

Не так страшен лес...

С 1 января 2007 г. большая часть лесов России передана субъектам РФ для осуществления прав владения, пользования и распоряжения, охраны, защиты и воспроизводства за счет федерального бюджета (см. ст. 15 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» №199-ФЗ от 31.12.2005 г.). При этом за Федеральным органом исполнительной власти остаются права принимать обязательные для исполнения указания по осуществлению переданных органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий в отношении лесов, а также права по осуществлению контроля и надзора за деятельностью субъектов РФ по осуществлению переданных полномочий. По данным «Лесной газеты», Федеральное агентство лесного хозяйства уже разработывает критерии оценки эффективности использования лесного фонда в субъектах РФ, которые будут учитываться при определении размера субвенций регионам на ведение лесного хозяйства.

По сути, согласно Конституции и Гражданскому кодексу РФ, субъектам передается право собственности на леса, а за федеральным центром закрепляются полномочия следить, чтобы использование лесов субъектами федерации не причиняло вреда гражданам страны, поскольку лес является важным средообразующим фактором.

Осознавая новые возможности регионов в управлении лесами, чиновники субъектов РФ высказывают опасения, что после передачи полномочий федеральный центр будет сокращать объемы денежных вливаний (т.н. субвенций) из бюджета РФ в бюджеты субъектов на ведение лесного хозяйства.

Следует сказать, что эти опасения справедливы и, скорее всего, воплотятся в реальность. Можно ожидать, что после передачи лесов субъектам РФ, субвенции в региональные бюджеты на лесное хозяйство сократятся до нуля.

Однако, такое сокращение вряд ли сможет разрушить существующую систему ведения лесного хозяйства в этих регионах. Например, бюджет среднего лесхоза в Карелии составляет примерно 15 млн. руб. в год. Из этих денег 5 млн. руб. лесхоз фактически получает из федерального центра, а 10 млн. руб. вынужден самостоятельно зарабатывать. К дефициту в 30% лесхоз (в его нынешнем виде — с функциями заготовки древесины и ведения лесного хозяйства) может приспособиться.

В связи с передачей с 1 января 2007 г. полномочий по управлению лесами с федерального уровня на уровень субъектов РФ, региональные чиновники опасаются сокращения финансирования расходов регионов на лесное хозяйство из бюджета РФ.

Анализ ситуации показывает, что ожидаемое в регионах сокращение расходов бюджета РФ на ведение лесного хозяйства следует рассматривать как нормальное экономическое поведение по оптимизации расходов на содержание собственности, формально передаваемой новым владельцам (субъектам РФ).

Таким образом, обсуждаемый в субъектах РФ вариант демонстрации «бюджетной силы» со стороны федеральных чиновников региональным на примере управления лесами представляется маловероятным.

Следовательно, побудительные мотивы федеральных чиновников по сокращению расходов бюджета РФ на ведение лесного хозяйства нуждаются в более тщательном анализе.

Заметим, что передача субъектам РФ полномочий в отношении лесов происходит в условиях, когда природные ресурсы находятся в собственности государства, а средства их переработки в предметы потребления уже перешли в частную собственность.

По признаку прав собственности на основные экономические ресурсы в лесном секторе РФ можно выделить три устойчивые группы:

- представители федеральных органов власти (федеральные чиновники), в руках которых находятся права собственности на лесные ресурсы страны;
- предприниматели, в собственности которых находятся средства переработки лесных ресурсов в предметы потребления;
- наемные работники — граждане, владеющие в основном своей рабочей силой.

Чтобы получить продукцию, необходимо объединить в процессе ее производства все три фактора. В условиях современной экономики это возможно только на основе свободной договоренности между собственниками факторов, что выражается в актах купли-продажи.

Мотив, который движет участниками этих актов, — максимизация своего чистого дохода, который для каждого участника определяется так:

- для федеральных чиновников — разница между поступлениями в бюджет РФ от лесного комплекса и затратами на ведение лесного хозяйства в субъектах РФ;

- для предпринимателей — разница между выручкой от реализации лесной продукции и затратами на ее производство;

- для наемных работников — разница между заработной платой и затратами на поддержание своей способности к существованию.

Таким образом, предполагаемое сокращение расходов бюджета РФ на ведение лесного хозяйства в лесах, передаваемых субъектам, следует рассматривать не как злую волю, а как нормальное экономическое поведение федеральных чиновников в условиях перехода к рыночной экономике. Очевидно, что сокращение расходов на лесное хозяйство позволит федеральным чиновникам аккумулировать больше денег в бюджете РФ, тем более, что формально они и не обязаны оплачивать расходы на содержание чужой собственности — лесов, принадлежащих субъектам РФ.

Для чего леса передаются регионам? Можно предположить, что, не сумев решить задачу максимизации лесных доходов (освоение расчетной лесосеки в России составляет в среднем 22%; валовой продукт в лесном комплексе составляет 256 млрд. руб./год, т.е. 8% возможного), федеральный центр решил передать леса регионам, раздробив большую проблему на ряд региональных.

Следовательно, с 1 января 2007 г. региональные власти, как полноправные собственники, будут самостоятельно выбирать пути максимизации доходов от леса.

В рыночной экономике максимизация доходов от леса возможна только путем увеличения объемов заготовки и глубины переработки заготовленного сырья в продукцию. По данным Института экономики Карельского научного центра РАН, в Карелии возможно увеличение объемов неистощительной заготовки леса с нынешних 6,1 до 13...14 млн. м³ и повышение дохода по конечному продукту, вырабатываемому из 1 м³ заготов-

ленной древесины, с 80 до 200 долл. США, с соответствующими увеличениями поступлений в бюджеты всех уровней.

Для достижения заявленных показателей в лесном комплексе Карелии, региональной власти необходима система мероприятий, направленная на увеличение экономически доступных лесных ресурсов и оптимальное их распределение между пользователями, заинтересованными в глубокой переработке древесины на территории республики.

Указанная система мероприятий должна включать в себя следующие блоки.

1. Выбор эффективных лесопользователей.

В современной российской экономике государственная собственность на лесные ресурсы сочетается с частной собственностью на средства их переработки в лесную продукцию. Таким образом, перед регионом возникает необходимость организации выбора предпринимателей, способных обеспечить доходное использование лесных ресурсов.

По данным Агентства лесного хозяйства по РК, в 2004 г. в республике осуществлялась работа по передаче участков лесного фонда в долгосрочную аренду по конкурсу на основе бизнес-планов. В настоящее время действует 136 договоров аренды участков лесного фонда, из них 78 — договоры на условиях конкурсной аренды. В аренду были переданы участки с установленным ежегодным размером пользования древесиной в объеме 6,2 млн. м³, что составляет около 70% расчетной лесосеки.

Однако, практика проведения лесных конкурсов выявила ряд недостатков в процедуре их проведения, вызвавших недовольство со стороны предпринимателей. Среди основных причин недовольства называются следующие:

- отсутствие у конкурсной комиссии гласных приоритетов по вопросу о предпочтительных качествах претендента на долгосрочную аренду лесов республики;
- недостаточная прозрачность процедуры принятия решений;
- отсутствие у конкурсной комиссии ответственности за последствия принятых ею решений о передаче прав на участки леса конкретным предпринимателям.

Кроме того, на совещании руководителей предприятий лесного комплекса Карелии 19 октября 2005 г. стало известно, что поступления в бюджет Карелии от лесозаготовок по итогам 1-го полугодия 2005 г. составили 169 млн. руб. (снижение на 9,1%), сальдированный убыток за 7 месяцев 2005 г. составил 138,2 млн. руб.

Почти у всех крупных леспромпхозов-арендаторов Карелии лесозаготовки убыточны, обязательства по развитию производства и выплата налогов в бюджет, прописанные в бизнес-планах, не выполняются.

Все это происходит на фоне роста объемных показателей целлюлозно-бумажной промышленности Карелии: за 9 месяцев 2005 г. производство целлюлозы выросло на 19,3%, бумаги — на 12%, картона — на 61%, мешков бумажных — на 19% по отношению к аналогичному периоду 2004 г. Саль-

дированная прибыль бумажников возросла с 31,2 млн. руб. до 978,9 млн. руб.

Мировой опыт свидетельствует, что преодоление сложившейся ситуации с освоением лесов возможно путем передачи лесных ресурсов в долгосрочную аренду на основе лесных аукционов среди участников, прошедших процедуру предварительной оценки и отбора на основе гласной формализованной методики (в т.ч. учитывающей необходимость развития глубокой переработки древесины в республике). Это позволит перейти от «конкурсов обещаний» к «конкурсам реальных возможностей», подкрепленных деньгами, которые внесут победители за право заготавливать и перерабатывать лесные ресурсы региона.

2. Развитие сети лесных дорог.

По оценке лесопромышленников, отсутствие дорог в лесу является одним из главных препятствий увеличению лесозаготовок. Так, в Швеции на 1000 га леса приходится 11 км лесных дорог, а в России — только 1,2 км. По оценке ОАО «ЛХК «Кареллеспром», общая потребность лесного комплекса Карелии в ежегодном строительстве и реконструкции лесовозных дорог постоянного действия составляет 800 км, при этом в 1999 г. было введено всего 167 км, а в среднем за 90-е гг. XX века — значительно меньше.

Среди причин сложившейся ситуации можно назвать практику выделения лесосечного фонда в 90-е гг. XX века только в краткосрочную аренду, а также положения действующего лесного законодательства, дискриминирующие лесопользователей. В качестве примера можно привести обязательную передачу предприятиям лесного хозяйства построенных лесопользователями дорог в пригодном состоянии без возмещения понесенных затрат.

Решение проблемы строительства и реконструкции лесных дорог возможно либо за счет средств «лесного дохода» региона, либо за счет средств лесопользователей, с соответствующим учетом всех вложений сторон в плате за аренду лесного фонда. Конкретные инвестиционные программы строительства лесных дорог с многовариантными решениями по способам и источникам финансирования могут стать предметом обсуждения для властей региона, действующих и потенциальных арендаторов лесного фонда, т.к. с 1 января 2007 г. субъекты РФ получают право определять ставки и условия аренды.

3. Реформирование системы лесхозов.

Очевидно, что субъектам РФ для выполнения функций владения, распоряжения и пользования лесом необходима специальная структура, основой которой вполне могут стать низовые звенья сегодняшней системы управления лесным фондом — лесхозы.

Общезвестно, что лесхозы в существующем виде не способны выполнять поставленные перед ними задачи по охране и воспроизводству лесного фонда. Например, затраты на ведение лесного хозяйства в РК в 2004 г. составили 659,4 млн. руб., в т.ч. из федерального бюджета — 90,0 млн. руб., бюджета РК — 3-1,0 млн. руб., внебюджетных источников (т.е. за счет средств, заработанных лесхозами от проведения рубок леса) — 513,0 млн. руб.

Выход из сложившейся ситуации видится в передаче функций по выращиванию и уходу за лесом лесопользователям-арендаторам, при этом за лесхозами должны быть оставлены только функции контроля за исполнением лесопользователями требований арендных договоров и лесного законодательства, с достаточным финансированием из средств «лесного дохода» региона (т.е. превращение лесхозов в «лесную милицию»).

Итак, что делать региональным чиновникам в 2007 г.?

1. Принять, как факт, что после передачи лесов в регионы, субвенции из бюджета РФ в бюджеты субъектов РФ на ведение лесного хозяйства со временем сократятся до нуля.

Соответственно, уже сейчас начать подготовку к работе в условиях предполагаемого «нулевого финансирования» расходов на ведение лесного хозяйства (и на содержание региональных управляющих структур) со стороны бюджета РФ.

2. Требовать от федерального центра, чтобы с 2007 г. деньги, необходимые на ведение лесного хозяйства оставались в регионах, при сохранении практики безусловного перечисления всех средств сверх расходов на лесное хозяйство в бюджет РФ.

Возможно, федеральный центр поделится доходами и перейдет от «большого круга» (регион — бюджет РФ — регион) циркуляции денег на лесное хозяйство к «малому», изымая из каждого региона доходы в бюджет РФ сверх лесохозяйственных расходов.

При этом для федерального центра упадет необходимость перераспределения и контроля над расходованием денег субъектами РФ на ведение лесного хозяйства.

Для развития лесного сектора в субъектах РФ центр может установить планы по сбору доходов в бюджет РФ, предполагая, что «сверхплановые» доходы остаются в этих регионах.

3. Требовать от федерального центра передачи в субъекты РФ с 2007 г. права принимать и исполнять региональные указания по осуществлению переданных полномочий в отношении лесов, при условии, что эти указания не должны противоречить федеральному законодательству и должны проходить экспертизу на уровне РФ.

При затратном планировании лесного хозяйства центр может отклонить это предложение, поскольку субъекты РФ при этом смогут обосновать большие затраты на ведение лесного хозяйства и, соответственно, претендовать на большую долю доходов.

Однако, в случае установления для субъектов РФ планов по сбору доходов от лесного сектора в бюджет РФ, федеральный центр может одобрить эту инициативу. При этом центр сможет контролировать результаты деятельности регионов с помощью простых финансовых механизмов, предоставив право самостоятельно определять технологии достижения требуемых показателей доходности для бюджета РФ и возложив ответственность за качество выполнения планов на руководителей этих субъектов РФ. ■