

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ
РУКОВОДЯЩИХ РАБОТНИКОВ И СПЕЦИАЛИСТОВ
ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА»

А.П.ПЕТРОВ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
ЛЕСАМИ

Пушкино МО
2009

Петров А.П.

Государственное управление лесами — Пушкино, ВИПК/ЛХ, 2009 - ' 204 с.]

Учебное пособие рассмотрено на заседании кафедры государст-
венного управления, права и рыночных отношений в лесном хозяйст- 3
ве и рекомендовано к изданию (протокол № 5.от 22.09.2008).

Формат 60x90 /... Печать офсетная.
Объем 12,75 п. л. Тираж 500 экз. Заказ 590.
Отпечатано в филиале ГУП МО
«Мытищинская типография» «Загорская типография»
М.О., г. Сергиев Посад, пр. Красной Армии, д. 212Б
Тел. (8-496) 540-25-70

А. П. ПЕТРОВ

ВВЕДЕНИЕ...

Глава 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Рациональное и эффективное природопользование —, основа устойчивого развития экономики Глобализация лесной политики * и международные

обязательства Российской Федерации в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов

1.3 Национальная лесная политика Российской Федерации

Глава 2. СОБСТВЕННОСТЬ НА ЗЕМЛИ ЛЕСНОГО ФОНДА. СИСТЕМЫ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ ..

2.1. Собственность на земли лесного фонда, как политическая и экономическая основа лесных отношений

2.2. Зарубежный опыт формирования лесных отношений при разных формах собственности на лесные земли

2.2.1. Система лесных отношений в условиях государственной собственности на лесные земли в США и Канаде

2.2.2. Управление государственными лесами в странах с унитарным политическим устройством

2.2.3. Система лесных отношений, основанных на частной собственности на леса (частном лесовладении)

2.3. Федерализм как политическая основа для установления прав собственности на лесные земли и децентрализации лесоуправления в Российской Федерации Глава 3.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

3.1. Правовые и экономические основы институциональной организации системы лесоуправления и ведения лесного хозяйства

3.2. Федеральные органы исполнительной власти в системе государственного управления лесами 3.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений

Глава 4. ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-

ГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

4.1. Лесной план субъекта Российской Федерации 4.2. Лесохозяйственный регламент

4.3. Проект освоения лесов

4.4. Лесная декларация и Право доступа к использованию лесов ...

4.5. Государственная, инвентаризация лесов и государственный лесной реестр

Глава 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ХОЗЯЙСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ.....

5.1. Плата за использование лесов...

5.2. Финансирование лесохозяйственной деятельности.....

5.3. Инвестиционная деятельность в области освоения лесов

ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие «Государственное управление лесами» призвано обеспечить получение знаний в области государственного и хозяйственного управления лесами в условиях реализации Лесного кодекса (2006 г.).

Эти знания необходимы руководителям и специалистам для управления лесами в системе органов федеральной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при выполнении последними переданных им полномочий.

Знания в области государственного управления лесами обеспечивают:

1. Выполнение распорядительных, организационных и надзорных функций в управлении лесами,
2. Эффективное взаимодействие федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и частного лесного бизнеса в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов в условиях децентрализации лесопользования,
3. Повышение доходности от использования лесов и эффективности ведения лесного хозяйства на базе рыночных подходов к формированию экономических отношений в лесном секторе.

Ряд положений в излагаемых материалах носит дискуссионный характер и отражает личную точку зрения автора.

Учебное пособие предназначено для руководителей и специалистов органов управления лесами, проходящих переподготовку и повышение квалификации по программам дополнительного образования, а также преподавателям и студентам лесных университетов и учреждений среднего профессионального образования. Учебное пособие подготовлено профессором, д.э.н.; А. П. Петровым по материалам лекций по курсу «Государственное управление лесным хозяйством», созданному во Всероссийском институте повышения квалификации руководителей и специалистов лесного хозяйства.

Глава 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УСТОЙЧИВОГО ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Рациональное и эффективное природопользование - основа устойчивого развития экономики

В конце XX века в преддверии нового третьего тысячелетия человечество осознало пагубность для будущих поколений людей существовавшей практики природопользования, когда экономический рост, особенно в развивающихся странах, обеспечивался в значительной мере за счет интенсивного использования воспроизводимых и невозпроизводимых природных ресурсов, составляющих материальную

основу любого производства и основу благополучия жизни людей.

Высокие масштабы потребления природных ресурсов обусловлены - как ростом народонаселения планеты, так и постоянно возрастающими удельными нормами потребления материальных ресурсов (продуктов питания, обуви, одежды, жилищно-коммунальных услуг и т.п.) на душу населения вследствие увеличения его доходов.

При этом рост потребления природных ресурсов сопровождался антропогенными загрязнениями окружающей природной среды, образующимися в процессе производства твердыми, жидкими и газообразными отходами и сокращением потенциала ресурсов, выполняющих природоохранные экологические функции, в составе которых решающая роль принадлежит воспроизводимым природным ресурсам, в частности лесным.

Масштабы названных негативных последствий интенсивного природопользования, при котором экологические цели подчинены экономическим, постоянно «возрастают» и проявляются как на глобальном уровне (изменение климата), так и на региональном уровне, когда в ряде районов планеты загрязнение окружающей природной среды принимают угрожающий для здоровья людей характер. Осознание того факта, что существовавшая экономическая политика государств в отношении использования их природных ресурсов стала противоречить социальным целям развития человечества на этапе его постиндустриального развития, началось в 50-60-ых годах XX столетия и привело к формированию нового научного направления, а в последствии нового вида практической деятельности, именуемого *экологией*.

В 1983 году Генеральная Ассамблея ООН поручила специально созданной Международной комиссии' по охране окружающей среды разработать стратегию в области окружающей среды, обеспечивающую сбалансированность экономических и природоохранных целей в развитии общества. В этом докладе «Наше общее будущее» был впервые применен термин «*sustainable development*», который в русском переводе получил название «*устойчивое развитие*», что, на наш взгляд, недостаточно корректно отражает существо нового подхода к природопользованию, где более уместным был бы термин «*поддерживаемое развитие*», т.е.: экологическое развитие, ' поддерживаемое политикой как отдельных государств, так и всего международного сообщества.

Авторы доклада назвали термином «устойчивое развитие» такую модель экономических отношений; когда существующая потребность общества в материальных ресурсах, формирующая благосостояние нынешних поколений людей, удовлетворяется в таких объемах, которые позволяют будущим поколениям использовать природные ресурсы в достаточных размерах при сохранении здоровой окружающей среды.

Самым знаменательным событием, изменившим отношение человечества к окружающей природной среде, стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро, давшая начало многим международным процессам, направленным на объединение усилий всех государств 'на пути создания новой модели' взаимоотношений человека с природой — устойчивого экономического развития.

Конференция в Рио-де-Жанейро: констатировала невозможность движения развивающихся стран по пути, которым пришли к своему благополучию развитые страны; Такая модель развития была признана ведущей к катастрофе. Поэтому была провозглашена необходимость перехода мирового сообщества на новую модель, получившую название «устойчивое развитие».

На конференции ООН была принята «Декларация по окружающей среде и развитию», включающая в себя 27 рекомендательных принципов, раскрывающих существо и цели концепции устойчивого развития.

: Эти принципы демонстрируют собой рамочные политические, экономические, экологические и социальные условия устойчивого развития.. Конкретные решения по реализации рамочных условий устойчивого развития на международном уровне были приняты на 19-ой Специальной сессии Генеральной . Ассамблеи "ООН; состоявшейся в июне 1997 г. в Нью-Йорке и получившей сокращенное название «Рио+5», а также на Всемирном саммите ООН: по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году («Рио+10»).

После принятия конференцией ООН: Декларации по окружающей среде и развитию практическая деятельность по реализации стратегии устойчивого экономического развития сконцентрировалась на уровне отдельных государств.

В Российской Федерации в течение десятилетия после Конференции в Рио-де-Жанейро осуществлялся целый комплекс мероприятий, формирующих национальную. стратегию устойчивого развития.

В 1992 году Правительством Российской Федерации создана Межведомственная комиссия для реализации решений Конференции РИО. Президент Российской Федерации своим Указом № 236 от . 04.02.1994 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» определил основные направления действий, а Правительство в мае этого же года утвердило перспективный план конкретных мероприятий по подготовке законодательных и других правовых актов, а также целевых государственных программ, обеспечивающих: решение актуальных экономических и экологических проблем в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды. В апреле 1996 г. Президент Российской Федерации, подписал Указ № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», который был положен в основу постановления Правительства РФ «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации». Во исполнение решений Правительства разработана «Среднесрочная программа на 1997-2000 годы. Структурная перестройка и экономический рост».

Российская Федерация в 1994-1995 гг. ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии и Конвенцию об изменении климата.

В течение 1996-1997 гг. были приняты новые федеральные законы, регулирующие природопользование и охрану окружающей природной среды (в частности, Лесной кодекс, 1997 г.), в основу которых положены принципы устойчивого развития.

В преддверии Всемирного Саммита ООН по устойчивому развитию в Йоханнесбурге Правительство РФ: своим распоряжением № 1225-р от 31.08.2002 г. одобрило «*Экологическую доктрину Российской Федерации*», разработанную Министерством природных ресурсов России с участием органов государственной власти Российской Федерации , органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов.

Экологическая доктрина в своей преамбуле констатирует: «Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных экосистем и поддержания соот- ветствующего

качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику, в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Экологической доктриной предложены:

1. Стратегическая цель, задачи и принципы государственной политики в области экологии,

2. Основные направления государственной политики в области экологии, в частности:

Развитие: системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием

Нормативно-правовое обеспечение и правопримирение

Экономические и финансовые механизмы,

Экологический мониторинг и информационное обеспечение

Экологическое образование и просвещение,

Развитие гражданского общества.

Учитывая зарубежный и отечественный опыт в реализации концепции

устойчивого развития, можно дать следующее определение модели устойчивого развития как достижение высоких темпов экономического роста за счет доходов от использования в настоящее время природных ресурсов при условии обеспечения качественной окружающей природной среды и сохранении природоресурсного потенциала для будущих поколений людей.

Другими словами, устойчивое развитие — это — такое развитие экономики, которое удовлетворяет потребности общества в настоящем времени и не ставит под угрозу их удовлетворение в будущем

- достижение политической и социальной стабильности,
- реализация конституционных прав и свобод граждан,
- формирование гражданского правового общества,

законодательное закрепление прав собственности на все природные ресурсы и их конституционная защита.

Целям устойчивого развития будет отвечать лишь та политическая система, при которой:

- каждый природный ресурс имеет своего собственника,
- право собственности законодательно закреплено,
- существует судебная защита прав собственности, эффективного судопроизводства и исполнения судебных решений,

надежно зафиксированы права собственности на природные ресурсы в интересах будущих поколений как права, имеющие наивысший приоритет в системе ценностей общества,

Практическая реализация модели устойчивого развития должна быть обеспечена соответствующими условиями, в области политики, экономики, экологии и социальных отношений (рис.1).

собственнику природных ресурсов законодательно предоставлены свободы, связанные с владением, распоряжением и использованием природными ресурсами при одновременной законодательной фиксации множества ограничений, сформированных при широком участии населения и учете общественного мнения;

Экономические условия для устойчивого развития создаются через финансовые механизмы изъятия и использования доходов от использования ресурсов в настоящем с тем, чтобы инвестировать значительную их часть в сохранение природных ресурсов в интересах будущих поколений и в создание для них качественной окружающей среды.

В экономическом плане у любого государства существует два варианта в отношении использования природных ресурсов:

- решать текущие дела за счет увеличения потребления ресурсов, сокращая их объемы для будущих поколений,
- решать проблемы экономического роста за счет получения доходов от эксплуатации ресурсов, сохраняя сами ресурсы для будущих поколений.

Первый вариант присущ экстенсивному пути развития экономики, оказывающему негативное воздействие на окружающую природную среду.

Второй путь предоставляет возможности в условиях рыночно ориентированной экономической системы -создать условия для сбалансированного развития по экономическим и экологическим целям.: Поскольку доходы от эксплуатации ресурсов образуются при использовании только той их части, которая экономически доступна, условия устойчивого развития во многом определяются тем, какие объемы ресурсов признаются экономически доступными и какие существуют возможности со стороны технического прогресса расширить доступность ресурсов в будущем.

Экологические условия для реализации устойчивого развития создаются:

- развитием фундаментальных и прикладных научных исследований в области природопользования,
- снижением материалоемкости и энергоемкости технологических процессов, обеспечивающих эксплуатацию природных ресурсов и их переработку в продукцию конечного потребления,
- созданием и массовым применением экологически чистых безотходных и малоотходных технологий,

обязательным воспроизводством возобновляемых природных ресурсов с соблюдением принципа неистощительного пользования, заменой в потреблении, где это технически возможно, возобновляемых ресурсов на возобновляемые, формированием общественного мнения через систему воспитания, просвещения и образования с использованием средств массовой информации в направлении осознания людьми той очевидной истины, что любая экономия в потреблении природных ресурсов сегодня означает увеличение возможности пользоваться этими ресурсами в будущем. Социальные условия для устойчивого развития имеют место лишь тогда, когда:

- общество согласно на ряд ограничений в физическом потреблении ресурсов (запреты, ограничение доступа населения и т.п.),
- общество согласно на снижение доли добавленной стоимости, направляемой на личное потребление граждан ради сохранения качественной окружающей природной среды.

Сформировать названные условия затруднительно в обществе с низкими душевыми доходами населения, где отсутствуют 'нормально' функционирующие гражданские и демократические институты. Как следствие таким социальным условиям присущи нелегальные формы: и методы природопользования.

Стратегия устойчивого развития по отношению к каждому конкретному виду природных ресурсов называется государственной политикой с указанием названия этой политики;

Государственная политика должна быть дифференцирована по возобновляемым и невозобновляемым природным ресурсам; К невозобновляемым природным ресурсам, которые нельзя вос-

произвести в натуральной форме, относятся:

- земля, в том числе земельные площади,
- недра, включая запасы всех видов полезных ископаемых,
- вода в открытых и подземных запасах,
- воздушное пространство над территорией,
- термальные и другие источники энергии,
- другие виды невозобновляемых природных ресурсов.

Возобновляемые природные ресурсы, которые воспроизводятся в натуральной форме, включают:

- лес, включая, древесину,
- биоресурсы, включая рыбу, пушнину и другие виды,
- другие виды возобновляемых природных ресурсов.

В числе возобновляемых природных ресурсов особое место занимает лес, и *современная стратегия государства в отношении использования, воспроизводства, охраны и защиты леса называется лесной политикой.*

Лесная политика Российской Федерации должна базироваться на: • политических решениях руководства страны в отношении выбора отраслевых и региональных приоритетов развития лесного сектора,

• обеспечении баланса власти между Федерацией и субъектами Российской Федерации в соответствии с положениями, определенными Конституцией Российской Федерации, международных обязательствах Российской Федерации в сфере использования и воспроизводства лесов, что является предметом рассмотрения в последующем разделе данной главы.

1.2. Глобализация лесной политики Российской Федерации и международные обязательства в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

Лес как природный ресурс имеет большие отличия от других возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов, поскольку его ценность, представленная экологическими функциями, не ограничивается территорией государств, где лес произрастает, а принадлежит мировому сообществу, всему человечеству.

Признание этого факта делает лес (лесные земли, лесные ресурсы) объектом глобализации лесной политики.

Процесс глобализации лесной политики был начат в середине XX века, но получил ускоренное развитие после проведения Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году в Рио-деЖанейро.

На этой конференции был принят документ под названием «Лесные принципы» в форме, не имеющей обязательной силы заявления с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального управления, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов.

В преамбуле документа сказано: «Леса являются таким предметом, который связан со всем диапазоном проблем и возможностей окружающей среды и развития, включая право на социальноэкономическое развитие на основе устойчивости».

Ведущая роль лесных принципов состоит в том, чтобы содействовать управлению лесами, их защите и устойчивому развитию, обеспечить их множественные и дополнительные функции и виды использования.

Лесные принципы отражают первый глобальный консенсус по лесам. Принимая на себя обязательства по безотлагательной реализации этих принципов, страны также решают проводить оценку соответствия их в отношении дальнейшего международного сотрудничества по лесным вопросам.

В соответствии с заявленными принципами государства имеют суверенное и неотъемлемое право использовать свои леса, управлять ими и вести лесное хозяйство в соответствии со своими потребностями и уровнем социально-экономического развития, на основе национальной политики, не противоречащей принципам устойчивого развития и действующему законодательству, включая право перевода таких земель в другие виды пользования в соответствии с общими планами социально-экономического развития и на основе национальной политики землепользования.

Лесными принципами предложены демократические процедуры формирования реализации национальной лесной политики. В частности сказано: «Правительства должны содействовать и предоставлять заинтересованным сторонам, включая местное население и коренные народности, промышленным предприятиям, профсоюзным, неправительственным организациям и отдельным лицам, обитателям лесных районов, женщинам, возможность участия в разработке, внедрении и планировании национальной лесной политики».

Лесными принципами сформулированы как рамочные условия для разработки и внедрения национальной лесной политики, так и направления ее (политики) глобализации.

После Конференции ООН в Рио-де-Жанейро процесс глобализации лесной политики развивался по следующим направлениям:

1. Создание и развитие институтов, осуществляющих взаимодействие государств на глобальном уровне,
2. Организация международных переговоров по устойчивому управлению лесами на региональном и субрегиональном уровнях,
3. Приведение национальных лесных политик и лесных законодательств стран в соответствии с принципами устойчивого развития и лесными принципами.

14

В рамках первого направления в 1992 году была создана Комиссия ООН по устойчивому развитию для контроля за выполнением решений, принятых на Конференции ООН по окружающей среде и развитию. В связи с тем, что вопросам управления лесами в решениях Конференции ООН было уделено много внимания, Комиссия ООН по устойчивому развитию создала в 1995 году Межправительственную группу по лесам (IPF) с целью рассмотрения наиболее актуальных вопросов лесного сектора, торговли лесной продукцией и других смежных вопросов.

В последние годы на базе этой группы был создан Специальный Межправительственный Форум по лесам (IFF) для осуществления постоянного политического диалога по этой важнейшей международной проблеме.

Мандат этого форума, утвержденный Комиссией ООН по устойчивому развитию, предусматривает выполнение следующих видов деятельности:

- обзор, мониторинг и отчетность по совершенствованию управления, сохранения и устойчивого развития всех типов лесов планеты,
- разработка вопросов, ведущих к расширению возможностей передачи информации от развитых стран развивающимся, в частности безотходных экологически чистых технологий в лесном секторе,
- создание механизмов финансирования устойчивого управления лесами,
- подготовка докладов и иных документов для Генеральной Ассамблеи ООН по проблеме устойчивого развития.

Межправительственный форум по лесам осуществляет названные виды деятельности через проведение ежегодно 4-х сессий и привлечение международных экспертов для работы в группах для рассмотрения отдельных вопросов лесной политики.

Во всех названных выше международных организациях, осуществляющих координацию лесной политики на глобальном уровне, участвуют представители Российской Федерации.

Активная деятельность в сфере глобализации лесной политики осуществляется на уровне отдельных регионов.

Показателен в этом плане опыт европейских стран, где, начиная с 1990 г., вопросы лесной политики решаются в рамках (мандате) Министерской Конференции по заповедным лесам стран Европы. Первая Конференция министров лесного хозяйства стран Европы была проведена в 1990 году в Страсбурге (Франция) и получила название Страсбургской.

На этой конференции была принята Декларация, в которой европейские страны выразили желание и готовность к сотрудничеству в области охраны лесов и устойчивого управления ими; к контролю за тем, как леса выполняют свои экологические, экономические и социальные функции.

Программа реализации решений Страсбургской конференции была выражена в шести резолюциях.

Сразу после завершения Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. европейские страны провели вторую Конференцию министров лесного хозяйства стран Европы в Хельсинки в июне 1993 г. Конференцией были приняты четыре резолюции, положившие начало Европейскому процессу по критериям и индикаторам для сохранения и устойчивого управления лесами Европы.

Этот процесс официально получил название Пан-европейского или Хельсинского процесса.

На конференции в Хельсинки было признано необходимым установить измеримые критерии и индикаторы для оценки того, насколько ко различные европейские страны продвигаются в направлении соблюдения ими принципов устойчивого развития лесного сектора и сохранения в лесах биологического разнообразия.

Список критериев и наиболее подходящих количественных индикаторов для устойчивого управления лесами в Европе был принят в июне 1994 года в Женеве на первой встрече экспертов по реализации решений, принятых на Хельсинской конференции.

В рамках Хельсинского процесса *устойчивое управление лесами на национальном уровне рассматривается через совокупность важных характеристик, оценивающих состояние лесных земель исходя из возможности при использовании последних получения необходимых обществу товаров и услуг.* Эти характеристики получили название *критериев*. Каждый критерий описывает различные аспекты устойчивости на уровне понятий.

Индикаторы представляют собой количественную меру критерия, что позволяет устанавливать происходящие изменения в состоянии лесных земель и демонстрируют, насколько эти изменения соответствуют поставленным целям.

- Некоторые из критериев, описывающих: политические инструменты, не поддаются количественному измерению, для этих целей используются описательные индикаторы с применением следующей классификации:

1. *Регламентирующие рамки*, куда входят юридические предписания (запрещения, разрешения и обязательства) в виде законов и постановлений.

2. *Институциональные механизмы*, включающие различные правовые и институциональные соглашения для решения обсуждаемых проблем.

3. *Материальные стимулы*, представляющие собой денежные перечисления со стороны государства в отношении некоторых форм экономической деятельности, осуществляемые взамен рыночных механизмов.

4. *Информационные средства*, основанные на вовлечении в процесс принятия решений информации, знаний, норм и морали.

Установленные в результате Хельсинского процесса критерии и индикаторы имеют следующие особенности: критерии одинаковы для всех европейских стран. Они основаны на научных данных, измеримы, не вызывают неоднозначного толкования, доступны общественности и открыты для дискуссии,

— все критерии обеспечены возможностью сбора данных для их оценки,

• критерии - вытекают из общих директив по устойчивому управлению лесами Европы и общих директив по сохранению биоразнообразия в лесах Европы,

перечень критериев охватывает все-основные аспекты проблемы-устойчивого управления лесами в Европе,

• индикаторы благодаря количественной мете превращают критерии в инструменты непосредственного действия и обеспечивают процесс составления отчетов на заслуживающем доверия международном уровне,

• количественные и описательные индикаторы являются взаимозависимыми и в их совокупности дают полную картину состояния лесов и управления ими в той или иной стране,

• установленный список индикаторов не является окончательным, по мере того, как будет накапливаться информация, характеризующая новые функции лесов, этот список будет расширяться.

Исходя из сказанного очевидно, что Хельсинский процесс по определению индикаторов и методов их исчисления является непрерывным. к установленному перечню будут добавляться новые индикаторы по мере получения новой научной информации и достижения общего согласия по этому вопросу. Ниже -приводятся критерии для оценки устойчивого управления в Европе с указанием количества индикаторов, принятые в 1994 году:

1.- Поддержание и надлежащее приумножение лесных ресурсов и их вклада в глобальный круговорот углерода (три индикатора)

2. Поддержание состояния и жизнеспособности лесных экосистем (четыре индикатора)

3. Поддержание и сохранение продуктивных функций леса (получение древесной и недревесной продукции) (три индикатора)

4. Поддержание, сохранение и соответствующее приумножение биологического разнообразия в лесных экосистемах (пять индикаторов)

5. Поддержание и надлежащее 'улучшение запитных (в особенности почвозапитных и водорегулирующих) функций при управлении лесами (два индикатора)

6. Поддержание других социально-экономических функций (три индикатора).

Третья пан-европейская конференция министров лесного хозяйства стран Европы состоялась в 1998 году в Лиссабоне. Эта конференция, подтвердив свою приверженность ранее принятым решениям, основное внимание уделила социально-экономическим компонентам устойчивого развития, в частности укреплению связи между лесным сектором и обществом, расширению диалога в этом направлении.

В апреле 2003 года в Вене состоялась 4-ая Конференция министров лесного хозяйства; где основное внимание было уделено вопросам защиты лесов от антропогенного и техногенного воздействия.

Наряду с названными выше инициативами общеевропейского масштаба, направленными на глобализацию лесной политики, на территории стран Европы осуществляется международное сотрудничество по отдельным регионам.

Страны Балтийского региона, начиная с 1998 года, реализуют совместную программу «Повестка дня на XXI век для Балтийского региона» («Балтика-21»), основной задачей которой является сдерживание развития в пределах экосистемной и ресурсной базы региона, включая лес как один из главных ресурсных компонентов.'

Страны северной Европы, включая Российскую Федерацию, успешно взаимодействуют в лесном секторе в рамках международной программы «Северное измерение» в регионе Баренцева моря.

В числе международных инициатив в области глобализации лесной политики, имеющих межрегиональный характер; следует отметить организацию и проведение целого ряда конференций и совещаний с участием стран, имеющих в своем распоряжении бореальные и умеренные леса, получивших название «Монреальский процесс» по названию города в Канаде, где этот процесс начался в 1993 году. Задачами Монреальского процесса стали:

- принятие согласованных понятий, - терминов, определений, принципов, критериев и индикаторов, организация работы по гибкой схеме в соответствии с графиком международных встреч представителей стран-участников,

- полная открытость процедур и результатов рабочих групп для других стран,
- вовлечение в переговорные процессы международных и неправительственных организаций.

Первым .. результатом деятельности стран-участников Монреальского процесса стало принятие списка критериев и индикаторов для сохранения и устойчивого управления умеренных и бореальных лесов. (1995 год).

При этом было достигнуто согласие по следующим позициям: 1. Подход к управлению лесами, отражаемый через критерии и индикаторы, основан на рассмотрении лесов как экосистем.

2. Информированность, осведомленность и активное участие общественности является обязательным условием для обеспечения устойчивого управления лесами.

3. Каждая страна уникальна в том, что касается количественных и качественных характеристик и описаний-принадлежащих ей лесов.

4. Поскольку существуют широкие различия между странами в отношении природных и социальных условий, конкретное применение и мониторинг критериев и индикаторов будет определяться национальной спецификой.

5. Мониторинг изменений индикаторов является обязательным для оценки тенденций в состоянии лесов на пути к их устойчивому управлению.

6. Критерии и индикаторы необходимо постоянно пересматривать и уточнять с учетом получаемых новых научных и практических знаний.

В ходе Монреальского процесса согласованы и даны следующие базовые определения:

критерий — категория условий или процессов, на основе которых может быть оценено устойчивое управление лесами,

индикатор — мера (измерение) той или иной стороны критерия.

Ниже приводятся критерии для сохранения и устойчивого управления умеренными и бореальными лесами, согласованные в ходе Монреальского процесса.

Критерий 1. Сохранение биологического разнообразия (4 индикатора)

Критерий 2. Поддержание продуктивной способности лесных экосистем (2 индикатора).

Критерий 3. Поддержание санитарного благополучия и жизнеспособности лесных экосистем (3 индикатора).

Критерий 4. Сохранение и поддержание почвенных и водных ресурсов (6 индикаторов).

Критерий 5. Поддержание вносимого лесом вклада в глобальный углеродный цикл (3 индикатора).

Критерий 6. Поддержание и приумножение комплексных социально-экономических польностей длительного характера с целью удовлетворения общественных нужд (19 индикаторов).

Критерий 7. Юридические, организационные и экономические рамки для сохранения и устойчивого управления лесами (20 описательных индикаторов).

Российская Федерация участвовавшая во всех названных выше международных процессах, формирующих глобальную лесную политику, взяла на себя соответствующие обязательства по устойчивому управлению лесами и эффективному ведению лесного хозяйства.

Эти обязательства должны быть реализованы, в первую очередь, в законодательных и нормативных актах, регламентирующих лесные отношения. Требование вести лесное хозяйство в Российской Федерации в соответствии с нормами международного права было закреплено статьей 3 Лесного кодекса 1997 года под названием «Лесное законодательство Российской Федерации и нормы международного права». Таким образом, Российская Федерация выразила готовность следовать нормам международного права и международным договорам в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, заявив следующее по тексту выше названной статьи: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Кодексом, применяются правила международного договора». К сожалению, названные положения о приоритетности норм международного права при реализации стратегии устойчивого управления лесами в Российской Федерации не содержатся в Лесном кодексе 2006 года, что может привести к конфликтным ситуациям в сфере международной торговли лесопродукцией и в сфере выполнения договоренностей, обусловленных Киотским протоколом, который ратифицирован Российской Федерацией в 2005 году.

Речь идет, в первую очередь, о развитии лесной сертификации как о международно признанном инструменте устойчивого управления лесами, основанном на выше изложенных критериях и индикаторах, позволяющих осуществлять на национальном и международном уровнях мониторинг за ведением лесного хозяйства и организацией использования лесов.

Ситуация с названным мониторингом осложняется еще и тем, что в условиях, когда полномочия по управлению лесами переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, существует реальная опасность потери экологических приоритетов при ведении лесного хозяйства в отдельных регионах.

Международный опыт свидетельствует, что децентрализация власти оправдана только в тех условиях, когда созданы действенные механизмы контроля за соблюдением норм и правил, установленных международными договорами и национальным лесным законодательством. Практически это означает необходимость учета международных обязательств Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов при создании и применении инструментов государственного управления лесами, предусмотренных Лесным кодексом в частности:

- лесным планом субъекта Российской Федерации,
- лесохозяйственным регламентом,
- проектом освоения лесов,
- государственной или муниципальной экспертизой проекта освоения лесов, государственной инвентаризацией лесов,
- государственным лесным реестром,
- государственным кадастровым учетом лесных участков, • государственным лесным контролем и надзором.

Контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации, наряду с политическими решениями по развитию лесного сектора должен стать одной из главнейших задач реализации национальной лесной политики

3. Национальная лесная политика Российской Федерации

Полтора десятилетия политических и экономических реформ в Российской Федерации показали, что лесной сектор экономики, включающий в себя лесное хозяйство и все отрасли и производства лесной промышленности, наиболее трудно и долго адаптируется к рыночным отношениям, не имея до настоящего времени стратегических целей для своего развития. Длительное время до 2002 года лесной сектор в отличие от других отраслей, использующих природные ресурсы, был вне сферы политических решений, принимаемых на уровне Президента и Правительства Российской Федерации. Такое «безразличие» со стороны федеральных органов исполнительной власти к развитию лесного сектора объяснялось следующими причинами:

1. Недостаточная востребованность лесных ресурсов в создании валового внутреннего продукта в сравнении с другими ресурсодобывающими отраслями; к числу которых относятся нефтяная и газовая промышленность, добыча черных и цветных металлов и другие, получившие приоритетное развитие;

Невостребованность лесных ресурсов национальной экономикой, в первую очередь, объясняется низким спросом на древесину и продукты ее переработки на внутреннем рынке, обусловленным крайне низким покупательной способностью населения, значительная часть которого живет за чертой бедности.

С экономической точки зрения продукты переработки древесины (строительные материалы, мебель, целлюлозно-бумажные товары) не являются приоритетными в формировании структуры повседневного спроса населения при его низких доходах в сравнении с отраслями, производящими продукты питания, одежду, обувь или предоставляющими услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства (электричество, тепло).

Производство продукции из древесины в значительной мере формируется под влиянием так называемого «отложенного на буду-

¹ Автор придерживается международно признанного определения совокупности отраслей лесной промышленности и лесного хозяйства как «лесного сектора». Термин «лесной комплекс» был введен во времена централизованно планируемой экономики в качестве объекта директивного планирования, обязавшего развивать лесную промышленность и лесное хозяйство в строго установленных пропорциях. «Исее» спроса, который может быть реализован населением только при наличии у него соответствующих доходов.

Лесной экспорт, несмотря на рост его объемов за последнее десятилетие преимущественно за счет круглого леса, оказался не в состоянии заместить резкое падение спроса на лесную продукцию на внутреннем рынке.

2. Сложившееся представление о лесе как о даровом благе ре, сурсы которого воспроизводятся путем использования естественных природных биологических процессов.

Такое представление о лесе, опасное по своим будущим последствиям, обусловлено, в первую очередь огромным ресурсным потенциалом (лесной площадью и растущим запасом), что до последнего времени создавало в обществе и у руководства страны иллюзию неограниченности ресурсов при любых формах хозяйствования в лесу. Изменить за короткий период времени потребительское отношение к лесу как даровому природному богатству оказалось невозможным.

3. Политическая и экономическая конфронтация лесного хозяйства и лесной промышленности на федеральном и региональном уровнях.

Эта конфронтация унаследована от прежней «советской» политической системы, где эти две сферы деятельности в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов были ведомственно разделены.

В процессе развития отношений между лесной промышленностью и лесным хозяйством можно выделить два этапа.

Первый этап охватывал, весь период времени «советской» экономики, когда приоритет в развитии лесного сектора был отдан отраслям лесной промышленности и выражался тем, что государство направляло, на развитие лесной промышленности значительные финансовые средства, особенно в сравнении с теми средствами которые получало лесное хозяйство.

Приоритетное развитие лесной промышленности было обусловлено теми задачами, которые она решала в то время:

- восстановление разрушенного войной народного хозяйства с поставкой необходимых для этой цели лесоматериалов

— пионерное освоение необжитых территорий в районах Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, получение конвертируемой иностранной валюты через развитие лесного экспорта.

Лесное хозяйство на этом этапе экстенсивного развития лесного сектора выступало в роли поставщика лесных ресурсов (древесины на корню), необходимых лесной промышленности, при отсутствии каких-либо значительных экологических ограничений на заготовку леса.

При этом древесные ресурсы предоставлялись в пользование лесной промышленности почти бесплатно, а само лесное хозяйство довольствовалось получением на цели воспроизводства, охраны и защиты лесов бюджетных средств, выделяемых по остаточному принципу;

На втором этапе развития лесного сектора в условиях переходной экономики, ситуация в отношениях лесной промышленности, лесного хозяйства радикально изменилась.

Лесная промышленность, будучи приватизированной, утратила: возможность иметь федеральный орган управления по аналогии с тем, каким было Министерство лесной промышленности в советское время, а, следовательно, рычаги влияния на государственную политику в лесном секторе.

Лесное хозяйство, которому были переданы функции государственного управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, сохранило для этих целей федеральный орган, на который была возложена ответственность за формирование государственной политики, включая подготовку лесного законодательства.

В сложившейся ситуации, когда приоритеты в управлении лесным сектором стали принадлежать лесному хозяйству, последнее взяло своего рода реванш и установило через лесное законодательство такие правила и процедуры организации лесопользования; которые стали действовать вопреки экономическим интересам лесной промышленности. Речь, в первую очередь, шла о сложных, длительных по времени бюрократических процедурах предоставления прав на пользование лесным фондом, основанных на его распределении органами государственной власти, а также о чрезмерно жестких правилах рубок леса.

Следствием такого рода неравноправных отношений лесной промышленности и лесного хозяйства стали продолжающиеся конфликтные ситуации в сфере использования лесов, финансовые злоупотребления, коррупция и также уход значительной части лесного бизнеса в теневую экономику.

Названные эти и другие причины длительное время оставляли лесной сектор без должного внимания со стороны государства, когда структурные и экономические реформы в лесном секторе по сути дела начались и закончились в начале 90-х годов приватизацией лесной промышленности и преобразованием в 1993 году лесхозов в государственных предприятий в государственные учреждения.

Следствием отсутствия целенаправленной государственной политики в лесном секторе стала утрата Российской Федерацией лидирующего положения на мировых лесных рынках, соответствующего тому потенциалу лесных ресурсов, которыми Россия обладает.

Занимая первое место по запасу древесины и лесной площади, Российская Федерация в начале XXI века оказалась на 8-ом месте по общему объему вырабатываемой из древесины продукции в стоимостном выражении, включая экспорт. Если рассматривать в качестве критерия эффективности использования лесов такой показатель как съем продукции в стоимостном выражении с м заготовленной древесины, то место, занимаемое Российской Федерацией находится на границе первой и второй сотни государств.

Низкая доходность лесного сектора обострила социальные проблемы как внутри него, так и в смежных сферах деятельности. А это, в свою очередь, явилось причиной криминализации лесных отношений, развития в больших объемах нелегальных лесозаготовок и нелегального оборота древесины.

Осознав названные отрицательные экономические, социальные и экологические последствия «невмешательства» государства в развитие лесного сектора, федеральный центр в 2002 году приступил к активным действиям по выработке долгосрочной стратегии развития лесного сектора. Начало этим действиям было положено при рассмотрении дел в лесном секторе на Президиуме Госсовета (совещательном органе при Президенте РФ, состоящем из руководителей исполнительной власти субъектов Федерации) 17 июня 2002 г. с последующим обсуждением этого вопроса на заседании Правительства РФ. Однако ожидания того, что Российская Федерация получит в результате названных действий стратегию развития лесного сектора в статусе национальной лесной политики, не оправдались. Правительство Российской Федерации не без влияния лоббистских отраслевых групп одобрило два документальные направления развития лесной промышленности (распоряжение Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 1540р).

2. Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы (распоряжение Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р).

Основные направления развития лесной промышленности определили цели и задачи развития этой отрасли для удовлетворения потребностей внутреннего рынка в лесобумажной продукции, увеличения ее экспорта, а также обеспечения устойчивого и эффективного развития отечественного лесопромышленного комплекса.

Основными целями развития лесной промышленности были признаны:

- полное удовлетворение потребностей внутреннего рынка в высококачественной и конкурентоспособной лесобумажной продукции российского производства,
- поэтапная интеграция России и мировой рынок лесобумажной продукции,
- рациональное и наиболее полное использование лесного потенциала страны за счет роста объемов производства продукции, повышения конкурентоспособности лесопромышленного производства, оптимизации его структуры, вовлечения в производство низкокачественной и лиственной древесины.

В качестве путей достижения названных целей были приняты:

- привлечение инвестиций для модернизации действующих производств, введения в действие новых мощностей и их эффективной эксплуатации,

- повышение производительности труда,
- укрепление позиций отечественных экспортеров лесобумажной продукции на традиционных экспортных рынках и освоение новых товарных рынков,
- проведение эффективной таможенно-тарифной политики, направленной на оптимизацию структуры экспорта, а также на защиту интересов отечественных производителей на российском рынке,
- повышение научно-технического потенциала отрасли, инновационной активности лесопромышленных организаций.

К числу приоритетных направлений развития лесной промышленности отнесены:

- опережающее развитие мощностей по глубокой переработке древесины (производство целлюлозно-бумажной продукции, фанеры, плит, мебели, изделий деревообработки), ориентация на экспорт продукции с высокой добавленной стоимостью,
- развитие отечественного лесного машиностроения,
- повышение эффективности использования сырья и топлива за счет введения в действие ресурсосберегающих технологий,
- совершенствование и развитие внешнеэкономической деятельности.

Наряду с приведенными выше рамочными условиями в совокупности цели, путей и приоритетов в основных направлениях развития лесной промышленности осуществлены прогнозы развития рынков лесобумажной продукции и роста ее объемов производства на среднесрочную перспективу.

Концепцией развития лесного хозяйства Российской Федерации в качестве его долгосрочной цели было принято «создание условий, обеспечивающих устойчивое управление лесами при соблюдении требований непрерывного, рационального и снисходительного пользования лесным фондом, повышение доходов от использования лесных ресурсов, своевременное и качественное воспроизводство лесов, сохранение их ресурсного, рекреационного, экологического потенциала и биологического разнообразия».

Однако изменившаяся в стране политическая ситуация, обусловленная новым распределением власти между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также принятие в конце 2006 г. нового лесного законодательства, сделали необходимым пересмотреть содержание Концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы. Это было сделано распоряжением Правительства Российской Федерации № 1305-р от 28.09.07.

Структурно измененная концепция развития лесного хозяйства состоит из 7 разделов:

1. *Введение*, определяющее положение лесного сектора в экономике- по результатам и ресурсам;

2. *Цели и задачи развития лесного хозяйства на 2007-2010 годы, этапы реализации Концепции.*

Развитие лесного хозяйства предусматривается в 2 этапа.

На первом этапе (2007 год) в Российской Федерации формируется система лесных отношений и управление лесами на принципиально новой правовой и организационной основе функционирования, характеризующейся дальнейшей децентрализацией управления лесами и повышением ответственности лесопользователей за сохранение и устойчивое развитие лесов, в том числе путем:

- передачи осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- передачи в собственность субъектов Российской Федерации имущества лесхозов и территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства;
- формирования в субъектах Российской Федерации уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющих переданные полномочия;
- создания новых территориальных единиц управления лесами-лесничеств и лесопарков.

а втором этапе (2008-2010 годы) признается необходимым осуществлять планомерное развитие лесного хозяйства на основе новой системы государственного управления лесами, внедрение достижений науки и техники, широкого использования геоинформационных систем и технологий (ГИС-технологий)-для обеспечения интенсивного комплексного использования лесных ресурсов при сохранении экологического и генетического потенциала лесов России.

3. *Основные направления развития лесного хозяйства Российской Федерации до 2010 года*

Эти направления следующие:

- повышение эффективности государственного управления; совершенствование организации использования лесов;
- совершенствование лесоустройства, учета лесных ресурсов и оценки лесов;
- совершенствование охраны и защиты лесов;
- развитие системы охраны лесов от пожаров;
- воспроизводство лесов и лесоразведение;
- научное и кадровое обеспечение.

4. *Экологическое значение лесов и необходимость сохранения их биоразнообразия;*

5. *Экономические и финансовые основы развития лесного хозяйства.*

В числе принципиально новых экономических и финансовых основ важной задачей признается разработка оптимальной государственной политики-ценообразования на используемые, лесные ресурсы, прежде всего-на древесину. Эта политика должна удовлетворять следующим целям-стимулировать устойчивое развитие отечественного производства по глубокой переработке древесины;

- обеспечивать покрытие расходов по воспроизводству вырубаемых насаждений;
- служить источником доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

6. *Участие в международном сотрудничестве в области лесного хозяйства.*

7. *Механизмы реализации Концепции и ожидаемые результаты.*

К Концепции прилагается план мероприятий по ее реализации на период до 2010 года.

Самым важным политическим решением в сфере развития лесных отношений следует признать принятие в конце 2006 года нового лесного законодательства, которое создало новый баланс власти в лесном секторе: и новые механизмы для частного-государственного партнерства в области использования и воспроизводства лесов.

Для того, чтобы положения нового лесного законодательства приобрели действенный характер, в течение 2007 г. были подготовлены:

- 26 актов, утвержденных на уровне Правительства Российской Федерации, разработчиками которых были Министерство природных ресурсов, Минэкономразвития, Минпромэнерго;

- 34 ведомственных акта, утвержденных Министерством природных ресурсов,

- 11 актов, утвержденных на уровне субъектов Российской Федерации.

Наряду с созданием нового правового поля для развития системы лесных отношений государство предприняло ряд шагов для защиты внутреннего рынка от вывоза на экспорт большого количества необработанной древесины (круглых лесоматериалов).

Постановлением Правительства Российской Федерации № 75 от 05.02.2007 г. введено поэтапное увеличение вывозных таможенных пошлин на отдельные виды необработанных лесоматериалов, составляющее по группам основных сортиментов:

- с 1 июля 2007 г. не менее 10 евро за 1 м³;
- с 1 апреля 2008 г. не менее 15 евро за 1 м³;
- с 1 января 2009 г. не менее 50 евро за 1 м³.

Как следствие сказанного размер пошлин, вводимых с:01:01:09: г'.., полностью запретит экспорт круглых лесоматериалов из Российской Федерации и остро поставит вопрос, как использовать на внутреннем рынке высокодокупаемые ресурсы круглого леса в объеме свыше, 50 млн.м³.

Последствия от такого рода «политических» решений не могут быть однозначными как по экономическим, так и по социальным результатам.

Для того чтобы политические решения в сфере государственного управления лесами и развития лесного сектора базировались на долгосрочной основе с учетом возможных экономических, экологических и социальных последствий, государство должно в соответствии со своими международными обязательствами создать национальную лесную политику в качестве политического документа:

- формирующего стратегические цели развития лесного сектора,
- устанавливающего экономические, экологические и социальные условия, необходимые для достижения этих целей;
- определяющего отраслевые и региональные приоритеты в развитии лесного сектора,
- предусматривающего поэтапность проведения мероприятий по реформированию прав собственности на лесные земли;
- создающего основы частно-государственного партнерства в лесном секторе в условиях, когда лесные ресурсы являются государственной собственностью, а экономические отношения являются рыночными,
- обеспечивающего политическими средствами устойчивое управление лесами на базе международно-признанных принципов.

При наличии такого рода политического документа развитие лесного сектора должно проходить при обязательном участии государства только в тех сферах, где это участие признается экономически целесообразным. При этом государство не должно вмешиваться административными мерами в сферу хозяйственного управления лесами, оставляя за собой в этой области только регулирующие функции.

Следуя международной практике, национальная лесная политика должна быть разработана на базе следующих принципов:

1. Политика должна представлять национальные цели в использовании и воспроизводстве лесов и не может быть ведомственным документом.

-* В 2009 году под влиянием кризиса и в силу других причин введение пошлин, намеченное с 01.01.09 г. временно отложено.

2. Политика должна быть рыночно ориентированной, т.е. ее основу должны составлять рыночные ценности и ценности демократического общества.

3. Политика должна устанавливать формы и степень участия государства в управлении лесными ресурсами и развитии лесного сектора.

4. Политика должна стать результатом демократических процедур ее формирования и утверждения. Цели лесной политики должны быть доступны для понимания как органам государственной власти, так и всему населению в той его части, кому не безразлична судьба лесов России. Для разработки национальной лесной политики целесообразно

изучить и критически оценить опыт зарубежных стран где лесной сектор имеет высокие приоритеты в развитии экономики и бывших стран с переходной экономикой которым удалось за короткие сроки создать рыночно ориентированные лесные отношения, производить конкурентоспособную на мировых лесных рынках продукцию, сба-

лansировав экономические экологически е и социальные цели развития лесного сектора.

С учетом зарубежного опыта можно рекомендовать следующие демократические процедуры разработки и принятия лесной политики применительно к политической системе Российской Федерации:

1. Учреждение Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, ответственного за подготовку проекта лесной политики. В качестве такого органа можно рассматривать Совет по развитию лесопромышленного комплекса при Правительстве РФ, созданный постановлением Правительства РФ № 895 от 18 декабря 2007 г.

Положение о Совете рассматривает его как «постоянно действующий совещательный орган, образованный в целях развития лесопромышленного комплекса РФ области развития лесопромышленного комплекса РФ рации».

Основными задачами Совета являются:

а) предварительное рассмотрение проектов законодательных и других нормативных правовых документов, связанных с вопросами организации лесопользования и развития лесопромышленного комплекса,

б) рассмотрение и подготовка предложений рекомендательного характера о привлечении инвестиций в развитие лесопромышленного комплекса развития научно-технического и инновационного потенциала, качественном изменении структуры экспорта лесобумажной продукции

в) анализ состояния лесопромышленного комплекса и перспектив его развития,

г) предварительное рассмотрение проектов стратегии развития лесопромышленного комплекса,

д) подготовка предложений о мерах государственной поддержки экспорта продукции переработки древесины с высокой добавленной стоимостью,

е) разработка мер направленных на ускорение модер лесной промышленности;

ж) подготовка предложений о создании вертикально интегрированных структур в лесопромышленном комплексе,

з) подготовка предложени о совершенствовании механизмов частно-государственного партнерства,

и) рассмотрение предложений о совершенствовании профессионального образования и подготовке кадров.

2. Создание федеральным органом исполнительной власти рабочей группы из числа политиков и экспертов для разработки проекта лесной политики с установлением рамочных условий (структура документа, сроки подготовки).

3. Подготовка рабочей группой в установленные сроки на базе широкой дискуссии текста документа представление его на рассмотрение федерального органа исполнительной власти.

4. Экспертиза проекта лесной политики федеральными органами: исполнительной власти субъектов Российской Федерации, международными организациями и отдельными лицами.

5. Представление доработанного с учетом экспертных оценок проекта документа в Правительство Российской Федерации.

6. Принятие лесной политики в качестве государственного акта.

Здесь возможны два варианта.

Первый — лесная политика в качестве нормативного политического акта принимается постановлением Правительства Российской Федерации.

Второй — лесная политика в качестве законодательного политического акта принимается Государственной Думой и Советом Федерации и подписывается Президентом.

В содержательном плане лесная политика должна выразить отношение государства (поэтому политика называется национальной) к стратегическим вопросам развития лесного сектора.

Вопросы, определяющие структуру лесной политики, должны быть следующие:

1. Развитие федеративных отношений и прав собственности на лесные земли на среднесрочную и долгосрочную перспективу с оценкой условий, которые необходимо создать для реформирования прав собственности и их практической реализации.

2. Направления институциональных преобразований в лесном секторе, определяющие отношения государства-с частным лесным бизнесом, а, в конечном счете, место и роль государства в развитии лесного сектора.

3. Условия доступа лесного бизнеса к лесным ресурсам и формы организации высокодоходного использования лесов,

4. Направления структурных реформ в лесопромышленном производстве и его отраслевые приоритеты,

5. Региональные приоритеты в размещении и развитии отраслей лесопромышленного производства.

6. Платежи за использование лесов и финансирование государственных и хозяйственных функций управления лесами, направления экологизации налоговой и финансовой системы в лесном секторе,

7. Поддержание экологических функций лесов (особо охраняемые территории, национальные парки, сохранение биоразнообразия, сертификация лесов),

8. Охрана окружающей природной среды и безотходные экологически чистые технологии в лесопромышленном производстве,

9. Социальные ориентиры в развитии лесного сектора,

10. Инвестиционные приоритеты и создание благоприятного инвестиционного климата,

11. Научное и кадровое обеспечение развития лесного сектора,

12. Направления развития лесного законодательства.

По своему содержанию лесная политика не должна подменять собой, ни лесное законодательство, ни федеральные-, целевые программы развития лесного сектора

Лесная политика формирует долговременные цели развития лесного сектора и пути их достижения.

Лесное законодательство устанавливает условия; необходимые для достижения принятых целей; что, в конечном счете сводится к созданию правил, по которым в лесном секторе действуют участники лесных отношений.

Таким образом принятие лесной политики должно опережать по времени разработку-и принятие лесного законодательства ^{х)} -:

Если принятые лесной политикой цели достигаются, лесное законодательство либо корректируется, либо заменяется новым..

Лесное законодательство (равно как и любое: другое) должно быть всегда «привязано». к целям развития; поэтому выбор стратегических целей имеет важнейшее и первостепенное значение для устойчивого развития лесного сектора.

Федеральные и региональные целевые программы в лесном секторе определяют собой конкретные мероприятия, направленные на достижение целей лесной политики. при условиях, созданных лесным законодательством.

Этим же целям должен быть подчинен и лесной план субъекта Российской Федерации, разрабатываемый в соответствии со статьей 86 Лесного кодекса.

Мероприятия в целевых программах и в лесном плане субъекта Российской Федерации должны: иметь конкретных исполнителей, установленные сроки и ожидаемые результаты. Взаимосвязь между лесной политикой, лесным законодательством, целевыми программами и структурами государственного управления лесами показана на рис.2.

Органы государственного управления лесами через условия, созданные лесным законодательством; осуществляют участие государства в достижении целей национальной лесной политики.

Международные обязательства Российской Федерации в - области устойчивого-управления лесами

Федеральные
и региональные целевые
программы развития
лесного сектора,
лесные планы субъектов
Российской Федерации

Политические решения
по развитию лесного
сектора ...

Органы
государственного
управления лесами
на федеральном
и региональном уровнях

" К сожалению, это условие не было соблюдено при принятии в 2006
году Лесного кодекса.

Контрольные вопросы

1. Какие экономические, экологические и социальные предпосылки перехода государств на модель устойчивого развития?
2. Дайте определение модели устойчивого развития
3. Какие мероприятия осуществлены Российской Федерацией в формировании национальной стратегии устойчивого развития?
На этапе формирования рыночных отношений в лесном секторе собственность на лесной фонд приобретает важнейшее политическое и экономическое значение, поскольку через права собственности реализуются экономические интересы государства, общества и лесопромышленного бизнеса.
Любая собственность является: трехмерной категорией, состоящей из трех компонентов (рис.3):
-: политического,
- юридического.(правового),
- экономического.
Какой из этих компонентов является преобладающим, зависит во многом от политической системы в государстве.
4. Какие условия обеспечивают устойчивое экономическое развитие?
5. Почему лес как природный ресурс является объектом для глобализации лесной политики?
6. Какие международные институты формируют глобальную лесную политику?
7. Назовите цели и содержание Хельсинского (Панъевропейского) процесса в лесной политике.
8. Что такое критерии и индикаторы устойчивого управления лесами по Хельсинскому и Монреальскому процессам?9.
Почему международные обязательства Российской Федерации в области устойчивого управления лесами являются приоритетными для формирования национальной лесной политики?

Собственность как политическая, экономическая и правовая категория

10. Назовите среднесрочные и долгосрочные цели развития лесной промышленности.
11. Как формулирует Концепция цели и задачи развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2007-2010 гг.?
12. Какие политические решения по развитию лесных отношений были приняты в 2006-2007 гг.?
Дайте определение лесной политики;
14. Какие принципы должны быть положены в основу разработки лесной политики?
15. Решение каких вопросов должно определять Рис. 3. Факторы, определяющие выбор формы собственности содержание лесной политики?
16. Как соотносятся между собой национальная лесная политика, лесное законодательство и целевые программы (планы) развития лесного сектора?

Глава 2. СОБСТВЕННОСТЬ НА ЗЕМЛИ ЛЕСНОГО ФОНДА. СИСТЕМЫ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В централизованно организованных условиях планируемой экономической системы и так называемых социалистических общественных отношений политический идеологизированный подход к правам собственности был преобладающим. Результатом такого подхода стало конституционное оформление на все средства производства, включая природные ресурсы, общенародной собственности. Именно общенародная собственность оказалась повинной в том, что прежняя экономическая система лишила-себя стимулов в развитии, основанных на конкуренции и на максимизации прибыли.

Игнорирование экономического содержания прав собственности в условиях, когда государство было монопольным собственником всех средств производства; привело к неудачам всех проведенных в бывшем СССР экономических реформ. Это были: экономическая реформа 60-ых годов; совершенствование хозяйственного механизма на рубеже 70 и 80-ых годов и перестройка экономических отношений в середине и концё 80-ых годов.

Политическая и социальная нормативная база

Экономическое содержание

Несмотря на то, что все эти реформы были направлены на достижение насущных и понятных обществу проблем (повышение:жизненного уровня населения, рост производительности-Груда, экономия материальных ресурсов и т.п.), они не принесли осязаемых результатов, поскольку в процессе реализации реформ отсутствовал их двигатель-экономический интерес, составляющий основу экономического содержания собственности'.

Экономическое содержание собственности определяется: 1. *Потребительной 'стоимостью блага* (вещей; ресурсов), проявляющейся в использовании его отдельных или всех свойств одновременно в интересах человека в условиях ограниченности благ, что заставляет людей оформлять юридически свои претензии на,определенную часть благ. Именно этот фактор обусловил появление и распространение частной собственности после распада первобытнообщинного строя, при котором права собственности ни на какие блага и ресурсы не. существовали..

Таким- образом появлению частной собственности на блага человечество обязано своей цивилизацией и тем уровнем жизни, который достигнут в настоящее время в развитых странах.

Если какие-либо ресурсы не ограничены или по техническим и организационным причинам нельзя закрепить права на их использование, то эти ресурсы остаются,вне,рамок собственности по экономическим причинам (например, собственность на атмосферный воздух).

2. *Ограниченностью природных ресурсов*, что играет, решающую роль при формировании прав на землю, леса и другие природные богатства.

Влияние этого фактора 'иллюстрируется соотношением земель, находящихся в частной и государственной собственности по отдельным странам: чем меньшими земельными ресурсами обладает страна; тем больше удельный вес частного землевладения;

3. *Стремлением получить максимальный доход* от обладания благами (вещами, ресурсами) с наименьшими ограничениями или при полном отсутствии последних.

Именно возможность получения чистого дохода с' единицы потребительной стоимости блага (например, с га лесных земель) является главным критерием для выбора формы собственности на благо при учете тех ограничений, которые накладываются -экологическими и социальными 'факторами.

Для того, чтобы на практике реализовать экономическое содержание собственности с учетом ограничений, накладываемых экологическими и социальными факторами, государство *создает правовую и нормативную базу*, закрепляющую юридически права собственности. В классическом определении собственности речь идет о ее следующих правах:

1. *Право владения*, означающее право исключительного физического контроля над благами (ресурсами).
2. *Право пользования*, означающее право применения всех полезных свойств блага (ресурса) для себя, для получения своего дохода.
3. *Право управления*, означающее право на обладание всеми результатами от,использования блага (ресурса).
4. *Право на доход*, означающее право на,обладание всеми результатами от использования блага (ресурса).
5. *Право суверена*, означающее право на принятие решений по отчуждению, потреблению, изменению или уничтожению,блага.
6. *Право на безопасность*, означающее право на. защиту от эксплуатации и от-вреда со стороны внешней-среды."
7. *Право на передачу благ в наследство*, означающее создание экономических условий (интереса) для-преемственности прав владения благом..
8. *Право на запрет использования* способом, наносящим вред внешней среде.:
9. *Право на ответственность* в виде взыскания, означающее возможность использования блага в уплату долга.
10. *Право на бессрочное обладание* благом.
11. *Право на остаточный характер*, означающее необходимость существования институтов власти и законодательных про.цедур обеспечивающих восстановление нарушенных прав и полномочий.

Приведенный набор в количестве 11 прав присущ только частной собственности на блага.

Эта собственность наиболее содержательна, ее права,наиболее разработаны в юридическом отношении, они на протяжении всей истории человеческой цивилизации, начиная. с Римского права, подвергались постоянному,улучшению, постоянным изменениям, главным образом через введение ограничений со стороны государства, учитывающих влияние экологических и социальных факторов.

Все остальные виды собственности (государственная, муниципальная, общинная), имеют меньше прав, чем частная. В них нет, например, такого права как право на передачу благ в наследство, что значительно обедняет экономическое содержание собственности.

Несмотря на то, что по своему экономическому содержанию частная собственность имеет неоспоримые преимущества в сравнении с другими

ругими видами собственности; ее практическое применение требует наличия соответствующих политических и социальных условий. *Политические и социальные условия*; определяющие выбор собственности на блага, определяются:

1. Историческими традициями общества в отношении его восприятия разных форм собственности, особенно, когда речь идет о собственности на природные блага, доступные для общего пользования (земля, лес, водные ресурсы).

Именно этим объясняются трудности с формированием общественного мнения в пользу введения института частной собственности на природные блага (в частности, на лес) в тех странах, которые длительное время имели политическую систему, законодательно запрещающую частную собственность на все виды благ.

Сказанное в полной мере относится к Российской Федерации, где до сих пор общественное мнение по отношению к собственности на природные блага находится под большим влиянием так называемых «левых» сил (коммунистов, социалистов и т.п.).

Формированию общественного мнения, отрицающего возможность появления частной собственности на природные блага, способствует низкий уровень доходов населения, которое вынуждено восполнять недостающие доходы использованием природных благ на --: бесплатной основе, включая имеющие место в природопользовании нелегальные виды деятельности (в частности, нелегальные рубки леса).

2. Политическим устройством государства, имея в виду институциональную организацию органов государственной власти..

Подход к формированию института собственности на природные блага имеет существенные различия у стран с федеративным устройством и у стран с унитарной системой государственной власти. Для государств с федеративным устройством существует объективная возможность разграничения государственной собственности на природные блага на два вида: собственность федерации и собственность территорий; образующих федерацию.

В этом случае вопрос выбора и разграничения государственной собственности носит преимущественно политический характер.

3. Наличием у государства институтов власти, способных управлять частной собственностью, охранять и защищать права частных собственников, стимулировать их экономические интересы.

Как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой; функционирование таких институтов государственной власти требует больших финансовых затрат и высококвалифицированного кадрового обеспечения.

4. Наличием в государстве групп населения, могущих претендовать на класс частных собственников с учетом их способности управлять благами, находящимися в частной собственности в условиях ограничений, установленных правовыми и нормативными актами.

С учетом изложенных выше компонентов, формирующих собственность, вполне объяснима ситуация, которая сложилась с установлением собственности на лесной фонд или земли лесного фонда в Российской Федерации, когда монопольным собственником лесного фонда является государство несмотря на то, что согласно статье 9 Конституции Российской Федерации *«земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности»*. Монополия государства на свою собственность (на лесные участки) закреплена статьей 8 Лесного кодекса, где сказано:

«Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.»

1. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.»

Таким образом, федеральная собственность на земли лесного фонда остается фактором, «цементирующим» единство территории Российской Федерации как федеративного государства и может противостоять сепаратистским устремлениям отдельных субъектов, если последние появятся. Такое политическое решение справедливо не только в отношении земель лесного фонда, но и других природных ресурсов.

Несмотря на то, что государственная собственность на природные ресурсы беднее по количеству реализуемых прав, имеется достаточно большое количество возможностей для того, чтобы права собственности эффективно работали на государство, принося ему максимальный доход.

Проиллюстрируем: такие возможности, анализируя права государственной собственности применительно к лесным ресурсам.

1. - Полнота прав пользования лесами..

-Под полнотой прав пользования понимается теперь, в которой собственник имеет право получать доход от использования лесных земель.

При государственной собственности на лесные земли в распределении прав пользования могут быть три варианта; при которых государство:

а) само пользуется всеми ресурсами,

: б) передает часть ресурсов в частное пользование, а другую часть оставляет для использования в общественных целях, в) передает все ресурсы в частное пользование.

.. В основу такого распределения прав должен быть положен критерий экономической эффективности, устанавливающий, в какой собственности тот или иной вид ресурсов может быть использован наиболее эффективно и наиболее надежно защищен; ..

Такой экономический подход к распределению прав пользования, лесом: объясняет сложившуюся в большинстве стран с государственной собственностью на лесные ресурсы практику концессионного (арендного) лесопользования, когда права на пользование древесиной государство предоставляет частному бизнесу, понимая, что только частный бизнес способен в условиях конкуренции обеспечить наиболее эффективное использование древесных ресурсов.

Вместе с тем в определенных условиях оставление недревесных ресурсов в государственной собственности может оказаться более целесообразным, когда эти ресурсы имеют высокую социальную значимость. Распределение прав пользования в условиях государственной собственности на лесные ресурсы имеет большие особенности в государствах с федеративным политическим устройством;

Такая возможность может быть предоставлена либо федерации, либо регионам, образующим федерацию. Теоретически возможен и такой вариант, когда права собственности на древесные ресурсы могут принадлежать регионам; а права собственности на пользование

животным миром, водными ресурсами, минеральными месторождениями на территории лесных земель принадлежать федерации. И в этом случае: выбор варианта распределения прав пользования должен иметь под собой экономические обоснования.

Распределение прав пользования лесными ресурсами по разным субъектам неизбежно порождает конфликты, которые отсутствуют, когда пользователем выступает одно лицо, способное: составить оптимальный баланс доходов и расходов по всем пользованиям на одной территории.

В основе конфликтов лежат различные: цели в использовании лесных ресурсов и методы их достижения. Так, промышленная компания, получившая права на заготовку древесины, стремясь к получению максимальной прибыли, будет безразлична к созданию благоприятных условий для обитания диких животных, к сохранению ландшафтов, имеющих большую рекреационную ценность, на той территории, где ведутся лесозаготовки.

И как следствие для достижения максимального эффекта при пользовании древесиной может быть утрачен эффект от использования других полезностей леса

Разрешение подобного рода конфликтов при распределении прав пользования лесными ресурсами возможно мерами государственного регулирования через лесное законодательство.

Другого рода конфликт при распределении прав пользования лесными ресурсами лежит в области различных подходов к оценке эффективности используемых ресурсов, когда одни ресурсы (древесина на корню) оцениваются по рыночной стоимости, другие (грибы, ягоды, рекреационные услуги) — предоставляются бесплатно и классифицируются как *неоцениваемые* полезности леса.

- Как и в случае с другими конфликтами разрешение данного конфликта возможно только на законодательной основе через систему ограничений при пользовании лесными ресурсами..

Таким образом полнота прав пользования даст множество решений в условиях государственной собственности на лес, имеющих самые разнообразные экономические и экологические последствия при использовании лесных ресурсов.

2. Сроки пользования лесными ресурсами

Под сроком понимается период времени, на который предоставлены права пользования благом (лесными ресурсами).

Если частная собственность основана на вечности прав пользования, то в условиях государственной собственности такие права могут предоставляться на ограниченное время через соглашения собственника (государства) с потенциальными пользователями. Срок предоставления прав на временное пользование благом должен определяться исключительно исходя из интересов двух сторон: государства, предоставляющего ресурсы во временное пользование, и пользователя, получающего временное право владельца в целях извлечения дохода.

Применительно к лесным ресурсам интересы двух названных сторон можно сформулировать следующим образом.

Держатель временных прав собственности (он же концессионер или арендатор) заинтересован в максимально большом сроке пользования лесными ресурсами, так как:

во-первых, у лесопользователя появляется гарантия стабильного обеспечения сырьем созданных производственных мощностей по: пе- '! реработке древесины, для которых характерны большие: вложения капитала,

во-вторых, у лесопользователя появляются возможности увели-'
чить в отделенной перспективе сырьевой потенциал за счет интенсификации лесохозяйственной деятельности (повышения продуктивности лесов), в то время как при коротких сроках пользования ресурсами интерес к проведению мероприятий по повышению продуктивности лесов отсутствует,
в-третьих, создаются условия для многоцелевого использования лесных ресурсов.

" Собственник (он же арендодатель) заинтересован с коротких сроках действия временных прав на пользование лесными ресурсами в: надежде найти через механизм рыночной конкуренции более эффективных пользователей, предлагающих более выгодные условия для: сделки.

В условиях, когда интересы сторон различны, решение должно быть компромиссным, но основанным на экономических расчетах и ' экономических аргументах.

Как правило, стартовый срок действия договора, на основании ' которого предоставляются временные права на пользование лесными ресурсами, должен быть не меньше срока окупаемости капитала, вкладываемого лесопользователем в создание производственной инфраструктуры, необходимой для эксплуатации лесных ресурсов (строительство дорог, складов, приобретение техники). Этот срок составляет в пределах: 15-25 лет.

Для того, чтобы за пределами этого срока интерес лесопользователя к доступу к лесным ресурсам не «ослабевал», в договоре устанавливаются условия и процедуры продления первоначального срока.

Таким условием должно быть выполнение лесопользователем возложенных на него обязательств по хозяйственному управлению лесными землями, включая мероприятия по воспроизводству, охране и защите лесов.

3. *Право на получение дохода.*

Приобретение прав пользования лесными ресурсами в рыночной экономике всегда обусловлено желанием владельца этих прав получить максимальный доход от деятельности по их использованию. Это в полной мере относится к держателям временных прав на пользование лесными ресурсами (арендаторам), которые приобретают временные права через договора аренды лесных участков, не руководствуясь при этом исключительно альтруистскими соображениями.

: Государство как собственник лесных земель имеет большие возможности для регулирования доходов держателей временных прав пользования лесными ресурсами (арендаторов) через:

- а) систему предпринимательских налогов (налог на добавленную стоимость, прибыль, имущество и другие),
- б) платежи за использование лесов,
- в) таможенные пошлины при экспорте лесной продукции, г) запретительные меры на поставку на экспорт или за пределы района круглых лесоматериалов,
- д) ужесточение правил эксплуатации лесных ресурсов в целях соблюдения экологических требований, что приведет к росту затрат на лесозаготовках,
- е) -введение сертификации лесов с возложением возникающих при этом дополнительных затрат на лесопользователей.

Вводя эти или другие механизмы, ограничивающие доход держателей временных прав, государство должно помнить, что если этот доход будет доведен до нуля, то отношения собственности перестают функционировать в качестве экономической системы.

Исходя из сказанного, любое реформирование прав собственности предполагает оценку последствий, связанных с получением дохода держателем временных прав пользования лесными ресурсами.

4. *Возможность передачи прав собственности.*

Возможностью передачи прав собственности называется возможность для нее быть купленной, проданной или переданной кому-нибудь еще.

Такие возможности в полном объеме существуют у частной собственности. Что касается государственной собственности на лесные, земли,

то здесь государство вправе накладывать ограничения на передачу лесов из своей собственности в другие, руководствуясь экономическими, социальными и экологическими соображениями. Эти ограничения вступают в противоречие с экономическим содержанием собственности.

В тех случаях, когда собственностью является абсолютно непередаваемой (ее нельзя ни купить, ни продать) на носитель собственности: сти (лесные земли) нельзя установить рыночные цены, а следовательно, но; лесные земли выводятся из экономического оборота. ~ ~

Отсутствие возможностей для определения рыночной цены лесной земли затрудняет принятие решений по ее эффективному использованию в других направлениях. Это правило необходимо помнить, когда законодательство вводит ограничения на куплю-продажу лесных земель, лесных ресурсов, имеющих многоцелевое назначение.

Экономическая эффективность многоцелевого использования лесных ресурсов обеспечивается лишь тогда, когда права собственности размещены по отдельным пользователям таким образом, что каждый из них извлекает в силу профессионального умения наибольшую выгоду от обладания правами на пользование отдельным элементом леса, отдельной его полезностью (заготовкой древесины, сбором дикорастущих ягод и грибов, оказанием рекреационных услуг); Руководствуясь этим правилом, вряд ли целесообразно передавать права пользования рекреационными ресурсами леса лесозаготовительной компании, не располагающей квалифицированными кадрами для извлечения дохода от оказания рекреационных услуг. ~

Размещение прав собственности по отдельным пользователям называется делимостью собственности. Лесные ресурсы при многоцелевом использовании являются объектом с делимыми правами собственности. При этом делении прав собственности может быть осуществлено двумя вариантами.

По первому варианту государство предоставляет права пользования отдельными видами ресурсов разным пользователям (юридическим и физическим лицам): Одно разрешение может быть выдано для заготовки древесины, другое — для сбора ягод и грибов, третье — для ведения охотничьего хозяйства и т.п. Таким образом государство делит свою собственность по отдельным элементам — видам пользования. При таком делении прав собственности неизбежно возникает сложная проблема взаимодействия разных пользователей на

По второму варианту права на пользование лесным участком передаются одному пользователю для заготовки древесины, а тот, в свою очередь, находит юридических или физических лиц, которые способны эффективно извлечь доход от использования других компонентов леса (охота, лесной туризм, заготовка грибов и т.п.). В этом случае экономические отношения между пользователями радикально изменяются, лесозаготовитель будет не только не противодействовать осуществлению других пользований, но и создавать благоприятные условия для осуществления последних.

Как и в случае с ранее рассмотренными характеристиками прав собственности, решение о делимости прав собственности на лесные ресурсы и о возможности передачи этих прав должно приниматься с учетом лесного дохода, получаемого с га лесной площади или с единицы лесных ресурсов.

5. Ограничения доступа к правам собственности

Ограничение доступа определяет степень, с которой держатель прав собственности провозглашает свои права на нее, исключая тем самым участие других.

Способность исключать третьих лиц при использовании прав собственности является фундаментальным положением экономического содержания собственности. Аксиомой принятия решений в рыночной экономике является правило, согласно которому, чем больше юридических и физических лиц допускается к реализации прав собственности, тем она (собственность) используется менее эффективно. И в этой связи преимущества опять остаются за частной собственностью, где все решения принимает частный лесовладелец.

6. Степень исключительности владения и пользования благом (ресурсами)

Приведенные выше пять характеристик прав собственности могут варьировать в широких пределах: от полной принадлежности всех прав одному собственнику (частное владение), до полного отсутствия прав, как это было при первобытнообщинном строе и как было обещано идеологами коммунистической формации.

Такое варьирование определяет собой степень исключительности каждого лесного владения, для которого будет характерна своя совокупность прав пользования лесными ресурсами. В практическом плане этот вывод означает необходимость иметь многообразие форм владения и пользования лесными ресурсами, находящимися в государственной собственности.

Различия в формах владения и пользования лесными ресурсами находят свое выражение в содержании договоров, на основании которых государство предоставляет временные права пользователям.

Механизм варьирования характеристик прав владения и пользования лесными ресурсами, находящимися в государственной собственности показан на рис. 4.

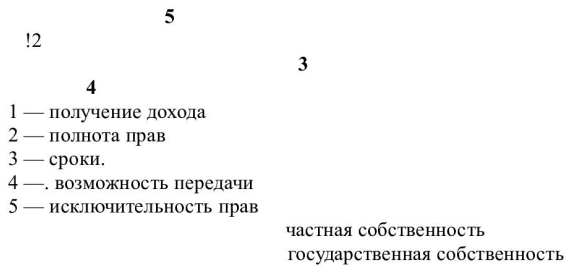


Рис. 4. Механизм формирования прав владения и пользования лесными ресурсами, находящимися в государственной собственности

Каждый луч диаграммы подразумевает отдельную характеристику прав собственности, например, получение дохода, сроки прав, и т.п. Характеристика может возрастать от нуля (начало луча) до максимального возможного значения (вершина луча). Например, срок прав может меняться в пределах от очень короткого (до года) до бесконечного (вечные права), "право на получение дохода может-либо вообще не давать дохода собственнику, либо гарантировать ему доход в размере потенциальной ренты; передача прав может находиться в пределах от абсолютной непередаваемости до полной свободы в передаче и делении прав;

На рис.4. окружность; соединяющая точки с максимальными значениями-прав, характеризует собой частную собственность.

Пунктирные линии внутри окружности показывают 'собственность с усеченными экономическими характеристиками, что характерно для различных форм государственной собственности на лес.

Формирование прав государственной собственности всегда более сложно в государствах с федеративным устройством в сравнении с унитарными государствами; о чем свидетельствует опыт реализации принципов федерализма в управлении лесами в Российской Федерации как политической основы децентрализации лесоуправления.

2.2. Зарубежный опыт формирования лесных-отношений при разных формах собственности на лесные земли

Собственность на лесные земли является главным фактором, формирующим систему лесных отношений, составными элементами которой являются:

1. Органы государственной власти, выполняющие функции государственного управления лесами,

2. Хозяйствующие субъекты, ведущие в лесу предпринимательскую деятельность, включая лесное хозяйство в понимании последнего как комплекса работ по воспроизводству, охране и защите лесов,

3. Финансовые потоки, определяемые доходами и затратами при использовании и воспроизводстве лесов.

С учетом сказанного в зарубежной практике использования и воспроизводства лесов сформировались три системы лесных отношений, основанных на:

1. Управлении лесами, находящимися в государственной собственности в странах с федеративным устройством,

2. Управление лесами, находящимися в государственной собственности в странах с унитарным политическим устройством,

3. Частном лесовладении.

Ниже рассматривается опыт применения названных систем.

2.2.1. Система лесных отношений в условиях государственной собственности, на лесные земли в США и Канаде

Леса, находящиеся в собственности государства, занимают около 70% покрытых лесной растительностью земель. Они расположены в странах СНГ, Канаде, Новой Зеландии (бореальные и умеренные леса), странах Латинской Америки, Африки и Юго-Восточной Азии (тропические леса).

В Европе (за исключением стран СНГ) и США удельный вес государственных лесов невелик, основная часть лесных земель находится здесь в частной собственности.

Рассмотрим системы лесных отношений, при которых реализуются права государственной собственности на лес в двух странах: США и Канаде.

США и Канада пришли к существующим в настоящее время формам собственности на лес по-разному в силу исторически различных условий становления их государственности.

Колонизация земель, осуществленная в США в XVIII и XIX веках, привела к тому, что к концу XIX века почти все земли, включая лесные, оказались в частной собственности, при этом лесные ресурсы, на больших территориях были хищнически уничтожены по двум причинам:

— удовлетворение быстро растущего спроса на древесину для осуществляемой высокими темпами урбанизации (строительство городов),

— вытеснение коренного населения (индейцев) с территорий, где оно проживало и для которого леса были основным убежищем и источником пропитания.

Именно уничтожение девственных лесов, их неконтролируемое использование остро поставило перед федеральным правительством США в конце XIX века задачу изменить существующее положение. Решение было найдено, согласно которому государство было вынуждено учредить статус лесов, находящихся в государственной собственности (федеральной и собственности штатов). Для управления лесами, находящимися в федеральной собственности, была в 1892 г. создана Федеральная лесная служба.

Государственные леса были выкуплены у частных лесовладельцев и специальным законом распределены по двум формам собственности:

- федеральной;

- собственности штатов как субъектов американской федерации.

Таким образом США нашли и практически реализовали "свой путь" балансирования экономических и политических интересов федерации и ее субъектов (штатов) в управлении лесными ресурсами через выделение в их составе федеральных и региональных объектов. Только через управление федеральными объектами, к которым наряду с частью природных ресурсов относятся часть автомобильных дорог, железнодорожный

транспорт, средства связи другие виды федеральной собственности, в США реализуется федеральная политика без вмешательства в управление той собственностью, которая принадлежит штатам.

Жесткое законодательное разграничение прав собственности на федеральные леса и на леса, находящиеся в собственности штатов, есть политическая и экономическая основа лесной политики в США, которая не претерпела радикальных изменений за прошедшее столетие.

Федеральное лесное законодательство регулирует лесные отношения только на землях, находящихся в федеральной собственности, оно не применяется для регулирования лесных отношений в лесах, являющихся собственностью штатов, и к частным лесам где действуют другие правовые нормы

в США

США по состоянию на 2005 г. в федеральной собственности находились леса, составляющие 18% от общего запаса всех лесов, штатам соответственно принадлежали леса с запасом 14%; Остальные лесные земли в США составляют частную собственность компаний, юридических и физических лиц (более 6 млн. частных лесовладельцев);

Управление федеральными лесами осуществляется по 4-ех уровневой системе. На верхнем правительственном уровне функции управления принадлежат лесной службе США, входящей в состав департамента сельского хозяйства. Для оперативного принятия и реализации решений все федеральные лесные земли разделены на территории и районы.

Границы этих образований установлены исключительно в интересах управления лесами, они не совпадают ни с границами штатов, ни с границами муниципальных образований, образующих штат.

В США управление федеральными лесами осуществляется на 9 территориях, образованных по сходству климатических, лесоводственных и экологических условий.

Управление лесами на территории реализуется через следующие функции:

- многоцелевое среднесрочное и долгосрочное планирование;
- принятие решений по предотвращению лесных пожаров и борьбе с ними;
- лесоустройство;
- организация рекреационного лесопользования;
- организация борьбы с лесными вредителями;
- инженерное обеспечение лесных земель (строительство 'дорог', мостов и т.п.).

На третьем (сверху) уровне управления образованы 156 лесных районов, осуществляющих основную организационную работу по управлению федеральными лесами.

Администрация лесных районов:

- продает эксплуатационные насаждения на торфяных аукционах лесопользователям,
- устанавливает-размеры попенной платы,
- собирает платежи за лесные ресурсы, организует и финансирует выполнение лесохозяйственных работ через систему контрактов, заключаемых с предпринимательскими структурами,
- проводит мероприятия по сохранению и регулированию численности диких животных,
- взаимодействует с местным населением по всем вопросам,

связанным с использованием и воспроизводством лесных ресурсов.

Штат администрации лесного района комплектуется (на конкурсной и контрактной основе)

тной основе) специалистами под выполнение определенных программ, таких как:

- организация пользования лесными ресурсами;
 - предупреждение лесных пожаров и борьба с ними;
 - лесовосстановление и лесовыращивание;
 - организация рекреационного пользования;
 - управление животным миром,
- инженерное обеспечение.

Руководители программ являются по должности заместителями руководителя администрации лесного района.

На четвертом уровне управления деятельность федеральной службы сводится в основном к контролю за реализацией принятых на верхних уровнях решений.

Нормативные акты, принимаемые на верхних уровнях управления, обязательны для исполнения на нижестоящих уровнях в системе лесной службы США, но эти акты не используются для управления частными лесами и лесами, находящимися в собственности штатов, для этих лесов федеральные нормы и правовые акты могут быть только рекомендациями.

Лесная служба США осуществляет большую научно-исследовательскую работу в области воспроизводства, охраны и защиты лесов, а также в области применения лесоматериалов.

Результаты научных исследований (годовой объем их финансирования за счет федерального бюджета составляет около 2 млрд. долларов) являются достоянием всех организаций, расположенных в США и за их пределами; при этом результаты научных разработок используются бесплатно как частными лесовладельцами, так и органами управления лесами штатов.

Из сказанного очевидно, что научная политика является одним из важнейших направлений воздействия федеральных органов власти на формирование и принятие решений по использованию и воспроизводству лесных ресурсов независимо от того, в какой собственности они находятся.

Леса, находящиеся в собственности штатов; управляются, как правило, департаментами природных ресурсов и охраны окружающей среды, входящими в правительство штатов. В составе департаментов созданы специальные подразделения по управлению лесами.

Штат этих подразделений и распределение функций управления по уровням формируются по тем же принципам, какие используются при управлении федеральными лесами. Специалисты, занятые управлением государственными лесами как федеральными, так и в собственности штатов имеют статус государственных служащих (в первом случае - федеральных; во втором - штатов); им (служащим) запрещено законодательством заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью.

Никаких совместных решений федеральных органов и органов власти штатов по управлению лесами не принимается ввиду их ан Неконституционности, соответственно нет и совместной ответственности за состояние лесных ресурсов.

Федеральное правительство, отвечает только за состояние лесов на федеральных землях, правительство штатов - за состояние лесов, находящихся в их собственности, частный лесовладелец — за состояние лесов, принадлежащих ему на правах частной собственности.

Таким образом обществу на "конкурентной основе" представляется возможность оценить, в условиях какой собственности ее права реализуются с наибольшей эффективностью (через доходность пользования и состояние лесов).

Как в условиях федеральной собственности на леса, так и собственности штатов, часть прав передается на короткий срок лесопользователям.

Формой такой:передачи прав выступают договора краткосрочного пользования, реализуемые на торгах (аукционах).

Сторонами краткосрочных договорных отношений выступают органы государственного управления лесами: и-лесопользователи. Никакие': третьи лица к этим отношениям не допускаются. Передача прав на пользование лесом на короткие сроки через аукционы объясняется исключительно стремлением повысить доходность в условиях высокой конкуренции пользователей, обусловленной; .транспортной: доступностью.всех лесных массивов и развитой социально-бытовой: инфраструктурой в местах заготовки древесины.

Доходы *от* пользования государственными лесами в виде попенной платы, устанавливаемой исключительно по условиям аукционов, поступают.в бюджетную систему (федеральную или штатов),. в зави-:, симости от того, в какой собственности находятся леса. При этом:: часть-поступающих доходов через.утверждение сметы расходов оста-:, ется на тех уровнях управления лесами, где эти средства используют-. сядля финансирования лесохозяйственной деятельности.

Все лесохозяйственные работы выполняются исключительно на ' контрактной основе частными коммерческими организациями, полу-;' чившими право через конкурсные процедуры выполнять эти работы.

Право на выполнение лесохозяйственных работ может быть либо ': составной частью контракта на краткосрочное пользование, либо ' предоставлено специальным контрактом. Такие решения являются, исключительно результатом конкурсных процедур, где права на хозяйственную деятельность получает тот, кто выполнит ее дешевле и качественнее.

Доступ населения к государственным федеральным лесам и лесам штатов свободен и бесплатен, если речь идет о посещении лесов населением в целях рекреации, а также для сбора дикорастущих грибов и ягод (в установленные сроки и по установленным правилам). Если государство предоставляет специальные услуги по лесной рекреации (строительство лесных домиков, заготовка дров и т.п.), то эти услуги оплачиваются населением.

Таким образом в государственных лесах успешно реализуются социальные функции, приобретающие все большую значимость в условиях урбанизации-общества и роста доходов населения.

Таким образом, в США баланс интересов государства и общества при управлении государственными лесами найден не через **механизм совместного ведения и делегирование полномочий, а через законодательное 'разграничение объектов собственности - лесных земель, что соответствует содержанию прав собственности в ры= ночной экономике.**

Подход к управлению природными ресурсами в Канаде обусловлен другими политическими и экономическими факторами, а именно более поздней (в сравнении с США) колонизацией земель; расположенных в менее благоприятных климатических условиях, низкой плотностью населения, приобретением государственности в период, когда идеи и принципы частной собственности перестали быть преобладающими в общественном сознании. Именно этим объясняется незначительный удельный вес лесных земель, находящихся в частной собственности (около 5%).

Конституционным актом 1982 г. все природные ресурсы страны (за небольшим исключением), в том числе лесные переданы под юрисдикцию или в собственность провинций. Практически это означает

7

что права собственности на лесные ресурсы устанавливаются и реализуются законодательством провинций через структуры государственного управления, образуемые в составе органов законодательной и исполнительной. власти.

Каждая провинция (а их 11) принимает свой законодательный акт, который регламентирует:

- структуру органов управления лесами и их функции;
- формы отношений с лесопользователями;
- формы взаимодействия органов государственного управления с местным населением;
экономические и финансовые отношения, включая принципы и методы определения платежей за лесные ресурсы.

Федеральное правительство Канады имеет под своей юрисдикцией только 11% продуктивных лесных земель, включая леса двух федеральных территорий на севере, национальные парки, территории, контролируемые управлением национальной безопасности; индейские резервации.

На федеральном уровне отсутствуют какие-либо законодательные акты, регулирующие отношения при использовании и воспроизводстве лесов. Каждая провинция устанавливает свою структуру органов власти для управления лесами.

В многолесных провинциях (например, Британская Колумбия) для реализации прав государственной собственности на леса в составе правительства образовано Министерство лесов и пастбищ, которое принадлежит, основные распорядительные функции. В других провинциях (например, в Онтарио), где влияние этого сектора на экономику не столь значительно, управление лесами осуществляют: Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, в составе которых создаются лесные департаменты. И в первом, и во втором случаях реализующие основные права государственной собственности, централизованы на уровне министерства. Только министр имеет право подписывать лицензии на долгосрочное пользование лесными ресурсами при аренде лесных территорий или продлевать сроки их действия, только министр своим решением устанавливает размеры арендной (попенной) платы и других лесных платежей. *Министр в соответствии с законодательством провинции обязан ежегодно по установленной форме представлять парламенту доклад о состоянии лесных ресурсов; по качеству этого доклада оценивается деятельность всей государственной системы управления лесами и выносится решение о финансировании затрат из бюджета провинции.*

Централизация прав распоряжения лесными ресурсами имеет целью:

— принимать обоснованные квалифицированные решения с привлечением опытных специалистов и большого объема необходимой информации (что нельзя сделать; принимая решения на нижних уровнях управления);

: — избежать финансовых злоупотреблений (коррупция чиновников и т.п.); для которых создаются условия при любых формах распределения прав на управление государственной собственностью, даже при передаче последней во временное пользование.

Права государственной собственности провинции реализуют через нижестоящие структуры управления, представленные лесными округами (в многолесных провинциях) и лесными районами. Выделение границ лесных округов и районов выполнено исключительно в целях создания удобства в управлении лесами с учетом географического, климатического, экологического и лесорастительного районирования, а также интенсивности лесопользования; границы лесных округов и районов не совпадают с административными границами муниципальных образований.

Поскольку лесные земли являются собственностью провинции, муниципальные власти не имеют никаких прав на принятие решений при использовании и воспроизводстве лесных ресурсов ни в форме прямых распоряжений, ни в форме участия в их принятии. На уровне округов: основной задачей органов управления

лесами является составление среднесрочных и долгосрочных планов, использования и воспроизводства лесов с участием местного населения. Управление лесного округа наряду с составлением планов выдает лицензии на пользование лесными ресурсами в форме долгосрочных, соглашений.

На уровне лесных районов осуществляется основная организационная работа с лесопользователями, проводится контроль за их деятельностью по заготовке древесины, естественному и искусственному восстановлению лесов, их защите от пожаров и вредителей. Если при контроле обнаруживаются нарушения лесного законодательства, администрация лесного района ведет судебные и арбитражные разбирательства.

Работа с местным населением при принятии решений по использованию лесов является очень ответственным видом деятельности государственных органов управления лесами на районном уровне. Ни одно решение по использованию лесных ресурсов не может быть реализовано без согласия на это местного населения; процедура получения таких "согласий" юридически разработана и широко применяется на практике. В основе привлечения местного населения к принятию решений, к составлению среднесрочных и долгосрочных планов с его участием лежит информация населения через газеты, радио и телевидение, а также "быстрая" реакция органов управления на любые предложения местных жителей.

В ведении государственной системы управления лесами провинций находятся лесозащитные организации, подразделения по предупреждению лесных пожаров и борьбе с ними, научно-исследовательские и учебные заведения. Ранее в этой системе находились и

питомники, однако практика последних лет показала более высокую их эффективность в условиях частного предпринимательства. Для осуществления лесных -пользований органы государственного-управления лесами передают на договорной основе права собственности. на лесозэксплуатацию в форме лицензий. Объектом сделки при этом являются только лесные ресурсы (преимущественно древесина на корню);лесные земли остаются в собственности провинций:

: Лицензированию лесных ресурсов, которое в русском переводе получило не совсем корректное название ."аренда лесных ресурсов", представляет собой передачу прав на пользование на длительные сроки.

Необходимость передачи прав собственности лесопользователям объясняется тем, что в провинциях Канады в отличие от Европейских стран и штатов США эксплуатируются мало освоенные таежные леса и конкуренция пользователей за право эксплуатации таких ресурсов не столь велика.

В условиях эксплуатации лесных ресурсов на неосвоенных территориях на пользователей ложатся большие.дополнительные расходы, обусловленные привлечением инвестиций на строительство дорог и.создание социально-бытовой инфраструктуры..Следовательно,"долговременные инвестиционные программы для целей окупаемости, затрат должны иметь гарантию использования лесных ресурсов.на-длительный период времени, что и--определяет необходимость передачи прав собственности через долгосрочные договора (лицензии).

Лицензия, практикуемая во всех провинциях Канады, представляет собой договор со взаимными обязательствами, заключаемый органами управления лесами (как правило, на уровне"министерства) и лесопользователем. Во всех случаях вся ответственность за лесовосстановление на вырубаемых площадях возлагается на пользователей; последние, в свою очередь, могут выполнять лесовосстановительные работы: сами, либо привлекать для этих целей на контрактной основе специализированные компании или просто сезонных рабочих.

В зависимости от "набора" прав и обязательств обоими сторонами- в провинциях Канады имеется большое количество видов лицензий (свыше 30).

Финансирование лесохозяйственной деятельности в провинциях Канады осуществляется за счет лесного дохода,.образующегося за счет платежей'за пользование лесными ресурсами; В ряде провинции для целей финансирования образуются специальные целевые фонды за счет части попенной платы;.централизованной в этих фондах.

Весь объем лесохозяйственных работ выполняют-лесопользователи в соответствии с заключенными'соглашениями (лицензиями). Какие-либо коммерческие организации к данной деятельности не привлекаются.

Суммируя сказанное отметим, что в Кёнаде опыт реализации прав государственной собственности на леса основан на пяти. принципах:

Первый. Разделении лесных земель по видам:собственности (федеральной и собственно территорий, образующих федерацию), что исключает возможность для-совместного управления лесами или привлечения для этих целей органов власти муниципальных образований

Второй. Государство как собственник не занимается в своих лесах какими-либо видами хозяйственной деятельности (за исключением борьбы со.стихийными бедствиями), передавая права на ведение этой деятельности частному лесному бизнесу через обязательные конкурсные процедуры.

Третий. Объектом для передачи прав во временное пользование являются только древесные ресурсы (древесина на корню); Лесные земли остаются собственностью государства при любых видах сделок на продажу древесных ресурсов.

Четвертый. Доступ населения к государственным .. лесам. является свободным и бесплатным, когда речь идет о реализации социальных функций лесов.

Пятый. Местное население, общественные организации имеют большие возможности для управления лесами через постоянный диалог с органами государственной власти, осуществляющими лесную политику.

Рассмотрим более подробно систему лесных отношений на примере самой большой по величине лесной площади и по объему лесозаготовок провинции Британская Колумбия.

Лесная площадь Британской Колумбии составляет 95 млн.га со следующим распределением по видам собственности (в %):

- федеральные лесные земли - 1,
- частные леса - 4,
- лесные земли в собственности провинции — 95.

Основные показатели лесного сектора провинции следующие:

- ' годовой объем заготовки древесины - 84 млн.м',
- занятость населения (прямая) - 79700 человек,
- косвенная занятость населения - 124300 человек,.. - удельный вес в валовом продукте.- 7,6%;

- лесной доход в виде попенной платы - 1 млрд. канадских долларов,

— стоимость экспорта лесной продукции - 14,1 млрд. канадских долларов. Эксплуатационные леса в составе лесных земель составляют 59 млн.га

Лесная политика Британской Колумбии основана на концессионной модели лесопользования и регулируется лесным законодательством, нормативами и двухсторонними договорами, заключаемыми между органами государственной власти и бизнес-структурами.

Управление лесами осуществляет Министерство лесов и пастбищ, которое с момента основания отрасли в 1912 году продолжает защищать интересы государства в использовании лесов и пастбищ провинции.

Лесная служба ответственна за управление 47 млн.га лесной, земли и в доп. в выполнении к этому предоставляет услуги по защите лесов от пожаров на площади 84 млн.га.

Министерство лесов и пастбищ создало децентрализованную структуру управления, когда основной штат сотрудников находится на нижних уровнях, приближен к клиентам, которых они обслуживают.

Центральный аппарат Министерства расположен в Виктории (столице Британской Колумбии) и включает следующие подразделения:

- департамент корпоративной политики и управления,
- департамент оперативной деятельности (включая защиту от пожаров),
- департамент по управлению лесами.
- департамент лесных владений и доходов,
- департамент продаж древесины на корню.

Функциями центрального аппарата являются - законодательство, регулирование, разработка лесной политики и программ, а также руководство работой структур в округах и районах.

Департамент по управлению лесами включает отдел по ведению лесного хозяйства, научно-исследовательский отдел, отдел анализа, отдел ухода за лесом.

В департаменте владений и доходов имеются отдел экономики и торговли, отдел доходов, отдел владений и инженерного обеспечения, отдел по делам национальных меньшинств.

Департамент оперативной деятельности включает отдел правоприменения и отвечает за защиту лесов от пожаров и за проведение полевых работ.

Департамент корпоративной политики и управления отвечает за координацию и развитие лесной Политики в области финансов, кадров, информационных технологий, а также за стратегическую политику и законодательство.

Управление лесами на среднем уровне осуществляют три округа, администрация которых ответственна за реализацию политики и программ и за непосредственное руководство деятельностью структур в лесных районах.

Каждый округ состоит из: районов, которые являются главными оперативными подразделениями Министерства (всего 29 районов). Районы непосредственно реализуют политику и программы и предоставляют услуги на местном уровне.

Развитие системы лесных отношений в Британской Колумбии имеет 4.этапа:

1; До 1912 — период пионерного освоения ресурсов,2; 1912-1947 - период развития ресурсов

3. 1947-1976 - поддерживаемое лесопользование

4. 1976 по настоящее время - интегрированной лесопользование.

В период пионерного освоения территории до 1912 года главными целями политики были стимулирование заселения земель и экономическое развитие. Промышленность заготавливала древесину на ос-

новании договоров аренды и лицензий. Государство выдавало разрешения на земельные участки только с правом заготавливать древесину: Предоставление прав сопровождалось множеством ограничений и условий, включая уплату налогов (роялти).

Государство было ответственно за:

доступ промышленности к лесным ресурсам,
уход за лесом на вырубасмых территориях,
лесов ыращивание,
разработку природоохранных стандартов,
земельное планирование.

Промышленность отвечала только за:

заготовку древесины,
- строительство дорог, необходимых для эксплуатации лесов. (веток, усов).

1912-1947гг.: период развития ресурсов.

В 1912 году были принят первый Лесной закон, который установил систему «резервных лесов». Эти леса были официально предназначены для заготовки и стали основой эксплуатационных лесов промышленности. Этот закон создал лесную службу для управления этими резервными лесами. Закон также ввел в практику лицензию на продажу древесины как форму владения, предоставляющую временное право на рубку конкретного насаждения.

Такого рода лицензии были исключительной формой, обеспечивающей доступ к государственным лесам до 1947 года.

В соответствии с лицензиями промышленность несла ответственность как и на первом этапе только за заготовку древесины и строительство лесозаготовительных дорог.

Все остальные обязанности по управлению лесами и ведению их хозяйства выполняло государство.

1947-1976 гг.: период поддерживаемого лесопользования

Был изменен лесной закон с целью создать систему лесопользования, обеспечивающую долгосрочное постоянное (поддерживаемое) пользование древесиной. Введены новые виды лицензионных соглашений с тем, чтобы в них были реализованы интересы сторон, обеспечена гарантия поставок древесины, необходимая для привлечения инвестиций при строительстве крупных заводов.

По новым лицензиям ответственность лесной промышленности значительно увеличилась за счет следующих видов деятельности:

развитие инфраструктуры, обеспечивающей доступ к лесам,
уход за лесом на площадях после заготовки древесины,
лесовосстановление и выращивание леса;

Государство оставило за собой следующие полномочия (функции):

финансирование расходов по развитию инфраструктуры, обеспечивающей доступ к лесам (по полученным результатам),
финансирование расходов на лесовосстановление и выращивание (по достигнутым результатам),
разработку природоохранных стандартов,
планирование землепользования.

1976 г. — по настоящее время: период интегрированного самоуправления

В 1976 году был инициирован новый лесной закон, введенный в действие в 1978 году. Закон внес значительные изменения в существующие лицензионные соглашения и предложил новые, обеспечивающие доступ к лесам малого бизнеса и муниципалитетов.

Значительно повысилась ответственность лесопользователей за управление биоразнообразием и экологическими системами.

С введением наставления по практическому ведению хозяйства в лесах и на пастбищах государство устанавливает требования к планированию, дорожному строительству, лесозаготовкам и лесовыращиванию.

В настоящее время полномочия (функции) государства ограничены только созданием лесного законодательства и стандартов, контролем за промышленностью, как последняя исполняет эти стандарты и

политику.

Таблица 1 обобщает обязанности сторон (государства и лесной промышленности) в осуществлении функций государственного и хозяйственного управления лесами за период с начала XX века до настоящего времени.

В таблице знак «+» означает наличие ответственности, знак «0» отсутствие ответственности.

Из таблицы видно, как государство постепенно уходило от ответственности за хозяйственное управление лесами и передавало эти полномочия частному бизнесу.

В таблице 2 приведены виды лесных владений, основанных на соглашениях государства с пользователями, действующие в настоящее время. В зависимости от того, как по приведенным выше этапам менялось содержание соглашений (лицензий), менялся и финансовый механизм, включающий процедуры установления платежей за древесные ресурсы.

В период 1912-1948 гг. попенная плата начислялась на кубометр заготовленной древесины как сумма двух составляющих:

базовой ставки, устанавливаемой Лесной службой, бонуса, определяемого аукционами.

На этапе 1948-1987 гг. попенная плата устанавливалась по остаточной стоимости.

В начале определялись продажные цены. Из них вычитался норматив прибыли с учетом фактора риска. Разность называлась дисконтной стоимостью.

Попенная плата была разностью между дисконтной стоимостью и текущими затратами.

Таблица
СИСТЕМА ЛЕСНЫХ ВЛАДЕНИЙ В БРИТАНСКОЙ КОЛУМБИИ

2

Вид владения	OR сIT соглашения	Права на ресурсы	Сроки	Главные виды ответственности владельца прав
1	2	3	4	5
Лицензия на древесину	Площадь	Исключительное право на заготовку товарной древесины на определенной территории	Дифференцированы. Срок может быть увеличен, но не возобновляется, когда древесина заготовлена	Оперативнопланирование, дорожноестроительство,лесовыращивание
Лицензия на ведение хозяйства	Площадь	Исключительное право на заготовку древесины и управление лесами на определенной территории. Может включать частную землю	Срок 25 лет, возобновляется каждые 5 лет*	Стратегическое и оперативное планирование, лесоустройство, лесовыращивание, обязательство использовать только специальных конструкторов на заготовке для части или всего объема заготовки
Лесная лицензия	Объем	Право на заготовку древесины в пределах расчетной лесосеки на определенных территориях	До 20 лет. Некоторые возобновляются каждые 5 лет, или не возобновляются	Оперативное планирование, дорожное строительство, лесовыращивание, могут быть требования к использованию конструкторов для части или всего объема заготовленной древесины

Виды деятельности	Ответственность государства				Ответственность частного бизнеса			
	До 1912 г.	1912-1947	1947-1976	1976-наст. время	До 1912 г.	1912-1947	1947-1976	1976-наст. время.
1. Планирование доступа к лесным ресурсам	+	+	0	0	0	0	+	+
2. Заготовка древесины		'0	0	'0	+-"	-+-	+-:	'+
3. Строительство лесовозных дорог (веток, усов)	0	'0	0	0	+-	+	+-	+
4. Восстановление и выращивание леса	+	+	0	0	0	0	+	+
5. Уход за лесом	+	+-:	0	0	0	0	+	+
6. Создание и развитие инфраструктуры, обеспечивающей доступ к лесам		+	0	:0.	0	0	-+-	+
7. Финансирование расходов по развитию инфраструктуры	+	+	+	0	0	0	0	+
8. Финансирование расходов на восстановление и выращивание леса и уход за лесом		+	+	0	0	0	0	
9. Разработка природоохранных стандартов	+	+	+	+	0	0	0	0
10. Планирование землепользования		+	+	+	0	0	0	0

1	2	3	4	5
Соглашение по балансовой древесине	Объем	Право на заготовку древесины в качестве балансов, где другие виды ресурсов неэффективны	До 25 лет. Без продления	Оперативное планирование, обязательство поддерживать производственные мощности по переработке балансов, обязательство покупать древесные отходы, лесовыращивание
Лицензия на продажу древесины	Объем	Выдается только органами по продаже древесины в Британской Колумбии на базе аукционов, Предоставляет право на заготовку древесины в соответствии с расчетной лесосекой	До 5 лет, невозобновляемые	В ограниченных случаях оперативное планирование, может требоваться лесовыращивание. Могут быть обязательства выполнить деятельность в соответствии с требованиями сертификации
Лицензия на лесной участок	Площадь	Эксклюзивное право на заготовку древесины в соответствии с расчетной лесосекой и управление лесами на определенной территории	До 20 лет. В большинстве возобновляемые каждые 10 лет	Комплексный хозяйственный план, оперативное планирование, лесостроительство

1	г	з	4	5
Лесное соглашение с муниципалитетами	Площадь	Эксклюзивное право на заготовку древесины для	Обычно: на 5 лет. Можно довести через оценку до долгосрочных соглашений	Консультация с общественностью, хозяйственный план, оперативное планирование
Разрешение .. (не-коммерческое)	Объем	Право на заготовку древесины в пределах 500 м для не-коммерческих целей (включая тоннажи до 250 м³ для муниципальных предприятий в не-ресторанной древесине)	До 5 лет	Оперативное планирование, в ряде случаев лесовыращивание
Разрешение на заготовку новогодних елок	Не определен	Право на заготовку древесины на заготовку новогодних елок	До 10 лет, возобновляются каждые 5 лет	Условия определяются соглашением
Лицензия на заготовку на дороге	Не определен	Право на заготовку древесины и (или) на сборку дров	Устанавливается, до 5 лет районным руководителем	Условия определяются соглашением
Лесная лицензия на заготовку (7 типов)	Объем	Право на заготовку и (или) сводку; дров; ревьюв, для разных коммерческих целей (дрова, штакетник, столбы) .	До 5 лет	Оперативное планирование, лесовыращивание, когда объем заготовленной древесины превышает 500 м и площадь сплошной рубки больше одного га

С 1987 г. время метод сравнительной стоимости базовой

по настоящее применяется :: оценки через расчетов ставки,

корректируемой на ' .качественные характеристики древесины и условия лесозексплуатации.

Наряду с этим в качестве альтернативного варианта определения . попенной платы применяется метод моделирования ее ставок по ценам фактических аукционных продаж древесины по аналогии, как это делается Лесной службой США.

Под юрисдикцией Министерства лесов и пастбищ имеется независимая организация по продаже древесины на аукционах, устанавливающая рыночные цены и собирающая доход, поступающий в бюджет.

Эта организация ежегодно реализует на аукционах около 20% всей древесины на корню через сотни продаж древесины разных размеров со сроками контрактов до 4 лет.

Организация. предоставляет информацию о продажных ценах другим. участникам лесных отношений, где реализуется другая часть древесины на корню.(80%).

Опыт управления лесами показывает, что ответственность лесной промышленности постоянно увеличивалась. Правительство Британской Колумбии оставило за собой только законодательство, регулирование, установление стандартов, создающих четкие условия для деятельности частных компаний, получивших лицензии у правительства на заготовку древесины. Инспекторы государства следят за исполнением законов, накладывают взыскания и делают соответствующие указания. Таким образом Британская Колумбия следует мандату «За пиццать», управлять и сохранять ценности лесов и пастбищ».

мандату

Изложенный выше опыт управления лесами в Британской Колумбии позволяет сделать следующие выводы:
1. Все решения в сфере управления лесами, а также необходимые для этого управленческие услуги представляют органы государственной власти провинции.

Нормативные акты федеральных властей — лесной службы Канады носят для провинции рекомендательный характер. Названные акты используются только для управления лесами, находящимися в федеральной собственности.

2. Все мероприятия в сфере воспроизводства, охраны и защиты лесов выполняют частные предпринимательские структуры по различным видам лицензий.

3. Начальный (стартовый) период лицензий, дающих право на заготовку древесины или на хозяйственное управление лесами, не превышает 25 лет (в Российской Федерации — 49 лет!), что достаточно для того, чтобы:

а) лесопромышленные компании окупили первоначальные инвестиции в развитие дорожной сети и создание другой инфраструктуры, необходимой для освоения лесов, лесопромышленные компании продемонстрировали свое умение выполнять хозяйственную деятельность в соответствии с условиями договора и плана лесоуправления.

По истечении первоначального срока, если стороны не имеют друг к другу претензий, лицензии продлеваются по срокам, например, на 5 лет.

Таким образом-обеспечивается постоянство пользования лесом и сырьевое обеспечение крупных перерабатывающих предприятия.

4. Переход лесопромышленных компаний на финансирование лесохозяйственных работ (лесовосстановление, уход за лесом) за счет собственных средств был тщательно подготовлен предыдущими финансовыми отношениями (период 1947-1976 гг.), когда выполняемые лесохозяйственные работы оплачивались за счет средств централизованного фонда провинции, куда направлялись отчисления от попенной платы по установленным нормативам (таблиц).

а 1).

Тридцатилетний период, в течение которого лесопромышленные компании осуществляли лесохозяйственные работы по планам и стандартам, утверждаемым органами государственной власти провинции, а результаты работ принимались и оплачивались названными органами, создал условия, когда лесопользователи стали рассматривать ведение лесного хозяйства не как финансовое обременение (что предлагается сделать в Российской Федерации!), а как неотъемлемую часть своей предпринимательской деятельности.

5. Платежи за пользование древесиной устанавливаются на рыночной основе с обязательным учетом таксационных характеристик древостоев; условия их эксплуатации, а также затрат на ведение лесного хозяйства.

Базовая ставка платежей определяется по результатам аукционов, корректируемые поправки к базовой ставке устанавливаются применением аналитических методов (таблицы, формулы и т.п.).

6. Работники, осуществляющие функции государственного управления лесами на трех ранее названных уровнях, подлежат аттестации на предмет: соответствия их квалификации предъявляемым требованиям.

Аттестация проводится в специально разработанных правовых процедурах с присвоением категорий, позволяющих выполнять соответствующие государственные функции.

Таким образом, опыт управления лесами в Британской Колумбии дает определенные уроки, которые следует вводить во вновь создаваемую централизованную систему управления лесами в Российской Федерации.

2.2.2. Управление государственными лесами в странах с унитарным политическим устройством

Названная система лесных отношений широко представлена в странах Европы, где имеет решающее значение.

Важную роль играет доля составляет частное лесовладение.

Хозяйственное управление лесами, находящимися в государственной собственности, осуществляется на базе государственного предпринимательства, когда государство не передает права на пользование лесом на условиях аренды (концессий) частному бизнесу.

Модель хозяйственного управления лесами на базе государственного предпринимательства была вначале реализована в таких странах как Швеция, Финляндия, Австрия, Ирландия (начало 90-ых годов прошлого века), а затем была положена в основу реформирования системы управления лесами в странах Прибалтики, Восточной, Центральной и Южной Европы.

Рассмотрим организацию управления государственными лесами и ведения лесного хозяйства в Финляндии и Латвии, где достигнуты большие успехи в эффективном использовании лесов.

Финляндия.

В Финляндии, где частные леса составляют 67% лесных земель, а государственные — 24%, государственное управление всеми лесами осуществляет Министерство сельского и лесного хозяйства, в структуре которого имеется отдел лесного хозяйства.

Основной задачей названного отдела является разработка лесной политики и государственных программ развития лесного сектора. Численность сотрудников в отделе составляет 30 человек. Деятельность отдела направлена на увеличение производства древесины, многоцелевое использование лесных богатств, сохранение биоразнообразия. Отдел способствует созданию такой политики, когда лесовладельцы (частные и государство в своих лесах) становятся заинтересованными в интенсивном ведении лесного хозяйства.

Функциями лесного отдела являются также определение (и частично финансирование) научно-исследовательских работ, развитие международного сотрудничества в области лесного хозяйства и контроль за ведением лесного хозяйства в государственных лесах.

Министерство сельского и лесного хозяйства реализует свои государственные функции через 13 региональных центров и центр развития лесного хозяйства Тапио общей численностью 1280 сотрудников.

Региональные центры, непосредственно взаимодействуя с владельцами леса:

дают «молчаливое» разрешение на ведение хозяйственной деятельности в лесу, включая заготовку древесины, получая уведомления от всех лесовладельцев;

оказывают консультационные услуги лесовладельцам в области текущего и перспективного планирования;

— осуществляют информационное обеспечение принимаемых лесовладельцами решений; создают условия для вовлечения населения в процесс управленческих и хозяйственных решений;

— оказывают финансовую поддержку частным лесовладельцам, в процедурах, установленных лесным законодательством.

Государство в Финляндии свободно от выполнения функций охраны лесов от пожаров, эти функции выполняют лесовладельцы на территории своих лесов.

Тушение пожаров вменено в обязанность соответствующим структурам в муниципальных органах власти;

Результативность исполнения функций государственного управления лесами можно определить по соотношению численности работников в названных выше структурах к лесной площади. Для Финляндии этот показатель равен 55 человек на 1 млн. га лесной площади, на которой заготавливается 2,61 млн. кубометров древесины.

В подчинении Министерства сельского и лесного хозяйства находится научно-исследовательский институт, выполняющий большой объем работ в области лесостроительства, технологии и экономики.

Ведение лесного хозяйства (хозяйственную деятельность) в государственных лесах Финляндии ведет Лесная служба в статусе государственного коммерческого предприятия.

До 1992 года Лесная служба была типичным агентством в составе правительства с набором государственных функций и ограниченными возможностями принимать самостоятельные решения. Внутренняя организация Лесной службы была представлена тремя управленческими уровнями. Страна была разделена на провинции и районы, где каждый руководитель был ответственен за все виды деятельности в границах провинции или района.

После очень успешной структурной реформы 1987 года, осуществленной сверху, Лесная служба начала процесс стратегического развития, который закончился преобразованием государственного агентства в государственное предприятие. Главной целью этих преобразований стало полное отделение функций бизнеса от государственных функций.

Названные изменения стали возможны только благодаря большому широким усилиям и пониманию со стороны Лесной службы и ее руководящего персонала. Не только правительство Финляндии, но и весь

персонал службы и другие акционеры убедились в необходимости проведения реформы.

Ключевыми направлениями в этой работе стали участие всех сотрудников, прозрачность и профессионализм.

После большой реорганизации, завершившейся в 1994 году, Лесная служба основное внимание в своей стратегии уделяет хозяйственному управлению лесными и водными ресурсами на общей площади 12,3 млн. га, в составе которой эксплуатационные лесные земли занимают только 3,4 млн. га.

Остальная часть территории занята:

водоемами (3,3 млн. га),
низкопродуктивными лесами (1,5 млн. га),
девственными лесами (1,4 млн. га),
природоохранными объектами (1,8 млн. га),
прочими землями (0,9 млн. га).

Преобладающая часть государственных земель, находящихся в хозяйственном управлении лесной службы, расположена в восточной и северной Финляндии.

Правовой статус Лесной службы, ее организационная структура и обязанности установлены двумя основными законами: законом о государственном предприятии 1987 г. с поправками в 2003 году и Законом о Лесной службе 1993 года.

Лесная служба подотчетна двум министерствам: Министерству сельского и лесного хозяйства — по основным вопросам и Министерству охраны окружающей природной среды — по вопросам охраны природы. Эти два министерства как уполномоченные органы собственника (Правительства), взаимодействуя между собой, определяют каждый год цели и задачи.

Главные экономические и другие цели устанавливаются Парламентом через государственный бюджет.

Последние главные стратегические изменения с акцентом на развитие бизнеса стали результатом внутренних усилий Лесной службы

в 1999 году, далее работа продолжалась в сотрудничестве с министерствами, существующая стратегия была окончательно утверждена: Правительством в 2001 году.

Исполнительную власть осуществляет управляющий директор, имеющий статус генерального директора. Совет директоров состоит из 7 членов, представляющих два министерства и важных акционеров.

Совет директоров решает задачи стратегической важности.

Лесная служба функционально состоит из коммерческих подразделений, структур, выполняющих общественные задачи и кампаний с ограниченной ответственностью.

Решение общественных задач финансируется из государственного бюджета, но в силу ограниченности финансовых ресурсов такого рода мероприятия должны выполняться эффективным путем.

Компании с ограниченной ответственностью работают по правилам частных компаний.

Каждая структура самостоятельно устанавливает свою функциональную организацию и в пределах своей территории выполняет поставленные задачи.

Каждый руководитель ответственен за результаты его/ее команды, включая подбор участников команды. Организация оплаты труда базируется на стандартах выполняемой работы и компетенции исполнителей. В этой системе уровень академического образования и стаж работы не столь важны.

Самая большая по объему дохода бизнес-структура «Лесное хозяйство» поставяет крупные лесоматериалы лесной промышленности и управляет коммерческими лесами.

Однако правильнее говорить о многоцелевом использовании лесов, так как прогулки по лесу, охота, рыбная ловля и другие формы рекреации, сбор грибов, ягод, разведение оленей, сохранение биоразнообразия в лесах также входят в структуру «лесного хозяйства», но при этом названные виды деятельности проводятся только в соответствии с законодательными нормами и экологическими принципами.

Лесная служба поставяет ежегодно лесной промышленности: 4,8 млн.м древесины.

3

Как заготовка древесины, так и ее транспортировка находятся в ведении Лесной службы, но эти работы выполняются только семейными контрактурами.

Специализирующаяся на производстве рекреационных услуг компания «Вайлд Норд» имеет по всей стране множество домиков для аренды, зоны рыболовства и охоты и другие достопримечательные объекты.

Кроме того «Вайлд Норд» составляет программные пакеты услуг для предприятий и группового туризма.

Предприятие «Лаатумаа» продает и сдает в аренду участки на берегах озер, в глухих лесах и на сопках, покупает и продает лесные наделы и грунтовые материалы. Также «Лаатумаа» совместно с экологическими центрами приобретает в распоряжение государства природоохранные территории, израсходовав на эти цели около 185- миллионов евро в течение последних 7 лет.

«Морения» производит и продает почвенные материалы.

Подразделение Лесной службы «Метсхаллитус Консалтинг» предоставляет внутри страны и за рубежом информационные услуги по использованию природных ресурсов, развитию лесного хозяйства и охране биоразнообразия.

Компания «Форелия» выпускает семена и посадочный материал лесных пород для всех групп лесовладельцев.

Подразделение «Охрана природы» управляет национальными парками Финляндии и другими заповедными территориями. Оно предоставляет также рекреационные услуги каждому гражданину.

Экономический механизм деятельности государственного концерна «Лесная служба» следующий.

Затраты на ведение лесного хозяйства полностью покрываются за счет получаемых доходов от реализации продукции и услуг. Часть валового дохода по нормативу, устанавливаемому Министерством сельского и лесного хозяйства, перечисляется в бюджет.—

В то же время для выполнения общественных функций Лесная служба получает из Министерства охраны окружающей природной среды бюджетные средства, используемые для управления природоохранными территориями, зонами девственных лесов и туризма. Лесная служба отвечает за проведение национального мониторинга редких животных и птиц.

Большую роль в хозяйственном-управлении лесными ресурсами лесная служба придает лесоустройству и долгосрочному планированию. Для этих целей территория государственных лесов разделена на семь регионов. Для каждого региона составляются 10-летний ландшафтно-экологический план и план природопользования. Объектом планирования являются участки с площадью от 10 тысяч до 100 тысяч гектаров.

В планах взаимосвязаны мероприятия по эксплуатации лесов, рекреации и охране природы, в них выделяются участки, где осуществляется биоразнообразие и хозяйственное вмешательство либо ограничивается, либо запрещается совсем.

В ландшафтно-экологическом плане перечисляются те природные объекты, которые требуют особого внимания при ведении хозяйственной деятельности (экологические коридоры; ценные ландшафты, местообитание диких животных и птиц и т.п.).

В плане природопользования лесные земли разделяются в зависимости от основного вида пользования на хозяйственные, рекреационные и природоохранные.

Названные выше 10-летние планы реализуются через хозяйственные мероприятия в текущем планировании с принятием решений на базе ситуационных задач.

Лесозаготовительные работы в государственных лесах полностью выполняются контрактурами: своими основными производственными фондами лесная служба не располагает.

Конечной операцией производственной деятельности является заготовка круглых лесоматериалов-сортиментов в соответствии с договорами с покупателями. Поставка круглых лесоматериалов осуществляется непосредственно во двор потребителя, как правило, с использованием транспорта последнего.

Деятельность государственного концерна — лесной службы в 2005 году характеризуется следующими показателями:

1. Объем заготовки древесины — 4,6 млн.м,
 2. Численность работающих — 2000 человек,
 3. Годовой валовый доход — 220 млн.евро,
 4. Прибыль — 60 млн.евро,
- Поступления в бюджет — 45.млн.евро.

Латвия

Большого успеха в реформировании лесного хозяйства достигла Латвия, где начиная с 1988 года, институциональные реформы в лесном секторе прошли несколько этапов, в результате которых была осуществлена приватизация лесопромышленного производства и сформированы структуры государственного и хозяйственного управления лесами.

В 1990 году было ликвидировано Министерство лесной промышленности и лесного хозяйства Латвийской ССР, в ведении которого находились 35 комплексных лесных хозяйств, выполнявших в статусе государственных предприятий весь цикл работ, начиная от-посадки леса и заканчивая заготовкой древесины и производством пиломатериалов.

На базе ликвидированного министерства были-созданы Министерство лесов и лесозаготовительное производственное объединение

Министерство лесов осуществляло свою деятельность через 34.главных лесничества, в которые входили 250, лесничеств и 1800 лесных обходов.

В начале 90-ых годов лесозаготовительное производственное объединение приватизируется.

В 1993-году Министерство лесов ликвидируется, его функции (государственные и хозяйственные) перешли государственной лесной службе, находившейся в подчинении Министерства сельского хозяйства.

В 2000 году в лесном секторе была осуществлена административная реформа, результатом которой стало разделение государственных и хозяйственных функций. Названную реформу обеспечили:

национальная лесная политика с концепцией структурных реформ, 1999 год,

закон о лесе, 2000 год,

Закон о государственной лесной службе, 2000 г.

В системе государственного управления лесами, 43% которых находится в собственности 150000 частных владельцев, нормативные функции и функции надзора исполняют. разные органы исполнительной власти соответственно,

лесной департамент в составе Министерства сельского хозяйства,

государственная лесная служба.

Лесной департамент состоит из двух отделов.

— отдел лесной политики и стратегии,
отдел лесных ресурсов и экономики.

Главными задачами лесного департамента являются реализация нормативных функций, межотраслевая- координация, взаимодействие с группами интересов в лесном секторе.

Лесной департамент отвечает за:

разработку лесной политики и национальных программ развития лесного сектора,

участие лесного сектора в международных переговорных процессах,

предоставление информации обществу о состоянии дел в лесном секторе и тенденциях в этой области.

Государственная лесная служба Латвии находится в ведении Министерства сельского хозяйства и отвечает за реализацию лесной политики и лесного законодательства на всей территории страны, осуществляет контроль за соблюдением всеми лесовладельцами правовых и нормативных актов, реализует программу финансовой поддержки частных лесовладельцев.

Лесная служба имеет свои структурные подразделения на всей территории страны, включающие: 26 главных лесничеств, границы которых совпадают с границами административных районов, 197 лесничеств, 833 обхода. В подчинении лесной службы находится лесная опытная станция

Направления и результаты деятельности Лесной службы Латвии следующие:

1. *Распространение знаний, повышение квалификации лесовладельцев, оказание им консультационных услуг.*

2. *Создание и поддержание информационной системы о лесах, ведение государственного регистра лесов.*

Сведения о лесах, содержащиеся в государственном регистре, необходимы для принятия решений при осуществлении хозяйственной деятельности, уплаты налогов, проведения сделок с недвижимостью.

В государственный регистр в обязательном порядке поступает информация о всех осуществленных хозяйственных мероприятиях и проведенных лесной службой специальных инвентаризациях.

Начиная с 2000 года, лесная служба готовит для отрасли легкодоступную, обобщенную и записанную на компакт дисках (CD) информацию в разрезе волостей.

3. *Осуществление надзора за соблюдением законов и нормативных актов.*

Все лесовладельцы, как частные, так и государственные перед проведением каких-либо хозяйственных мероприятий обязаны подать заявление в местное лесничество с приложением плана предполагаемых действий. Лесничество после рассмотрения заявления и прилагаемого плана дает разрешение на эти действия, если последние не нарушают норм действующих правовых и нормативных актов.

Большое место в исполнении надзорных функций занимает борьба с незаконными (самовольными) рубками.

4. *Охрана лесов от пожаров и борьба с ними.*

На лесную службу возложены обязанности предупреждать пожары и бороться с ними. Для этой цели существует сеть наблюдательных вышек, в распоряжении лесной службы имеется 90 пожарных машин с сопутствующим инвентарем.

К тушению пожаров привлекаются государственная пожарная и спасательная службы.

5. *Сохранение и поддержание биоразнообразия.*

Специалисты лесной службы проводят инвентаризацию естественных лесных биотопов и создают микрозаказники на лесных землях.

6. *Поддержка лесной науки и лесного образования.*

Поддержка лесной науки обеспечивается выделением в составе государственных лесов объектов, создаваемых для проведения научных исследований. Эти объекты размещаются на территории 28,8 тыс.га и управляются лесной опытной станцией и тремя информационными центрами в составе последней. Названные объекты используются также для прохождения учебной практики студентов.

7. *Управление животным миром.*

Лесная служба управляет охотничьим хозяйством на основе норм закона об охоте, выполняя надзорные функции. Лесная служба ведет учет охотничьей фауны, определяет ежегодный лимит ее отстрела, выдает разрешения на охоту, контролирует ее результаты,

Лесной службе предоставлено право привлекать к ответственности нарушителей требований нормативных актов и взыскивать с них причиненный охотничьему хозяйству ущерб.

Хозяйственное управление в государственных лесах на площадь 1,65 млн.га ведет государственное акционерное общество «Леса Латвии», созданное в 2000 году при разделении государственных и хозяйственных функций.

Акционерное общество выполняет функции владельца государственных лесов с главной миссией — увеличение стоимости лесов, принадлежащих государству, а, следовательно, обществу в целом.

Бизнес ГАО «Леса Латвии» сводится к планированию, постановке Семена и саженцы
ОБЩЕЕ СОБРАНИЕ

Поставка круглого СОВЕТ лесоматериала

ПРАВЛЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТ

Вице-
президент

Отделы

СТРУКТУРНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ

Лес

СВЯЗАННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

территория

*Институт
продуктов
лесопромышленности*

леса

развития

и

Финансовый
Вице-
президент

Рек-
ре-
ция и
охога
Не-
движимости

Инфраструктура леса

1) подтверждает свои обязательства следовать условиям договора, обеспечивая при этом выполнение всех законодательных норм по технике безопасности и-охране окружающей природной среды,

2) подтверждает свою квалификацию, выражающуюся в умении проводить лесозаготовительные и лесохозяйственные работы,

3) несет ответственность за ущерб, нанесенный заказчику, другим лицам и окружающей среде,

4) имеет право на получение предусмотренного договором дохода,

5) имеет право предлагать услуги другим заказчикам.

Оплата работ производится на основании цен (расценок), указанных в договоре.

Расценки могут быть изменены, если цена на дизельное топливо возрастает на 10% за время после подписания-договора;

--Выполненные работы после их приемки оплачиваются по счету.

При заготовке древесины и ее транспортировке расчеты производятся на основании данных об объеме древесины в пункте, куда доставлены круглые лесоматериалы.

Финансовые отношения акционерного общества с государством строятся на перечислении в бюджет ежегодного (фиксированного) платежа 8 млн.лат и уплаты ряда других налогов. Никаких заимствований- из бюджета на ведение хозяйственной деятельности не существует.

Акционерное общество стало надежным партнером частного ле-: .сопромышленного бизнеса Латвии, поставляя деревоперерабатываю-; цим предприятиям круглые лесоматериалы.

Следуя изложенной выше стратегии снижения постоянных издержек, акционерное общество постоянно увеличивает валовой до- .ход, который в 2005 году составил 109 млн; долларов США и увели- .чился в сравнении с 2000 годом (28 млн.'долларов США) почти в .

4 раза. К 2009 году планируется довести валовый доход до 173 млн. долларов США. Соответственно валовому доходу увеличивается: прибыль с 0,5 млн. долларов США до 56,3 млн. в 2004 году.

Значительные объемы прибыли инвестируются в производство.

В 2005 году инвестиции составили 19 млн.'долларов США, увеличившись в сравнении с 2000 годом в 5 раз.

Основным объектом инвестиций является строительство лесных ' дорог с годовым объемом по их протяженности свыше 700 км.-

Государство как собственник получило от акционерного общества в 2005. году доход в сумме 28 млн.'долларов США в виде разных платежей, включая подоходный налог на корпорацию.

Акционерное общество «Государственные леса Латвии» (исходя из опыта его работы за 7 лет), является одной из самых эффективных и быстро развивающихся государственных компаний в Европе, располагает высококвалифицированными менеджерами и специалистами, имеет в распоряжении последних все необходимые ресурсы и предлагает широкий спектр продукции и услуг на внутреннем и международном лесных рынках.

Сделаем выводы из-опыта управления государственными лесами на базе модели государственного предпринимательства в сравнении с российской практикой.

1. Государственные коммерческие организации, ведущие хозяйственную деятельность в государственных лесах, представляют из себя социально и экологически ориентированный бизнес, работающий по рыночным процедурам, одинаковым с частным бизнесом, имеющий целью максимизацию чистого дохода и капитализацию активов, включая в их составе лесные земли.

.,2. Достижение названных целей обеспечивается тем, что государство на долговременной правовой основе закрепляет за своими организациями все производственные активы: основной и оборотный капитал, а также лесные земли, что обеспечивает стабильность в работе коммерческих организаций.

.3. Государственные коммерческие организации, осуществляющие хозяйственное управление лесами, строят свою финансовую политику. на ценах на продукцию (услуги), формируемых исключительно на рыночных принципах без какого-либо директивного вмешательства. со стороны органов государственной власти. Это относится и к цене круглого.леса на.корню, если предприятие производит такие продажи.

Доход от продажи древесины на корню поступает в доход предприятия, который облагается налогами в соответствии с действующим налоговым законодательством.

4. Формирование средств на воспроизводство, охрану и защиту лесов в составе- валового дохода государственных коммерческих организаций- позволяет планировать названные виды деятельности на долговременной основе, привлекая для этих целей собственные инвестиционные ресурсы.Получении средств на выполнение лесохозяйственных мерори п луч

приятый по конкурсным процедурам, как это установлено статьей 19 Лесного кодекса РФ, .будет затруднительно осуществлять планирование лесохозяйственной деятельности'при создании долговременных объектов какими, например, являются лесные культуры, лесные дороги и меллиоративные системы.

2.2.3. Система лесных отношений, основанных на частной собственности на леса (частном лесовладении)

Частное лесовладение широко распространено в странах Европы и в США, где существуют исторические традиции в частном землевладении, все леса являются транспортно освоенными и где высока плотность населения.

Частным владельцами выступают как физические лица (население), так и юридические (частные лесные фирмы и компании). Наиболее широкое распространение получило частное лесовладение в статусе фермерских лесов, где сельское и лесное хозяйство интегрированы в организационном, производственном и финансовом плане. Удельный вес лесов, находящихся в частной собственности индивидуальных владельцев (населения) превышает долю, которую занимают частные лесные компании.

В соответствии с теми правами, которые частная собственность представляет лесовладелец,¹ последний распоряжается лесной землей, всеми лесными ресурсами, а также другими ресурсами, не связанными с лесом (внутренними водоемами, запасами минеральных ископаемых). В отношении лесной земли ее собственник имеет право на продажу полностью или частей в соответствии с установленными законодательством процедурами. Собственник свободен в принятии решений, связанных с использованием лесных ресурсов, в частности с заготовкой древесины, руководствуясь при этом экономическими соображениями, не имея никаких ограничений в виде расчетной лесосеки или директивно назначаемых возрастов рубки. *Ограничения в области пользования лесными ресурсами накладываются только лесным законодательством, эти ограничения в основном предопределены требованиями к экологическому состоянию лесов; способностью последних выполнять экологические и социальные функции.*

Лесовладелец должен учитывать эти требования, предоставляя план рубок и ведения любой хозяйственной деятельности на рассмотрение органов государственного управления лесами.

В большинстве европейских стран предоставление частным владельцем извещения государственным органам о намерениях вести хозяйственные мероприятия является обязательным. Процедуры, определяющие содержание извещения, сроки его предоставления, порядок рассмотрения и информирования лесовладельца о результатах, определяются лесным законодательством. Общее правило здесь такое: если орган государственного управления, изучив представленные в извещении материалы, не находит в планируемой хозяйственной деятельности лесовладельца нарушений действующего законодательства, лесовладелец получает «молчаливое» согласие органа государственного управления на проведение запланированных мероприятий.

С «молчаливого» согласия государства лесовладелец свободен в выборе форм осуществления хозяйственной деятельности (заготовка древесины, уход за лесом, лесовосстановление, строительство дорог и т.п.). Лесовладелец может выполнять эти работы своими силами, используя собственные основной и оборотный капитал и рабочую силу, или передавать хозяйственные работы на исполнение подрядчикам (контракторам). Второй вариант организации и выполнения хозяйственных работ получил наибольшее распространение при частном лесовладении ввиду более высокой его эффективности.

Лесовладелец имеет полную свободу в выборе покупателей своей продукции (древесины на корню или круглых лесоматериалов), заключая договора с предприятиями деревоперерабатывающей промышленности или другими потребителями

В этих договорах устанавливаются обязательства сторон по объемам и срокам поставок древесины, а также цены на круглые лесоматериалы, если они являются объектом сделки, или ставки попенной платы, когда лесовладелец предпочитает продавать древесину на корню.

На территориях, пройденных рубками, лесовладельцы обязаны выполнить лесовосстановительные работы теми способами и в те сроки, которые указаны в плане, доведенном через извещение до органов государственного управления лесами.¹

Как и в случае с заготовкой древесины эти работы выполняются лесовладельцем самостоятельно или передаются на исполнение подрядчикам (контракторам).

В отличие от экономических функций, доход от реализации которых принадлежит исключительно частному лесовладельцу, социальные функции в частных лесах являются, как правило, достоянием общества.

В большинстве стран их лесное законодательство устанавливает свободный, и бесплатный доступ населения в частные леса для целей рекреации, для сбора дикорастущих грибов и ягод. Ограничения в реализации социальных функций связаны только со сроками, когда разрешается сбор дикорастущих ягод, и методами для осуществления этой деятельности. Охота и рыбная ловля на территории частных лесов регулируются специальным законодательством.

При большой свободе в осуществлении хозяйственной деятельности реализация прав частной собственности ограничивается участием государства через контроль за соблюдением владельцем требований лесного законодательства и через финансовые отношения. Частные леса во всех странах являются объектом налогообложения, поскольку эти леса обеспечивают их владельцам получение дохода.

Системы налогообложения различаются по странам в зависимости от сложившихся традиций в области регулирования частного землепользования и целей лесной политики.

Практика реализации прав частной собственности на лес знает три системы обложения: налогом доходов частных лесовладельцев, различающихся налоговой базой. В качестве налоговой базы могут быть приняты:

- текущий, годовой расчетный прирост, в стоимостном выражении (эта система налогообложения применялась в Финляндии до 1992 года),
- фактические доходы от реализации древесины на корню или в круглом виде (система получила широкое распространение в европейских странах, включая Финляндию после 1992 года),
- стоимостная оценка лесных земель, осуществляемая финансовыми органами по аналогии с недвижимым имуществом (применяется в США).

Для целей «воспитания» класса частных лесовладельцев особенно интересен и поучителен опыт Финляндии в обложении налогом частных лесовладельцев, когда налогооблагаемой базой выступала стоимостная оценка текущего годового расчетного прироста. Этот прирост устанавливался исходя из классификации лесных земель по классу их бонитета и расчетной продуктивности.

Расчетный доход владельца в стоимостном выражении определяли налоговые органы умножением годового текущего прироста на действовавшие ставки попенной платы. Расчетный доход прибавляли к реальным доходам владельца, получаемым от других видов деятельности (например, сельское хозяйство). Налог взимался со всей названной суммы доходов по установленной шкале и поступ в бюджет государства.

Пример. Иллюстрируем приведенные выше положения условным примером.

Лесная площадь владения — 50 га. Годовой расчетный прирост на 1 га — 3 м (устанавливается по таблицам хода роста лесонасаждений). Средняя ставка попенной платы — 12 долларов США за 1 м³. Ставка подоходного налога — 30%.

Валовый расчетный доход (при отсутствии доходов от других видов деятельности) составляет: 12 долларов США · 3 = 1800 долларов США.

Сумма вносимого в бюджет налога определяется 1800 · 0,3 = 540 долларов США. Рассматриваемая система налогообложения создавала стабильные предсказуемые по объему поступления налогов в бюджет, так как налоговые поступления не зависели от фактического размера пользования.

Эта же система оказала и сильное воздействие на организацию лесопользования в частных лесах, заставив лесовладельцев заменить сплошные рубки при главном пользовании - выборочными многопримемными, которые обеспечивали в течение срока оборота рубки периодическое поступление дохода, необходимого для оплаты ежегодных налоговых отчислений.

Когда цели лесной политики Финляндии, предусматривающие замену сплошных рубок выборочными и обучение лесовладельцев вести хозяйство на базе неистощительного лесопользования, были достигнуты, рассмотренная выше весьма сложная в реализации система налогообложения была заменена на относительно простую — налогообложение фактических доходов от реализации продукции.

Проилюстрируем эту систему на примере опыта обложения налогом частных лесовладельцев в Швеции.

Общее правило здесь следующее. Налог взимаются лишь тогда, когда есть чистый доход от продажи древесины, либо на корню, либо в виде круглых лесоматериалов.

Доход от лесных операций приравнивается по условиям налогообложения к любому заработанному доходу. Ставки налога устанавливаются таким образом, чтобы стимулировать вложения финансовых средств в проведение лесохозяйственных мероприятий, поскольку эти средства, как и любые другие инвестиции освобождаются от уплаты налогов. 40% дохода облагаются налогом в тот год, когда лесовладелец получает доход. Оставшаяся часть дохода в размере 60% хранится на специальном- счете в банке (лесном счете) максимум 10 лет и эта часть дохода облагается лишь тогда, когда деньги снимается со счета.

Лесовладелец свободен снимать деньги со счета в любое время. при соблюдении одного условия, что все деньги со счета должны быть сняты за 10-летний период.

Поскольку в-Швеции применяется прогрессивная система налогообложения, лесовладелец должен так планировать свои доходы и расходы, чтобы минимизировать налоговые выплаты.

Пример.

Учитель с годовой зарплатой 200 тыс. шведских крон имеет част- ный лес и в 2001 году он провел главную рубку, обеспечившую емудополнительный доход в 100000 крон. Согласно плану в 2003 году =владельцу провел лесовосстановление на вырубке с затратами 10000-крон, а в 2009 году запланировано выполнить осветление и прочистки 'с затратами 5000 крон.

В таблице 3 приведено распределение дохода лесовладельца по ." годам, уменьшающее налоговые выплаты. Вначале 60% дохода; (60000 крон) направляются на лесной счет, а затем лесовладелец дей- =тствует так, как показано в таблице 3.

Таблица 3

Налогообложение частных лесовладельцев на базе их фактических доходов — опыт Швеции (в шведских кронах)
Пример-условный

Годы	Головая зарплата владельца (учителя)	Доход от леса	Расходы на лесное хозяйство	Доход в качестве налогооблагаемой базы
2001	200000	40000		240000
2002	200000	4500	-	204500
2003	200000	14500	1-0000	204500
2004	200000	4500		204500
2005	200000	4500		204500
2006	200000	4500		204500
2007	200000	4500		204500
2008	200000	4500		204500
2009	200000	9500	5000	204500
2010	200000	4500	-	204500
2011	200000	4500		204500
ИТОГО	2200000	100000	15000	2285000

При рассмотренной системе лесовладелец распределяет свой доход, уменьшая налоговые выплаты и осуществляя финансирование лесохозяйственных мероприятий.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что налогообложение частных лесовладельцев не только должно выполнять фискальные задачи, но оно должно также стимулировать инвестиции в лесохозяйственное производство, поскольку такого рода инвестиции не облагаются налогом.

Наряду с участием государства в распределении через налоговую систему дохода частных лесовладельцев, на него (государство) возлагаются и другие функции, необходимые для реализации прав частной собственности на лес. Эти функции государства следующие:

1. Разработка и принятие национальной лесной политики,
2. Разработка и принятие лесного законодательства и других правовых актов, регулирующих отношения частных лесовладельцев с государством,
3. Утверждение и реализация целевых долгосрочных программ развития лесного сектора с отражением в них (программах) роли частных лесов,
4. Оказание консультационных услуг частным владельцам в части составления текущих и перспективных планов развития лесного хозяйства в границах их владений, проведения лесоустройства, разработки мероприятий по предупреждению нападения лесных вредителей и лесных пожаров,
5. Повышение квалификации частных лесовладельцев по программам, организуемым органами государственного управления лесным хозяйством,
6. Оказание финансовой поддержки лесовладельцам в части представления субсидий на лесовосстановление в тех случаях, когда лесовладелец не располагает достаточными финансовыми средствами, чтобы выполнить те работы, которые содержатся в плане, направленном в качестве извещения органом государственного управления лесами. Для получения субсидий лесовладелец в установленных

законодательством процедура представляет расчеты по своим доходам от пользования лесом и расходам на лесовосстановление. Если орган государственного управления лесами признает обоснованность и достоверность расчетов, то лесовладелец вправе претендовать на субсидию в виде разницы между ожидаемыми расходами и доходами.

Законодательство устанавливает категории частных лесовладельцев, которым отдается предпочтение в выдаче бюджетных субсидий.

Как правило; это предпочтение отдается лесовладельцам, являющимся сельскохозяйственными фермерами.

Субсидировать или не субсидировать частных лесовладельцев; решают национальное лесное законодательство.

В Финляндии в соответствии с действующим лесным законодательством около 1/3 всех расходов на лесовосстановление в частных; лесах покрывается за счет субсидий. В то же время в Швеции субсидирование расходов на лесовосстановление в частных; лесах запрещено законодательством.

Осуществление из бюджета прямого финансирования лесохозяйственных мероприятий, направленных на интенсификацию ведения; лесного хозяйства, повышение продуктивности лесов. К таким мероприятиям относятся: дорожное строительство, реконструкция малопенных насаждений, осушение болот, удобрение лесных почв, облесение небесных земель, в том числе бывших сельскохозяйственных; угодий.

7. Бюджетные ассигнования, направленные частным лесовладельцам для выполнения названных выше работ, устанавливаются целевыми программами развития лесного хозяйства и носят характер долгосрочных инвестиций.

8. Осуществление органами государственного управления лесами; постоянного контроля за деятельностью частных лесовладельцев, в первую очередь, за выполнением тех мероприятий, которые содержатся в планах-извещениях.

9. Законодательное установление процедур совершения сделок; связанных с куплей-продажей лесных земель.

Во всех странах эти сделки регулируются гражданским законодательством, а все возникающие при этом конфликты разрешаются в судебном порядке.

Цены на покупаемые (продаваемые) лесные земли устанавливаются

исключительно рынком, государство не вмешивается в эту сферу экономических отношений.

Процедуры приватизации лесов, находящихся в государственной собственности, устанавливаются законодательством, эти процедуры: должны быть прозрачными и открытыми обществу.

В бывших социалистических странах Восточной Европы и странах Балтии. на первом этапе приватизации в частную собственность были переданы леса, принадлежащие частным лесовладельцам по состоянию на тот период времени, когда эти леса были национализированы государством. Возврат таких лесов в частную собственность был осуществлен государством бесплатно.

Частными собственниками лесов в результате такой приватизации стали физические лица. В странах Восточной Европы и Балтии не известны случаи передачи лесов в частную собственность промышленных компаний по причине отсутствия в этих странах развитого земельного рынка.

Управление частными лесами осуществляется государством через систему специальных органов законодательной и исполнительной власти. При этом государство реализует свои функции, предъявляя одинаковые требования к управлению лесами, находящимися в разных формах собственности.

В большинстве европейских стран управление лесами государство осуществляет в соединении с управлением другими видами природных ресурсов, в первую очередь, с сельскохозяйственными землями.

В Финляндии государственное управление лесами осуществляет Министерство сельского и лесного хозяйства, в Швеции — Национальное управление лесами под юрисдикцией Министерства промышленности, занятости и коммуникаций, в Латвии — Министерство сельского хозяйства, в Эстонии — Министерство охраны окружающей природной среды и т.п.

Центральные органы управления лесами в составе правительств реализуют свои функции через территориальные структуры, свободные от выполнения каких-либо хозяйственных функций. Для защиты своих интересов в отношениях с государством частные лесовладельцы объединяются в общественные союзы, ассоциации, делегируя этим общественным организациям ряд своих функций, преимущественно в области долгосрочного планирования и разработки национальных программ развития лесного сектора.

Как показывает длительный исторический опыт частного лесовладения, названной системе лесных отношений удастся довольно успешно достигать целей устойчивого развития через баланс интересов государства, общества и частных лесовладельцев. том, что Лесной кодекс (2006 г.), передавая полномочия по управлению лесами субъектам Федерации; оставляет лесной фонд в федеральной собственности, а следовательно, Российская Федерация несет политическую и экономическую ответственность за эффективность использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов: на всей территории страны.

Российская Федерация как собственник лесного фонда; делегируя свои права другим субъектам лесных отношений так; как показано на рис; S, должна быть уверена в том, что децентрализованная система лесоуправления будет более эффективной в сравнении с централизованной; тогда все функции выполняют органы федеральной исполнительной власти. Гарантией такого рода уверенности собственника: лесного

фонда может быть только механизм соглашений, в которых передаваемые права обуславливаются соответствующими обязательствами.

В Российской Федерации, начиная с 1993 г., накоплен большой опыт договорных отношений между органами государственной власти и частным лесным бизнесом (линия 2 на рис.3), получивших название «договоров аренды участков лесного фонда».

Через договора аренды участков лесного фонда собственник передавал свои права только в отношении пользования лесом, оставляя все другие права и обязанности за организациями, находящимися в федеральной собственности, включая лесхозы в статусе федеральных государственных учреждений.

Аналогичный рыночный подход следует применить и для улучшения отношений между федеральным органом исполнительной власти, передающим полномочия в сфере управления лесным хозяйством, и органом исполнительной власти субъекта Федерации, принимающим к исполнению передаваемые полномочия (линия 1' на рис.3).

Макет соглашения между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации для реализации передаваемых полномочий приведен в таб. 5 Лесной фонд

Федеральная государственная собственность

Федеральные органы государственной власти (государственные и хозяйственные функции)

Органы
власти
Российской Федерации

государственной
субъектов

Хозяйственные
и государственные функции

Частный лесной бизнес

Хозяйственные
в
фондом

управлении

функции

лесным

1 — делегирование полномочий через соглашения;

2 — делегирование полномочий через договора аренды лесных участков фонда до 2007 г.;

3 — делегирование полномочий субъектов Российской Федерации через договора аренды лесных участков в соответствии с Лесным кодексом, 2006 г.

Рисунок 3 — Механизм делегирования федеральных полномочий на государственное и хозяйственное управление лесным фондом



Таблица 5
 Макет соглашения между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти области субъекта Российской Федерации при делегировании прав федеральной собственности на лесной фонд

Делегированные полномочия (права)	Делегированные обязательства (целевые прогнозные показатели)
1. Предоставление участков лесного фонда в пользование на условиях аренды и договоров купли-продажи лесных насаждений с выполнением соответствующих конкурсных процедур и заключением договоров 2. Организация выполнения лесохозяйственных работ на базе договоров аренды 3. Организация ведения лесного хозяйства на территории лесного фонда, не переданного в аренду, организациями по договорам. 4. Организация выполнения работ по охране лесов от пожаров и защите от вредителей.	1. Получение лесного дохода в виде платы за пользование лесом в установленном размере 2. Поступления лесного дохода в федеральный бюджет в установленном размере 3. Выполнение лесохозяйственных работ в соответствии с установленными заданиями, в т.ч. по государственному федеральному заказу 4. Ежегодная отчетность перед федеральными органами исполнительной власти о получении лесного дохода от пользования лесными ресурсами 5. Ежегодная отчетность перед федеральными органами исполнительной власти о выполнении объемов лесохозяйственных работ 6. Периодическая отчетность перед федеральными органами исполнительной власти о состоянии лесного фонда, управление которым осуществляется на основании делегированных полномочий

Приводимый макет содержит условный набор полномочий и обязательств, фактическое же содержание соглашений должно устанавливаться исходя из требований Лесного кодекса, содержащихся в статье 83 Лесного кодекса.
В условиях децентрализации власти Лесной кодекс оставляет за Российской Федерацией полномочия, изложенные в статье 81.

Эти полномочия следующие:

- 1) установление возрастов рубок и порядка исчисления расчетной лесосеки;
- 2) установление перечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается;
- 3) утверждение формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подachi;
- 4) установление правил заготовки древесины;
- 5) установление правил заготовки живицы;
- 6) установление правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений;
- 7) установление правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов;
- 8) установление правил использования лесов для выращивания лесных; плодовых; ягодных, декоративных и лекарственных растений;

- 9) установление правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности и образовательной деятельности;
- 10) установление правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности;
- 11) установление порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
- 12) установление порядка использования лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- 13) установление правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов;
- 14) установление формы отчета об использовании лесов и порядка представления этого отчета;
- 15) установление порядка: определения кадастровой стоимости лесных участков;
- 16) установление правил пожарной безопасности в лесах;
- 17) установление правил санитарной безопасности в лесах;
- 18) установление порядка организации авиационных работ по охране и защите лесов и выполнения этих работ;
- 19) установление особенностей охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов;
- 20) установление формы отчета об охране и защите лесов и порядка его представления;
- 21) установление правил лесовосстановления;
- 22) установление правил лесоразведения;
- 23) установление правил ухода за лесами;
- 24) установление порядка использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород;
- 25) установление формы отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении и порядка представления этого отчета;
- 26) установление порядка проведения лесоустройства;
- 27) установление ставок платы за единицу объема, лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды;
- 28) установление порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 29) утверждение формы примерного договора аренды лесного участка;
- 30) установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности;
- 31) установление порядка подготовки и заключения договоров купли-продажи лесных насаждений;
- 32) установление границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества;
- 33) осуществление государственной инвентаризации лесов;
- 34) установление состава, порядка разработки, сроков действия лесохозяйственных регламентов и порядка внесения в них изменений;
- 35) установление порядка ведения государственного лесного реестра;
- 36) установление порядка осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственного лесного контроля и надзора);
- 37) осуществление государственного пожарного надзора в лесах;
- 38) утверждение такс или методик исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства;
- 39) отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ;
- 40) определение особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий;
- 41) отнесение лесов к эксплуатационным лесам, резервным лесам и установление их границ;
- 42) иные установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами полномочия.

Для практической реализации названных полномочий последние должны быть представлены нормативными документами, утверждаемыми федеральными органами исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации.

Для лесных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации лесные отношения регламентируются статьей 82 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений». Эти полномочия следующие:

- 1) владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- 2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды;
- 3) установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- 4) утверждение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд;

5) установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд;

6) установление порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд;

7) установление для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;

8) иные установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами полномочия.

Лесные отношения для лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, регламентируются статьей 84 «Полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений. Эти полномочия включают:

1) владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;

2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;

3) установление ставок платы за единицу объема древесины;

4) разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

5) осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

При этом органы местного самоуправления могут надеяться от местных делами государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статьей 83 «Передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации» определены

функции государственного и хозяйственного управления лесами, делегируемые регионам вместе с теми структурами, которые их исполняли в условиях централизованной системы самоуправления.

Перечень делегируемых полномочий приводится ниже:

1) разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

2) предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов;

3) выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

4) организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;

5) ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;

6) осуществление государственного лесного контроля и надзора;

7) установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор.

Из изложенной выше статьи 83 сделано исключение, когда осуществление полномочий, может не передаваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким исключением являются лесничество и лесопарки, расположенные в границах территорий субъектов Российской Федерации, плотность населения которых в пятнадцать раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации. Перечень таких лесничеств, лесопарков и перечень таких субъектов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

Средства на осуществление изложенных в статье 83 полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Субвенции из федерального бюджета, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления передаваемых полномочий, распределяются исходя из площади эксплуатационных лесов, защитных лесов, интенсивности их использования, количества проживающего на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации населения, показателей пожарной опасности лесов по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Порядок расходования и учета средств на осуществление переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 полномочий устанавливается Правительством Российской Федерации.

Средства на осуществление передаваемых субъектам Российской Федерации полномочий не могут быть использованы на другие цели.

В случае использования передаваемых средств не по целевому назначению уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, а также обязательные для исполнения методические и инструктивные материалы об осуществлении таких полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. *Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти:* 1) согласовывает структуру уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия;

2) согласовывает назначение на должность руководителя органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные ему полномочия;

3) осуществляет надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений;

4) осуществляет контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

5) осуществляет подготовку предложений об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вносит эти предложения при необходимости в Правительство Российской Федерации для принятия решений;

6) устанавливает содержание и форму представления отчетности, об осуществлении переданных полномочий;

7) вправе давать обязательные для исполнения указания о формировании лесных участков и об их предоставлении для федеральных нужд в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

1) назначает на должность по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и освобождает от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные ему полномочия;

2) утверждает по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти структуру уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) организует деятельность по осуществлению субъектом Российской Федерации переданных ему полномочий в соответствии с федеральными законами и предусмотренными частью 8 настоящей статьи нормативными правовыми актами;

4) обеспечивает своевременное представление в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ежеквартального отчета о расходовании предоставленных из федерального бюджета субвенций, о достижении целевых прогнозных показателей в случае их установления, о нормативных правовых актах, издаваемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданному полномочию. *Контроль за расходованием субъектом Российской Федерации средств на осуществление переданных ему полномочий проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, Счетной палатой Российской Федерации.*

Анализируя содержание статьи 83, сделаем следующие выводы: 1. Федеральный центр делегирует субъектам Российской Федерации в основном распорядительные функции, связанные с управлением собственностью, и хозяйственные функции в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. При этом федеральный центр оставляет за собой правоустанавливающие функции (статья 81) и частично функции надзора (статья 96).

2. Полномочия передаются на время с правом федерального центра на их изъятие.

3: Полномочия передаются под обязательство субъекта Федерации надлежащим образом исполнять делегированные функции с условием предъявления собственнику обязательной отчетности об этом исполнении.

Осуществленную Лесным кодексом централизацию управления лесами на базе переданных субъектам Российской Федерации властных полномочий следует рассматривать как шаг в направлении возможного учреждения региональной собственности на лесные земли (собственности субъектов Российской Федерации) при условии внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ.

Лесной кодекс сделал и значительный шаг в направлении введения в будущем частной собственности на лесные земли,

- объявив в статье 7, что «лесным участком является земельный участок»,

- введя статьей 92 государственный кадастровый учет лесных участков, что, как видно из зарубежной практики, является непременным условием частного земле и лесовладения и нигде не применяется в управлении лесами, находящимися в государственной собственности,

- возложив в условиях аренды лесных участков ответственность за хозяйственное управление лесами на арендаторов.

Исходя из сказанного для законодательного учреждения собственности субъектов Российской Федерации и частной собственности, на лесные земли нужны будут политические решения, обусловленные соответствующими экономическими и социальными условиями.

Одним из таких условий должны стать положительные результаты от осуществления реформ системы лесопользования в направлении децентрализации и от возложения ответственности за хозяйственное управление лесами на частный бизнес.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы определяют выбор формы собственности на лесные земли?
2. Какие положения раскрывают экономическое содержание собственности?
3. Какие основные права определяют содержание собственности?
4. Почему частная собственность на средства производства признается наиболее эффективной в сравнении с другими видами собственности?
5. Как формируется государственная собственность на лесные земли в странах с федеративным политическим устройством?
6. Что такое полнота прав пользования лесными ресурсами? 7. Какие факторы определяют сокращение передачи прав на пользование лесными ресурсами, находящимися в государственной собственности?
8. Какие возможны формы передачи прав собственности для обеспечения многоцелевого использования лесных ресурсов?
9. Как формируются отношения органов управления государственным лесами в США с частным бизнесом?
10. Как формируются отношения органов управления государственными лесами в провинциях Канады с частным бизнесом?
11. Проиллюстрируйте на примере провинции Британская Колумбия (Канада) этапы развития концессионных отношений в использовании лесов?
12. Как организуется государственное и хозяйственное управление государственными лесами в странах с унитарным политическим устройством?
13. Как организовано государственное управление лесами в Финляндии.
14. Как организовано хозяйственное управление государственными лесами в Латвии, в чем причины высокой эффективности государственного бизнеса?
15. Какие условия необходимы для учреждения частной собственности на лесные земли?
16. Какие обязанности частного лесовладельца в управлении лесами и ведении в них хозяйственной деятельности?
17. Какие обязанности должно иметь государство в управлении частными лесами.
18. Какие формы собственности на природные ресурсы определены Конституцией Российской Федерации?
19. Какой принцип федерализма заложен Конституцией Российской Федерации в основу управления природными ресурсами?
20. Как менялся баланс власти в системе государственного управления лесами за период с 1993 по 2007 гг.?
21. Какие факторы определили децентрализацию управления лесами, введенную Лесным кодексом 2006 г.?
22. Что такое «делегирование» полномочий в системе управления лесами?
23. Какие полномочия в системе лесных отношений переданы (делегированы) органам государственной власти субъектов Российской Федерации?
24. Какие полномочия в области хозяйственного управления лесами переданы частному бизнесу через аренду лесных участков?
25. Какие положения Лесного кодекса 2006 г. можно рассматривать как политическую основу для дальнейшего реформирования форм собственности на лесные земли?

ГЛАВА 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

3.1. Правовые и экономические основы институциональной организации системы лесопользования и ведения лесного хозяйства

Институциональная организация государственного и хозяйственного управления лесами является следствием:

- административной реформы, задачи и условия проведения которой были определены Указом Президента Российской Федерации № 314 от 09.03.2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;
- децентрализации государственного управления лесами, осуществленной в соответствии с политическими решениями, нашедшими выражение в Лесном кодексе Российской Федерации (2006 г.) — глава 2.

Целями административной реформы системы государственного управления явились:

1. Разделение государственных и хозяйственных функций и постепенный уход государства от исполнения последних,
2. Разделение государственных функций по органам государственной законодательной и исполнительной власти с тем, чтобы обеспечивалась следующая «классическая» процедура в принятии управленческих решений:
 - создаются правила принятия решений,
 - принимаются решения на базе созданных правил,
 - осуществляется надзор за тем, как применяются созданные правила и соответствует ли их применение правовым и нормативным регламентам.

Применительно к реформированию системы управления лесами наиболее сложной задачей явилось достижение первой цели, предусматривавшей ликвидацию созданной в советское время государственной монополии под названием «лесное хозяйство».

Организационно-правовой формой этой монополии были государственные предприятия и учреждения — лесхозы, соединившие себе функции управления природным объектом (лесным фондом) и хозяйственные функции (ведение лесного хозяйства).

В течение всего периода советской экономики вплоть до 1993 года лесхозы в статусе государственных предприятий:

- осуществляли функции государственного управления лесным фондом (инвентаризация, учет, отпуск древесины, контроль),
- проводили рубки главного и промежуточного пользования и перерабатывали заготовленную древесину,
- выполняли весь комплекс лесохозяйственных работ по выращиванию, охране и защите лесов на всей территории лесного фонда, включая ту ее часть, где в многолесных районах рубки главного пользования вели лесопромышленные предприятия,
- осуществляли контроль за результатами своей хозяйственной деятельности и деятельности лесозаготовителей.

В организационном плане структура деятельности лесхозов менялась как в результате административных преобразований, так и под влиянием экономических факторов.

В довоенные и первые послевоенные годы (до создания совнархозов в 1957 году) лесхозы выполняли в основном управленческие функции.

В период действия совнархозов (1957-65 гг.) лесхозы и леспромхозы превратились в комплексные хозяйства. При ликвидации совнархозов в многолесных районах прошло разделение комплексных хозяйств на лесхозы и леспромхозы, а в малолесных районах комплексные хозяйства стали основной формой предприятий с явно выраженной их ориентацией на производственные экономические результаты, что снижало эффективность управления лесным фондом.

Негативные последствия доминирования в государственной монополии «лесное хозяйство» хозяйственной деятельности, осуществляемой за счет бюджетных средств, были осознаны руководством отрасли на союзном уровне. Результатом этого осознания стало проведение в отрасли в течение 1989-91 гг. крупномасштабного экономического эксперимента по переводу лесного хозяйства на хозрасчет.

Суть эксперимента сводилась к разделению на уровне лесхозов финансовых потоков, обеспечивающих, с одной стороны, функции государственного управления (административные расходы), с другой стороны, хозяйственную деятельность через создание, приемку и оплату законченной лесохозяйственной продукции (услуг, работ).

Экономический эксперимент был тщательно подготовлен усилиями научно-исследовательских и проектных организаций бывшего Госкомлеса СССР.

Были разработаны и утверждены нормативные документы, регламентирующие:

- стандарты качества на законченные объекты лесохозяйственной деятельности,

- порядок установления цен на законченные лесохозяйственные работы; объекты,
- процедуры приемки и оплаты лесохозяйственной продукции, - порядок организации экономического стимулирования работников лесхозов за достигаемые результаты в их «привязке» к конечным результатам лесохозяйственной деятельности.

Оценивая результаты названного эксперимента с позиций 17-летней давности, следует признать, что осуществленные тогда экономические преобразования по совокупности выбранных территорий были самыми радикальными за весь советский и постсовет-

ский период развития отношений в системе лесного хозяйства. Впервые за это короткое время лесное хозяйство представало отраслью, создающей экономические блага, а не только потребляющей бюджетные ассигнования.

В процессе проведения эксперимента проявилась и его очевидная слабость, выразившаяся в том, что разделенные финансовые потоки обслуживали один субъект — лесхоз. Практически это свелось к тому, что законченные лесохозяйственные работы принимались и оплачивались самими производителями работ — лесхозами. Преодолеть эту слабость оказалось не под силу в условиях централизованно планируемой экономики, отрицавшей договорные коммерческие отношения как основу экономической системы, а следовательно, возможность создания партнеров для лесхоза из числа других хозяйственных субъектов, включая лесопользователей.

К сожалению, крупномасштабный экономический эксперимент был ограничен коротким временем (1989-1991 гг.) и был проведен на ограниченном количестве территорий, изъявивших добровольное желание в нем участвовать (семь автономных республик и областей РСФСР, Латвия, Белоруссия, Украина).

Эксперимент на территории России закончился с распадом СССР, поскольку бывшее Министерство лесного хозяйства отказалось от его дальнейшего проведения вопреки постановлению Совета Министров РСФСР № 26 от 17.01.91 г. «О совершенствовании управления лесами», которое даже в условиях централизованно планируемой экономики предусматривало:

разделение функций владения и пользования лесными ресурсами, радикальные изменения в финансовой системе через проведение в 3-5 областях экономического эксперимента по финансированию лесного хозяйства за счет средств лесного дохода.

В то же время страны Балтии (Латвия, Литва, Эстония) успешно использовали результаты «общесоюзного» эксперимента в проведении рыночных реформ в системе лесного хозяйства и достигли на этом направлении впечатляющих результатов.

Не используя предоставленные экспериментом возможности демополизации хозяйственной деятельности, лесное хозяйство России вошло в 1992 году в новую экономическую и политическую систему, сохраняя все атрибуты прежней системы лесного хозяйства и не предпринимая каких-либо попыток изменить эту систему.

Рыночная среда в лесном секторе экономики стала создаваться, в первую очередь, с демополизацией и приватизацией лесопромышленного производства, т.е. с исчезновения лесопромышленной монополии, ранее представленной структурами Минлеспрома СССР.

Осуществленная быстрыми темпами приватизация лесопромышленных предприятий потребовала изменения в правилах получения ими доступа к лесным ресурсам, поскольку существовавшая в то время система директивного «наделения» лесным фондом лесопользователей вступила в противоречие с законами рыночной экономики. Решить эту главную задачу и были призваны Основы лесного законодательства Российской Федерации, принятые в 1993 году.

Частной лесной промышленности понадобился партнер в лице органов государственной власти, поскольку лесной фонд оставался собственностью государства и приватизации не подлежал. Таким партнером не мог стать лесхоз в статусе государственного предприятия, осуществлявший все виды хозяйственной деятельности, включая главное пользование. Основы лесного законодательства изменили правовой статус лесхозов, превратив последние из государственных предприятий в органы государственного управления лесным хозяйством.

Основы лесного законодательства РФ запретили лесхозам вести рубки главного пользования и перерабатывать заготавливаемую от этих рубок древесину, передав эту деятельность частным предпринимательским структурам. При этом было расширено понятие «лесохозяйственной деятельности», ведение которой оставалось за лесхозами. В состав лесохозяйственной деятельности были включены все виды рубок промежуточного пользования, а позднее — сплошные санитарные а также все разновидности выборочных рубок, имеющих целью реконструкцию и «воспитание» лесонасаждений.

За лесхозами были сохранены в полном объеме контрольные и охранные функции, в т.ч. контроль за результатами собственной хозяйственной деятельности. Разделение комплексных лесхозов на промышленные структуры, сразу приватизированные по действовавшим тогда правилам, и собственно лесхозы в статусе органов управления лесным хозяйством было проведено чисто административным путем без какой-либо программы действий и экономических расчетов.

Разделению подлежали основные фонды лесхозов и численность работающих. Частным предпринимательским структурам практически: ски бесплатно через ваучеры было передано более 50% основных фондов, занятых на лесозаготовках и в деревопереработке, в этой сфере на момент создания было занято около 25% прежней численности работающих в лесхозах. Официальная статистика не располагает

данными о том, как «сложилась судьба» административно созданных коммерческих структур на базе промышленной составляющей лесхозов (кооперативов, акционерных обществ и др.). По нашей оценке, подавляющее большинство таких коммерческих структур в условиях тяжелейшего структурного и финансового кризиса, в котором находилась лесная промышленность вплоть до 1998 года, прекратило свое существование вследствие финансового банкротства.

Этот урок реформы системы самоуправления в 1993 году необходимо помнить, реализуя положения нового лесного законодательства при разделении государственных и хозяйственных функций.

Второй урок негативных последствий вытекает из отсутствия понимания того, что является в лесном хозяйстве хозяйственной деятельностью, а что — государственным управлением.

К сожалению, государство опоздало с проведением административной реформы в целом по стране более чем на 10 лет, не предложив отдельным отраслям конкретной программы действий по разделению в экономике государственных и хозяйственных функций. До настоящего времени лесохозяйственная деятельность не признана предпринимательской деятельностью со всеми вытекающими последствиями.

Лесхоз в результате реформы 1993 года утратил основные функции государственного управления, передав их на период 1993-1997 гг. (до принятия Лесного кодекса 1997 г.) органам власти административных районов (позднее ставших муниципальными образованиями).

Речь шла о таких важнейших государственных функциях как:

- установление ставок лесных податей, размеров арендной платы и предоставление льгот по платежам отдельным категориям лесопользователей, а также определение форм внесения лесных податей и арендной платы,

- принятие решений о передаче в долгосрочное пользование (аренду) участков лесного фонда,
- определение формы выбора лесопользователя (прямые переговоры, лесные торги, конкурсы),
- ограничение, приостановление или прекращение права на пользование лесным фондом.

Основы лесного законодательства оставили лесхозу для исполнения:

- a) все лесохозяйственные работы, включая рубки промежуточного пользования,
- b) частично управленческие функции, связанные с выполнением принятых другими субъектами решений,
- в) охранные функции,
- г) контрольные функции.

Поскольку все названные виды деятельности затратны и их финансирование осуществлялось исключительно из бюджета то с

уменьшением объемов финансирования лесхозы стали превращать лесохозяйственную деятельность (рубки ухода) в коммерческую, приносящую доходы, не облагаемые налогами.

Монополия лесхозов на ведение лесохозяйственной деятельности создавала объективную возможность бесконтрольного наращивания объемов промежуточного пользования, заменяя этими рубками те объемы главного пользования, которые были переданы частному бизнесу. К 2000 году лесхозы в районах с благоприятной конъюнктурой лесных рынков (Северо-Западный, Центральный, Поволжский федеральные округа) практически превратились в хозяйствующие субъекты, работающие под вывеской органов управления лесным хозяйством

Лесной кодекс 1997 г. не внес принципиальных изменений в статус лесхозов, придав последним правовую форму «*федеральных госу дарственных учреждений*», работавших в экономическом поле, созданным Бюджетным кодексом РФ. При этом основные функции государственного управления лесным хозяйством перешли от муниципальных образований к органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Бюджетный кодекс, введенный в 200.1 году, изменил содержание; и' направления финансовых потоков, обслуживающих управленче-", скую и хозяйственную деятельность лесхозов.

Бюджетный кодекс классифицировал все доходы лесхозов от: ведения предпринимательской деятельности как внебюджетные до-..'. ходы; формируемые и расходимые по сметам через органы феде- рального казначейства. Из состава внебюджетных доходов были ис-.., ключены доходы, ранее принадлежавшие лесхозам в виде разницы в': фактических ставках лесных податей и арендной платы и минималь⁼⁼ ных ставках платы за древесину, утверждаемых Правительством РФ.:.' Таким образом лесхозы и отрасль «лесное хозяйство» в целом были:: отстранены от доходов; получаемых при выполнении функций госу-:-'дарственного управления лесопользованием, а, следовательно, стали.:. безразличными к уровню платежей за используемые-лесные ресурсы, "" а, следовательно, к выбору эффективных лесопользователей.

В 2006 году с лесхозов была снята ответственность за выполне-, ние функций лесной охраны; поскольку эти функции вместе с соот-' ветствующей численностью работающих были-переданы в Роспри-' роднадзор.

В результате проведенных преобразований, начиная с 1993 года,-, лесхозы по состоянию на конец 2006 г. оставались в статусе феде:- ральных государственных учреждений, составлявших экономическую" базу

государственной естественной монополии «лесное хозяйство»-'. При этом каждый лесхоз был самостоятельной государственной-структурой:

- осуществлявшей, в минимальных объемах управленческую деятельность в условиях; когда надзорные (контрольные) функции были переданы территориальным органам Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, а все распорядительные функции были сосредоточены в территориальных агентствах лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации,

- получавшей бюджетные ассигнования на ведение хозяйственной деятельности без проведения конкурсных процедур,

— зарабатывавшей внебюджетные доходы от реализации продукции и услуг, главным из которых являлась древесина от рубок ухода,

- выполнявшей хозяйственные работы по воспроизводству лесов; включая лесовосстановление, рубки ухода, за счет бюджетных, средств и внебюджетных доходов, когда сам лесхоз являлся заказчиком работ, их исполнителем и приемщиком,

- не получавшей доходов от продажи древесины на корню, а следовательно, не имевшей интереса к этому виду управленческой деятельности,

- не имевшей возможности быть объявленной банкротом при наличии убытков от управленческой и хозяйственной деятельности,

— не имевшей перспектив для эффективного развития хозяйственной деятельности в рамках действующих налогового и бюджетного законодательства.

Лесхозы не имели также возможности развивать эффективную коммерческую деятельность, так как при существовавшем правовом статусе - управленческих учреждений хозяйственную деятельность ограничивали:

- отсутствие централизованных бюджетных инвестиций для обновления основных фондов,- тарифная система оплаты работников, не стимулирующая рост производительности труда, '

- сметная организация доходов и расходов через органы федерального казначейства, не позволяющая принимать самостоятельные финансовые решения.

Приведенный выше анализ трансформации лесхозов как экономической базы государственной естественной монополии «лесное хозяйство» показал, что реформирование лесхозов с разделением в них государственных и хозяйственных функций стало объективной реальностью и необходимостью, нашедшими свое выражение в статье 11 ФЗ № 201 от 04.12.07 г., устанавливающей: «До 1 января 2008 года лесхозы подлежат преобразованию в соответствии с гражданским законодательством».

Преобразование лесхозов основано на следующих положениях для оценки государственных и хозяйственных функций в системе лесоуправления.

Хозяйственные функции в управлении лесами характеризуют следующие положения:

1. *Хозяйственные функции исполняются на рыночной конкурентной основе*, что делает возможным классифицировать эти функции как конкурентные в отличие от монопольных (государственных).

Из сказанного следует, что ни один хозяйствующий субъект ни при каких обстоятельствах не может претендовать на обладание монопольными правами на ведение хозяйственной деятельности, как это имело место в случае с лесхозами.

2. *Эффективность исполнения хозяйственных функций оценивается традиционными экономическими показателями через сопоставление доходов и расходов.*

Названное положение требует признания всех лесохозяйственных работ *предпринимательской деятельностью*, условия организации и осуществления которой должны регламентироваться исключительно нормами гражданского законодательства, а не бюджетного, как это было в условиях сметно-бюджетного финансирования лесохозяйственных работ.

В основе признания лесохозяйственных работ *предпринимательской деятельностью* лежат следующие факторы:

1. Для выполнения лесохозяйственных работ привлекаются трудовые, материальные, финансовые ресурсы,

2. Результатом текущей лесохозяйственной деятельности являются производимая продукция, законченные комплексы работ, отдельные работы и услуги, подлежащие обмеру, измерению, количественной и качественной оценке в соответствии с имеющимися стандартами качества. Сказанное позволяет квалифицировать названные результаты как товар, подлежащий продаже (ст. 454 Гражданского кодекса РФ), размещаемого в соответствии с ФЗ № 94 от 21.06.05 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Государственные функции характеризуют следующие положения:

1. Государственные функции или полномочия в системе самоуправления устанавливаются исключительно законодательством (статьи 81-84 Лесного кодекса РФ) и выполняются органами государственной власти или в отдельных случаях органами местного самоуправления.

Исполнение этих функций ни при каких обстоятельствах не, должно быть передано хозяйствующим субъектам. Только органы государственной власти имеют монополию на выполнение государственных функций. В этой связи целесообразно определять государственные функции как монопольные (административные).

2. Результатом исполнения государственных функций являются: услуги государства в виде набора управленческих решений.

Эффективность предоставления государством своих услуг нельзя оценить традиционными экономическими показателями, построенными на соизмерении затрат и результатов.

Ресурсное обеспечение государственного управления составляют профессионально подготовленные кадры и информация.

Управленческие решения следует квалифицировать как результат интеллектуальной деятельности работников, находящихся на государственной гражданской службе.

3. Выполнение государственных функций должно осуществляться исключительно за счет бюджетных средств, исключая любые доходы от коммерческой деятельности.

Передача каких-либо государственных функций хозяйствующим субъектам с финансированием за счет последних не только приведет к финансовым злоупотреблениям, коррупции и другим негативным экономическим последствиям.

4. Государственные функции обязательно выполняются в соответствии с установленными процедурами и правилами, совокупность которых называется административным регламентом. Основной из главных задач установления административного регламента для каждой государственной функции является предупреждение и устранение коррупционных рисков в области институциональной организации государственного управления лесами, привлечение инвестиций в лесной сектор, повышение эффективности государственного управления лесами, повышение качества государственных функций, равно как и финансированию государственных функций, лишь тогда, когда финансирование осуществляется от предоставления органами государственной власти лесами консультационных услуг, оказываемых лесопользователям, а также другим юридическим и физическим лицам в соответствии с установленными процедурами предоставления консультационных услуг.

Для достижения целей административной реформы государственные функции классифицируются на:

1. **П** баз л я п

правоустанавливающие, создающие п"а равную и нормативную базу для принятия управленческих решений и контроля за их исполнением.

2. **Функции управления государственной собственностью**, которые, в свою очередь, подразделяются на:

Организационные, создающие условия для принятия решений или для их реализации,

Распорядительные, о л ф рмулирующие непосредственно решение о обеспечении.

2. **Эффективность исполнения хозяйственных функций оценивается традиционными экономическими показателями через соотношение доходов и расходов.**

Названное положение требует признания всех лесохозяйственных работ **предпринимательской деятельностью**, условия организации и осуществления которой должны регламентироваться исключительно нормами гражданского законодательства, а не бюджетного, как это было в условиях сметно-бюджетного финансирования лесохозяйственных работ.

В основе признания лесохозяйственных работ предпринимательской деятельностью лежат следующие факторы:

1. Для выполнения лесохозяйственных работ привлекаются трудовые, материальные, финансовые ресурсы,

2. Результатом текущей лесохозяйственной деятельности являются производимая продукция, законченные комплексы работ, отдельные работы и услуги, подлежащие обмеру, измерению, количественной и качественной оценке в соответствии с имеющимися стандартами качества. Сказанное позволяет квалифицировать названные результаты как товар, подлежащий продаже (ст. 454 Гражданского кодекса РФ), размещаемого в соответствии с ФЗ № 94 от 21.06.05 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Государственные функции характеризуют следующие положения:

1. **Государственные функции или полномочия в системе самоуправления устанавливаются исключительно законодательством (статьи 81-84 Лесного кодекса РФ) и выполняются органами государственной власти или в отдельных случаях органами местного самоуправления.**

Исполнение этих функций ни при каких обстоятельствах не должно быть передано хозяйствующим субъектам. Только органы государственной власти имеют монополию на выполнение государственных функций. В этой связи целесообразно определять государственные функции как монопольные (административные).

2. **Результатом исполнения государственных функций являются услуги государства в виде набора управленческих решений.**

Эффективность предоставления государством своих услуг нельзя оценить традиционными экономическими показателями, построенными на соизмерении затрат и результатов. Ресурсное обеспечение государственного управления составляют профессионально подготовленные кадры

и информация.

Управленческие решения следует квалифицировать как результат интеллектуальной деятельности работников, находящихся на государственной гражданской службе.

3. *Выполнение государственных функций должно осуществляться исключительно за счет бюджетных средств приравненных, исключая любые доходы от средств, к ним коммерческой деятельности.*

Передача каких-либо государственных функций хозяйствующим субъектам с финансированием за счет собственных средств приведет к финансовым злоупотреблениям, коррупции и другим негативным экономическим последствиям.

4. Государственные функции обязательно выполняются в соответствии с установленными процедурами и правилами, совокупность которых и составляет

Оно называется административным регламентом. Одной из главных задач установления административного регламента для каждой государственной функции является ее предупреждение. Учитывая зарубежный опыт в области институциональной организации государственного управления лесами целесообразно

национальной организации финансов

государственных функций лишь тогда, когда финансирование осуществляется

исключительно за счет бюджетных средств

лишь охотничьими, лесными, консультационными услугами, оказываемыми лесопользователям, а также другим юридическим и физическим лицам в соответствии с установленными процедурами предоставления консультационных услуг.

Для достижения целей административной реформы государственные функции классифицируются на:

1. **Правовые** — создающие правовую базу для принятия управленческих решений и контроля за их исполнением.

2. **Функции управления государственной собственностью**, которые, в свою очередь, подразделяются на:

Организационные, создающие условия для принятия решений или для их реализации, **Распорядительные**, осуществляющие непосредственно решение, их исполнителей, сроки исполнения необходимое ресурсное

Надзорные, обеспечивающие контроль за исполнением распоряжений как в части оценки полученных результатов, так и в части соответствия хода исполнения требованиям правовых и нормативных документов.

С учетом специфики управления лесами как государственной собственностью целесообразно в составе надзорных функций выделять:

3.1. Собственно **надзорные** — обеспечивающие контроль за исполнением требований правовых и нормативных документов всеми субъектами лесных отношений, включая тех, кому временно переданы функции государственного управления.

3.2. **Контрольные**, обеспечивающие контроль за результатами исполнения временно переданных (делегированных) государственных полномочий, что имеет место при передаче полномочий органам

власти субъектов Федерации и частному бизнесу в условиях аренды лесных участков.

3.3. **Охранные,** обеспечивающие охрану лесов от нелегальных видов деятельности, включая нелегальные рубки.

Представление государственного управления в виде совокупности названных функций позволяет создать разные системы управления лесами. (таблица), различающиеся:

- степенью централизации (децентрализации) в принятии решений,

- набором органов исполнительной власти, выполняющих соответствующие функции на трех уровнях управления (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальные образования).

При этом за каждым органом исполнительной власти (федеральным или субъекта Российской Федерации) закрепляется через принятые соответствующих нормативных документов определенный набор государственных функций. Органы государственной власти (фе-

деральные или субъекта Российской Федерации), а также муниципальные самоуправления, выполняющие функции лесопользования, размещаются в таблице 6 на пересечении горизонтальных и вертикальных колонок, образуя институциональную организацию государственного управления лесами.

Правовое поле для создания и функционирования системы государственного управления лесами создано следующими статьями Лесного кодекса

статья 23 «Лесничества и лесопарки»,
- статья 81 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений»,
- статья 82 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений»,
- статья 83 «Передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органом государственной власти субъектов Российской Федерации»,
- статья 84 «Полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений».

Приведенная правовая база определяет институциональную организацию государственного управления лесами на трех уровнях (федеральном, региональном и районном) по состоянию на конец 2008 года с установлением следующих органов государственной власти, показанных в таблице цифрами:

- 1 - Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.
- 2 - Федеральное агентство лесного хозяйства.
- 3 - Россельхознадзор.
- 4 - Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации,
- 5 - Территориальный орган Россельхознадзора;
- 6 - Лесничество (лесопарк).
- 7 - Орган законодательной власти субъекта Российской Федерации.
- 8 - Территориальный орган Министерства внутренних дел РФ на муниципальном уровне.

Там, где в клетках в таблице 6 на пересечении горизонтальных и вертикальных колонок присутствует знак «—», создание каких-либо структур для выполнения соответствующих государственных функций не предусмотрено.

В *последующих разделах* данной главы 3.2 и 3.3 рассматриваются полномочия названных выше органов государственной власти в сфере *государственного управления* лесами.

Таблица 6
Модель формирования институциональной организации государственного управления лесами

Виды функций Уровни управления	Правду станов- ливаю- щие	Управление собственностью		Надзорные		
		Рас- ряд- тельные	Организа- ционные, обеспе- чивающие	Собст- венно надзор- ные	Кон- троль- ные	Ох- ранные
Российская Федерация	1		2	3*	2	
Субъект Российской Федерации	7	4		5	4	
Муници- пальное образование, адм министра- тивный район			6		6*	6 или 8

3.2. Федеральные органы исполнительной власти в системе государственного управления лесами

Несмотря на осуществленную Лесным кодексом децентрализацию лесоуправления, Российская Федерация как собственник лесного фонда оставила за собой большое количество

полномочий (государственных функций) в сфере правовой, нормотворческой, организационной и надзорной деятельности.

В соответствии с указом Президента Российской Федерации № Ф3-724 от 12 мая 2008 года «*Вопросы системы структуры федеральных органов исполнительной власти*» государственное управление лесами возложено на:

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз),

- Федеральное агентство лесного хозяйства как орган государственной власти в составе Минсельхоза.

При передаче полномочий по государственному управлению лесами органам власти субъектов Федерации и частному бизнесу через развитие института аренды лесных участков с целью привлечения крупномасштабных инвестиций в лесной сектор возрастает роль Министерства сельского хозяйства в плане разработки национальной лесной политики и создания нормативной базы для реализации полномочий, приведенных в статьях 81 и 83 Лесного кодекса.

Разработка и утверждение национальной лесной политики должны стать приоритетными задачами в деятельности Министерства сельского хозяйства.

Национальная лесная политика должна:

- *исключить существующий до настоящего времени отраслевой ведомственный подход к развитию лесного сектора,*

— *сформулировать его стратегические цели,*

— *установить экономические, экологически и социальные приоритеты в достижении поставленных целей на базе международно признанных принципов и критериев устойчивого управления лесами.*

При разработке национальной лесной политики Министерство сельского хозяйства должно руководствоваться следующими принципами:

1. Политика должна представлять национальные цели в использовании, воспроизводстве, охране и защите лесов с учетом тех обязательств, которые приняла на себя Российская Федерация, участвуя в большом количестве международных инициатив глобального и регионального характера в сфере лесных отношений.

2. Политика должна быть рыночно ориентированной, т.е. ее основу должны составлять рыночные ценности и ценности демократического общества.

3. Политика должна устанавливать формы и степень участия государства в управлении лесами и развитии лесного сектора, ориентируя последнее (государство) на его постепенный уход от выполнения в лесу хозяйственной деятельности.

4. Политика должна стать результатом демократических процедур ее формирования и утверждения.

5. Цели лесной политики, методы ее реализации должны быть доступны для понимания как органам государственной власти, так и частному лесному бизнесу, роль которого в развитии лесного сектора с принятием Лесного кодекса неизмеримо возрастает.

По своему содержанию лесная политика не должна подменять собой ни лесное законодательство, ни федеральные целевые программы развития лесного сектора. Лесная политика формирует долговременные цели развития лесного сектора, устанавливает в этой области отраслевые и региональные приоритеты.

Лесное законодательство создает условия, необходимые для достижения поставленных целей, что, в практическом применении, сводится к созданию норм (правил), которыми должны руководствоваться все субъекты и участники лесных отношений.) *Лесное законодательство должно быть всегда «привязано» к целям развития лесного сектора: с изменением или достижением целей должно меняться и содержание лесных законов.*

Министерство сельского хозяйства должно в постоянном режиме отслеживать названные процессы, влияя на них через создание и реализацию федеральных целевых программ развития лесного сектора.

Федеральные целевые программы определяют конкретные мероприятия, направленные на достижение целей лесной политики при условиях, созданных лесным законодательством.

Мероприятия в целевых программах должны иметь:

- конкретных исполнителей,
- установленные сроки исполнения,
- ожидаемые результаты (экономические, экологические, социальные),
- ресурсное обеспечение, включая объемы привлекаемых инвестиций.

Особое значение приобретают федеральные целевые программы в условиях децентрализации лесопользования.

Федеральные целевые программы должны стать базой текущего, среднесрочного и долгосрочного регионального планирования, реализуемого через лесные планы субъектов Российской Федерации. В этом отношении федеральные целевые программы должны стать своего рода «цементирующим» средством, подчиняющим региональные цели развития лесного сектора общенациональным, сформулированным лесной политикой.

Связь между лесной политикой, лесным законодательством, федеральными целевыми программами и лесными планами субъектов Российской Федерации показана на рис.4. 1

Координация в сфере федерального и регионального планирования должна стать приоритетной задачей Министерства сель' [

Наряду с изложенными выше общенациональными задачами Министерство сельского хозяйства отвечает за создание нормативной базы в сфере лесных отношений, принимая нормативные и правовые акты в соответствии с положением о Министерстве сельского хозяйства, утвержденным постановлением Правительством Российской Федерации.

С передачей полномочий по управлению лесами субъектам Российской Федерации возрастает роль и расширяются задачи в сфере лесных отношений другого федерального органа исполнительной власти — Федеральной службы по ветеринарному и фито-санитарному надзору (Россельхознадзора).

В основе возрастающей роли надзорных функций в управлении лесами лежат следующие объективные предпосылки:

1. Меняется нормативно-правовая база лесных отношений в условиях их децентрализации, проведения административной реформы: с разделением в лесном секторе государственных и хозяйственных функций,

2. Продолжается уход государства от выполнения хозяйственных функций с передачей последних частному лесному бизнесу, не подготовленному ни в кадровом, ни в финансовом отношении к ведению новой для него хозяйственной деятельности.

3. Делегированные полномочия в сфере лесных отношений выполняются структурами государственной власти субъектов Российской Федерации, работники которых не имеют достаточного опыта в принятии решений в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Согласно положению об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, целью государственного лесного контроля и надзора является обеспечение соблюдения лесного законодательства.

В этой сфере надзорной деятельности федеральные органы государственной власти делегируют полномочия с органами исполнительной:

власти субъектов РФ.

Россельхознадзор непосредственно осуществляет государственный лесной контроль и надзор только в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ (Московская область). Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют государственный контроль и надзор в отношении других лесничеств и лесопарков, находящихся на территории соответствующего субъекта Федерации.

Проведение государственного лесного контроля и надзора осуществляется в форме проведения проверок в соответствии с планами, утверждаемыми Россельхознадзором или органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией, а также внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов лиц и граждан.

Методическое руководство по вопросам обеспечения государственного лесного контроля и надзора возложено на Министерство сельского хозяйства.

Передача полномочий в сфере лесных отношений органам власти субъектов РФ значительно изменила объем и содержание функций государственного управления лесами, осуществляемых Федеральным агентством лесного хозяйства (Рослесхозом).

От Федерального агентства лесного хозяйства «кушлись» хозяйственные и государственные (распорядительные) функции.

Полномочия Федерального агентства лесного хозяйства в области лесных отношений определены постановлением Правительства РФ, которое внесло изменения в Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное 16 июня 2004 года.

Главными видами деятельности Рослесхоза являются:

Осуществление контроля и надзора за исполнениями органами государственной власти субъектов РФ переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса РФ полномочий за исключением полномочий по осуществлению государственного лесного контроля и надзора с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

Для этой цели приказом Министра природных ресурсов № 23 от 08.02.2007 г.

с 007-го г. под юрисдикцией Рослесхоза были созданы территориальные органы в федеральных округах — департаменты лесного хозяйства численностью 457 работников.

2. У

Установление порядка деятельности лесничеств в лесничествах и лесопарках, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса РФ (Московская область), и (или) лесничествах и лесопарках, в отношении которых полномочия в области лесных отношений изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов РФ.

3. О

Определение количества лесничеств, лесопарков, установление их границ.

4. Предоставление услуг в следующих сферах:

- лесопатологический мониторинг и лесное семеноводство

- государственная инвентаризация лесов, включая лесоустрой-

ство, - научные исследования, М. Министерство природных ресурсов осуществляло государственное управление лесами до мая 2008 года.: — с единое и дополнительное профессиональное лесное образование,

, - международное сотрудничество. Предоставление услуг осуществляется предприятиями и учреж-... дениями, находящимися в подчинении Рослесхоза.

По состоянию на 01.01.08 г. в подчинении Рослесхоза находи- лись: Научный центр инвентаризации и оценки состояния лесов с. "... филиалами; созданными на базе региональных лесоустроительных"; предприятия.

2. Центр «Рослесозащита» с 35 филиалами и общей численно- стью работающих около 1500 человек с задачей ведения лесопатоло- гического-мониторинга и лесного семеноводства.

3. Научно-исследовательские организации в количестве 8 инсти- татов с планируемым созданием двух крупных самостоятельных на- учных центров на базе ВНИИЛМа и СПБНИИЛХа с региональными филиалами по лесорастительным районам. 4. 19 лесхозов-техникумов, осуществляющих среднее профес- ' !- сиональное лесное образование с планируемой реорганизацией ряда ' _____ из них в лесные колледжи с двухуровневым образованием.

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 3

а Ф № 314 от 24.05.07 г. роль Рослесхоза в сфере предоставления образовательных услуг сводится к установлению в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования заданий (контрольных, цифр) для определения объема и структуры приема студентов в обра- ' !, зовательные учреждения профессионального образования, находя- ' шиеся в ведении Агентства, за счет средств федерального бюджета.

Два института дополнительного профессионального лесного; ' образования.

В границах субъектов Российской Федерации, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации (Московская об- ласть), на землях лесного фонда, а также в отношении которых в со- ' !, ответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от: " Об.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законода- тельных (представительных) и исполнительных органов государст- венной власти субъектов Российской Федерации» не преду- ' смотрено выделение субвенций федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, либо полномочия в установленном порядке изъяты Правительством Российской Федерации, Рослесхоз:

1. Осуществляет мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов;
2. Размещает в случаях, если осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов не возложено на лиц, использующих леса, заказы на выполнение указанных работ путем проведения аукционов;
3. Заключает договоры на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов;
4. Дает разрешение на осуществление работ по геологическому изучению недр без предоставления лесного участка, если осуществление таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений;
5. Размещает заказы на выполнение работ, оказание услуг по ле-.. соустройству; .
7. Организует и проводит аукционы по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков или права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений,
8. Заключает договоры аренды лесных участков и договоры купли-продажи лесных насаждений;
9. Утверждает государственную экспертизу проекта освоения лесов;
10. Утверждает лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков;
11. Осуществляет сбор: лесных деклараций, -представляемых лицами, -которым лесные участки предоставлены в постоянное- (бессрочное) пользование или в аренду; отчетов об использовании лесов, представляемых гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов на лесных участках на землях лесного фонда; отчетов об охране и защите лесов, расположенных на лесных участках на землях лесного фонда, представляемых гражданами, юридическими лицами;

отчетов о воспроизводстве лесов и лесоразведении, предоставляемых гражданами и юридическими лицами, осуществляющими воспроизводство лесов, лесоразведение на лесных участках на землях лесного фонда.

Федеральное агентство лесного хозяйства также:

- готовит предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением полномочия по осуществлению государственного лесного контроля и надзора, и вносит такие предложения в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- в установленном порядке перечисляет субвенции на счета по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации, открытые территориальным органам Федерального казначейства для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации.

3.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений

В институциональном плане передача полномочий в сфере лесных отношений органам государственной власти субъектов Федерации реализуется через двухуровневую систему управления лесами, состоящую из двух структур:

1. Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий переданные полномочия.

Уполномоченный орган создается в составе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта (администрации, правительства).

Процесс формирования названных органов закончился в 1-ом квартале 2007 г.

2. Лесничество (лесопарк), действующее на основании лесохозяйственного регламента, утверждаемого органом государственной власти субъектов Российской Федерации за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 87, когда полномочия по управлению лесами осуществляются либо органом федеральной исполнительной власти, либо органом местного самоуправления.

Наиболее ответственной задачей в системе лесопользования на уровне субъекта Российской Федерации является учреждение функционирование лесничеств (лесопарков) как организаций, свободных от исполнения хозяйственных функций, то есть той деятельности, которую преимущественно выполняли лесхозы в составе прежних лесхозов до их реформирования.

Условиями для функционирования лесничеств являются:

1. Границы лесничеств должны совпадать с границами административных районов (муниципальных образований) или находиться в пределах территории одного района, когда количество лесничеств

больше одного. Выполнение данного требования обусловлено тем, что только на уровне района управление лесами обеспечивается соответствующими административными ресурсами, включая муниципальную власть, а также территориальные органы судебной, надзорной (прокуратура) власти, территориальные органы Министерства внутренних дел. Руководствуясь данным положением Рослесхоз создал на территориях всех субъектов РФ 1538 лесничеств.

2. Правовой статус лесничеств должен устанавливаться исходя из задач администрирования лесами в условиях, когда последние находятся в федеральной собственности.

3. Государственные функции, делегированные на исполнение лесничествам, должны регламентироваться специальными нормативными положениями.

4. Деятельность лесничеств должна осуществляться за счет бюджетных средств.

Несмотря на то, что объектом управления во всех лесничествах является лесной фонд, находящийся в федеральной собственности, по состоянию на середину 2009 г. лесничества функционируют в трех правовых формах:

1. Лесничество является районным подразделением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за реализацию переданных статей 83 Лесного кодекса полномочий.

В данном случае взаимодействие лесничества и органа исполнительной власти субъекта РФ осуществляется по схеме, которая функционирует в органах государственного управления в сферах ответственности Российской Федерации (федеральное казначейство, федеральная служба безопасности и другие) в виде иерархически построенной трехуровневой системы органов исполнительной власти.

В основу данной системы положена «пронизывающая» вертикаль, обеспечивающая прохождение, дифференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной, начиная с принятой на самой верхней точке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти, доведение ее до исполнителей и подчинение деятельности последних установленным требованиям.

Отличие системы управления лесами в субъекте Российской Федерации от систем федерального управления будет только в снижении уровней управления: вместо трех будет два (орган управления лесами в субъекте Российской Федерации и лесничество как его районное управление).

.. "В данной- системе лесоправления на лесничества распространя- , ются все положения Федерального закона N 79-ФЗ от 2 .

я -ФЗ т 27.07.2004 «О-государственной- гражданской службе Российской Федерации», а, следовательно, руководители и специалисты лесничеств становятся государственными служащими.

2. Все лесничества в субъекте- Российской Федерации находятся в статусе государственного бюджетного учреждения, правовые нормы деятельности которого в сфере лесных отношений до сих пор не разработаны. Восполнить данный пробел в нормативно-правовой базе обязывает Федеральный закон № 32.-ФЗ от 14.03.2009 «О внесе- ' нии изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные " законодательные акты Российской Федерации», где статья 96 дополнена двумя частями:

2'. Государственный контроль и надзор могут 'осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам госу- " дарственной власти субъектов Российской Федерации в пределах : полномочий указанных органов, определенных в соответствии с ча- -.' стью 1 статьи 83 настоящего кодекса, или государственными учреж- ' дениями, подведомственными органам государственной власти Рос-, сийской Федерации.; в. пределах. полномочий указанных:органов, .; определенных в соответствии с частью 2 статьи -83 настоящего кодекса.

1

2 Особенности правового положения указанных в части 2 настоящей:статьи -государственных 'учреждений устанавливаются Пра-, вительством Российской Федерации.

3 В субъекте Российской Федерации создается одно голов- . ное государственное учреждение с филиалами в административ-' ных районах. '

По нашему: мнению, лесничества в статусе государственных учреждений, даже 'если их правовое положение будет усилено- созда-' ; ваемой нормативной базой, не способны организовать эффективное администрирование функций государственного управления лесами с-" равнении с той системой, когда лесничество становится органом государственной власти;

Как показывает зарубежный опыт, во всех странах органы государственного управления лесами обязательно входят в систему орга-' ; нов государственной службы. Исключений из этого правила нет ни- > где.- Непризнание этого факта российским лесным:законодательством -': будет иметь далеко идущие негативные последствия; включая воз-' возможность передачи на исполнение учреждениям каких-либо хозяйственных функций с последующим восстановлением на базе лесничеств «реформированных лесхозов.

Основными условиями эффективного функционирования лесничеств являются их организационная 'структура и регламент деятельности.

Торопливо в течение одного года проведенное реформирование лесхозов привело к тому, что структура лесничеств сформировалась в своем большинстве интуитивно, руководствуясь одним желанием трудоустроить как можно больше специалистов в пределах выделенных бюджетных ассигнований.

На период создания лесничеств и даже по прошествии полутора лет со дня начала этого:процесса отсутствуют документы, регламентирующие деятельность лесничеств в качестве территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.'Функции таких регламентирующих документов не могут выполнить ни лесхозхозяйственной регламент, ни порядок деятельности лесничих (часть 4 статья 23).

Исполнение государственных функций должно всегда осуществляться в рамках определенных процедур, устанавливаемых в виде административных регламентов. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставление государственных услуг) определен постановлением Правительства Российской Федерации № 813 от 29 ноября 2007 г.

Административный регламент разрабатывается и: утверждается на каждую государственную функцию (например, управление лесовосстановлением).

Административный регламент государственных функций, пере-: данных на исполнение лесничеству разрабатывается, как показано на: рисунке 5, 'исходя:

- из распределения полномочий, переданных статьей 83, между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере лесных отношений и лесничеством (какой объем власти исполняет каждый из названных субъектов лесного администрирования),

- требований к использованию, воспроизводству,охране и защите лесов, устанавливаемых лесхозхозяйственным регламентом,

:- проводимых мероприятий в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, установленных лесным планом субъекта Российской Федерации 'применительно к территории лесничества.

Полномочия Российской Федерации, в сфере лесных отношений, переданные органу государственной власти субъекта Российской Федерации (часть статьи 83 Лесного кодекса)

Требования к ведению лесного хозяйства, устанавливаемые лесохозяйственным регламентом Состав и объемы хозяйственных мероприятий, устанавливаемые лесным планом субъекта Российской Федерации мероприятий в

соответствии с требованиями лесохозяйственного регламента,

— порядок взаимодействия лесничества с вышестоящим органом управления лесами в субъекте Российской Федерации (прямая и обратная связь),

- трудоемкость исполнения административных действий в зависимости от объема и размещения хозяйственных мероприятий,

требования, предъявляемые к квалификации работников при исполнении функции применительно к каждому административному действию,

Отчетность о достигнутых результатах при исполнении государственных функций.

Ниже приводятся те функции управления лесами и их содержание, для которых разработка и утверждение административных регламентов позволит повысить эффективность лесного администрирования.

1. Функция «Учет лесного фонда, государственный мониторинг лесов», включающая следующие виды работ:

1.1. Участие в ведении государственного учета лесного фонда с составлением форм, предусмотренных регламентом..

1.2. Внесение текущих изменений, в материалы лесоустройства в соответствии с установленными процедурами.

1.3. Ведение государственного лесного реестра в соответствии с установленным регламентом..

1.4. Плановые ревизии обходов.

1.5. Плановые ревизии кварталов.

1.6. Инвентаризация молодняков, в т.ч. лесных культур.

2. Функция «Лесовосстановление, лесоразведение, уход за лесом» включающая в себя следующие виды работ:

2.1. Обследование участков лесокультурного фонда.

2.2. Анализ способов и методов лесовосстановления на участках.

2.3. Выбор вариантов лесовосстановления в соответствии с требованиями лесохозяйственного регламента;

2.4.: Подготовка рекомендаций по организации лесовосстановления для проектов освоения лесов при их аренде и для контрактов (договоров) на выполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с требованиями статьи 19 Лесного кодекса.

2.5. Приемка промежуточных результатов по объектам лесовосстановления, создаваемым хозяйствующими субъектами на договорной основе в соответствии с установленными процедурами (посев, посадка, дополнение лесных культур, уход за лесными культурами, содействие естественному возобновлению),

2.6. Окончательная приемка законченных объектов лесовосстановления по всему комплексу выполненных работ в соответствии с установленными в договорах процедурами.

2.7. Представление отчета по организации лесовосстановления органу исполнительной власти субъекта Федерации, уполномоченному выполнять переданные полномочия.

2.8. Анализ материалов лесоустройства с целью выбора участков для проведения рубок промежуточного пользования лесом.

2.9. Обследование в натуре лесных участков, намеченных лесоустройством для проведения рубок промежуточного пользования лесом.

2.10. Подготовка рекомендаций для проведения рубок ухода за лесом для проектов освоения лесов и контрактов на выполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с требованиями лесохозяйственных регламентов.

2.11. Подготовка документации для отвода лесосек под рубки промежуточного пользования лесом.

2.12. Приемка результатов исполнения работ по рубкам промежуточного пользования в соответствии с установленными в договорах процедурами.

2.13. Представление отчета по результатам проведения рубок промежуточного пользования лесом органу управления лесами в субъекте Российской Федерации.

2.14. Участие в разработке контрактных (договорных) цен на законченные объекты лесовосстановления и ухода за лесом.

3. Функция «Охрана лесов от пожаров», включающая в себя следующие виды работ:

3.1. Анализ материалов лесоустройства с целью выбора профилактических противопожарных мероприятий.

3.2. Обоснование плана противопожарных мероприятий в соответствии с требованиями лесохозяйственного регламента.

3.3. Обследование непосредственно в лесу участков, намеченных для проведения профилактических противопожарных мероприятий.

3.4. Подготовка рекомендаций для проведения противопожарных мероприятий для проектов освоения лесов и договоров на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

3.5. Приемка результатов исполнения противопожарных мероприятий хозяйствующими субъектами в соответствии с установленными в договорах процедурами.

3.6. Представление отчета по результатам исполнения противопожарных мероприятий органу управления лесами в субъекте Российской Федерации.

3.7. Участие в разработке контрактных цен на работы, связанные с выполнением противопожарных мероприятий.

4. Функция «Организация использования лесов», включающая в себя следующие виды работ:

4.1. Анализ лесоустроительных материалов с целью выбора участков для проведения различных видов пользования лесом (за исключением рубок ухода).

4.2. Подготовка рекомендаций по проведению пользования лесом для проектов освоения лесов в соответствии с требованиями лесохозяйственного регламента.

4.3. Подготовка документации для отвода лесосек под рубки главного пользования и мест под другие виды пользования в соответствии с проектом освоения лесов.

4.4. Участие в организации проведения аукционов по продаже прав на заключение договора аренды лесного участка или права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии с установленным регламентом;

4.5. Работа с пользователями по представлению ими лесных деклараций.

4.6. Приемка состояния лесосек после рубок главного пользования и мест проведения других видов пользования.

4.7. Представление отчета по организации использования лесов органу управления лесами в субъекте Федерации.

4.8. Участие в разработке контрактных цен на работы по отводу лесосек под рубки главного пользования.

5. Функция «Управление лесными землями (недвижимостью)»

5.1. Участие в подготовке заключений по отводу площадей лесного фонда для нужд, не связанных с ведением лесного хозяйства и оформлением соответствующей документации.

5.2. Участие в приемке площадей в состав земель лесного фонда с подготовкой соответствующей документации;

5.3. Участие в подготовке и выполнении решений по созданию на землях лесного фонда объектов лесной инфраструктуры, и объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, в частности, для осуществления работ по геологическому изучению недр,

б) разработки месторождений полезных ископаемых,

в) использования водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов,

г) использования линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, л

д) переработки древесины и иных лесных ресурсов, 41

е) осуществления рекреационной деятельности, 41

ж) осуществления религиозной деятельности. 41

б. Функция «Информационные и консультационные услуги»:

6.1. Лесохозяйственная и противопожарная пропаганда, 41

6.2. Работа в школьных учреждениях, включая школьные лесничества, 41

6.3. Работа с населением и неправительственными организациями,

6.4. Работа со средствами массовой информации,

6.5. Участие в судебных и арбитражных разбирательствах.

6.6. Консультации арендаторов и подрядчиков по вопросам ведения лесного хозяйства и использования лесов. 41

7. Функция «Охрана лесов, предупреждение и борьба с незаконной деятельностью» 41

7.1. Выполнение охранных мероприятий в соответствии с установленным административным регламентом. 41

7.2. Взаимодействие с правоохранительными органами.

7.3. Представление отчета по охране лесов, предупреждению и борьбе с нелегальной деятельностью органу управления лесами в субъекте Российской Федерации.

Административный регламент исполнения каждой государственной функции утверждается органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Информация, содержащаяся в административных регламентах, должна быть положена в основу определения численности работающих в лесничествах и формирования их организационной структуры.

Здесь должно жестко соблюдаться правило: в начале устанавливаются функции, затем определяется трудоемкость их исполнения с подбором исполнителей, профессионально подготовленных для этого вида управленческой деятельности.

Численность руководителей и специалистов в лесничествах должна определяться по следующей формуле исходя из трудоемкости выполнения государственных функций

Где N — потребность в специалистах, то — условно-постоянные затраты рабочего времени, l. m — перечень выполняемых на территории лесничества хозяйственных мероприятий; t; — трудоемкость оказания государственных услуг в расчете на 100 га площади земель лесного фонда, на которой проводится i-ое мероприятие, Q — площадь, на которой проводится i-ое мероприятие.

Условно-постоянные затраты рабочего времени не зависят от объемов хозяйственной деятельности и представлены трудоемкостью исполнения функции б.

Чтобы реализовать на практике предложенный метод обоснования численности работающих в лесничествах, необходимо проведение специальных научных исследований по разработке нормативов трудоемкости государственного администрирования.

Зарубежная практика организации управления лесами показывает, что эффективность названной деятельности достигается не за счет численности управленцев, а их профессионализмом и структурной организацией, формирующей отношения лесничества с вышестоящим органом государственного управления лесами в субъекте Российской Федерации. Такие отношения по сложившейся традиции строятся на пообъектном методе управления (рис.ба), когда отделы или отдельные специалисты вышестоящего органа управления лесами «готовят» решения для своего руководителя, а последний дает соответствующие команды (распоряжения) руководителю лесничества с последующим распределением обязанностей по отделам и специалистам лесничества.

Аналогично формируется и обратная связь: от отделов или специалистов лесничества к отделам или специалистам органа управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации. В зарубежных странах такая модель организации управления лесами не признается эффективной и вместо нее используется модель управления, основанная на функциональных принципах (рис.бб), когда непосредственно взаимодействуют руководители и специалисты органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации *лесничеств*. Практически это означает, что руководитель отдела организации использования лесов в органе управления лесным хозяйством субъекта Российской Федерации может дать «команду» непосредственно руководителю аналогичного подразделения в лесничестве, и последний становится подотчетным перед названным: выше руководителем.

Через отношения руководителей органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации и лесничества решаются только общие организационные и финансовые вопросы.

На рисунках ба и бб цифры 1, 2, 3, 4, 5 означают отделы, группы специалистов или отдельные специалисты, выполняющие функции по управлению лесами в органе управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации, А — руководитель органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации.

Цифры 1, 2, 3, 4, 5 означают отделы, группы специалистов или отдельные специалисты, выполняющие функции на уровне лесничества, аналогичные тем, которые есть у вышестоящего органа, А* — руководитель лесничества.

Из сравнения рисунков ба и бб очевидно, что управление лесами по функциональной модели отличается большей оперативностью и меньшей трудоемкостью в исполнении функций; но при этом требует использования высококвалифицированных кадров, представленных специалистами, умеющими принимать самостоятельные решения, не полагаясь при этом полностью на поддержку и мнение руководства.

Как следствие, переход на функциональную модель управления лесами в субъектах Российской Федерации с ближайшей перспективе затруднителен по причине отсутствия профессионально подготовленных кадров в области лесного администрирования.

Проблема кадрового обеспечения лесничеств высококвалифицированными специалистами является острой и, не может быть решена на удовлетворительном уровне в течение ближайших 5-10 лет.

Для повышения квалификации работников, выполняющих функции государственного управления, и для поднятия престижа государственной лесной службы следует ввести проверенную зарубежной практикой (опыт Канады) профессиональную аккредитацию специалистов общественными лесными организациями

Профессиональная аккредитация руководителей и специалистов в органах управления лесами в субъектах Федерации должна стать законодательной нормой и проводиться на основании Положения о профессиональной аккредитации руководителей и специалистов в сфере государственного управления лесами, где должны быть изложены процедуры получения профессиональной аккредитации и требования к аккредитуемым работникам, включающие:

- уровень образования,
 - стаж работ,
 - сдача экзаменов по утвержденным программам.
- Профессиональная аккредитация руководителей и специалистов должна проводиться уполномоченным органом федеральной исполнительной власти через общественные организации федерального уровня.

Проблема кадрового обеспечения деятельности лесничеств может оказаться в числе наиболее сложных при их учреждении в статусе государственной гражданской службы. Дело в том, что ни лесные университеты, ни лесхозы-техникумы до настоящего времени не обеспечивают подготовку специалистов по программе «Государственное и муниципальное управление». Исходя из зарубежного опыта только специальные институты с названной подготовкой способны создать эффективную систему государственного администрирования в сфере лесных отношений в условиях, когда государство уходит от выполнения хозяйственных функций в лесном секторе. 1-;

Контрольные вопросы

1. Почему лесхозы до реорганизации в 2007 году представляли собой естественную государственную монополию?
2. Через какие этапы прошло реформирование деятельности лесхозов, начиная с 1993 года?
3. В каком правовом статусе осуществляли свою деятельность лесхозы до 2007 года, когда они были переданы под управление органам государственной власти субъектов Российской Федерации?
4. Почему лесхозы оказались несостоятельными в организации эффективного управления лесами и ведения в них хозяйственной деятельности?
5. Какие задачи решала административная реформа в управлении лесами?
6. Какие положения характеризуют хозяйственные функции в управлении лесами?
7. Какие положения характеризуют государственные функции в управлении лесами?
8. Какие задачи в управлении лесами решают правоустанавливающие функции?
9. Как управляется деятельность, регламентируемая функциями управления государственной собственностью (лесом)?
10. Какие задачи в управлении лесами решают надзорные, контрольные и охранные функции?
11. На базе каких принципов формируется система государственного управления лесами?

12. Какие полномочия в системе государственного управления лесами, принадлежат Министерству природных ресурсов Российской Федерации?.
13. Какие полномочия в системе государственного управления лесами принадлежат Федеральному агентству лесного хозяйства?
14. Какие полномочия в системе государственного управления лесами принадлежат Федеральной службе по надзору в сфере природопользования?
15. Какие органы власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственное управление лесами, чем определен круг их полномочий?
16. Какие правовые и экономические положения регламентируют деятельность лесничеств (лесопарков)?
17. Какая модель управления должна быть положена в основу формирования структуры и численности работников лесничества?
18. Какие виды деятельности определяют стандарт управленческих услуг лесничества?
19. Как формируется трудоемкость функций государственного управления лесами выполняемых лесничествами?

Глава 4. ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

В условиях децентрализации лесопользования, делегирования государственных и хозяйственных функций делегатором и собственником земель лесного фонда (Российской Федерацией) субъектом Российской Федерации и частному бизнесу, важное значение принадлежит правовым и нормативным актам, регламентирующим деятельность государства в сфере управления лесами и воспроизводством лесов. Названные акты создают инструменты управления лесами, приведенные в главах 10 и 12 Лесного кодекса Российской Федерации.

Рассмотрим, какие задачи в области лесопользования решаются с помощью отдельных инструментов и как при этом обеспечивается устойчивое развитие лесного сектора.

4.1. Лесной план субъекта Российской Федерации

Правовая основа лесного планирования определена Лесным кодексом РФ в статьях 85 и 86.

Статья 85 устанавливает:

1. Планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование) направлено на обеспечение устойчивого развития территории.
 2. Лесное планирование является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков.
 3. Документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации.
- Правовые рамки лесного планирования на уровне субъекта РФ определены статьей 86, ее следующими пунктами:
1. В лесном плане субъекта Российской Федерации определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения.
 2. К лесному плану субъекта РФ прилагаются карты с обозначениями границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения.
 3. Лесной план субъекта Российской Федерации утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).
 4. Не осуществляется подготовка лесных планов субъектов РФ в отношении лесничеств, лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 настоящего кодекса.
 5. Состав лесного плана субъекта Российской Федерации и порядок подготовки такого плана устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Во исполнение приведенного п.5 статьи 86 Правительство РФ своим постановлением № 246 от 24.04.07 г. утвердило «Положение о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации» и обязало Министерство природных ресурсов РФ в срок до 1 июля 2007 года разработать и утвердить типовую форму лесного плана субъекта Российской Федерации.

В соответствии с утвержденным положением для лесного плана субъекта Российской Федерации установлен срок планирования в 10 лет. Процедура разработки и утверждения лесного плана субъекта Российской Федерации предусматривает следующие этапы:

1. Подготовка информационной базы лесного планирования, в качестве которой выступают материалы лесоустройства, государственной инвентаризации лесов, государственного лесного реестра, отчетные данные об использовании, об охране, о защите и воспроизводстве лесов, планом социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и документы территориального планирования субъекта Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют ознакомление заинтересованных лиц с проектом лесного плана, в том числе путем размещения его на срок не менее 30 дней на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сети Интернет.

По истечении указанного срока органы государственной власти субъектов Российской Федерации в течение 30 дней осуществляют доработку проекта лесного плана с учетом предложений и замечаний, поступивших от заинтересованных лиц, и направляют его на заключение в Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

3. Министерство природных ресурсов Российской Федерации в течение 45 дней с даты поступления проекта лесного плана осуществляет его рассмотрение и направляет положительное либо отрицательное заключение в соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. При наличии положительного заключения Министерства природных ресурсов Российской Федерации проект лесного плана в течение 14 дней утверждается высшим должностным лицом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (руководителем,

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае отрицательного заключения Министерства природных ресурсов Российской Федерации орган государственной власти субъекта Российской Федерации дорабатывает проект лесного плана и повторно представляет его в Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

Лесной план включает в себя:

- а) характеристику состояния лесов и их использования;
- б) основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- в) оценку экономической эффективности реализации мероприятий по освоению лесов.

К лесному плану прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их освоения.

Характеристика состояния лесов и их использования включает в себя:

а) информацию о состоянии и об изменении состояния лесов, об их целевом назначении по лесничествам и лесопаркам, а также о лесных, сорастительных зонах и лесных районах;

б) социально-экономическую оценку использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории субъекта Российской Федерации (доходы от использования лесов, объемы лесопромышленного производства, анализ проведенных мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, характеристика транспортного освоения лесов);

в) возрасты рубок основных лесобразующих пород по лесным массивам, районам субъекта Российской Федерации;

г) характеристику лесосырьевого потенциала и современный уровень его использования, определение потребности общества в лесных ресурсах. Основные направления использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов включают в себя:

а) количественные и качественные целевые показатели улучшения состояния лесов;

б) распределение лесов по зонам планируемого освоения; в том числе по видам использования и интенсивности освоения

7

в) показатели использования лесов;

г) основные направления деятельности в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения;

д) перечень мероприятий по осуществлению эффективного использования лесных ресурсов, а также обеспечению охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения;

е) показатели развития лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

ж) целевые показатели уменьшения антропогенных:

нагрузок на леса, рекреационных и техногенных нагрузок на леса.

Оценка экономической эффективности реализации мероприятий по освоению лесов включает в себя:

- а) финансово-экономическое обоснование мероприятий по освоению лесов;
- б) целевые показатели эффективности. выполнения мероприятий по освоению лесов.

Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации утверждена приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации № 182 от 16.07.07 г. Срок: утверждения этого документа новой формы лесного плана возникли объективные трудности, обусловленные наличием двух подходов к лесному планированию.

Первый подход к лесному планированию основан на методах лесоустроительного проектирования в предположении, что лесной план по своей сути станет обобщением лесохозяйственных регламентов.

К сожалению, несмотря на наличие многочисленных критических оценок названного подхода, именно он был положен в основу типовой формы лесного плана.

Второй подход к лесному планированию ориентирует развитие лесного сектора субъекта Федерации на достижения социальноэкономической показателей с одновременной оценкой состояния лесов на базе международно признанных критериев и индикаторов.

При втором подходе главным объектом лесного планирования становятся действия органов государственной власти субъектов РФ по освоению, воспроизводству охране и защите лесов в течение планируемого периода с экономической оценкой этих действий.

При этом лесное планирование рассматривается в качестве отразившей разнородности экономического планирования, осуществляемого на базе следующих «классических» принципов:

1. *Обоснованность заданий* в виде планируемых результатов соответствующими расчетами при полном отказе от планирования по ранее достигнутым показателям (результатам).

2. *Ресурсное обеспечение плановых заданий.*

В этом отношении лесной план субъекта Федерации должен принципиально отличаться от лесоустроительного проекта, результатами реализации которого подчинены исключительно цели развития лесных насаждений с их оценкой по лесоводственным и экологическим критериям.

3. *Адресность плановых заданий.*

Все мероприятия плана должны иметь конкретных исполнителей, отвечающих за достижение планируемых результатов.

4. *Временные рамки исполнения заданий.* Для оценки лесоводственных и экономических результатов следует применять различные временные рамки. Если для оценки состояния лесов по лесоводственным и экологическим критериям и индикаторам предлагаемыми: положением срок планирования в 10 лет следует признать обоснованным, исходя лесоустроительной практики, то для экономической оценки эффективности проектов освоения лесов, особенно если рассматривать ее бюджетную составляющую; десятилетний срок планирования не-применим, о чем свидетельствуют установленные Правительством РФ временные рамки для бюджетного планирования в 3 года.

Таким образом, экономические показатели лесного плана за пределами сроков бюджетного планирования следует рассматривать: лишь как прогнозные, оценочные.

Экономический раздел лесного плана должен быть органически встроены в систему планов и программ социально-экономического развития регионов (субъектов Российской Федерации).

5. *Возможность контроля за результатами исполнения плановых заданий.*

Экономический кризис заставил отказаться от трехлетнего бюджетного планирования, вернувшись к годовому.

Действенность плана как инструмента управления лесами должна определяться соответствующими процедурами и условиями, обеспечивающими возможность постоянного контроля за исполнением плановых заданий. В механизме контроля должны быть установлены периоды и формы отчетности с возможностью проверки отчетных данных. При отсутствии такой возможности лесное планирование превращается в набор необязательных для исполнения рекомендаций.

Для того, чтобы лесной план субъекта Российской Федерации соответствовал названным выше принципам, он должен формироваться на модульной (блочной) основе с соблюдением логической последовательности в выполнении отдельных этапов с выходом на конечные (контролируемые) результаты освоения, воспроизводства, охраны и защиты лесов на территории субъекта Российской Федерации.

Программно-целевая организация разработки лесного плана субъекта Российской Федерации приведена на рисунке 7.

Первоочередной задачей планирования является представление исходной информации для оценки лесоресурсного потенциала и состояния лесов в базовом периоде (на год, предшествующий плановому периоду) — блок 1.

Оценка лесоресурсного потенциала производится по системе показателей, традиционно применяемых при лесоустройстве и инвентаризации лесов.

Объектом оценки лесоресурсного потенциала являются лесничества (лесопарки).

Представление материалов в названном блоке должно завершаться оценкой состояния лесов по используемым в международной практике с учетом *обязательств*, принятых *Российской* Федерацией, критериям и индикаторам устойчивого управления лесами. Это позволит перевести международные обязательства Российской Федерации по устойчивому управлению лесами на уровень субъектов Российской Федерации.

В лесном плане в обязательном порядке должна быть представлена оценка рынка лесных товаров и услуг — блок 2.

Это требование предопределено условиями экономической эффективности хозяйственных решений в рыночной экономике, главным из которых является установление цен на продукцию и услуги только через соизмерение спроса и предложения.

Если через информацию, приводимую в блоке 1, оценивается предложение на лесных рынках через возможные объемы производ

ства продукции и услуг, то материалы блока 2 должны дать оценку спроса по всем направлениям использования лесных ресурсов.

Распределение земель лесного фонда по зонам их хозяйственного освоения нельзя сделать без оценки экономической их доступности ресурсов — блок 3. Без такой оценки нельзя квалифицированно разработать проекты освоения лесов в соответствии с требованиями статей 12 и 88 Лесного кодекса.

Экономически доступные ресурсы представляют собой часть потенциальных ресурсов (блок 1), освоение которых признается эффективным по принятым критериям доступности, устанавливаемым *нормативными документами*, разрабатываемого и рекомендациями в виде утверждаемого федеральными органами исполнительной власти.

В общем виде оценка доступности сводится к установлению затрат на освоение ресурсов для каждого лесного участка (по кварталам, выделам) и сравнению этих затрат с ценами на лесопroduкцию и услуги на лесных рынках (блок 2).

Поскольку затраты на освоение ресурсов зависят от их таксономических характеристик и условий освоения (блок 1), оценка их стоимости многовариантна и требует проведения трудоемких расчетов, что может быть сделано с использованием ГИС-технологий.

Материалы блоков 1-3 дают основания для принятия решений по зонированию лесных земель на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями статей 102, 108 и 109 Лесного кодекса (блок 4).

При выделении на территории лесных земель зон хозяйственного освоения следует руководствоваться:

- классификацией лесов, предложенной статьями 102, 108 и 109

Лесного кодекса, — результатами оценки экономической доступности лесных ресурсов в связи с факторами, ее определившими.

Исходя из сказанного возможно выделение следующих зон по целевому назначению лесов с точки зрения их освоения:

1. Особо охраняемые природные территории с правовым режимом, установленным ст. 103 Лесного кодекса.

2. Защитные леса, в составе которых целесообразно выделить зону лесов для целей организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности. Аргументом в пользу видения такой зоны должна стать оценка доступности лесов, производимая на базе изучения рынка названных выше услуг.

3. Эксплуатационные экономически доступные леса с подразделением на:

— подзону арендного лесопользования, где хозяйственное управление лесами передается частному бизнесу на условиях договоров аренды лесных участков,

- подзону, где хозяйственную деятельность могут вести коммерческие организации с различными формами собственности, получая доступ к лесным ресурсам через договора купли-продажи лесных насаждений и приобретая право проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов через конкурсные процедуры в соответствии со статьёй 19 Лесного кодекса.

Выделение двух подзон в составе эксплуатационных экономически доступных лесных ресурсов должно стать наиболее ответственным решением при зонировании земель лесного фонда. Такое реше-

ние, проведенное публично, должно противодействовать появлению конфликтных ситуаций во взаимоотношениях между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и частным бизнесом, основанных на распределении лесных земель по формам их использования.

4. Зона экономически недоступных ресурсов по состоянию на начало планируемого периода, но эта доступность может быть обеспечена в течение 20-летнего срока, в т.ч. путем реализации запланированных проектов освоения лесов.

5. Зона резервных лесов, в которых в течение 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины.

Следующий блок 5 должен содержать перечень мероприятий (проектов), реализуемых на территории выделенных зон и предусматривающих освоение лесов для целей, установленных проведенным в предыдущем блоке зонированием лесов.

Приоритет в перечне мероприятий лесного плана должен быть отдан инвестиционным проектам, разрабатываемым в соответствии с положением п-3 ст.74 Лесного кодекса и постановлением Правительства РФ № 419 от 30.06.07 г. «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов». В соответствии с процедурами, предложенными названным выше постановлением, после утверждения акта инвестиционный проект включается в план мероприятий (проектов) лесного плана, а границы лесного участка, на территории которого реализуется проект, указываются на карте, показывающей зондирование лесных земель. Право включения всех других проектов в состав лесного плана должно быть обусловлено конкурентными процедурами (статьи 78-80 Лесного кодекса и экспертными заключениями (статья 89).

Каждый проект, включенный в состав лесного плана, должен сопровождаться информацией следующего содержания:

- информация, обеспечивающая организацию проекта,
- показатели, отражающие ресурсное обеспечение проекта, - показатели, отражающие экономические и социальные результаты реализации проекта.

Показатели ресурсного обеспечения в ряде случаев могут рассматриваться как возможные ограничители при реализации проектов.

-Таковыми ограничителями могут быть энергетические мощности в районе, наличие водных ресурсов, подготовленных высококвалифицированных кадров специалистов и рабочих и т.п.

Перечень проектов освоения лесов следует рассматривать в качестве основного компонента лесного плана, обеспечивающего решения стратегических задач, поставленных перед лесным сектором РФ.

Материалы данного блока должны согласовываться с федеральными и региональными целевыми программами развития лесного сектора и других секторов экономики, создающих ресурсное обеспечение запланированных проектов освоения лесов.

За реализацией проектов должен осуществляться ежегодный контроль по системе экономических и финансовых показателей. Результат реализации лесного плана должен быть представлен в двух блоках:

- блок 6, содержащий экономические и финансовые результаты, - блок 7, где дается оценка состояния лесов на конец планового периода.

Набор экономических и финансовых показателей в блоке 6 будет зависеть от того, какие показатели задействованы в перспективном плане социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и в трехлетнем бюджете.

Абсолютные значения экономических показателей будут определяться суммой двух величин:

- базовой величины, характеризующей развитие лесного сектора без реализации мероприятий лесного плана,

- изменения показателя в результате реализации мероприятий (проектов) лесного плана.

Абсолютные значения показателей должны устанавливаться на конец планового периода и с разбивкой по годам.

Реализуемые проекты освоения лесов неизбежно изменят их состояние, оцениваемое по приводимым в блоке 1 критериям и индикаторам устойчивого лесопользования. Произойдут изменения в лесной площади, запасах древесины, возрастной и породной структуре насаждений, а следовательно, изменится и способность леса участвовать в углеродном цикле.

Возможны изменения в поддержании лесами биологического разнообразия, водоохранных, климатообразующих, санитарных, функций и других полезностей.

Все эти и другие ожидаемые изменения должны найти отражение в установлении критериев и индикаторов устойчивого управления лесами на конец планируемого Периода (блок 7).

Сопоставление критериев и индикаторов на год, предшествующий планируемому периоду, и на год, завершающий плановый период, должно выявить положительную или отрицательную динамику, состояния лесов в субъекте Федерации.

Таким образом лесной план субъекта Федерации становится инструментом устойчивого управления лесами на базе международно признанных критериев и индикаторов, что будет способствовать в условиях децентрализации власти формированию эффективной региональной лесной политики.

4.2. Лесохозяйственный регламент

Лесохозяйственный регламент в соответствии со статьей 87 Лесного кодекса Российской Федерации является основой осуществления использования, охраны; защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества или лесопарка.

Состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки действия и порядок внесения в них изменений установлены приказом Министра природных ресурсов Российской Федерации № 106 от 1.04.07.

В лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств (лесопарков), в соответствии с частью 5 статьи 87 Лесного кодекса Российской Федерации устанавливаются:

- виды разрешенного пользования лесов, возраст рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и; другие параметры их разрешенного использования,

- ограничения использования лесов в случаях запрета на осуществление одного или нескольких видов использования лесов, запрета на проведение рубок, иных ограничений, установленных Лесным кодексом РФ и другими федеральными законами,

- требования к охране, защите и воспроизводству лесов.

Структурно лесохозяйственный регламент состоит из:

- *введения*, где приводятся основание для разработки регламента, срок его действия, сведения о разработчике, перечень законодательных нормативно-правовых, нормативно-технических, методических и проектных документов, на основе которых разработан лесохозяйственный регламент,

— *главы 1*, включающей 2 раздела и содержащей информацию по характеристикам лесных земель и лесных ресурсов с приведением поквартальной карты-схемы подразделения лесов по целевому назначению с нанесением местоположения существующих и проектируемых особо охраняемых природных территорий, объектов лесной, лесоперерабатывающей инфраструктуры, объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры,

— *главы 2*, состоящей из 17 разделов и содержащей:

2.1. *Нормативы, параметры и сроки разрешенного использования лесов для:*

- заготовки древесины,
- заготовки живицы,
- заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов,
- заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений,
- использования лесов для ведения охотничьего хозяйства,

- использования лесов для ведения сельского хозяйства,
- использования лесов для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности,

— использования лесов для осуществления рекреационной деятельности,

- разрешенного использования лесов для создания лесных плантаций и их эксплуатации,

- разрешенного использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых.

2.2. *Требования к охране, защите и воспроизводству лесов, включающие:*

- требования к охране лесов от пожаров, загрязнения и иного негативного воздействия (в том числе нормативы, параметры и сроки проведения мероприятий по предупреждению, обнаружению и ликвидации лесных пожаров),

- требования к защите лесов от вредных организмов (в том числе нормативы, параметры и сроки проведения профилактических, санитарно-оздоровительных, истребительных и иных мероприятий),

- требования к воспроизводству лесов (нормативы, параметры и сроки проведения мероприятий по лесовосстановлению, лесоразведению, уходу за лесом).

Лесохозяйственный регламент разрабатывается и утверждается для каждого лесничества (лесопарка) на срок до 10 лет органом ис-

полнительной власти субъекта Российской Федерации (за исключением Московской области, где это делает Рослесхоз).

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации организует ознакомление с проектом лесохозяйственного регламента в том числе размещает его на официальном сайте в сети Интернет на срок не менее 30 дней с момента разработки. По истечении указанного срока с учетом поступивших предложений и замечаний заказчик в течение 30 дней организует доработку проекта и его утверждение.

Внесение изменений в лесохозяйственные регламенты осуществляются в случаях:

- изменения структуры и состояния лесов, выявленного в процессе проведения лесоустройства, специальных обследований,
- изменения действующих нормативных актов в области лесных отношений,
- иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Процедуры разработки и утверждения лесохозяйственного регламента с указанием нормативного обеспечения этих процессов иллюстрируются рисунком 8.

В основу нормативного обеспечения положено районирование лесов, осуществленное в соответствии с требованиями статьи 15 Лесного кодекса по приказу МПР, который выделил 8 лесорастительных зон и 31 лесной район.

Состав лесных районов установлен по входящим в них субъектам Российской Федерации, муниципальным районам и иным административным территориальным образованиям.

На наш взгляд, несмотря на то, что леса Российской Федерации характеризуются большим разнообразием породного состава, условий местопроизрастания, наличие 31 лесного района чрезмерно с точки зрения возможностей централизованного управления нормативной базой, представленной правилами использования, воспроизводства и защиты лесов.

Создание таких правил, дифференцированных по 31 району, весьма трудоемкий процесс и, если его не выполнять формально, потребует привлечения огромного труда большого количества профессионалов — работников научных и проектных организаций. Только в этом случае можно выполнить требование п.3 статьи 15 Лесного кодекса, где сказано, что «лесорастительные» зоны и лесные районы в соответствии с *научно-обоснованной методологией* определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

И вопрос здесь стоит не в отношении применения научно-обоснованной методологии к выбору лесных районов, а в возможности централизованно из федерального центра создать научнообоснованные правила использования и воспроизводства лесов, учитывающие все региональные различия в этой области.

Жесткая централизация в установлении правил использования лесов и ведения в них хозяйства практически лишает какой-либо инициативы и самостоятельности в принятии решений органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе разработки лесохозяйственных регламентов.

Положение с возможностью проявления такой «региональной» инициативы усугубляется и тем, что разработчиками лесохозяйственных регламентов будут в большинстве случаев организации федерального подчинения — создаваемые на базе лесохозяйственных предприятий территориальные центры государственной инвентаризации и оценки состояния лесов.

Хотя выбор разработчика лесохозяйственного регламента должен осуществляться в конкурсных процедурах, возможности привлечения других организаций не федерального подчинения на монополизированном рынке лесохозяйственных услуг весьма ограничены.

Подготовка лесохозяйственного регламента осуществляется по договору разработчика с органом исполнительной власти субъекта Федерации за счет средств субвенций федерального бюджета в соответствии с установленными конкурсными процедурами,

В сложившейся ситуации очевидным становится отсутствие реальных возможностей для органов власти субъектов Российской Федерации влиять на процесс разработки лесохозяйственных регламентов. Это влияние в конечном счете сведется только к утверждению регламента на условиях, предлагаемых монополистами-разработчиками.

4.3. Проект освоения лесов

Проект освоения лесов в соответствии со статьей 88 Лесного кодекса направлен на обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного освоения лесов и их использования в соответствии с разрешенными видами.

Состав проекта освоения и порядок его разработки установлены приказом Министра природных ресурсов № 77 от 06.04.07.

Проект освоения лесов содержит сведения о разрешенных видах и проектируемых объемах использования лесов, мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, по созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, по охране объектов животного мира и водных объектов, а в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 21 Лесного кодекса — также о мероприятиях по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры.

Проект освоения лесов состоит из следующих разделов:

1. *Обилие сведения*, где содержится информация об арендаторе, арендодателе, реквизитах договора аренды и о разработчике проекта.

2. *Сведения о лесном участке*, включающие:

- перечень переданных в аренду (пользование) лесных кварталов (лесотаксационных выделов),

- таксационные характеристики лесных насаждений на лесном участке,

- сведения об обременениях лесного участка, прогнозные показатели состояния лесного участка к сроку завершения действия проекта.

3. *Организация использования лесов* — включающий в себя подразделы, соответствующие видам разрешенного использования лесов согласно лесохозяйственному регламенту и договору аренды лесного участка или праву постоянного (бессрочного) пользования лесным участком.

По каждому разрешенному виду пользования указываются его предельные объемы, проектируемые технологии, ведомость лесотаксационных выделов, в которых будут проводиться соответствующие пользования.

4. *Создание лесной инфраструктуры*, который составляется для всех видов использования лесов, разрешенных договором аренды и содержит следующие сведения:

- Характеристика существующих и проектируемых объектов лесной инфраструктуры,

Проектируемый объем рубок лесных насаждений на лесных участках, предназначенных для создания объектов лесной инфраструктуры,

- Территориальное размещение проектируемых объектов лесной инфраструктуры.

5. *Мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов, содержащий* обоснование и характеристику проектируемых видов и объемов:

- Мероприятий по противопожарному обустройству лесов, • Санитарно-оздоровительных и истребительных мероприятии, • Лесовосстановления,

- Ухода за лесом.

Раздел включает также ведомость лесотаксационных выделов, в которых запроектированные мероприятия проводятся, а также проектируемые технологии осуществления мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

6. *Мероприятия по охране объектов животного мира, водных объектов*, содержащий:

- Характеристику водных объектов,

- Проектируемые виды и объемы мероприятий по охране водных объектов,

- Сведения о животном мире, Проектируемые виды и объемы мероприятий по охране объектов животного мира,

- Ведомость лесотаксационных выделов, в которых проектируются мероприятия по охране объектов животного мира, водных объектов, их пространственное размещение.

Изложенное выше содержание разделов проекта освоения лесов представляется в табличной форме в виде 43-ех таблиц в качестве приложений.

Проект освоения лесов разрабатывается на период до 10 лет, не превышающий срок действия лесохозяйственного регламента, лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду на основании:

- Договора аренды лесного участка или права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком,
- Лесохозяйственного регламента,
- Материалов государственного лесного реестра,
- Данных лесоустройства и иных специальных обследований документов территориального планирования.

При аренде лесных участков проект освоения лесов разрабатывается за счет средств арендатора.

При разработке проекта освоения лесов допускается по инициативе и за счет арендатора (пользователя) проведение в установленном порядке таксации лесов для выявления, учета и оценки качественных и количественных характеристик лесных ресурсов.

Внесение изменений в проект освоения лесов допускается при изменении лесохозяйственного регламента.

К сожалению, утвержденный состав проекта освоения лесов в недостаточной мере уделяет внимание организации выполнения арендатором лесохозяйственной мероприятий. Проект освоения лесов должен разрабатываться исходя из его понимания как бизнеса, включающего в себя два вида деятельности:

Заготовку древесины или других ресурсов с получением в виде результата продукции или услуг, когда речь идет об использовании экологических и социальных функций лесов,

- Мероприятия, обеспечивающие воспроизводство лесов, их охрану и защиту с конечным результатом — восстановление лесных экосистем или улучшение качества существующих.

Любой проект, основу которого составляет бизнес, должен разрабатываться на принципах бизнес-планирования с обязательным использованием экономических критериев эффективности.

Расчет эффективности мероприятий проекта как в сфере использования лесов, так и в сфере их воспроизводства должен показать, насколько набор проектируемых мероприятий выгоден бизнесу (предпринимательская эффективность) и насколько — государству как собственнику лесных земель (бюджетная эффективность).

Как видно из рассмотренного содержания проекта освоения лесов, последний не предлагает никаких экономических оценок результатов проекта, что вряд ли будет соответствовать интересам частного бизнеса.

Для крупных лесопромышленных компаний проект освоения лесов на арендуемом лесном участке должен стать составной частью их бизнес-плана, а следовательно, в проекте освоения лесов должны быть применены показатели, демонстрирующие, насколько и как изменятся результаты деятельности компании при освоении лесов на вновь приобретенном на условиях аренды лесном участке.

Особую важность приобретает необходимость бизнес-планирования лесохозяйственных работ на многовариантной основе. Речь, в первую очередь, идет о мероприятиях по восстановлению лесов на участках вырубках, где бизнес должен оптимизировать свои расходы, комбинируя естественное и искусственное возобновление в комплексе с различными технологиями лесозаготовок.

Такая оптимизация расходов арендатора, а следовательно, и его доходов, может иметь место только тогда, когда в качестве объекта планирования в лесовосстановлении будет принята покрытая лесом площадь на момент смыкания молодняков. Вместо этого в проекте:

освоения лесов оценка лесохозяйственных мероприятий (раздел 5), предлагается производить только по системе натуральных объемных показателей, как это традиционно применяется в лесоустроительной практике. С учетом сказанного можно ожидать, что практика аренды лесных участков внесет значительные коррективы в содержание проекта освоения лесов.

Проект освоения лесов в соответствии с требованиями статьи 89 Лесного кодекса подлежит государственной или муниципальной экспертизе в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Государственная экспертиза проектов освоения лесов проводится уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации за исключением проектов освоения лесов, расположенных в границах территорий субъектов Российской Федерации, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса, а также проектов освоения лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий.

В названных случаях экспертиза утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

4.4ь Л .. Лесная декларация и право доступа к использованию лесов

Лесная декларация демонстрирует новую рыночную форму отношений между государством-собственником земель лесного фонда и лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

Эт и отношения строятся на заявительном принципе, заменяющем длительное время существовавший разрешительный механизм доступа к лесным ресурсам, выразителем которого было обязательное наличие у пользователей лесорубочного билета. При этом лесную декларацию следует рассматривать только в контексте правовых процедур, обеспечивающих доступ к лесным ресурсам в условиях наличия соответствующей правовой и нормативной базы (и .9).

Из

(рис.

з рисунка 9 видно, какой путь должен пройти потенциальный пользователь лесом, чтобы его окончательное право на использование ресурсов получило выражение в лесной декларации.

Лесной декларацией в соответствии со статьей 26 Лесного -кодекса является заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов.

Форма лесной декларации утверждена приказом Министра природных ресурсов № 74 от 02.04.2007.г.

Лесная декларация подается ежегодно лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или аренду в орган государственной власти или орган местного самоуправления, предоставивший лесной участок за один месяц до начала декларируемого календарного года.

Лесная декларация должна содержать сведения обо всех видах пользования лесами, которые предусмотрены для арендаторов договором аренды и проектом освоения лесов на переданном в пользование лесном участке на декларируемый календарный год

Непосредственно лесная декларация содержит следующую информацию: Сведения о лесопользователе,

2. Дата и номер договора,
3. Декларируемый период,

4. Наименование органа, утвердившего экспертизу проекта освоения лесов.

К декларации прилагаются два приложения.

1. Приложение 1 «Объемы использования лесов для заготовки древесины и-живицы», содержащее сведения о лесничествах,-кварта'.»

лах и выделах, где планируется проведение пользования.

2. Приложение 2 «Объемы использования лесов, не связанные с заготовкой древесины и живицы», содержащее размещение пользователей по лесничествам, кварталам, выделам.

Лесную декларацию и приложения к ней от имени лесопользователя подписывает руководитель организации, либо физическое лицо ? (индивидуальный предприниматель).

Лесная декларация составляется в двух экземплярах: один экземпляр хранится у лесопользователя, другой им представляется в орган исполнительной власти. Изменение лесной декларации- в течение декларируемого периода осуществляется в случае внесения в установленном порядке изменений в проект освоения лесов.

Для того, чтобы повысить действенность удивительного принципа в организации лесопользования, декларация наряду с двумя таблицами личными приложениями должна содержать картографическую информацию о расположении и границах лесосек. Только табличная информация не позволит в точности сопоставить ее с фактически м расположением лесосек, если границы конкретной лесосеки не полн

ностью совпадают с границами выделов, что чаще всего и бывает в практике организации пользования лесами.

Названные недостатки в содержании лесной декларации объясняются тем, что в основу декларации ее разработчики приняли форму лесорубочного билета, забыв о том, что предпринимательская деятельность арендатора состоит не только из заготовки древесины, использования лесных ресурсов, но и их воспроизводства.

В выше изложенные отношения государства с частным бизнесом при аренде лесных участков, как видно из приводимых комментариев, неизбежно будут вноситься изменения с целью предотвращения или снижения конфликтных ситуаций.

4.5. Государственная инвентаризация лесов и государственный лесной реестр

Для того чтобы применение рассмотренных выше инструментов государственного управления лесами оказалось эффективным на практике, государство должно располагать объективными данными о состоянии лесов, их количественных и качественных характеристиках.

Требования к процедурам получения названной информации установлены Лесным кодексом в статье 9 «Государственная инвентаризация лесов» и статье 91 «Государственный лесной реестр».

Порядок проведения государственной инвентаризации лесов установлен постановлением Правительства Российской Федерации № 407 от 26 июня 2007 г. Государственная инвентаризация лесов, представляющая собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, проводится Федеральным агентством лесного хозяйства в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий.

Государственная инвентаризация лесов проводится в целях: 1) своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса,

2) оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов,

3) информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также в области государственного лесного контроля и надзора.

Для проведения государственной инвентаризации лесов Федеральное агентство лесного хозяйства запрашивает необходимую информацию у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц граждан, обеспечивающих в соответствии с лесным законодательством проведение лесоустройства, разработку лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов. Государственная инвентаризация лесов проводится аэрокосмическими и наземными способами с использованием методов статистической выборки.

Аэрокосмические способы применяются в целях своевременного выявления и прогнозирования процессов, оказывающих негативное воздействие на леса преимущественно в зонах их интенсивного использования. Наземные способы применяются в целях:

- определения количественных и качественных характеристик отдельных лесных участков и сравнения их с данными, полученными при проведении таксации лесов,

- проведения оценки эффективности осуществления мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

Данные о негативном воздействии на леса и нарушениях лесного законодательства, полученные при проведении государственной инвентаризации лесов и требующие принятия неотложных мер, в 3-дневный срок с даты их получения направляются в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, осуществляющие функции управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также в органы исполнительной власти, уполномоченные в области государственного лесного контроля и надзора.

Методические указания по проведению государственной инвентаризации лесов утверждаются Министерством природных ресурсов.

Положение о ведении государственного лесного реестра утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2007 года.

Положение устанавливает порядок ведения государственного лесного реестра, который представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, а также о лесничествах и лесопарках.

Под документированной информацией понимается зафиксированная на материальном носителе информация, документирование которой осуществлено в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации.

Реестр состоит из 3 разделов.

Раздел «Леса и лесные ресурсы» содержит документированную информацию:

- а) о составе земель лесного фонда и составе земель иных категорий, на *которых* расположены леса,
- б) о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах,
- в) о защитных лесах, их категориях, эксплуатационных лесах, резервных лесах,
- г) об особо защитных участках лесов и о зонах с особыми условиями использования территорий,
- д) о лесных участках,
- е) о количественных, качественных и экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов.

Раздел «Использование лесов» содержит документированную информацию:

- а) о видах разрешенного использования лесов в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации и лесохозяйственными регламентами и видах фактического использования лесов,
- б) о предоставлении лесов гражданам и юридическим лицам (о правах пользования, видах, сроках разрешенного и фактического использования лесов, о наличии проектов освоения лесов и об их государственной экспертизе и другие сведения).

Раздел «Охрана, защита и воспроизводство лесов» содержит документированную информацию:

- а) о предусмотренных лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственными регламентами и выполненными мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов,
- б) о мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, подлежащих выполнению в установленном порядке лицами, использующими леса, и об их выполнении,
- в) о мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, выполняемых на основании государственных или муниципальных контрактов на выполнение государственного либо муниципального заказа.

Форма реестра, порядок предоставления и правила внесения документированной информации в реестр устанавливаются Министерством природных ресурсов. Ведение реестра осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении лесов, расположенных в границах территорий этих субъектов.

Документированная информация, включаемая в реестр, пред вставляется в обязательном порядке на безвозмездной основе:

- лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту воспроизводство лесов,
- органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Документированная информация, внесенная в реестр, относится к общедоступной информации, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Документированная информация, содержащаяся в названных выше 3-ех разделах, предоставляется бесплатно органам государственной власти, а также иным лицам в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Предоставление информации, содержащейся в реестре, осуществляется по запросам заинтересованных лиц.

За предоставление выписки из реестра взимается плата в размере и порядке, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 г. «О размере платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра и порядке ее взимания».

Контрольные вопросы

1. К какие задачи решает лесное планирование в условиях децентрализации лесоуправления?
2. Назовите принципы экономического лесного планирования 3. Какая должна быть структура лесного плана субъекта Российской Федерации, ориентированного на достижение целей устойчивого развития территорий?
4. Как лесной план субъекта Российской Федерации должен обеспечить устойчивое управление лесами на базе международно признанных критериев и индикаторов?
5. Какие задачи в управлении лесами решает лесохозяйственной регламент?
6. Порядок разработки лесохозяйственного регламента; состав информации, привлекаемой для этих целей.
7. Как взаимодействуют между собой лесохозяйственной регламент и лесной план субъекта Российской Федерации?
8. Ка
Какие задачи в управлении лесами решает проект освоения лесов?

Раздел «Леса и лесные ресурсы» содержит документированную информацию:

- а) о составе земель лесного фонда и составе земель иных категорий, на *которых* расположены леса,

- б) о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах,
- в) о защитных лесах, их категориях, эксплуатационных лесах, резервных лесах,
- г) об особо защитных участках лесов и о зонах с особыми условиями использования территорий,
- д) о лесных участках,
- е) о количественных, качественных и экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов.

Раздел «Использование лесов» содержит документированную информацию:

а) о видах разрешенного использования лесов в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации и лесохозяйственными регламентами и видах фактического использования лесов,

б) о предоставлении лесов гражданам и юридическим лицам (о правах пользования, видах, сроках разрешенного и фактического использования лесов, о наличии проектов освоения лесов и об их государственной экспертизе и другие сведения.

Раздел «Охрана, защита и воспроизводство лесов» содержит документированную информацию:

а) о предусмотренных лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственными регламентами и выполненными мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов,

б) о мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, подлежащих выполнению в установленном порядке лицами, использующими леса, и об их выполнении,

в) о мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, выполняемых на основании государственных или муниципальных контрактов на выполнение государственного либо муниципального заказа.

Форма реестра, порядок предоставления и правила внесения документированной информации в реестр устанавливаются Министерством природных ресурсов. Ведение реестра осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении лесов, расположенных в границах территорий этих субъектов.

Документированная информация, включаемая в реестр, пред вставляется в обязательном порядке на безвозмездной основе:

лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту воспроизводство лесов,

- органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Документированная информация, внесенная в реестр, относится к общедоступной информации, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Документированная информация, содержащаяся в названных выше 3-ех разделах, предоставляется бесплатно органам государственной власти, а также иным лицам в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Предоставление информации, содержащейся в реестре, осуществляется по запросам заинтересованных лиц.

За предоставление выписки из реестра взимается плата в размере и порядке, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 г. «О размере платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра и порядке ее взимания».

Контрольные вопросы

1. Какие задачи решает лесное планирование в условиях децентрализации лесопользования?
2. Назовите принципы экономического лесного планирования 3. Какая должна быть структура лесного плана субъекта Российской Федерации, ориентированного на достижение целей устойчивого развития территорий?
4. Как лесной план субъекта Российской Федерации должен обеспечить устойчивое управление лесами на базе международно признанных критериев и индикаторов?
5. Какие задачи в управлении лесами решает лесохозяйственный регламент?
6. Порядок разработки лесохозяйственного регламента; состав информации, привлекаемой для этих целей.
7. Как взаимодействуют между собой лесохозяйственный регламент и лесной план субъекта Российской Федерации?
8. Ка
Какие задачи в управлении лесами решает проект освоения лесов?
9. Как проект освоения лесов взаимодействует с лесохозяйственным регламентом?
10. Как в проекте освоения лесов Распределена ответственность за хозяйственное управление лесами между органами государственной власти и арендатором?
11. По каким критериям должна оцениваться эффективность мероприятий, содержащихся в проекте освоения лесов?

12. С какой целью проводится государственная экспертиза проекта освоения лесов?
13. На основании какого документа составляется лесная декларация?
14. Содержание лесной декларации и порядок ее применения.

Глава 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ХОЗЯЙСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Политические решения, нашедшие свое выражение в Лесном кодексе (2006 г.) и радикально меняющие систему государственного и хозяйственного управления лесами, требуют для своей практической реализации новых экономических отношений в лесном секторе.

Существовавшая до принятия Лесного кодекса (2006 г.) система экономических отношений была по своей сути унаследована от советской централизованно планируемой экономики, когда подавляющая часть финансовых средств, получаемых в виде налогов, экспортных пошлин и платежей за пользование лесными ресурсами, централизовалась в федеральном бюджете с тем, чтобы в последующем возратить часть этих средств на нижние уровни управления для финансирования затрат на ведение лесного хозяйства.

С передачей основных распорядительных функций в области использования лесов и ответственности за их воспроизводство, охрану и защиту органам государственной власти субъектов РФ, должны быть соответствующим образом изменены и финансовые отношения в сфере образования и распределения доходов от использования лесов, а также в сфере формирования средств на их воспроизводство, охрану и защиту.

В соответствии с законами рыночной экономики оценка результатов от передачи (делегирования) полномочий по управлению лесами обязательно должна производиться с применением экономических критериев и показателей, что нельзя удовлетворительно сделать, отделяя административные решения от финансовых потоков, их сопровождающих. Практически это означает, что передача (делегирование) полномочий должна обязательно сопровождаться и передачей большей ответственности за формирование финансовых потоков тем субъектам лесных отношений, кому полномочия переданы. Речь идет о децентрализации и либерализации экономических отношений по следующим направлениям:

- введение обязательности планирования в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесного планирования) с тем, чтобы передаваемые субъектам РФ полномочия носили характер плановых заданий, обеспеченных соответствующими финансовыми ресурсами,
- формирование платы за использование лесов на рыночных принципах и в рыночных процедурах с отказом от монополии федеральных властей директивным путем устанавливать ставки платежей, как это делается в настоящее время,
- финансирование лесохозяйственной деятельности по ее конечным результатам, которые достигаются хозяйствующими субъектами с разными формами собственности, но в обязательном порядке принимаются органами государственной власти,
 - создание условий для привлечения крупномасштабных инвестиций в лесной сектор, так как только на базе инвестиций возможно создать инновационную экономику, основанную на передовых технологиях, достижениях науки и прогрессивных формах организации труда.

5.1. Плата за использование лесов

Плата за использование лесов играет важнейшую роль в формировании финансовой системы в лесном секторе, создании в нем благоприятного инвестиционного климата, финансировании затрат на ведение лесного хозяйства.

Плату за использование лесов характеризуют следующие элементы:

- экономический и правовой статус платы (налог или цена ресурса),
- плательщик,
- получатель,
- ставки платы, их дифференциация,
- уровень принятия решений, определяющих названные выше элементы.

За годы реформ в Российской Федерации менялись все названные элементы при сохранении централизованного подхода к их установлению, исключением из чего был только короткий период децентрализации во время действия Основ лесного законодательства (1993).

При *централизованно планируемой экономике*, когда лесные ресурсы не продавались, а распределялись, ставки платежей устанавливались директивно центральными планирующими организациями в виде преискуранта лесных такс.

Платежи являлись налогами, хотя формально они назывались попенной платой, что в понимании рыночной экономики означает цену древесины в лесу «у пня».

Плательщиками были все предприятия, заготавливающие древесину в порядке осуществления главного пользования. Получателем платежей была бюджетная система.

К уровню платежей были безразличны как лесозаготовители (поскольку для них попенная плата была плановыми издержками, покрытие которых являлось обязанностью государства), так и органы управления лесным хозяйством, которым доход от взимания платежей не принадлежал.

Никаких договорных отношений между лесозаготовителями и лесхозами не существовало, поскольку не было ни аукционов, ни торгов, ни конкурсов.

Экономической базой для установления размера попенной платы были суммарные затраты на ведение лесного хозяйства.

Ставки попенной платы дифференцировались в преискуранте по:

- поясам (с учетом лесистости территорий),
- разрядам (расстоянию вывозки),
- категориям крупности древесины,
- породам.

Затратный подход к установлению попенной платы и отсутствие рыночной среды в пользовании лесами были главными причинами низкого уровня платежей, доля которых в себестоимости круглого леса никогда не превышала 10 %.

Приватизация лесной промышленности, осуществленная в начале 90-х годов, создала новую ситуацию в лесном секторе, когда лесные ресурсы, оставаясь государственной собственностью, использовались предприятиями с частной формой собственности на основной и оборотный капитал.

В этой ситуации были приняты Основы лесного законодательства (1993 год), в соответствии с которыми государство отказалось от централизованного подхода к установлению платежей, передав эти полномочия на уровень административных районов (в настоящее время муниципальных образований).

С 1993 года платежи за пользование лесным фондом стали называться лесными податями и арендной платой что свидетельствовало о их налоговом статусе.

Получателем платежей в период 1993-1997 гг. стали местные (районные) бюджеты.

В условиях, когда:

- лесная промышленность, переживала острейший структурный и финансовый кризис, обусловленный ее вхождением в рыночные отношения,
- у районных администраций не было профессионального опыта в сфере установления ставок платежей,
- высокими темпами стала развиваться теневая экономика, основанная на нелегальном обороте лесных ресурсов,

уровень платежей за использование лесного фонда резко снизился, дойдя до «нулевых» значений.

Государство как собственник лесного фонда, осознав негативные последствия от неподготовленной децентрализации в сфере финансовых отношений, стало принимать меры по защите своих интересов при управлении лесопользованием. Такой мерой стало утверждение в 1994 году *«Методических рекомендаций по расчету минимальных ставок лесных податей и ставок арендной платы при передаче участков лесного фонда в аренду»*, носящих рекомендательный характер для участников лесного рынка, где лесные ресурсы стали продаваться на торгах или передаваться в аренду через конкурсы.

Учитывая сказанное, для создания финансовых отношений, регламентирующих взаимоотношения государства и частного бизнеса, введенный в действие в 1997 году Лесной кодекс радикально изменил механизм установления и взимания платежей за пользование лесным фондом.

Рекомендательный подход к определению минимальных ставок платы за древесину был заменен их директивным назначением через постановления Правительства РФ.

Статус платежей остался налоговым, причем фактические ставки платежей стали формироваться на трехступенчатой основе. Основу (базу) платежей составляли минимальные ставки платы за древесину, по своей сущности являвшиеся федеральным лесным налогом.

В соответствии с Лесным кодексом (1997 г.) органы государственной власти субъектов Федерации имели право принимать решения об увеличении размера минимальных ставок, исходя из сложившейся экономической ситуации в лесном секторе в том или ином регионе.

Таким образом вводилась дополнительная плата через применение повышающих коэффициентов к уровню минимальных ставок, имевшая статус налога субъекта Российской Федерации.

Сумма федерального и региональных налогов составляли стартовую цену древесины на корню при проведении аукционов. При наличии конкурентной рыночной среды в лесопользовании аукционы давали возможность увеличить стартовую цену через добавление к ней так называемой «рыночной составляющей».

Изложенный выше механизм установления платежей за пользование лесным фондом, применявшийся в соответствии с Лесным кодексом (1997 г.), приведен на рисунках 10-11.

Рисунки 10-11 отличаются друг от друга только информацией о том, кто являлся получателем средств от взимания платежей.

Рисунок 10 показывает ситуацию с распределением средств от платежей за пользование лесным фондом в период с 1998 по 2001 год включительно до момента введения в действие Бюджетного кодекса РФ, когда значительную долю платежей получали лесхозы в размере суммы регионального лесного налога и рыночной составляющей.

Названные средства лесхозы были обязаны расходовать на цели, связанные с ведением лесного хозяйства, что давало лесхозам экономическую мотивацию зарабатывать средства на выполнение государственных функций.

Бюджетный кодекс РФ радикально изменил финансовые потоки, связанные с использованием платежей за пользование лесным фондом. Лесхозы были лишены права на получение дохода от взимания платежей.

При этом распределение дохода от взимания платежей между федеральным и региональным бюджетами ежегодно менялось через законы о государственном бюджете РФ.

Рисунок 11 показывает распределение доходов, которое существовало в 2006 году.

С 2005 года платежи за пользование лесным фондом утратили свой налоговый статус, администратором по их сбору стало вместо налоговых органов Федеральное агентство лесного хозяйства. Правительство Российской Федерации Орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Дополнительная плата, вводимая субъектом Российской Федерации (региональный налог)

Рыночная составляющая при продаже древесины на аукционах Бюджет субъекта Российской Федерации — 60%

Кто устанавливает платежи?	При этом изменение статуса	Кто получает средства от платежей?
	платежей, когда последние стали <i>неналоговыми</i> ,	
Правительство Российской Федерации	Минимальная ставка платы за древесину	Федеральный бюджет
Орган государственной власти субъекта Федерации	практически не внесло Дополнительная плата, вводимая субъектом Российской Федерации	никаких изменений в процедуры их установления и использования (рисунк 11). Бюджет субъекта Российской Федерации
Рынок	Рыночная составляющая при продаже древесины на аукционах	Лесхозы (нет доходов)

Не вносит принципиальных изменений в эти процедуры и Лесной кодекс 2006 г.

В статье 94 «Платность за использование лесов» позиция Лесного кодекса выражается следующими положениями.

1. Использование лесов в Российской Федерации является платным.

Лесные
подати и
арендная
плата

Рис. 11. Установление и распределение платежей за пользование лесным фондом в соответствии с Лесным кодексом 1997 г. (2006 г.)

2. За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

3. Размер арендной платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяются в соответствии со статьями 73 и 76 Лесного кодекса.

В свою очередь, статья 73 устанавливает размер арендной платы на основе *минимального размера арендной платы*, который:

- при использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке,

- при использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка.

При этом для лесных участков, находящихся в федеральной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются Правительством РФ.

Аналогичный подход к исчислению платы по договору купли-продажи лесных насаждений содержится и в статье 76, где за основу платы принимается ее минимальный размер, определяемый как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины.

Как и в случае с арендой лесных участков ставки платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, устанавливаются Правительством РФ. Исключение составляет только купля-продажа лесных насаждений для собственных нужд, когда ставки платы устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Письмо министерства финансов Российской Федерации № 02-09-03/344 от 15.02.07 г. разъясняет, что понимается под платой за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений. Это — соответственно: арендная плата за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части *минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню*, - лесные подати в части *минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню*. Таким образом, несмотря на то, что Лесной кодекс 2006 г. предлагает рыночный механизм доступа к лесным ресурсам исключительно через проведение аукционов, базой для установления начальной цены предмета аукциона остаются директивно устанавливаемые Правительством РФ минимальные ставки платы за древесину, дифференциация которых по поясам, разрядам и породам полностью повторяет преискурант 07-01 «Лесные таксы», который действовал в советский период, когда лесные ресурсы не продавались, а директивно (по фондам) распределялись.

Механизм установления и использования платы за использование лесов в соответствии с Лесным кодексом 2006 проведен на рисунке 12.

Из сказанного выше и приведенного рисунка 12 видно, что передача полномочий по управлению лесами субъектам Российской Федерации (децентрализация власти) не сопровождается такими изменениями в финансовых потоках, которые бы усиливали финансовую *ответственность субъектов Российской Федерации* за принятие решений в сфере лесопользования.

Наоборот поступление средств от взимания платежей в бюджеты субъектов Федерации сокращается, поскольку последние потеряли право на введение доплат к минимальным ставкам платы за древесину, *которое* у них было по Лесному кодексу 1997 г. Надежда на то, что потеря этой директивной доплаты, поступающей в бюджеты субъектов Федерации, будет восполнена аукционными добавками, мало реальна, поскольку большинство лесных рынков монополизировано крупными лесопромышленными компаниями, что препятствует проведению свободной конкуренции, а, следовательно, увеличению цены спроса на древесину, отпускаемую на корню.

Следует учитывать и тот факт, что Федерация как собственник леса ежегодно директивно повышает средний размер минимальных ставок платы за древесину. В 2007 году это повышение составило 12,6 % в сравнении с прошлым 2006 годом и 80 % в сравнении с 2001 годом.

Таким образом, децентрализация власти не сопровождается соответствующим ростом поступлений от взимания платы за использование лесов в бюджеты субъектов Федерации, что не создает для них реальных стимулов к эффективному использованию переданных полномочий в области управления использованием леса.

Минимальный размер
арендной платы по договору
и платы по договору

одажи

цена

ийской Федерации

¹ Следуя приведенной схеме, *интересы Федерации: как собственника земель лесного фонда защищает базовая ставка*, имеющая чисто фискальное назначение: собрать средства в федеральном бюджете в сумме, достаточной для покрытия затрат, необходимых для реализации функций государственного управления лесами, включая субвенции при передаче функций субъектам Российской Федерации.

Базовая ставка должна быть установлена в качестве федерального налога в составе рыночной цены древесины на корню. Ее величина не

должна зависеть от условий эксплуатации лесов, их таксационных характеристик.

Поскольку названные факторы являются рентообразующими, их учет должен найти отражение только в той ее части, которая на рис.

15 названа «рыночной региональной составляющей».

В перспективе по мере накопления информации возможна дифференциация базовых ставок по крупным экономическим районам и направлениям использования древесины.

Для того, чтобы плата за использование лесом смогла выполнять функции экономического регулирования, удельный вес базовой ставки в фактическом размере платы не должен превышать 30-40 %, в то время, как в настоящее время удельный вес минимальной ставки платы за древесину в аукционной цене круглого леса на корню составляет около 90%.

Основное внимание при продаже прав на заключение договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений должно быть уделено установлению стартовой (начальной) цены объекта на аукционе.

Стартовая (начальная) цена древесины на корню должна устанавливаться органами государственной власти субъектов Федерации и формироваться применительно к конкретному лесному участку или общему заготавливаемой древесине при договорах купли-продажи лесных насаждений с учетом следующих факторов:

- состояние лесных рынков по объемам и ценам продаж лесоматериалов и продукции конечного потребления из древесины,
- таксационные характеристики лесного участка (породный состав, средний объем хлыста, запас на га),
- условия эксплуатации лесов (рельеф местности, характер грунтов, расстояние вывозки древесины до потребителей или путей магистрального транспорта),
- план развития транспортной инфраструктуры,
- обязательства лесопользователей вести лесное хозяйство на арендуемой территории,
- инвестиционные обязательства лесопользователей развивать производственную, транспортную и социальную инфраструктуру.

Для того чтобы названные и другие факторы были учтены при расчете рыночной региональной составляющей в составе цены ресурса, необходимо иметь:

— утвержденную методику, позволяющую в аналитическом виде (через формулы) увязать затраты на освоение ресурсов и доходы от реализации продукции (услуг) с факторами, выраженными количественной мерой,

- нормативы затрат и доходов, устанавливаемые при освоении лесов применительно к каждому лесному участку.

Методика установления стартовой (начальной) цены древесины на корню должна утверждаться Правительством РФ.

Ее применение должно осуществляться через переговорный процесс между органом государственной власти субъекта Федерации, предоставляющий лесные участки в пользование, и лесопользователем при подготовке проекта договора аренды или договора купли-продажи лесных насаждений.

Переговорный процесс имеет целью согласовать количественные значения всех факторов, которые оказывают влияние на величину региональной рыночной составляющей в цене ресурса.

После согласования количественных значений факторов значения стартовой (начальной) цены выводятся аналитическим путем, используя для этих целей компьютерные программы.

Предложенная модель установления платы за использование лесов позволит наряду со сбором финансовых средств решать две другие важнейшие задачи в развитии лесного сектора:

- стимулировать привлечение инвестиций в развитие транспортной и социальной инфраструктуры через установление зависимости рыночной цены ресурса от объемов и структуры инвестиции,
- гарантированно в сроки и по качеству выполнять лесохозяйственные работы на арендуемых лесных участках, о чем будет сказано в следующем разделе.

5.2. Финансирование лесохозяйственной деятельности

До введения в действие Лесного кодекса 2006 г. финансирование лесохозяйственных мероприятий обеспечивалось его сметно-бюджетной организацией через федеральные государственные учреждения-лесхозы.

Финансовые средства на управление лесами и ведение лесного хозяйства поступали из федерального бюджета на основании заявок; при этом лесное хозяйство, несмотря на его принадлежность к отраслям материальной производственной сферы, получало финансовые средства по той же схеме, которая действовала для отраслей непроизводственной сферы, т.е. по принципу остаточного финансирования. Распределение бюджетных средств по субъектам Российской Федерации, а на их территории — по лесхозам производилось без какого-либо экономического обоснования, так как в лесном хозяйстве отсутствовали традиционные стоимостные измерители результатов лесохозяйственной деятельности (валовый доход, прибыль).

Лесхозы получали бюджетные средства без проведения конкурсных процедур, т.е. перечислением средств на бюджетные счета, откуда деньги распределялись по сметам в условиях, когда сам лесхоз принимал у себя выполненные работы.

Недостаток объемов бюджетного финансирования привел к тому, что значительную долю финансовых средств, необходимых для выполнения лесохозяйственных работ, лесхозы зарабатывали сами, осуществляя коммерческую деятельность, в основном за счет проведения рубок ухода.

Эти доходы были узаконены Лесным кодексом 1997 г. и были приравнены к бюджетным средствам. Бюджетный кодекс классифицировал названные средства как *«внебюджетные доходы»*, которыми распоряжались лесхозы в рамках процедур, установленных Федеральным казначейством.

Отсутствие должного контроля за расходованием внебюджетных доходов привело к тому, что в лесхозах непосредственно и около них сформировалась в значительных объемах нелегальная деятельность, основанная на «теневом» обороте древесины, нелегальных лесозаготовках, нецелевом использовании бюджетных средств.

На ряде территорий, где промежуточное пользование лесом было преобладающим, лесхозы оказывали монопольное давление на лесные рынки, продавая круглые лесоматериалы по ценам ниже тех, которые были при реализации древесины от рубок главного пользования.

Неэффективность сметно-бюджетной системы финансирования лесного хозяйства была осознана разработчиками Лесного кодекса 2006 г.

Это осознание нашло выражение в том, что носители этой системы — лесхозы прекратили свою деятельность с 01.01.2008 г. и создана новая система правовых и экономических отношений, обеспечивающих проведение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

Правовая основа названных отношений определена статьей 19 Лесного кодекса «Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов».

Содержание статьи следующее:

1. Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81-84 Кодекса, или используемыми леса в соответствии с Кодексом лицами.

2. В случаях если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, *не возложено на лиц, использующих лес*, органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов путем проведения торгов в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

3. При размещении заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины. В этих целях заключается договор, в

котором содержатся элементы государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и договора купли-продажи лесных насаждений.

4. В случае, если названный выше договор не заключен, заказ на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов размещается без продажи лесных насаждений для заготовки древесины.

Особенности размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров установлены в постановлении Правительства РФ № 418 от 30.06.07 г. Согласно постановлению заказчиками на размещение заказов выступают:

1. *Органы исполнительной власти субъектов РФ* в отношении лесов, находящихся в их собственности, и в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по организации и обеспечению охраны, защиты и воспроизводства которых передано субъектам РФ,

2. *Федеральное агентство лесного хозяйства* в отношении лесов, полномочия по управлению которым не передано органам государственной власти РФ,

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Объемы аб работ по охране, защите и воспроизводству лесов устанавливаемые в конкурсной документации или документации об аукционе, определяются исходя из лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков), лесоустроительной документации (на период ее действия, установленный лесным законодательством), результатов лесопатологических и иных обследований.

Размер за заказы на выполнение лесохозяйственных работ осуществляется одновременно с продажей насаждений для заготовки древесины. При этом предусматривается осуществление всего комплекса работ по охране

лесничества или лесного участка (за исключением авиационных работ). При заключении договора с одновременной продажей лесных насаждений для заготовки древесины, в котором содержатся элементы государственного или муниципального контракта, в нем (договоре) указываются:

а) местоположение лесных насаждений (лесничество, лесной квартал, лесотаксионный выдел), где планируется вырубка лесных насаждений,

б) предельный объем заготовки древесины

в) стоимость (цена) подлежащих выполнению работ по охране, защите и воспроизводству лесов, установленная по результатам проведенного конкурса или аукциона а также плата

плата за заготовку древесины, размер которой определяется в соответствии со статьей 76 Лесного кодекса РФ на основании предельного объема заготовки древесины и ставок платы за заготовку древесины.

Исходя из приведенных положений можно ожидать, что приоритетное право на получение заказа на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов получают государственные коммерческие организации, создаваемые на базе лесхозов по следующим причинам: ющим при-

1. Государственные коммерческие организации учреждаются органом государственной власти субъекта Федерации, который размещает заказы на выполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов., Государственные коммерческие предприятия, созданные на базе лесхозов, имеют опыт ведения лесного хозяйства, располагают соответствующей материально-технической базой и квалифицированными кадрами.

Статья 19 Лесного кодекса дает значительные экономические преимущества в сфере освоения лесов через договора купли-продажи лесных насаждений в сравнении с использованием лесов на базе договоров аренды лесных участков.

В первом случае воспроизводство, охрана и защита лесов, на территории, где проводятся заготовки древесины по договорам купли-продажи, осуществляется за счет бюджетных средств, размещаемых по государственному заказу.

Во втором случае, когда воспроизводство, охрана и защита лесов возлагается на арендаторов (статьи 53, 55, 63 и 64 Лесного кодекса), полагается, что арендаторы будут выполнять меры пожарной и санитарной безопасности, проводить работы по лесовосстановлению и уходу за лесом за счет собственных средств (прибыли).

Лесной кодекс непосредственно в названных выше статьях не называет источника финансирования соответствующих мероприятий, но федеральные органы исполнительной власти (МЭРТ, Минфин, Министерство природных ресурсов), осуществляющие государственную политику в отношении управления лесами, достигли «молчаливого согласия» в стремлении заставить частный лесной бизнес нести бремя затрат на воспроизводство, охрану и защиту лесов одновременно с внесением в бюджеты платы за использование лесов, размер которой никак не увязывается с названными выше затратами.

Такой подход к финансированию затрат на воспроизводство, охрану и защиту лесов присущ только частному лесовладению, во всех других случаях, когда леса находятся в государственной и муниципальной собственности, собственник не снимает с себя ответственности за состояние лесов (раздел 2 глава 2). Такая ответственность может быть делегирована субъектам, использующим леса, но при этом на договорной основе всегда устанавливается механизм реализации такой ответственности, включающий процедуры приемки органами государственной власти выполненных работ и их оплаты по конечным результатам в увязке с размером платежей.

К сожалению, ни правила подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (утверждены постановлением Правительства РФ № 324 от 28.01.07 г.

8.05.07 г.), ни состав проекта освоения лесов и порядок его разработки (утверждены приказом МПР № 77 от 06.04.07 г.) не дают такого механизма, ограничиваясь декларативными заявлениями об ответственности арендаторов.

И негативные последствия возложения ответственности за воспроизводство, охрану, защиту лесов на арендаторов без создания финансового механизма, как это сделать, не трудно предсказать.

Арендаторы всегда найдут причины не выполнять за свой счет лесохозяйственные работы, или выполнять их не в установленные сроки и с низким качеством.

Не увязав расходы на воспроизводство лесов с размером платы за их использование, государство потеряет экономический контроль за процессами лесовосстановления и ухода за лесом и будет ориентировано только на проведение административных методов контроля которые не дадут должных результатов.

При наличии только административных методов контроля конфликтные ситуации во взаимоотношениях между органами

о ганами государственной власти и частным бизнесом станут неизбежными и приобретут массовый характер.

Для того чтобы частно-государственное партнерство в лесном секторе получило реальные перспективы, должна быть установлена система финансирования лесохозяйственных работ, отвечающая интересам, как государства, так и арендаторов.

В этой системе в правовом поле следует признать, что лесохозяйственные работы не являются финансовым обременением для арендаторов, а представляют предпринимательскую деятельность, которая должна оплачиваться по установленным в договорах аренды лесных участков ценам.

Чтобы сделать ведение лесного хозяйства эффективной предпринимательской деятельностью, возможны два подхода к ее финансированию при условии, что *финансовые средства на воспроизводство, охрану и защиту лесов на арендуемой территории создает лесопользователь, т.е. частный лесной бизнес.*

При первом подходе средства на воспроизводство лесов в размере установленных нормативов переводятся арендатором на специальный депозитный счет в банке, что учитывается соответствующим снижением платы за использование лесов при расчете ее региональной составляющей.

Когда выполненные лесохозяйственные работы принимаются лесничеством, средства из депозитного счета возвращаются арендатору.

При втором подходе финансовые средства образуются за счет платы за использование лесов, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации (региональная составляющая плюс аукционная надбавка).

Часть этих средств в размере нормативных затрат на воспроизводство лесов централизуется либо в виде специального целевого фонда или в виде отдельной расходной статьи бюджета с тем, чтобы из этих централизованных средств производить оплату законченных лес хозяйственных объектов (восстановленных лесом площадей, пройденных

уходами территорий и т.п.), которые создаются арендаторами и принимаются органами власти субъекта Российской Федерации (лесничествами).

Рис. 14 демонстрирует этот подход через экономические отношения между государством и частным бизнесом при аренде лесных участков.

На рис. 14 финансовая ответственность лесопользователей реализуется через поток 1, который представляет собой всю сумму платежей за использование лесов. Часть этих платежей (поток 2) в сумме нормативных затрат на воспроизводство лесов обособляется либо в виде особой статьи расходов в бюджете субъекта Российской Федерации с условным названием «Воспроизводство, охрана и защита лесов», либо в виде регионального целевого фонда с аналогичным названием.

Разница между всей суммой собранных платежей и потоком 2 образует чистый доход федерального бюджета в размере базовой ставки (поток 3) и бюджета субъекта Российской Федерации (поток 4).

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации

Распределение финансовых обязательств между арендодателем (органом государственной власти) и арендатором создает рыночную систему экономических отношений в организации лесохозяйственной деятельности, принципиально отличную от той, которая сложилась в лесхозах при сметно-бюджетном финансировании лесохозяйственных

Предлагаемая на рис. 14 институциональная организация лесохозяйственных работ основана на разделении между государством и частным лесным бизнесом, арендующим лесные участки на длительные сроки, сфер взаимной ответственности за воспроизводство лесов на пройденных рубками площадях.

Органы государственной власти, будучи заказчиками лесохозяйственных работ, устанавливают в договоре аренды задания на их исполнение по объемным и качественным показателям.

Эти же государственные органы принимают лесохозяйственные работы по законченным объектам (облесенные территории, насаждения, пройденные рубками ухода и т.п.) и производят их оплату по согласованным в договоре аренды ценам (поток 5).

В конечном счете часть финансовых средств, полученных от лесопользователей через поток 2, возвращается к ним обратно через поток 5 при условии выполнения лесопользователями всего предусмотренного договором аренды комплекса лесохозяйственных работ.

Договорная организация лесохозяйственных работ нужна, в первую очередь, в лесовосстановлении, объемы и качество которого определяют главную ответственность государства как собственника лесного фонда.

Для договорной организации лесовосстановительных работ, когда производителями законченных объектов лесовосстановления являются арендаторы лесных участков, а их покупателями — органы государственной власти, необходимо выполнить следующие мероприятия:

1. Разработать и утвердить стандарты качества на законченные объекты лесовосстановления с производственным циклом, обеспечивающим перевод молодняков, создаваемых содействием естественному возобновлению и посадкой лесных культур, в хозяйственно ценные насаждения. Стандарты качества должны быть построены на региональной основе и дифференцированы по лесорастительным условиям.

2. Разработать и утвердить положение по планированию затрат и установлению цен на законченные объекты лесовосстановления. Планирование затрат должно осуществляться применительно к утвержденным стандартам качества по всему комплексу работ, предусмотренных технологическими картами на базе прогрессивных форм организации труда, в максимальной степени используя преимущества естественного лесовозобновления.

Основой цены на законченные объекты лесовосстановления будет нормативная себестоимость их создания, включающая в себя технологическую себестоимость и накладные расходы. Прибыль как составная часть цены должна устанавливаться исходя из отраслевых норм рентабельности в лесопромышленном производстве, чтобы сделать лесохозяйственное и лесопромышленное производства равногодными для хозяйствующих субъектов.

3. Разработать и утвердить порядок финансирования законченных объектов лесовосстановления за счет платы за использование

лесов.

Принципиальные положения этого документа следующие.

Финансирование затрат на лесовосстановление должно осуществляться по специальному финансовому плану, который должен быть составной частью договора аренды и увязан с бизнес-планом создания законченных объектов лесовосстановления.

Так как производственный цикл создания законченных объектов длительный, финансовый план должен обязательно предусматривать авансовые выплаты, возмещающие расходы лесопользователей в размере их

прямых производственных затрат (оплата труда рабочих, приобретение материалов, расходы на содержание и эксплуатацию машин).

Для того чтобы стимулировать лесопользователей гарантированное по срокам и качеству выполнение лесовосстановительных работ, прибыль, заложенная в цену законченных объектов, должна быть получена лесопользователями только после их окончательной приемки (реализации).

Таким образом органы государственной власти смогут воздействовать постоянно на процесс лесовосстановления экономическими методами, оплачивая лесовосстановительные работы или не оплачивая, когда последние выполнены с нарушением договорных сроков или с несоблюдением стандартов качества.

При финансировании лесовосстановления через оплату законченных объектов радикально изменится отношение лесопользователей к выполнению лесовосстановительных работ. Эта деятельность перестанет быть для лесопользователей своего рода дополнительной

финансовой нагрузкой или обременением, как это было принято в существующей практике арендных отношений.

Лесовосстановление, ориентированное на создание законченных объектов, будет такой же предпринимательской деятельностью, как и лесозаготовки с той лишь разницей, что цикл производства в лесовосстановлении длиннее.

Бизнес-планирование лесовосстановительных работ позволит лесопользователям находить такие технологические и организационные решения, комбинируя естественное лесовосстановление с посадкой лесных культур, которые обеспечат им получение нормативной (заложенной в цену законченных объектов) прибыли, а в ряде случаев и прибыли, превышающей норматив.

Исходя из рассмотренной выше институциональной организации ведения лесного хозяйства все организационные, технологические и экономические взаимоотношения между органом государственной власти и арендатором должны регулироваться исключительно договором аренды лесного участка и нормами Гражданского законодательства. Это позволит в ближайшее время обеспечить уход государства от выполнения им в лесном секторе хозяйственных функций и создать в этой области высокоэффективную конкурентную среду при соблюдении экологических норм устойчивого лесопользования.

Для того чтобы предложенные выше финансовые отношения стимулировали привлечение инвестиций в лесной сектор, для их практической реализации *должен быть создан постоянно действующий переговорный процесс*, осуществляемый на базе специально учреждаемой организации при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Такая организация с условным названием *Совет по оценке лесов*, состоящая из представителей органов власти субъекта Федерации, федеральных органов власти, частного лесного бизнеса и неправительственных организаций должна получить соответствующие полномочия для разрешения конфликтных ситуаций, которые неизбежны в условиях распределения финансовых обязательств, возникающих при становлении и развитии партнерства между государством и частным бизнесом.

Распределение финансовых обязательств между государством и частным бизнесом при освоении лесов должно найти отражение в лесном плане субъекта Российской Федерации, где объемы инвестиций должны быть увязаны с размерами субвенций федерального бюджета.

Из сказанного выше очевидным является то, что новая система управления лесами *должна обслуживаться новой либеральной системой экономических отношений*, такой, которая будет способна привлечь в лесной сектор на условиях частно-государственного партнерства крупномасштабные инвестиции.

5.3. Инвестиционная деятельность в области освоения лесов

Лесной кодекс статьей 22 определяет направления инвестиционной деятельности в области освоения лесов следующими положениями:

1. Инновационная деятельность в области освоения лесов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 39 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»,

2. Объектами капитальных вложений в области освоения лесов являются объекты создаваемой и (или) модернизируемой лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры.

3. Подготовка перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждение осуществляется в порядке

установленном Правительством Российской Федерации.

4. Приведенные выше формулировки статьи 22 лесного кодекса свидетельствует об актуальности поставленной задачи сделать лесной сектор инвестиционно привлекательным и на этой основе повысить его доходность.

То, что до настоящего времени лесной сектор в отличие от других секторов добывающих и перерабатывающих отраслей, не является *инвестиционно привлекательным*, объясняется следующими причинами:

1. Многочисленные административные преобразования в системе государственного управления лесами, менявшие как уровень принятия решений по передаче лесов в пользование, так и статус органов власти, осуществлявших такого рода решения.

В соответствии с Основами лесного законодательства с 1993 по 1997 гг. решения по передаче лесов в пользование через договора аренды и аукционы, а также путем их директивного распределения по пользователям принимали органы власти административных районов (позднее получивших статус муниципальных образований).

Лесной кодекс 1997 г. поднял уровень принятия решений по передаче участков лесного фонда в пользование до субъекта Российской Федерации, органы власти которого проводили конкурсные процедуры по отбору лесопользователей. При этом договора аренды участков лесного фонда подписывались директорами лесхозов в статусе федеральных государственных учреждений.

Названная ситуация создавала большие неопределенности для лесопользователей при планировании хозяйственной деятельности на арендуемых участках, поскольку позиции органа власти субъекта Российской Федерации и федерального учреждения лесхоза далеко не всегда совпадали по многим вопросам, в т.ч. по финансово-экономическим.

В период с 2005 по 2006 год включительно передача участков лесного фонда в пользование относилась к полномочиям территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства, расположенных в субъектах Российской Федерации, при этом лесхозы утратили статус органов управления лесным хозяйством.

В соответствии с Лесным кодексом 2006 г. полномочия по управлению пользование лесными участками с 01.01.2007 г. перешли к органам государственной власти субъектов Российской Федерации одновременно с возложением на них ответственности за ведение лесного хозяйства.

Сказанное убедительно демонстрирует то, что государство своей политикой в сфере управления лесами не создавало предсказуемых условий, благоприятных для инвестиционной деятельности в лесном секторе, постоянно меняя не только правила доступа к лесам, но и те структуры, которые реализовали эти правила.

2. Отсутствие на государственном уровне маркетинга лесной продукции на внутреннем и внешнем рынках.

В Российской Федерации нет учреждений и организаций, систематически проводящих изучение рынков лесной продукции, особенно в плане прогнозирования спроса. Преобладающим подходом при формировании федеральных и региональных программ развития отраслей лесной промышленности является оценка объемов производства через потенциал лесных ресурсов, измеряемый расчетной лесосекой.

Стремление планировать объемы производства, базируясь только на предложении ресурсов, может привести к серьезным последствиям из-за нарушения существующего рыночного равновесия между спросом и предложением.

На внутреннем рынке потребление лесоматериалов ограничено

покупательной способностью населения, которая при низких доходах у большинства его групп, остается и будет еще длительное время оставаться на низком уровне, понимая тот факт, что лесная продукция (мебель, писчебумажные изделия, строительные материалы) не является приоритетной в потреблении в сопоставлении, например, с продовольствием, одеждой, обувью.

Государственные институты до сих пор не проводят исследований в области формирования спроса на лесную продукцию на внутреннем рынке, в основном придерживаясь подхода, бытовавшего в советской экономике, согласно которому приоритет отдавался исключительно производству. Еще более неопределенной является оценка спроса на лесную продукцию на экспортных рынках; за исключением рынка круглых лесоматериалов. Во многих секторах рынка с потреблением продукции с высокой степенью обработки существует жесткая конкуренция среди компаний-производителей из разных стран, применяющих инновационные технологии, что позволяет не только производить продукцию высокого качества, но и постоянно ее диверсифицировать. Выход на эти рынки российских производителей лесной продукции, поддерживающих конкурентоспособность на внешних рынках исключительно за счет более дешевого сырья при низкой цене за единицу, проблематичен в ближайшей и среднесрочной перспективе.

На ситуацию на экспортных рынках может в ближайшее время оказать большое влияние производство продукции из заменителей традиционно выращиваемой древесины, которыми являются древесина быстрорастущих древесных пород, выращиваемых плантационными методами, а также ресурсы бамбука, ратана; находящиеся в тропических лесах Южной Азии, Африки и Латинской Америки.

Как показывает опыт финских целлюлозно-бумажных компаний, полуфабрикаты из названных видов сырья, доставленные водным транспортом на европейские рынки, становятся конкурентными в сравнении с полуфабрикатами, вырабатываемыми из традиционной древесины.

В изложенной выше ситуации инвестиции в лесной сектор, когда отсутствует достаточная информация о состоянии внутреннего и экспортного рынков лесной продукции, всегда рискованны, а, следовательно, сопряжены с повышенными затратами капитала.

3. Отсутствие нормальных рыночных отношений между государством (продавцом лесных ресурсов) и частным бизнесом (покупателем лесных ресурсов).

смотря на то, что директивное фондируемое распределение лесных ресурсов по их пользователям, применявшееся в советской экономике, было заменено продажей ресурсов с применением кон- курсных и- аукционных процедур, экономические отношения между продавцом лесных ресурсов (государством) и покупателем (лесопользователем) остаются в том виде, в каком они обслуживали централизованно планируемую экономику (раздел 7.1).

Практически это означает, что при заключении договора аренды лесного участка или договора купли- продажи лесных насаждений са- мый главный предмет договора — цена товара (плата за пользование лесом) не подлежит обсуждению сторонами договора. Этот предмет задается директивно в качестве стартовой цены при проведении аукциона.

В том виде, в каком применяются минимальные ставки платы за древесину, последние не учитывают множество факторов, формирующих спрос на продукцию, вырабатываемую из древесины, а также инвестиционные программы арендаторов. Для привлечения инвестиций всегда нужны соответствующие рыночные стимулы и гарантии получения доходов.

Система платежей за использование лесов, предложенная Лесным кодексом 2006 г., не содержит ни стимулов, ни условий, гарантирующих доходность частному лесному бизнесу. В качестве своего рода стимула для отечественных инвесторов вкладывать средства в развитие лесного сектора можно рассматривать лишь «скрытое» обещание приватизировать леса, находящиеся в аренде.

Вводя с 01.01.10 г.. обязательность кадастрового учета лесных участков, их собственник — Федерация . посылает таким образом, частному бизнесу «сигнал» о возможной в будущем приватизации лесов, а, следовательно, о желательности и необходимости инвестировать средства как в развитие территорий (создание объектов социальной и производственной инфраструктуры, строительство дорог и т.п.), так и в улучшение состояния самих лесов (повышение их продуктивности). Этот «сигнал» адресуется, в первую очередь, крупным отечественным компаниям, располагающим избыточным капиталом, для использования которого необходимы долгосрочные инвестиционные проекты.

Для зарубежных инвесторов, приобретение которыми лесов в частную собственность выглядит довольно проблематичным, в качестве экономического стимула инвестировать средства в лесной сектор предложены повышающиеся пошлины на экспорт круглого леса, размер которых таков, что с 01.01.09 года экспорт круглых лесоматериалов будет прекращен.

Из приведенного выше анализа причин инвестиционной непривлекательности лесного сектора следует и выводы о том, что нужно сделать, чтобы громадный ресурсный потенциал лесов превратился в экономическое богатство страны, измеряемое вкладом лесного сектора в создание валового внутреннего продукта. и национального дохода.

Для того чтобы инвестиции, будучи мобильным экономическим фактором, пришли в лесной сектор, в нем и около него должна быть создана соответствующая правовая и экономическая среда, представленная следующими условиями:

1. Длительные сроки действия правовых и нормативных документов, регламентирующих отношения государства в качестве собственника лесных земель с частным бизнесом,
2. Прозрачные и понятные всем участникам лесных отношений финансовые потоки, обслуживающие как использование лесов, так и их воспроизводство, когда последнее становится обязанностью арендаторов лесных участков,
3. Окупаемость инвестиций с учетом возможных рисков и неопределенностей, обусловленных длительными сроками догово ов аренды,

Р

4. Обеспеченность экономическими стимулами всех видов деятельности, выполняемых арендаторами, что исключает какие-либо возможности администрирования со стороны органов государственной власти за пределами договорных отношений между ними и частным бизнесом.

С стремлением создать стимулирующие условия для привлечения инвестиции в лесной сектор *обусловлено принятие Правительством РФ постановления № 419 от 30.06.07 г. «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов».*

Этим постановлением:

- а) утверждено положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов
- б) при определении платы за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта, установлен на период окупаемости проекта *понижающий коэффициент 0,5* к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, утвержденным постановлением Правительства РФ № 310.от 22.05.07 г.

Положение устанавливает, что разработка инвестиционных проектов в области освоения лесов и их подготовка к утверждению *осуществляется только в соответствии с федеральными законами и нормативными актами Правительства РФ.*

К инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по созданию и (или) модернизации объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.) и (или) лесоперерабатывающей

инфраструктуры (объектов переработки заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, биоэнергетических объектов и др.), суммарный объем капитальных вложений в каждый из которых составляет не менее 300 млн. рублей.

Допускается объединение нескольких инвестиционных проектов, осуществляемых одним инвестором на территории федеральных округов или субъектов Российской Федерации, в единый проект.

Ведение перечня, в том числе включение в него инвестиционных проектов и внесение изменений; осуществляется Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации.

Основанием для включения инвестиционного проекта в перечень является решение об утверждении заявки на реализацию инвестиционного проекта, представленного коммерческой организацией, желающей реализовать инвестиционный проект (далее - заявка), принято:

а) в отношении проектов, реализуемых на лесных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления соответственно;

б) в отношении проектов, реализуемых на лесных участках в пределах земель лесного фонда, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых, а также полномочий по организации и проведению соответствующих аукционов передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

в) в отношении проектов, реализуемых на лесных участках в пределах земель лесного фонда, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых, а также полномочий по организации и проведению соответствующих аукционов не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, - Федеральным агентством лесного хозяйства.

Утверждение заявки осуществляется названными органами государственной власти или органами местного самоуправления; которые называются в положении *заинтересованными органами*.

Заявитель:

а) должен документально подтвердить наличие собственных и (или) привлекаемых для реализации инвестиционного проекта средств в размере заявленных инвестиций;

б) должен выполнять текущие обязательства перед бюджетной системой Российской Федерации; в) не должен находиться в стадии реорганизации, ликвидации или банкротства и иметь ограничения в осуществлении соответствующего вида деятельности.

г) не должен иметь просроченную кредиторскую задолженность и убытки в течение последних 3 лет (если организация образована менее 3 лет назад, то сведения представляются за соответствующий период со дня образования организации).

Заявка включает в себя:

а) заявление о реализации инвестиционного проекта с указанием наименования, организационно-правовой формы и места нахождения коммерческой организации, желающей реализовать инвестиционный проект;

б) копии учредительных документов и документа, подтверждающего факт внесения записи о коммерческой организации;

в) заявление о реализации инвестиционного проекта, в Единый государственный реестр юридических лиц;

г) концепцию инвестиционного проекта, содержащую следующие сведения:

цели и задачи проекта.

краткое описание действий инвестора по реализации инвестиционного проекта, включая предварительные расчеты финансово-экономических, бюджетных и социальных результатов реализации инвестиционного проекта;

срок окупаемости инвестиционного проекта;

объем расходов, необходимых для подготовки и реализации инвестиционного проекта, в том числе схема финансирования проекта;

срок подготовки проектной документации, необходимой для реализации инвестиционного проекта;

поэтапный план реализации инвестиционного проекта;

обоснование примерных границ, площади, иные качественные и количественные характеристики лесного участка, и сведения о текущих лесных ресурсах.

Концепция инвестиционного проекта разрабатывается в соответствии с методическими указаниями, утверждаемыми Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации по согласованию с Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. -4

Для инвестиционных проектов, по которым были приняты решения о поддержке их реализации за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694 "Об Инвестиционном фонде Российской Федерации", а также решений об их включении в федеральную целевую программу или

4 межгосударственную целевую программу, в осуществлении которой участвует Российская Федерация, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральной, государственных нужд"; документация формируется в порядке, установленном указанными актами Правительства Российской Федерации

Отбор заявок осуществляется в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации, а в случае, если в качестве заинтересованного органа выступает федеральный орган исполнительной власти, в порядке, установленном нормативным правовым актом этого органа, с учетом особенностей, предусмотренных Положением.

Заинтересованный орган в течение 30 календарных дней со дня приема заявки принимает решение, которое должно содержать:

а) указание на соответствие заявителя и представленной им концепции инвестиционного проекта требованиям, установленным утвержденным положением;

б) сведения о возможности проектирования и (или) предоставления в аренду без проведения аукциона лесного участка в границах, указанных в заявке; на основании лесного плана субъекта Российской Федерации; разрабатываемого в соответствии с лесным законодательством;

в) сведения о размере и порядке внесения арендной платы по договору аренды лесного участка в соответствии с пунктом 11 поста-

новления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310 и пунктом 20 утвержденного положения:

х) сведения о включении в проект, договора аренды лесного участка следующих оснований для досрочного расторжения договора по инициативе арендодателя:

нарушение арендатором сроков реализации инвестиционного проекта более чем на 1 год;

отказ арендатора от создания и (или) модернизации объектов лесной и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры;

нарушение более чем на 6 месяцев обязательств по пункту 17 положения срока представления отчета о ходе реализации инвестиционного проекта; обязательства инвесторы и (или) инициаторы модернизации объектов лесной и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры.

Сведения, указанные в подпунктах ж, з, и, д) подлежат согласованию с заявителем.

Основанием для отказа в утверждении заявки является ее несоответствие требованиям, утвержденным Положением, а также требованиям методических указаний, предусмотренных Положением.

Решение об отказе в утверждении заявки может быть обжаловано в судебном порядке.

Для включения инвестиционного проекта в перечень заинтересованных органов в течение 10 рабочих дней со дня принятия решения об утверждении заявки в соответствии с Положением, направляется в Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации.

Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации в течение 14 рабочих дней со дня получения решения заинтересованного органа принимает решение о заключении инвестиционного проекта в перечень и направляет соответствующее уведомление заинтересованному органу.

Сведения об инвестиционных проектах, включенных в перечень, представляются для включения в государственный лесной реестр, ведение которого осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2007 г. № 318 - лесного участка без проведения аукциона на условиях, указанных в

ешней - принятом заинтересованным органом в соответствии с пунктом 11 утвержденного положения.

Договор аренды лесного участка заключается в соответствии с лесным законодательством и с учетом требований утвержденного положения.

Основаниями для отказа включить инвестиционный проект в перечень являются несоответствие заявки требованиям утвержденного положения, а также нарушение заинтересованным органом требований утвержденного положения.

Инвестор обязан ежегодно, не позднее 1 февраля, представлять в заинтересованный орган отчет о ходе реализации инвестиционного проекта.

Требования по содержанию и порядку подготовки отчета о ходе реализации инвестиционного проекта устанавливаются Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации по согласованию с Министерством природных ресурсов Российской Федерации.

Заинтересованный орган рассматривает отчет о ходе реализации инвестиционного проекта и представляет в Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации доклад о результатах его реализации.

Контроль за ходом реализации инвестиционного проекта осуществляет заинтересованный орган. Объектом контроля являются обязательства инвестора по созданию (или): модернизации объектов лесной: ' и ' - (или)- лесоперерабатывающей инфраструктуры, предусмотренных договором аренды:лесного участка;

' Заинтересованный-орган:представляет данные о проверке хода реализации инвестиционного проекта в Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации.

В случае появления оснований, для досрочного расторжения до-
говора аренды лесного участка, предусмотренных подпунктом г пункта 11 утвержденного положения, заинтересованный орган направляет инвестору предписание о необходимости-устранения нарушений с указанием срока их устранения.

В случае если такие нарушения не были устранены в указанный в предписании срок, заинтересованный-орган вправе принять решения о направлении в.: Министерство, промышленности и энергетики Российской Федерации.заявления об исключении инвестиционного проекта из.перечня, а также о.расторжении договора:аренды лесного участка.

Расторжение договора аренды лесного участка может быть осуществлено также по основаниям, установленным лесным законодательством.

Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации в течение 14 рабочих дней со дня получения указанного заявления принимает решение об исключении соответствующего инве.стиционного проекта из перечня.

Инвестор вправе оспорить решение заинтересованного органа о направлении в Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации заявления об исключении инвестиционного проекта из перечня в судебном порядке.

Срок окупаемости инвестиционного проекта устанавливается в заявке, инвестиционном проекте и договоре аренды лесного участка.

В случае если инвестиционный проект был исключен из перечня, инвестор обязан уплатить арендную плату за пользование лесным участком в полном объеме за весь период пользования соответствующим лесным участком.

Многое в реализации инвестиционных проектов освоения лесов будет зависеть от концепции их построения и принимаемой методики расчета экономических показателей, в частности, такого как интегральный показатель - срок окупаемости проекта.

Одним из главных вопросов будет оценка затрат на проведение инвестором лесохозяйственных мероприятий на арендуемой территории и установление источников покрытия этих расходов.

Для успешной реализации инвестиционных проектов должна быть реализована либеральная система платежей за использование лесов, когда последние (платежи) устанавливаются в процессе переговорного процесса между инвестором (арендатором) и заинтересованной стороной (арендодателем).

В ситуации, когда плата за использование лесов директивно назначается, существуют большие неопределенности с окупаемостью инвестиций, что, естественно, не может не отразиться на ходе реализации инвестиционных проектов.

Контрольные вопросы

1. Какие элементы образуют систему платы за использование лесов?
2. В каком правовом и экономическом статусе устанавливается плата за использование лесов?:
3. Как развивалась система плата за использование лесов за период 1993-2006 годы?
4. Кто и как устанавливает минимальные ставки платы за древесину?
5. Какая система установления и распределения платы-за использование лесов предложена Лесным кодексом 2006 г.?
6. Кто и как осуществляет администрирование платы за использование лесов в соответствии с Лесным кодексом 2006 г.?
7. Назовите причины низкого уровня платы за использование лесов в Российской Федерации..
8. Какой должен быть подход к установлению платы за использование лесов, стимулирующий интересы Российской Федерации, ее субъектов и частного бизнеса?
9. Почему Лесной кодекс 2006 г. отказался от сметно-бюджетного финансирования лесохозяйственной деятельности, осуществляемого лесхозами?
10. Назовите правовые и экономические основы финансирования мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, предложенные Лесным кодексом 2006 г.11. Какой экономический механизм определяет финансирование лесохозяйственных работ при их контрактной (подрядной) организации?
12. Какие возможны экономические и экологические последствия при возложении финансовой ответственности за выполнение лесохозяйственных работ на арендаторов лесных участков?
13. Какой должен быть экономический подход к финансированию лесохозяйственных работ, гарантирующий их выполнение арендаторами, в установленные 'сроки с надлежащим качеством'?

14. Как арендаторы должны осуществлять бизнес-планирование создания долговременных лесохозяйственных объектов при воспроизводстве лесов и уходе за ними?
15. Какие правовые нормы предложены Лесным кодексом 2006 г. ' для привлечения инвестиций в лесной сектор?
16. Какие факторы препятствовали и препятствуют созданию, в лесном секторе условий для привлечения инвестиций?
17. Что такое приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов?
18. Какие правовые процедуры установлены для отбора приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов?
19. Какие экономические условия определяют эффективность реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов?