

Государственно-частное партнёрство в лесном секторе: опыт, проблемы

О.Б. Мезенина, д.э.н., **З.Я. Нагимов**, д.э.н., профессор,
Д.А. Лукин, аспирант, ФГБОУ ВПО Уральский ГЛТУ

Анализ законодательной базы и многих научных работ показал, что положение об аренде земель достаточно подробно рассмотрено для сельскохозяйственных земель и менее подробно для земель лесного, водного фондов и земель запаса [1–4]. Пробел в данном вопросе может разрешиться через формирование новых институтов взаимодействия государства и бизнеса (государственно-частное партнёрство), которые объединят ресурсы этих двух хозяйствующих субъектов – объекты государственной собственности и предпринимательское хозяйство (частные инвестиции, инновации и менеджмент).

Государственно-частное партнёрство в лесном комплексе в институциональных рамках должно передать на условиях договоров и соглашений частному сектору функции финансирования строительства, реконструкции, эксплуатации лесной инфраструктуры, находящейся в государственной собственности.

Пример существующего государственно-частного партнёрства на уровне Уральского федерального округа представлен данными таблицы, где очевидны пробелы в эффективном управлении лесными ресурсами, т.к. мала вариантность представленных видов разрешённого использования для договорных отношений.

Мысли многих учёных [2, 3, 5, 6] о необходимости изучения вопроса изменения системы управления государственной собственностью, которое приведёт к значительной трансформации институциональной среды в стране, поддерживают и авторы статьи (рис. 1).

На современном этапе развития социально-экономической инфраструктуры в Российской Федерации и формирования эффективной инновационной экономической политики важную роль играет развитие институтов взаимодействия государства и бизнеса. Стоит согласиться с суждением некоторых учёных, что экономическая организация государственно-частного партнёрства в освоении лесов (а по мнению авторов, лесных ресурсов) должна базироваться на следующих принципах: добровольности сторон, т.е. удовлетворения экономических интересов сторон, вступающих в партнёрские отношения; равноправия сторон – неукоснительного выполнения сторонами партнёрства взятых на себя обязательств, разрешения возникающих конфликтных ситуаций; баланса интересов участников партнёрства, т.е. своевременного поступления финансовых средств собственнику для устойчивого ведения лесного хозяйства и получения прибыли частным бизнесом; срочности отношений, т.е. юридического оформления пользования лесными участками и передачи части прав собственника пользователю на определённое время (рис. 2) [3].

Результаты долгосрочной аренды по основным видам лесопользования за 2011 – 2013 гг. в субъектах УрФО [7]

Показатель, тыс. га	Субъекты УрФО						
	Свердловская область	Тюменская область	Челябинская область	Курганская область	ХМАО	ЯНАО	Всего по УрФО
Площадь земель лесного фонда	15247,2	11385,7	2634,7	1825	49350,4	31655,4	112098,4
Площадь земель лесного фонда, переданных в аренду по всем видам лесопользования	4190,3	3410	1654,6	1491,5	2804,33	6063,6	19614,33
В том числе:							
для заготовки древесины	4178,2	1992,1	1632,7	1490,8	2562,32	0	11856,12
для осуществления рекреационной деятельности	1,4	0,938	0,9	0,03	0,42	0,14	3,83
для сбора пищевых лесных ресурсов	0,52	0	0	0	2,82	0	3,34
для ведения охотничьего хозяйства	0	1370,7	20,0	917	0,57	12,7	2320,97

Анализируя вышеприведённые результаты различных научных исследований, можно сделать вывод о том, что взаимодействие государства и бизнеса основано на понимании единства системы лесного хозяйства и использования лесных ресурсов.

В действующем Лесном кодексе РФ использование леса связано с определением понятия «лес» как экологической системы или как природного ресурса [8], а также как взаимосвязанной системы элементов природы, включая землю.

Т.В. Мочаева справедливо указывает, что в области землесопользования стадии процесса государственно-частного партнёрства могут быть следующими:

- согласование интересов государства и бизнеса в пользовании и управлении лесными ресурсами (социальноэкономикофинансовое обоснование);
- выделение приоритетных направлений лесопользования в программных документах;
- формирование эффективных проектов землесопользования на основании государственных программ и заключение партнёрских договоров.

Условия аренды необходимо рассматривать как основную форму предоставления лесных ресурсов частному сектору [2, 3, 5, 6]. Арендатор на до-

говорных условиях обладает правом управления и пользования лесными ресурсами, выполняя все хозяйственные и производственные функции, тогда как собственник сохраняет за собой контролирующее право за принадлежащим ему имуществом и капиталом и создаёт нормальные условия для деятельности арендатора.

Нельзя не согласиться с мнениями многих учёных по вопросу необходимости и реальности долгосрочной аренды лесных участков, которая явно обеспечит баланс интересов государства, бизнеса и общества (рис. 3) [3].

Как отмечают некоторые лесоэкономисты, в экономике смешанного типа договором аренды лесного участка оформляется сосуществование двух форм собственности на арендованной территории на срок аренды [5]: а) частная собственность, которая принадлежит арендатору в отношении заготовленной лесной продукции, прежде всего древесины; б) государственная собственность на земельные участки и лесные участки.

При этом арендатор, как правило, обязан обеспечить создание новых и поддержание существующих мест обитания растений и животных, являющихся объектами охраны и защиты

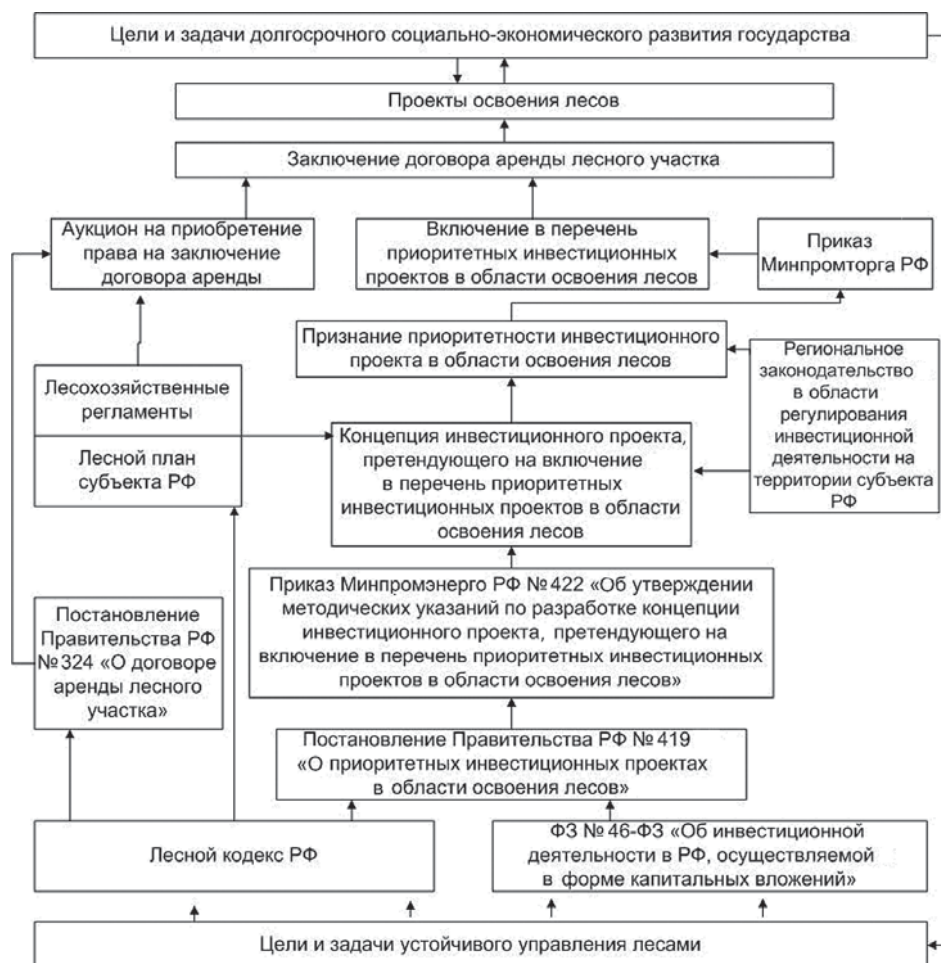


Рис. 1 – Нормативно-правовое обеспечение партнёрского взаимодействия государства и бизнеса в лесном хозяйстве

(виды из Красной книги); разведение и выпуск в лесные экосистемы лесных животных, являющихся коренными обитателями местных лесов, для сохранения биологического разнообразия, привлечения туристов и охотников; создание новой и поддержание существующей дорожно-транспортной сети для посещения леса местным населением и туристами; оборудование безопасных для леса мест отдыха населения и туристов (рекреационных зон) [7].

Институт аренды лесных участков может создать на базе ЛК РФ новый организационно-правовой механизм управления лесными ресурсами во главе с региональными органами власти и обязательным условием соблюдения интересов всех субъектов лесных отношений (рис. 4) [7].

Лесной кодекс предусматривает существенные изменения в части регулирования порядка воз-

никновения права лесопользования [8]. Договор аренды лесного участка должен заключаться в основном по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора. Л.М. Черныкевич и Т.В. Мочаева обращают внимание на то, что «без проведения аукциона договоры аренды заключаются в случаях реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов (проекты по созданию и модернизации объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, объём капитальных вложений в которые составляет не менее 300 млн руб.), а также использования лесов для нужд недропользования, строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, специализированных портов, для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов» [3].



Рис. 2 – Схема государственно-частного партнёрства в лесном комплексе

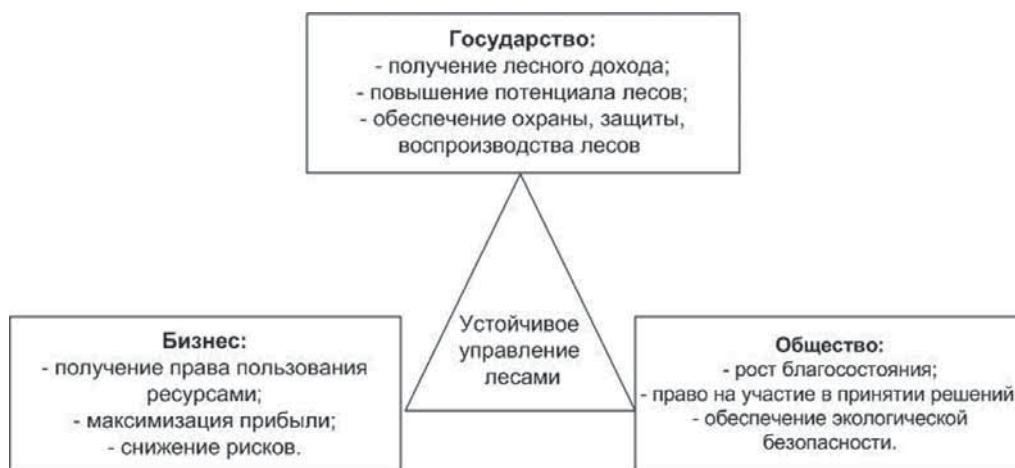


Рис. 3 – Баланс интересов участников лесных отношений

Как утверждает А.П. Петров, в странах Европы от использования арендных отношений при хозяйственном управлении государственными лесами отказались ещё в начале прошлого века, т.к. данное партнёрство показывало низкую эффективность, не обеспеченную экономическими стимулами [9]. В этих странах хозяйственное управление лесами, находящимися в государственной собственности, осуществляется на базе государственных коммерческих организаций, в основном в форме государственных акционерных обществ, в своей деятельности ориентированных на получение прибыли и на рост капитализации лесной земли [9]. Стоит согласиться и далее с А.П. Петровым, что арендные отношения изменились только в части сроков арендных договоров, где проводится отбор пользователей через конкурс или аукцион, но не решён главный вопрос – баланс экономических интересов государства и частного бизнеса на долговременной основе. Российский опыт реализации арендных отношений в качестве формы частно-государственного партнёрства в лесном секторе требует объективной оценки

и анализа достигнутых результатов в использовании и воспроизводстве лесов для определения при планировании эффективных направлений взаимодействия государства и частного бизнеса.

Анализируя опыт арендных отношений в лесном секторе РФ, учёные лесоэкономисты сделали верные выводы, актуальность которых (с внесением дополнений) сохраняется и в настоящее время.

1. До сих пор в лесном секторе не существует конкурентной рыночной среды, т.к. на лесные рынки оказывается монопольное давление крупных компаний в ряде субъектов Российской Федерации (диктат цен, приобретение территорий лесного фонда в аренду без аукционных процедур).

2. Использование лесных ресурсов происходит на договорной основе при большом количестве административных решений, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что создаёт множество коррупционных рисков и приводит к большим эколого-экономическим потерям, а также наносит и политический ущерб.

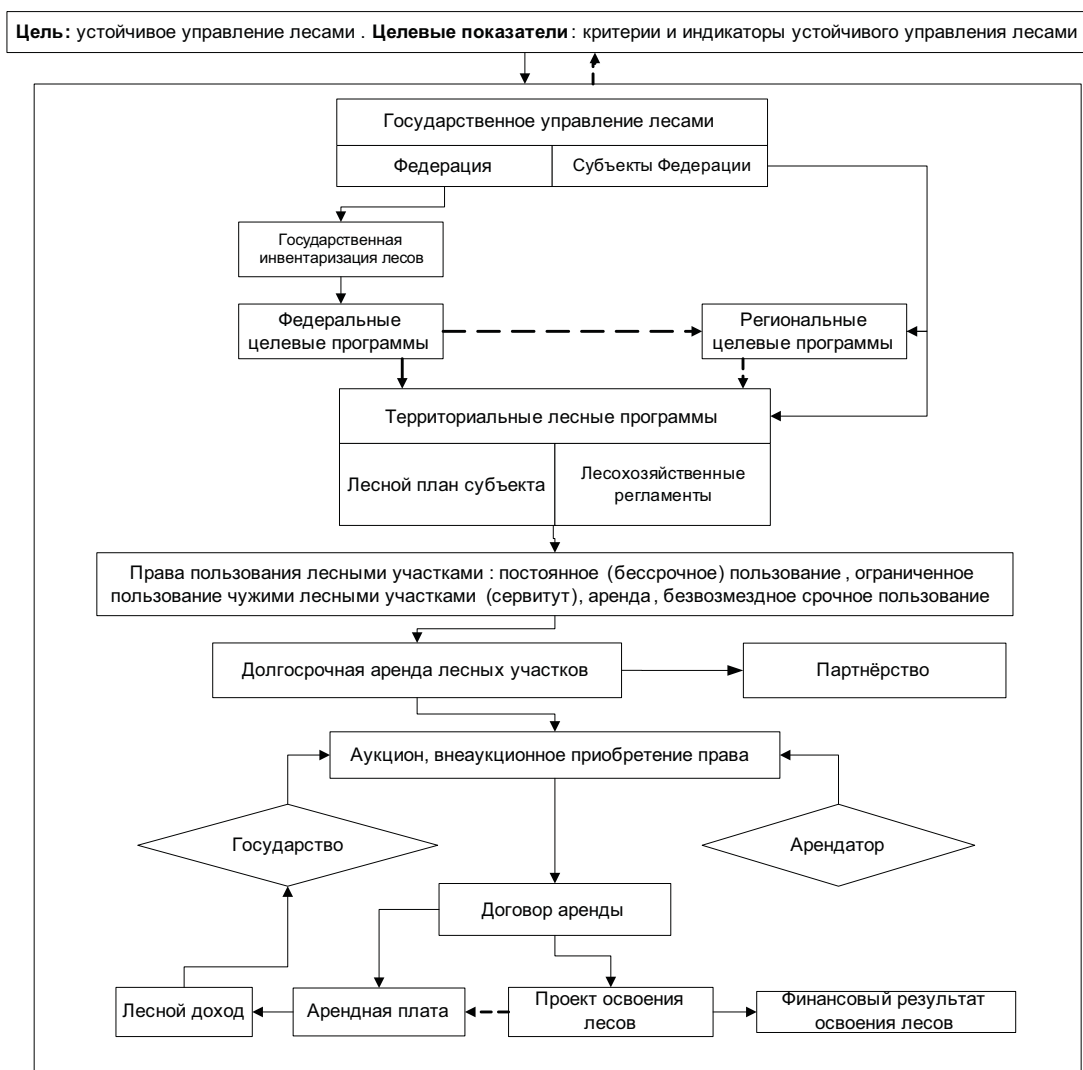


Рис. 4 – Схема организационно-правового механизма управления землями лесного фонда

3. Для повышения доходности лесопромышленного производства имеющиеся условия аренды не создали условий, что проявляется в сохранении относительно низких ставок платы за использование лесов. Например, в Свердловской области в 2013 г. ставки на крупную деловую древесину сформировались в соответствии с Федеральным законом о бюджете на 2010–2013 гг. (к ставкам применялся корректирующий коэффициент 1,3) и составили следующие стоимости по основным породам: берёза – 87,52 руб/м³; осина – 17,55 руб/м³; ель – 157,95 руб/м³; сосна – 175,97 руб/м³ [7].

Как экономический барьер на пути изменения лесопромышленного производства действует заниженная плата за использование лесов при применении неэффективных технологий в лесозаготовке и переработке древесины с образованием излишних отходов и при неконкурентоспособности продукции на экспортных рынках.

4. Несовершенна экономическая организация работы с произведённой лесной продукцией (приёмка и оплата) и выполнения работ, возложенных на арендаторов лесного хозяйства как ответственность за ведение лесного хозяйства (ст. 53, 55, 62, 64 Лесного кодекса [8]).

Стоит отметить, что экологические последствия в лесном секторе будут непредсказуемы, пока государство в вопросе участия частного бизнеса усматривает наряду с уплатой налогов и арендных платежей ещё и осуществление дополнительных затрат на выполнение землеустроительных и лесохозяйственных работ.

Расходы на воспроизводство, охрану, защиту лесов на арендуемой площади должны оплачиваться

государством, как и в случаях выполнения госзаказа (ст. 19 ЛК [1]), так как арендаторы поддерживают осуществляемыми работами на землях лесного фонда надлежащее состояние государственного имущества.

5. Современная система арендных отношений в лесном секторе не привлекает зарубежные и отечественные инвестиции в создание новых производств, а также в развитие социальной и транспортной инфраструктуры. В связи с этим появилась новая форма организации арендных отношений лесов на базе приоритетных инвестиционных проектов [7].

Литература

1. Боголюбов С.А. Аренда земельного участка // Земельное право: учебник /отв.ред. С.А. Боголюбов. М.: Проспект, 2009. С. 73–77.
2. Гагарин Ю.Н., Мочаева Т.В. Институциональная среда аренды лесных участков // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 26 (83). С. 24–28.
3. Мочаева Т.В. Институциональная среда аренды лесных участков: дисс. ... канд. экон. наук. М.: РГБ, 2010. 153 с.
4. Филюшкина Г.Н. Экономическая организация лесопользования в условиях долгосрочной аренды лесного фонда: моногр. Пушкино: ВНИИЛМ, 2006. 172 с.
5. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство в России: проблемы становления // Отечественные записки (журнал для медленного чтения). 2004. № 6. [Электронный ресурс]. URL: http://www.transproekt.ru/info/6_0.htm.
6. Моисеев Н.А. Лесной сектор: инновационный вектор развития (реалии и перспективы) // Лесное хозяйство. 2006. № 1. С. 2–5.
7. Мезенина О.Б. Формирование эффективной системы управления земельными ресурсами лесного комплекса субъектов Российской Федерации (теория, методология, практика): дисс. ... докт. экон. наук. М.: РГБ, 2013. 304 с.
8. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изменениями на 13 июля 2015 г.). [Электронный ресурс]. М.: Консультант Плюс, 2015.
9. Петров А.П. Федерализм в системе лесных отношений: централизация или децентрализация власти в лесном секторе. [Электронный ресурс]. URL: <http://forest.m/rus/problems/control/petmi05.html>.