

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ ОРГАНИЗАЦИИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Гамсахурдия Ольга Владимировна

К.э.н., доцент, Московский государственный
технический университет имени Н.Э. Баумана
(национальный исследовательский университет)
Мытищинский филиал
Ole4kamoskow@mail.ru

IMPROVEMENT OF FORESTRY MANAGEMENT FORMS IN MODERN CONDITIONS

O. Gamsakhurdiya

Summary. The article examines the existing forms of forest management and their improvement, as well as the system of relations between the owner and users of forests. The foreign experience of forest resources management under different forms of forest ownership is investigated. The introduction of a law on forest reproduction, the creation of a Center for the preservation of natural resources, the introduction of state incentives for ensuring the quality of forest reproduction and strengthening control over forest use and reforestation are proposed.

Keywords: efficiency of forest management, forms of organization and ownership, lease, concession, forest rent, contract system.

Аннотация. В статье рассматриваются существующие формы организации лесопользования и их совершенствования, а также система отношений между собственником и пользователями лесов. Исследован зарубежный опыт управления лесными ресурсами при разных формах собственности на леса. Предложено введение закона о воспроизводстве лесов, создание Центра по сохранению природных ресурсов, введение государственного стимулирования за обеспечение качества воспроизводства лесов и усиление контроля за лесопользованием и лесовозобновлением.

Ключевые слова: эффективность лесопользования, формы организации и собственности, аренда, концессия, лесная рента, контрактная система.

Экономические формы лесопользования, применяемые в настоящее время, представлены в лесном законодательстве в виде: передачи лесов в аренду и договоров купли-продажи лесных насаждений [1].

В России на 1 января 2020 г. на основании 94,4 тыс. договоров в долгосрочное пользование были переданы более 265 млн. га, что составляет 23% площадей земель лесного фонда, из которых:

- ◆ по договорам аренды предоставлены лесные участки площадью 232,5 млн. гектаров,
- ◆ в постоянное (бессрочное) пользование предоставлено 3,3 тыс. лесных участков общей площадью 32,5 млн. гектаров,
- ◆ в безвозмездное пользование предоставлено 4,3 тыс. лесных участков общей площадью 481 тыс. гектаров.

На основании договоров купли-продажи лесных насаждений ежегодно заключается примерно 600 тыс. договоров (сроком до 1 года) без предоставления лесных участков. [2].

Арендная форма лесопользования предполагалась в многолесных районах и сегодня законодательно следует запретить ее распространение на малолесные и среднелесистые регионы, где более эффективной будет форма купли-продажи насаждений на корню на основе краткосрочных контрактов. Объем заготовки древесины в динамике за ряд лет свидетельствует о том, что на долю арендаторов приходится 70% от общего объема.

Анализ арендной формы лесопользования за последнее десятилетие показал, что лесной доход не покрывает расходов на простое воспроизводство древесных ре-

сурсов и тем более на охрану лесов от пожаров, защиту от вредителей и болезней и борьбу с лесонарушениями, включая нелегальные рубки. Исследуя применения различных форм организации лесопользования, необходимо отметить, что они недостаточно ответственно выполняют требования лесного хозяйства и действующего законодательства в части технологии лесозаготовок, в вопросах платежей за аренду, качества лесовосстановления и др. Средства, получаемые от лесопользования, должны покрывать все расходы на воспроизводство лесов и другие лесные цели. Действующий Лесной кодекс РФ обязал арендаторов осуществлять лесовосстановление и уход за лесами на участках, взятых в аренду.

Договора купли-продажи со сроком действия до одного года и краткосрочные договора аренды со сроком от трех до пяти лет не выгодны арендодателю, так как они не отвечают за состояние лесного фонда и тем более — за его восстановление. Получая прибыль, лесопользователи не компенсируют всех затрат по воспроизводству лесных ресурсов и не способствуют повышению эффективности работы лесного сектора. На указанные виды работ приходится около 30% от общего объема лесозаготовок страны. Это значительные объемы, по которым необходимо законодательно утвердить обязательства пользователей-контракторов (которых сегодня можно считать временщиками в лесу) о возмещении в полном объеме затрат на воспроизводство лесных ресурсов и выполнение других лесохозяйственных работ.

Ни в одном документе не обозначена для контракторов связь технологии заготовки древесины с лесовосстановлением. Одновременно, возникает вопрос: как увязать их средства на воспроизводство лесов со способом лесовосстановления, который им не был обозначен. И как они учитывают при заготовке древесины естественную способность лесов к воспроизводству. Ретроспективный анализ показывает в структуре лесного фонда соотношение сохранения естественного подроста с искусственным лесовосстановлением, как 75:25, то есть лесозаготовитель технологию лесосечных работ должен определять в зависимости от перспективного способа воспроизводства лесных ресурсов, указанном в проекте освоения лесов. Ежегодно в лесах СССР при сплошных рубках сохранялось жизнеспособного подроста более чем на 30% вырубаемых площадей. Это было обусловлено тем, что сохранение подроста способствует обеспечению вырубок хозяйственно ценными породами, предотвращает смену пород, сокращает сроки выращивания и период восстановления леса, сокращает объемы искусственного лесовосстановления [3].

В современных условиях основными направлениями совершенствования технологии естественного возобновления леса являются:

- ◆ согласование проектирования лесных машин с лесоводами;
- ◆ повышение квалификации лесных работников;
- ◆ совершенствование технологии лесосечных работ (разработка лесосек методом узких лент, трелевка деревьев за вершину и т.п.);
- ◆ совершенствование лесного законодательства и соответствующих нормативно-правовых актов.

В настоящее время имеются сторонники замены арендной формы лесопользования на концессию, правовые основы которых изложены в Гражданском кодексе РФ [4]. В действующем Лесном кодексе концессия как форма лесопользования, так и не была предложена, несмотря на многочисленные попытки сторонников концессии обосновать ее преимущество тем, что «концессия — вариант сохранения собственности» [5].

В современных условиях принятие законодательно концессий как формы организации лесопользования возможно только при наличии крупных инвесторов и при подготовке нормативно-правовых актов для осуществления концессионной деятельности. С этой целью предлагать создать Центр по сохранению природных (в том числе — лесных) ресурсов, который будет заниматься вопросами использования ресурсов и разработкой нормативно-правовой документации.

Лесные специалисты считают, что на улучшение экономической составляющей арендной формы лесопользования может оказать влияние увеличение срока аренды, позволяющее арендаторам получать долгосрочные кредиты для развития производства и взаимодействия лесозаготовительной и лесохозяйственной деятельности.

Организация управления лесными ресурсами зависит от принятого лесного законодательства в стране и системы отношений между государством и лесопользователями, включая арендаторов. Арендные отношения в России формировались на основе изучения зарубежного опыта других стран, например Канады. Кроме того, зарубежный опыт показывает, что организация использования лесов должна быть построена таким образом, чтобы обеспечить эффективность лесовосстановления и компенсировать затраты на него, уход за лесными насаждениями и другие мероприятия в течение всего срока выращивания лесов.

Канада считается крупнейшей лесной державой, где площадь лесов составляет 45% территории страны при запасах древесины почти в 20 млрд. м³, а 93% лесных земель принадлежит государству. Лесной сектор страны отличают передовые технологии, организация управления, экономические требования к лесозаготовкам.

Провинции Канады владеют и управляют природными ресурсами, включая лесные, которые находятся на их территории.

Организация лесопользования и воспроизводства лесов осуществляется на основе лесного законодательства страны. Включающего нормативно-правовые акты: Конституцию страны, Лесной закон, Земельный закон, Закон о восстановлении лесов, Закон об управлении древостоем, Закон о лесных заповедниках, Закон Министерства лесов, Руководство по деятельности в лесу и на пастбищах и др. заключение договоров между государством и лесопользователями при передаче участков лесного фонда в аренду осуществляется на основании перечисленных нормативно-правовых актов. Арендные отношения выступают в виде: соглашения на заготовку древесины, лесной лицензии, лицензии на лесохозяйственное производство, лицензии на покупку леса на корню.

Экономическая организация управления воспроизводством лесов осуществляется посредством лесных платежей и податей. Лесные платежи содержат:

- ◆ ежегодные платежи, называемые земельной рентой или платой за владение в соответствии с площадью лесного участка;
- ◆ плату в соответствии с объемом вырубленного леса, называемая попенной платой или платежами за древесину на корню.

Платежи за древесину на корню включают:

- ◆ минимальные, направляемые в общий доход провинции;
- ◆ платежи на лесовосстановление, которые являются обязательными и носят целевой характер и формируются на специальном счете фонда лесовосстановления; при этом их величина зависит от породного состава вырубаемых пород и площадей, и затрат на лесовосстановление в соответствии с планом;
- ◆ остаточную стоимость (лесную ренту), которая поступает в доход провинции от лесопользователей, определяется по отдельным видам продукции перерабатывающих производств (целлюлоза, бумага, фанера, пиломатериалы и др.) и исчисляется только при высоких рыночных ценах на продукцию, как разница между рыночной ценой продукции из древесины и затратами на ее производство и реализацию, включая обязательные платежи за пользование лесным фондом, а также нормой прибыли на инвестиции.

Нормативно-правовые акты Канады охватывают всю систему государственного управления лесами. Обязательность целевых платежей на лесовосстановление в зависимости от породного состава повышает ответ-

ственность лесопользователей за сохранение лесного фонда и может служить руководством к действию лесопользователям других стран. По примеру Канады в отечественное законодательство целесообразно дополнительно включить Закон о воспроизводстве лесов и Закон об управлении древостоем, которые усилят ответственность лесопользователей за воспроизводство лесных ресурсов.

В США 70% лесов находится в частном владении, остальные — национальные (государственные) леса или лесные заповедники. Федеральная лесная служба осуществляет только управление национальными лесами и с установленной периодичностью отчитывается перед Конгрессом, Президентом страны и налогоплательщиками за средства, вырученные от реализации древесины. Однако, для выполнения лесозаготовительной деятельности, лесовосстановительных работ с последующим уходом за посадками, борьбы с вредителями и болезнями леса, пожарами привлекает исполнителей на контрактной основе. Таким образом, в лесных отношениях США участвуют государственные органы управления лесами, собственники частных лесов и предприниматели, выполняющие все работы по контрактам. При этом, следует особенно отметить, что финансирование затрат на лесохозяйственную деятельность почти на 70% обеспечивается из государственного бюджета.

Также не следует забывать о том, что более половины всей площади лесов США занимают так называемые «неиндустриальные» леса, в которых лесохозяйственную и лесозаготовительную деятельность осуществляют частные собственники. Ввиду малого интереса для бизнеса этих лесных участков, объем использования лесных ресурсов в среднем чуть превышает 50% от возможных объемов, а воспроизводство в этих лесах заключается только в искусственном лесовосстановлении. Несмотря на промышленную непривлекательность эти леса также включаются в общий лесной фонд и рассматриваются в общегосударственной лесной политике страны.

В Финляндии значительную долю составляют частные леса — 58%, государственные леса — 29%, леса частных компаний — 8%, а 5% лесов находится в других формах собственности.

Ведение лесопользования и воспроизводства лесных ресурсов контролируется государством. В тех случаях, когда после завершения заготовки древесины не осуществляется лесовосстановление, то лесопользование приостанавливается, а средства на лесовосстановление изымаются у лесопользователя. Государство поддерживает стимулированием лесопользователей

на уход за лесом и обеспечение воспроизводства лесов. Лесовосстановление осуществляется созданием лесных культур, естественным способом и содействием естественному лесовосстановлению. Особое внимание уделяется качеству семенного и посадочного материала, что регулируется Законом о торговле лесокультурным материалом и контролем Центра по инспекции продукции растениеводства.

Последние десятилетия наибольший успех Финляндия достигла в процессе корпоратизации путем консолидации представителей мелкого и среднего бизнеса, фермеров-частных лесовладельцев, множества фирм, организовав на их базе три крупных корпорации UPM, Metsäliitto и StoraEnso, которые на контрактной основе сотрудничают на основе лесных программ. Инновационное развитие получили биоэкономика, использующая древесное сырье, включая отходы на всех стадиях производства и нанотехнологии, применяемые в производстве целлюлозы и других продуктов для промышленности (пищевой, кормовой, фармацевтической и химической). Объемы необходимого древесного сырья компании получают в основном на контрактной основе: 10% из собственных лесов, 65% из частных лесов, 10% из государственных, 15% — от импорта за плату, состоящую из: платы за древесину на корню владельцам частных или государственных лесов; за заготовку древесины предпринимателям (лесосечные работы); за транспортировку древесины.

Воспроизводство лесных ресурсов осуществляют лесовладельцы за счет доходов от лесозаготовок. Однако, средства по уходу за молодняками могут поступать в виде государственных субсидий.

В стране преобладает интенсивная форма воспроизводства лесных ресурсов с искусственным лесовосстановлением с посадкой крупномерных саженцев со всеми видами обязательных уходов, внесением удобрений, проведенном прореживании и как, результат, сокращением периода рубки леса. Экстенсивная форма предполагает проведение лесовосстановления меньшим количеством посадочного материала на единице площади без последующих уходов, прореживаний и удобрений, что приводит к увеличению возраста рубки и снижению качества древостоя.

Работа лесного сектора Финляндии осуществляется на основе стратегической лесной политики, определяемой экономической организацией пользования и воспроизводства лесов, планированием, координированием действий в масштабах подразделений и всего кластера, а отдельные направления могут служить примером и быть использованы для повышения эффективности лесного сектора других стран [6].

Анализ экономической организации пользования и воспроизводства лесов в отдельных странах показывает, что при разных формах собственности на леса используется в соответствии с природно-производственными и экономическими условиями в основном контрактная система, способствующая улучшению взаимоотношений владельцев лесов с пользователями, повышению занятости населения, инновационному развитию лесного сектора. В России контрактную систему целесообразно и экономически выгодно применять при выполнении обязательств по лесному хозяйству. Сегодня известно, что в системе лесохозяйственных мероприятий остаются невыполненными охрана лесов от пожаров, защита от вредителей, болезней и лесонарушений.

Кроме того, лесопользователи не всегда технически и профессионально подготовлены к лесовосстановлению и уходу за лесными насаждениями. Наиболее качественно эти и другие работы могли бы выполнять, согласно договорам, специализированные лесохозяйственные государственные предприятия (учреждения), которые необходимо возрождать с привлечением малого и среднего бизнеса. При должной государственной поддержке такие лесохозяйственные предприятия способны выполнять любые лесные работы в малолесных и среднелесных районах, в рекреационных лесах, в области защитного лесоразведения и оказывать необходимое содействие в лесохозяйственных делах лесопользователям.

В многолесных районах необходимо сохранить положительный опыт и совершенствовать арендные отношения в части заготовки древесины с совмещением контрактной системы в лесовозобновлении в особых случаях, разрешенных законодательством.

Владелец лесов должен периодически осуществлять контроль за выполнением своих требований через определенные промежутки времени (по примеру Канады — через каждые пять лет). Это повысит ответственность арендаторов за формирование лесных насаждений особенно в первые 10–20 лет в зависимости от способа лесовосстановления, за неистощительность использования лесов, эффективность развития лесного сектора и за будущее лесного фонда.

Основными направлениями совершенствования существующих форм организации лесопользования и воспроизводства лесов в современных условиях с учетом зарубежного опыта целесообразно считать:

- ♦ Введение закона о концессиях как формы организации лесопользования для повышения эффективности управления государственной собственностью с предварительной подготовкой нормативно-правовых актов;

- ◆ увеличение срока аренды для возможности лесопользователям (арендаторам) осуществлять инвестирование в освоение лесов;
- ◆ Введение закона о воспроизводстве лесов с обязательствами лесопользователей о финансировании затрат;
- ◆ создание Центра по сохранению природных ресурсов (в том числе лесных);
- ◆ введение контрактной основы на выполнение работ в малолесных и среднелесистых районах по заготовке древесины и ведению лесного хозяйства;
- ◆ Введение государственного стимулирования за обеспечение качества воспроизводства лесов;
- ◆ усиление контроля государством лесопользования и воспроизводства лесов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лесной кодекс Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2018 г. — М.: Проспект, 2018. — 128 с.
2. Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации). [Электронный ресурс]. — режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f32/f32eac2e0ee85712845e5ec6b5914f7.pdf>, свободный — Заглавие с экрана. — Яз.рус.
3. Декатов, Н.Е. Простейшие мероприятия по возобновлению леса при концентрированных рубках / Н.Е. Декатов. — Л.: Гослестехиздат, 1936. — 112 с.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть 1 от 30.11.1994 г. № 51 — ФЗ (редакция от 28.06.2021 г.) с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 08.07.2021 г.). [Электронный ресурс]. — режим доступа: <https://legalacts.ru/kodeks/GK-RF-chast-1/>, свободный — Заглавие с экрана. — Яз.рус.
5. Комаров, И. Перспективы концессий в России.: Обозреватель — Observer. — 2003. — № 6 (161). [Электронный ресурс] — режим доступа: <http://militaryarticle.ru/obozrevatel/2003-obozrevatel/13329-perspektivy-koncessij-v-rossii>, свободный — Заглавие с экрана. — Яз.рус.
6. Моисеев, Н.А. Экономика лесного хозяйства: учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп./ Н.А. Моисеев — М.: ФГБОУ ВПО МГУЛ, 2012. — 399 с.

© Гамсахурдия Ольга Владимировна (Ole4kamoskow@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»

