

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

В статье рассматриваются вопросы повышения эффективности лесопользования в регионе путем введения коэффициентов стартовой цены при выставлении лесных участков на аукцион, особенностях использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов, применения системы лесного планирования и перехода на стратегическое развитие лесного комплекса.

Лесной сектор страны продолжает находиться в кризисном состоянии. По мнению специалистов, процессы деградации отрасли не только не снизились после принятия нового Лесного кодекса [3], но даже усилились. Если сгруппировать их наблюдения, то, как считает Ю. М. Ромашов, полученные выводы можно свести к нескольким важнейшим утверждениям [5]:

— лесное хозяйство почти исчезло при сохранении «бумажной деятельности» (планов и отчетов);

— государственная лесная охрана ликвидирована, объемы незаконных рубок и других правонарушений в лесном секторе существенно возросли;

— объемы производства в лесном секторе сократились примерно на четверть и продолжают неуклонно сокращаться при соответствующем росте безработицы в лесных деревнях и поселках;

— малый бизнес в лесном секторе поставлен на грань вымирания;

— централизованная система борьбы с лесными пожарами распалась на изолированные фрагменты;

— лесной сектор лишился значительного количества квалифицированных кадров.

Поэтому проблема повышения эффективности лесопользования остается одной из актуальнейших в современный период. Использование лесов должно быть многоцелевым, рациональным, непрерывным, неистощительным и направленным на удовлетворение потребностей общества в лесах и лесных ресурсах. Основными видами использования лесов являются заготовка древесины, живицы, недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений, строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других

линейных объектов, осуществление рекреационной деятельности и т. д.

В Пермском крае повышение эффективности лесопользования определяется как большим объемом лесов, так и их значением для хозяйственного развития края. Лесами покрыто 71,8% территории края. Общая площадь лесов составляет 11,4 млн га. В то же время территориальное распределение лесов региона крайне неоднородно. В северных, северо-восточных районах и на Среднем Урале местами до 90% территории покрыто лесами. К югу и вокруг крупных населенных пунктов лесистость заметно снижается, а в южных районах она падает до 30–35%. В лесничествах Коми-Пермяцкого округа, а также в лесничествах, расположенных в северной и северо-восточной частях Пермского края, сосредоточено до 40% эксплуатационных запасов спелых и перестойных насаждений. Возрастная структура лесов края не оптимальна для рационального, неистощимого лесопользования, но угрозы нарушения непрерывности лесопользования нет.

Органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере лесных отношений по Пермскому краю в Приволжском Федеральном округе является Агентство по природопользованию Пермского края. В его ведении находится 97,7% общей площади лесов края.

Рассмотрим несколько проблем, требующих своего решения, и опыт их разрешения в Пермском крае. Так, существенной проблемой в использовании лесов является определение стартовой цены при выставлении лесных участков на аукцион. Обычно начальная цена предмета аукциона (начальный размер арендной платы или начальная цена заготавливаемой древесины) определяется в соответствии со статьями 73 и 76 Лесного кодекса Российской Федерации, но не ниже минимального размера арендной платы или минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений. Поскольку ставка платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются собственником (соответственно — Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления), то имеется возможность варьировать величиной такой ставки в целях эффективного использования ресурсов.

До середины 2008 г. в Пермском крае существенной проблемой использования лесов явля-

лась низкая доходность от предоставления лесов в пользование как в общем объеме, так и в пересчете на 1 м³ или на гектар площади. При этом разрешенные на тот момент аукционы проводились в разных местах: по купле-продаже лесных насаждений — в лесничествах (и в большинстве своем проходили с одним участником), а по предоставлению лесных участков в аренду — в Перми.

С целью повышения открытости процедур по проведению аукционов, а также усиления конкурентности и соревновательности было принято решение все аукционы проводить в краевом центре. Приказом по Агентству была создана межведомственная комиссия с участием федеральных органов (ФСБ, МВД, ФАС). Для остановки рейдерских действий было принято решение о введении 10%-ного задатка, как условия участия в аукционе. Однако опыт показал, что такая величина задатка не остановила рейдеров, поскольку риски потерять задаток существенно перекрывались отступными. Тогда задаток был увеличен сначала до 40, а со временем и до 100%. Рейдерские атаки прекратились.

Вместе с тем осталась актуальной проблема возможных договоренностей между реальными лесопользователями. Решить ее региональными силами не получалось. Здесь решающую роль сыграло изменение в законодательстве РФ. Оно выразилось в принятии в 2009 г. поправок в Лесной кодекс (Федеральный закон от 14 марта 2009 г. №32-ФЗ), позволяющих устанавливать стартовую цену аукционного лота не ниже минимальной федеральной ставки.

Повышение эффективности лесопользования Агентство по природопользованию Пермского края осуществляло также через введение системы коэффициентов при определении начальной цены при выставлении лесных участков на аукцион. Такая мера была направлена на улучшение использования ресурсов арендаторами. Так, к начальной цене предмета аукциона лесных участков, предоставляемых в аренду для рекреационной деятельности, к ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 №310 «О ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» были применены два вида коэффициентов: K1 — коэффициент, учитывающий расстояние до водоема, и K2 — коэффициент, учитывающий приближенность лесного участка к краевому центру. Величина K1 устанавливалась на уровне 3, если до водо-

ема было расстояние менее 200 метров, 2 — при расстоянии от 200 до 400 метров и 1 — свыше 400 метров. К2 составлял 2,5 при удаленности от краевого центра до 50 км, 2 — от 50 до 100 км, 1,5 — от 100 до 150 км, 1 — свыше 150 км.

Стартовую (начальную) цену предмета аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка для заготовки древесины со второй половины 2009 г. стали определять путем применения к минимальному размеру арендной платы повышающих коэффициентов, во-первых, учитывающих породный состав леса, во-вторых, территориальное расположение лесничества. Если на участке наличие хвой составляет от 70 до 100%, то к нему применяется коэффициент 2,5, при наличии хвой в пределах от 30 до 70% используется коэффициент 2, а ниже 30% — коэффициент 1,5. Аналогичный подход установлен и для учета территориальной отдаленности лесничеств: для близлежащих был определен коэффициент 1, а более удаленных — 1,2.

Такая система формирования стартовой цены и внесения задатка обеспечила гарантированные финансовые поступления в бюджет Пермского края, минимизировала влияние договорных аукционов на объем доходов. Так, если в 2008 г. в аренду было передано 747,5 тыс. м³ древесины, что в 1,5 раза превысило объем 2007 г., то в 2009 г. в аренду уже было передано 1311,7 тыс. м³. При этом аукционная цена 1 м³ древесины увеличилась с 75 руб. в 2008 г. до 106 руб. в 2009 г. Это привело к тому, что поступления в краевой бюджет увеличились соответственно с 28 руб. до 79 руб. за 1 м³.

В 2008 г. доходы краевого бюджета от использования лесов возросли по сравнению с уровнем 2007 г. в 3 раза и составили 157,3 млн руб. (121,9% от плана). В 2009 г. рост доходов продолжился. При обязательных плановых зачислениях в доход бюджета Пермского края в размере 137 млн руб., реальные поступления в бюджет региона составили 202,3 млн руб. (147,7% от запланированного объема).

Аналогичный рост доходов наблюдался и по поступлениям в федеральный бюджет. В 2009 г. Пермским краем впервые план по доходам от использования лесов в федеральный бюджет был не только выполнен, но и перевыполнен: он составил 403,0 млн руб., или 106,2% по отношению к заданию¹.

¹ Имеются различные предложения по повышению эффективности использования лесных ресурсов, например, через обеспечение устойчивости лесного дохода [1], через комплекс мер по развитию всего лесного комплекса [4].

Важно отметить, что введение коэффициентов не только не привело к уничтожению рынка, но даже усилило его. Такое установление цены побудило арендаторов более серьезно думать о таком освоении расчетной лесосеки, т. е. допустимого объема изъятия леса в год, при котором не наносится ущерб всей массе леса, а значит, не нарушается эксплуатационный ресурс.

Существенной проблемой, требующей совершенствования управления лесными ресурсами, является использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог², трубопроводов и других линейных объектов. Особую трудность в этом вопросе вызывает оформление прав на лесные участки.

Согласно статье 45 Лесного кодекса Российской Федерации, лесные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены линии электропередачи, предоставляются на правах, предусмотренных статьей 9 Кодекса, гражданам и юридическим лицам, имеющим в собственности, безвозмездном пользовании, аренде, хозяйственном ведении или оперативном управлении указанные линейные объекты.

Как правило, ширина охранных зон воздушных линий электропередачи совпадает с шириной просек, прокладываемых для обеспечения безаварийного функционирования и эксплуатации таких объектов на землях лесного фонда.

Согласно правилам установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 г. №160, сетевые организации при содержании просек обязаны обеспечивать:

- содержание просеки в пожаробезопасном состоянии в соответствии с требованиями правил пожарной безопасности в лесах;
- поддержание ширины просек в размерах, предусмотренных проектами строительства объектов электросетевого хозяйства и требованиями, определяемыми в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, путем вырубki, обрезки крон деревьев (кустарников) и иными способами;
- вырубку или обрезку крон деревьев (лесных) насаждений, произрастающих на просеках, высота которых превышает 4 метра.

² Вариант решения проблемы строительства лесных дорог предложен в работе [2].

В тоже время необходимо отметить следующее. Согласно статье 19 Кодекса, на землях лесного фонда должны осуществляться мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов. В случаях, если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Следовательно, лесные участки в пределах охранных зон объектов электросетевого хозяйства (за исключением лесных участков под опорами линии электропередачи), не переданные в установленном порядке собственнику электросетевого хозяйства, должны быть переданы иным лицам в рамках государственных контрактов по осуществлению вышеуказанных мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

Таким образом, возникает противоречие действующих норм законодательства, при котором сетевые организации обязаны выполнять мероприятия по содержанию просек в надлежащем состоянии, в том числе по очистке от древесной и кустарниковой растительности, а уполномоченный орган государственной власти в то же время обязан размещать государственный заказ на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов.

Основной причиной отказа в оформлении прав на лесные участки под всю трассу линейного объекта являются высокие ставки арендной платы за единицу площади лесного участка, влияющие на ценообразование при установлении тарифов на тепловую энергию.

С другой стороны, оформление в аренду участков лесного фонда лишь под опорами линий электропередач приводит к недополучению федеральным бюджетом средств от использования лесов, недооценке лесного ресурса.

По нашему мнению, выходом из сложившейся ситуации может являться оформление прав на лесные участки для эксплуатации линий электропередачи только под всем линейным объектом. На сегодняшний день необходимо ввести в Лесной кодекс РФ четкое поло-

жение о размерах арендуемых лесных участков, на которых расположены линейные объекты, а также уменьшить размер арендной платы при эксплуатации линейного объекта на землях лесного фонда.

Серьезной проблемой остается разработка механизма реализации древесины, которая получена при использовании лесов в связи со строительством, реконструкцией и эксплуатацией линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов, выполнением работ по геологическому изучению недр, строительством и эксплуатацией водохранилищ и других работ, предусмотренных статьями 43–46 Лесного кодекса РФ. Действующими нормативно-правовыми документами предусмотрено, что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным заниматься реализацией такой древесины, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Однако в связи с ограниченной численностью работников его центрального аппарата и территориальных органов, а также недостатком бюджетных ассигнований, предусмотренных Агентству в федеральном бюджете на руководство и управление в сфере установленных функций, работа по реализации древесины выполняется не в полном объеме. Непроданная древесина гибнет, что наносит ущерб как природе, так и федеральному бюджету. Поэтому нужны изменения в законодательные акты.

Важную роль в рационализации лесопользования играет лесное планирование. Оно является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, которые пунктом 1 статьи 23 Лесного кодекса определяются в качестве основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Лесное планирование направлено на обеспечение устойчивого развития территорий. Документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации.

Введение Лесным кодексом в практику лесных отношений понятия «лесное планирование» логично переводит проблему его решения в России в сферу разработки «стратегического планирования в управлении лесным сектором экономики» [7], поскольку, как подтверждает мировой опыт, невозможно добиться устойчивого экономического роста, не имея долгосрочной стратегии. В таких развитых лесопромышленных странах мира, как США, Канада, Швеция и Финляндия, есть национальные про-

граммы или стратегии развития лесного сектора на 10, 20 и даже 50 лет.

В настоящее время разработана «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.» [6]. Теперь необходимо увязать лесное планирование со стратегией социально-экономического развития регионов. Однако для выполнения этой работы требуется дополнительная научно-методологическая проработка вопросов такого включения лесного хозяйства в экономическую жизнь региона, при котором не были бы нарушены ни региональные, ни федеральные экономические интересы. Решение этой проблемы видится в отборе соответствующих методов планирования, выборе системы экономических показателей и закреплении их в лесном плане субъекта Федерации, порядок подготовки которого устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

При осуществлении лесного планирования, т. е. разработке мер по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, используется лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка, который утверждается органами государственной власти субъектов РФ¹. Поскольку этот документ составляется на срок до 10 лет, то над ним должна осуществляться постоянная мониторинговая работа, в т. ч. научно-исследовательская, с целью своевременного включения в лесохозяйственный регламент положений о видах разрешенного использования лесов (заготовка древесины, ведение охотничьего хозяйства и т. д. в соответствии со статьей 25 Лесного кодекса), возрастах рубок, расчетной лесосеке, срокам использования лесов и др.

Проблема совершенствования управления лесом и лесными ресурсами, конечно, не ограничивается только вопросами их использова-

ния, на которых было сосредоточено наше внимание в данном материале. Она значительно шире и включает также другие стороны лесных отношений, в том числе такие самостоятельные вопросы, как охрана лесов от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и иного негативного воздействия, защита от вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам), воспроизводство лесов путем лесовосстановления и ухода за лесами, лесосоразведение для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, созданием защитных лесов, лесоустройство (проектирование лесничеств и лесопарков, таксацию лесов и др.).

Список источников

1. Большаков Н. М., Жиделева В. В., Левина И. В. Методологические подходы к оценке устойчивости лесного сектора экономики на базе индикаторов дохода // Региональная экономика. Теория и практика. 2010. № 10 (145). С. 26-36.
2. Жиделева В. В., Левина И. В. Развитие сети лесных дорог в Республике Коми // Региональная экономика. Теория и практика. 2010. № 5 (140). С. 11-15.
3. Лесной кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (последняя ред. от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ) // Рос. Газ. 2006. 8 дек. [Электронный ресурс]. URL: 2006 www.rg.ru/2006/12/08/lesnoy-kodeks-dok.html
4. Макаренко Е. Л. Лесной комплекс Байкальского региона. Проблема развития // ЭКО. 2010. № 9 (435). С. 147-157.
5. Ромашов Ю. М. Лесная политика России. Желанное и действительное // ЭКО. 2009. № 11. С. 80.
6. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года. (Утверждена приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. № 248/482). [Электронный ресурс]. URL: www.minpromtorg.gov.ru/...Strategiya_razvitiya.doc
7. Чернякевич Л. М., Милкова О. И. Развитие стратегического лесного планирования в новых институциональных условиях лесопользования // Региональная экономика. Теория и практика. 2009. № 42 (135). С. 41.

УДК 338.24:338.439.223 (1)

ключевые слова: лесопользование, аренда лесных участков, лесное планирование, стартовая цена аукциона

¹ За исключением а) лесничеств и лесопарков, расположенных в границах территорий субъектов Российской Федерации, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения РФ. Перечень таких лесничеств, лесопарков и перечень таких субъектов Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации; б) лесничеств, лесопарков, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, землях, находящихся в муниципальной собственности, для которых лесохозяйственные регламенты утверждаются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления (См. часть 3 статьи 87 Лесного кодекса).