализующих переданные полномочия в системе лесных отношений;
- частного бизнеса, использующего леса в различных целях.

Существующая организация лесовосстановления на землях лесного фонда, переданных и не переданных в аренду, не в состоянии обеспечить достижение заявленных целей и вот почему.

На землях лесного фонда, не находящихся в аренде, до сих пор объектом планирования и бюджетного финансирования являются годовые объемы работ при отсутствии оценки конечного результата, удаленного по времени от их начала. Таким результатом должен быть восстановленный или выращенный лес. При бюджетной организации лесовосстановления отсутствуют измерители эффективности, такие как себестоимость, валовой доход и прибыль, позволяющие управлять производством рыночными экономическими методами.

Лесовосстановление является единственной отраслью материального производства, где нет законодательно признанной продукции и, следовательно, своего дохода, определяющего вклад отрасли в создание валового внутреннего продукта на национальном уровне.

Негативные последствия сметно-бюджетной организации лесовосстановления осознаны многолетней практикой лесопользования в бывш. Советском Союзе. Именно это осознание стало причиной подготовки и проведения на ограниченной территории (семь областей и автономных республик РСФСР, отдельные лесхозы в УССР и БССР) крупномасштабного эксперимента по переводу лесного



хозяйства на экономические отношения, называемые тогда хозяйственным расчетом.

Программа действий по названному эксперименту подготовлена Государственным комитетом СССР по лесу на основании совместного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР в 1989 году. Основой эксперимента стало признание в лесовосстановлении и лесовыращивании готовой продукции в виде площади молодняков хозяйственно ценных пород в возрасте смыкания крон, переводимой в покрытую лесом площадь.

Возраст перевода молодняков в покрытую лесом площадь, зависящий от климатических и лесорастительных условий, определяет длительность производственного процесса, куда в обязательном порядке входят агротехнические мероприятия по уходу за лесом.

При проведении эксперимента за признанием продукции последовали мероприятия по установлению:

- стандартов качества на переводимые в покрытую лесом площадь молодняки;
- процедур приемки и оплаты продукции;
- себестоимости и цен законченных объектов лесовосстановления.

К сожалению, срок действия эксперимента (1989–1991 годы) оказался ограниченным не по вине его разработчиков и исполнителей, а по политическим причинам (распад СССР). Но при этом нормативное обеспечение эксперимента по большинству позиций не утратило своей научной и практической ценности исходя из состояния дел в лесном хозяйстве.

Не была реализована рыночная организация лесовосстановления и на землях лесного фонда, переданных в аренду частному бизнесу. Государство как арендодатель не создало механизмов для обеспечения бизнесу экономических интересов в сфере лесовосстановления за счет собственных доходов. Взимание с бизнеса платежей за древесину на корню, размер которых не зависит от его фактических расходов на лесовосстановление, сделало эту деятельность финансовым обременением, для освобождения от которого на практике используются разные коррупционные сделки.

До сих пор при управлении лесами на арендованных землях отсутствует государственный финансовый мониторинг результатов лесовосстановления, позволяющий оценить реальный вклад частного бизнеса в сохранение лесов.

Много неопределенностей и даже рисков в организацию лесовосстановления внес Федеральный закон от 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения». Речь идет о восстановлении лесов, призванных компенсировать их выбытие из состава земель лесного фонда при строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с лесной инфраструктурой. При актуальности закона, подкупающей простоте заявленных им целей появляются практические вопросы, как эффективно ввести в лесовосстановление юридические лица, у которых эта деятельность является непрофессиональной и непрофильной.



Устранить названные выше негативные явления в организации лесовосстановления нельзя лишь административными методами. Выполнить эту задачу могут только политические решения, реализуемые через принятие законодательных и нормативных актов:

- устанавливающих конечным результатом лесовосстановления продукцию в виде покрытой лесом площади под молодняками в возрасте смыкания крон, созданными хозяйственно ценными породами при естественном, искусственном и комбинированном лесовосстановлении;
- передающих управление финансовыми потоками в сфере лесовосстановления региональным фондам воспроизводства лесов;
- вводящих объекты лесовосстановления (продукцию и незавершенное производство) в страховой рынок.

Ниже предлагаются подходы к решению трех названных задач.

Продукция лесовосстановления

Наличие продукции лесовосстановления предусмотрено пунктом 10 Правил лесовосстановления, утвержденных приказом Минприроды России от 25.03.2019 № 188, где сказано: «Лесовосстановительные мероприятия на каждом лесном участке, предназначенном для проведения лесовосстановления, осуществляются в соответствии с проектом лесовосстановления и считаются завершенными после отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, на которых расположены леса, в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 64.1 Лесного кодекса Российской Федерации».

В системе экономических отношений любой производственный процесс заканчивается либо получением продукции, либо предоставлением услуги. И лесовосстановление не должно быть исключением из общих экономических правил.

Наличие продукции должен подтвердить акт ее сдачи-приемки, являющийся основой договорных отношений между исполнителем работ и их заказчиком.

За признанием продукции лесовосстановления должно последовать принятие нормативных актов, регламентирующих содержание стандартов качества и порядок приемки и оплаты продукции при разных формах институциональной организации лесовосстановления. Лесовосстановление с признанной продукцией изменит положение отрасли «лесное хозяйство» в национальной экономике, войдет в группу отраслей, вносящих вклад во внутренний валовой продукт и покинет группу отраслей нематериальной сферы, где доход не создается (здравоохранение, образование и др.).

Фонд воспроизводства лесов

Высокую эффективность использования целевых финансовых фондов для решения крупных хозяйственных задач показывают отечественный опыт (дорожные фонды) и зарубежный опыт (воспроизводство лесов).

В провинциях Канады для того, чтобы научить и заставить частный бизнес на условиях концессий выполнять лесохозяйственные работы качественно и вовремя, был установлен переходный период 30–40 лет, когда результаты этих работ принимались органами государственной власти и оплачивались из фонда воспроизводства лесов. Основным источником фонда воспроизводства были платежи за древесину на корню. Переходный период заканчивался лишь тогда, когда государство убеждалось в принятии бизнесом ответственности за ведение лесного хозяйства в соответствии с установленными правилами и нормами.

Актуальность создания целевых фондов для финансового сопровождения лесовосстановления в рамках национального проекта «Экология» усиливается появлением в отрасли в каче-

стве «создателей» леса юридических лиц, использующих лес в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса, не имеющих ни знаний, ни профессионального опыта в лесном деле.

Региональный фонд воспроизводства лесов должен объединять:

а) средства субвенций из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации на лесовосстановление на землях лесного фонда, не переданных в аренду;

б) средства арендаторов лесных участков в размере нормативных затрат на лесовосстановление в статусе залоговых сумм, возвращаемых при приемке продукции лесовосстановления органами государственной власти в сфере лесных отношений;

в) сборы с юридических лиц, использующих лес в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса, в размере нормативных затрат на лесовосстановление, призванного компенсировать потери земель лесного фонда.

При использовании банковских ссуд юридическими лицами для внесения залоговых сумм и «компенсационных» сборов заемные средства должны предоставляться по льготным процентам исходя из отнесения лесовосстановления к природоохранной деятельности.

Страхование объектов лесовосстановления

Для того чтобы деятельность фонда воспроизводства лесов проходила в прозрачной информационной среде, лесовосстановление необходимо ввести в страховой рынок.

Законодательной основой для создания лесохозяйственного страхования может стать Федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”».

Объектом страхования будут незавершенное производство и продукция в виде выращенных молодняков в стоимостном выражении, что позволит устанавливать сумму страховых выплат. Страхователями будут государственные учреждения, выполняющие работы по лесовосстановлению, арендаторы лесных участков и иные организации с обязательствами по лесовосстановлению.

Договор страхования должен действовать только на период производства продукции согласно договору с заказчиком — органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере лесных отношений. Молодняки, переведенные в покрытую лесом площадь, выводятся из системы страхования ввиду отсутствия механизмов оценки стоимости растущего леса.

Одним из сложных вопросов в осуществлении страхования является установление процента отчислений от стоимости имущества (молодняков) в страховой фонд, который зависит от степени риска гибели или повреждения восстанавливаемых естественным, искусственным или комбинированным способами насаждений.

Затраты на страхование, зависящие от риска при наступлении страховых случаев, включаются отдельной строкой в себестоимость продукции с тем, чтобы возратиться страхователю при приемке и оплате продукции заказчиком.

Введению в систему страхования лесовосстановления и лесоразведения должен предшествовать значительный по времени подготовительный период, в течение которого должны быть проведены научные исследования с мониторингом причин и последствий гибели и повреждений молодняков с оценкой понесенных убытков.

* * *

Законодательная и нормативная база, созданная при условии решения в ней трех рассмотренных выше задач, позволит через индустриализацию лесовосстановления изменить и будущее отрасли «лесное хозяйство», придав ей приоритетное развитие в составе отраслей лесного сектора.

