

А.П.ПЕТРОВ,
Профессор, д.э.н.
Заслуженный деятель науки РФ

ВОСПРОИЗВОДСТВУ ЛЕСОВ И ЛЕСОРАЗВЕДЕНИЮ НУЖНА РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА (ИЛИ КАК ИСПОЛНИТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 212-ФЗ)

Воспроизводство лесов и лесоразведение призваны не только сохранять, но и постоянно увеличивать экономический и экологический потенциалы российских лесов, а также их социальное значение. Сказанное определяет магистральное направление в реализации лесной политики, основы которой в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов установлены распоряжением Правительства Российской Федерации в 2013 году.

Указом Президента Российской Федерации №204 от 7 мая 2018 г. *«О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года»* это направление усилено и в качестве важнейшей задачи признано: *«сохранение биологического разнообразия, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн.гектаров, реинтеграцию редких видов животных, создание инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках, а также сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений».*

Роли лесов в экологии и охране окружающей природной среды отведено видное место в документе Парижского соглашения по климату, принятого 15 декабря 2015 года по итогам 21-ой конференции Рамочной конвенции по изменению климата. Леса рассматривались как важнейший фактор, обеспечивающий снижение содержания парниковых газов в атмосфере.

В плане всего сказанного выше и следует рассматривать актуальность и значение Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ *«О внесении изменений в лесной кодекс Российской Федерации в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения»*, который внесет при его реализации существенный вклад в сохранение лесов, улучшение их качества и повышение продуктивности путем привлечения к этой деятельности круга лиц, использующих леса в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса.

Речь идет об использовании земель лесного фонда для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с лесной инфраструктурой. Сюда входят:

- ✓ осуществление работ по геологическому изучению недр,

- ✓ разработка месторождений полезных ископаемых,
- ✓ использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов,
- ✓ использование линий электропередач, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов.

Принятый федеральный закон статьей 63¹ *«Особенности осуществления лесовосстановления и лесоразведения отдельными категориями лиц»*, обязывает юридические лица, использующие земли лесного фонда в названных выше целях: ***«выполнять работы по лесовосстановлению или лесоразведению в границах территории соответствующего субъекта Российской Федерации на площади, равной площади вырубленных лесных насаждений, в том числе при создании охранных зон, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых линейных объектов, не позднее чем через год после рубки лесных насаждений в соответствии с проектом лесовосстановления или проектом лесоразведения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации»***.

Для того, чтобы принятый федеральный закон поставил заслон на пути неэффективного использования лесных земель лицами в соответствии со статьями 43-46, необходимо нормативными актами:

- а) установить институциональную организацию выполнения работ по лесовосстановлению и лесоразведению в объемах, компенсирующих выбытие лесных земель при вырубке на них лесных насаждений,
- б) создать экономические механизмы, гарантирующие создание лесов через их восстановление и разведение.

В институциональном плане обязанности лиц по лесовосстановлению и лесоразведению, установленные приведенной выше статьей 63¹, можно выполнять двумя вариантами.

При первом варианте работы выполняют непосредственно лица, вырубившие насаждения, по договору с органом государственной власти субъекта РФ в сфере лесных отношений на основании проектов лесовосстановления или лесоразведения. Они делают эти работы своими силами или привлекают подрядчиков (контракторов).

Очевидным недостатком данного подхода является отсутствие у большинства исполнителей работ профессиональных знаний и опыта в лесном деле. Этот недостаток нельзя устранить только администрированием, не прибегая к прозрачным конкурсным процедурам.

Второй вариант предполагает централизацию финансовых средств на лесовосстановление и лесоразведение в специальном целевом фонде субъекта РФ. Фонд образуется путем внесения в него так называемых компенсационных выплат лицами, вырубившими насаждения в соответствии со статьями 43-46 Кодекса. Основу компенсационных выплат составляют затраты на восстановление лесов или их разведение на площади, равной площади вырубленных лесов. Здесь полезным должен стать опыт использования компенсационных выплат в системе транспортного налога «ПЛАТОН», реализуемой на федеральном уровне.

Положение о целевом фонде финансирования воспроизводства и сохранения лесов утверждается Правительством Российской Федерации. Положение должно устанавливать порядок поступления компенсационных выплат и порядок их расходования на проведение работ по лесовосстановлению и лесоразведению. Размер целевого фонда будет зависеть от объемов и видов работ, которые орган государственной власти субъекта РФ признает достаточными, чтобы компенсировать потери при вырубке лесных насаждений.

Исполнителями работ по лесовосстановлению и лесоразведению будут юридические и физические лица, получившие доступ к этой деятельности исключительно через конкурсные процедуры.

Преимущества второго варианта очевидны с учетом процедур принятия управленческих решений с применением экономических механизмов.

В административном плане будет затруднительно реализовать требования федерального закона № 212-ФЗ, используя только существующие экономические отношения в лесном хозяйстве, встроенные в систему бюджетного финансирования.

Для того, чтобы работы по лесовосстановлению и лесоразведению привели к созданию продуктивных хозяйственно ценных насаждений, применять при их создании существующую практику оценки результатов только по годовым объемам выполненных работ в натуральном измерении.

Используя шанс, предоставляемый федеральным законом № 212-ФЗ, необходимо нормативным актом признать наличие в лесовосстановлении и лесоразведении продукции*. Потребность в признании продукции возникает при создании через лесовосстановление и лесоразведение в течение длительного производственного цикла законченных объектов в виде молодняков в возрасте смыкания их крон.

* Здесь следует напомнить, что продукция и услуги в лесном хозяйстве были утверждены нормативным документом, принятым Правительством СССР по представлению Госкомлеса СССР в 1987 году при проведении крупномасштабного экономического эксперимента по переводу лесного хозяйства на хозяйственный расчет.

Ограничение производственного цикла данным возрастом обусловлено тем, что за пределами этого возраста развитие насаждений происходит в основном под воздействием сил природы, при минимальном участии производственных факторов (труда и капитала).

После признания в лесовосстановлении и лесоразведении продукции центральным вопросом становится установление на нее цен, которые отсутствуют в существующей практике экономических отношений при бюджетном финансировании.

Особенностью установления цены на продукцию лесовосстановления и лесоразведения в сравнении с промышленной и сельскохозяйственной продукцией является длительный производственный цикл, что вносит большие неопределенности и риски в оценку затрат из-за влияния на них природных и техногенных факторов (засухи, наводнения, пожары и т.п.). Дополнительные сложности в оценку затрат добавляет инфляция, удорожающая будущие затраты.

На рисунке 1 показан процесс формирования затрат на продукцию лесовосстановления и лесоразведения.

Математически этот процесс выражается формулой:

$$P = \sum_1^n C_i + r \quad (1)$$

Где P – цена продукции лесовосстановления в расчете на га,

$1 \dots i \dots n$ – годы, где n – возраст перевода молодняков в лесопокрытую площадь,

C_i – затраты на создание продукции в i -ом году (например, C_1 – затраты на первый года производственного цикла),

r – прибыль, устанавливаемая в процентном отношении к суммарным затратам

$$\sum_1^n C_i = C_0 \quad (2)$$

Где C_0 – суммарные затраты или полная себестоимость производства продукции на момент ее окончательной приемки.

Инфляцию и другие неопределенности в экономических условиях можно учесть методом компаундирования будущих расходов с применением формулы

$$C_{it} = C_i \left(1 + \frac{\alpha}{100}\right)^{t-1} \quad (3)$$

Где C_{it} – затраты i -го года, с учетом инфляции и рисков,

α - процент, учитывающий годовую инфляцию,

$t - 1$ – разница во времени между i -годом и начальным периодом.

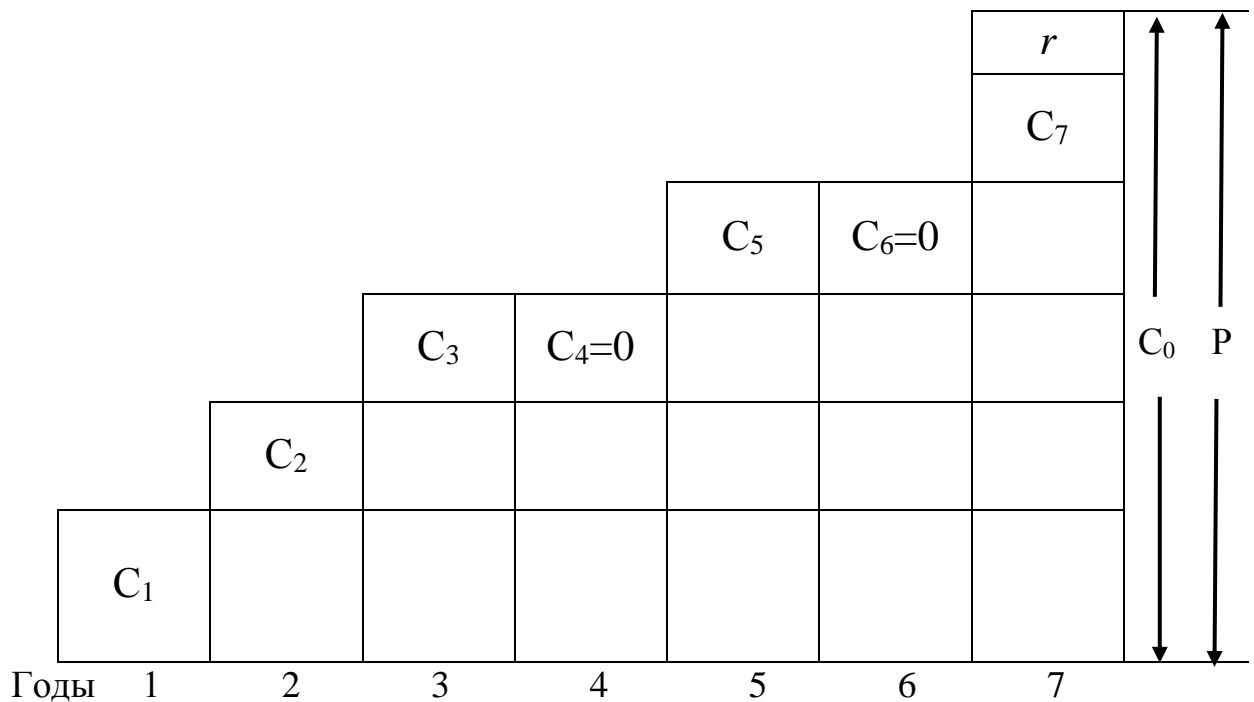


Рисунок 1. Формирование затрат и цены на продукцию лесовосстановления и лесоразведения

Методические рекомендации к установлению цен на продукцию лесовосстановления и лесоразведения разрабатываются федеральным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений и утверждаются Правительством РФ.

Цены на продукцию лесовосстановления, дифференцированные по породам и условиям создания, утверждаются органом исполнительной власти субъекта РФ. Цены пересматриваются ежегодно с учетом меняющихся экономических условий. Правительство Российской Федерации утверждает положение о приеме и оплате продукции лесовосстановления.

Здесь возможны два подхода.

Первый. При выполнении работ по лесовосстановлению бизнес-структурой по договору с органами государственной власти в сфере лесных отношений субъектов РФ источником текущего финансирования будут либо собственные, либо заемные средства исполнителя при предоставлении ссуд банка под льготный процент, часть которого возмещается государством. В этом случае отсутствуют промежуточные платежи по мере выполнения отдельных работ. Окончательная приемка продукции лесовосстановления является основанием для перевода исполнителю всей суммы денег по установленным ценам.

Второй. При выполнении работ по лесовосстановлению и лесоразведению государственными лесохозяйственными учреждениями субъекта РФ, где отсутствует возможность использовать кредитные ресурсы оплата продукции производится поэтапно на основании приемки промежуточных результатов по каждому году, когда проводятся работы.

Размер оплаты устанавливается по нормативу текущих затрат, которые входят в структуру цены (параметр C_i в формуле 1). Для создания стимулов для качественного выполнения работ в установленные сроки исполнитель получит всю сумму прибыли только по результатам приемки готовой продукции. При обоих вариантах государство получит гарантии, что на месте вырубленных лесов при их использовании в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса будут созданы качественные насаждения с целевыми породами.

Для того, чтобы эти гарантии были усилены и предоставлялись в прозрачной информационной среде, хозяйственную деятельность по лесовосстановлению и лесоразведению во исполнение федерального закона № 212-ФЗ следует ввести в страховой рынок. Таким путем государство через механизмы страхования сможет защитить производство продукции лесовосстановления и лесоразведения от влияния непредсказуемых природных факторов. Для этой цели можно использовать законодательную и нормативную базу, созданную федеральным законом от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и внесении изменений в федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

Объектом страхования будут незавершенное производство и готовая продукция в виде выращенных молодняков в возрасте смыкания крон в стоимостном выражении, что позволяет устанавливать сумму страховых выплат.

Страхователем будут коммерческие или государственные организации, выполняющие работы по лесовосстановлению и лесоразведению по договорам с органом государственной власти в сфере лесных отношений субъекта Российской Федерации. Договор страхования должен действовать только на период производства продукции, молодняки, принятые органом государственной власти и удовлетворяющие требованиям стандартов, выводятся из системы страхования в виду отсутствия механизмов оценки стоимости растущего леса и лесных земель.

Самым сложным вопросом в осуществлении страхования продукции лесовосстановления является установление процента страховых выплат, который зависит от степени риска гибели или повреждения восстанавливаемых естественным, искусственным или комбинированным способами насаждений до смыкания крон. Через этот процент риска определяется сумма страховых выплат, которая включается отдельной статьей в затраты на производство продукции по

аналогии с тем, как это делается с образованием страховых фондов, основанных на оплате труда.

Введению страхования лесовосстановления и лесоразведения должны предшествовать значительный по времени подготовительный период, в течение которого проводятся научные исследования и мониторинг причин и последствий гибели и повреждения молодняков с оценкой понесенных убытков.

Из всего сказанного выше очевидным должно стать признание ситуации, при которой через реализацию федерального закона № 212-ФЗ лесное хозяйство получает шанс для вхождения в рыночную экономику. На этом направлении должна быть проявлена политическая воля к постепенному превращению лесного хозяйства в отрасль с собственным доходом и приоритетами в развитии.

Шанс надо использовать...