

НОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ЛЕСОВОЗНЫХ ДОРОГ

Лесная газета
24 сентября 2011 года

В.С. Суханов, д.т.н., первый
заместитель ген. директора ФГУП «ГНЦ
ЛПК»

А.Б. Левин, профессор, ведущий
научный сотрудник ФГУП «ГНЦ ЛПК»

Г.Ф. Нагорный, к.т.н.

Д.В. Шереметьев, научный
сотрудник ФГУП «ГНЦ ЛПК»

Как-то Председатель Совета Министров СССР А.Н. Косыгин при очередной встрече с первым заместителем Министра Минлеспрома СССР Г.К. Ступневым спросил его: «Гелий Клавдиевич, почему Вы заказываете так много самосвалов?». На этот вопрос Ступнев ответил своим вопросом: «Алексей Николаевич, как Вы думаете, какова будет толщина слоя древесины, если растущий лес измельчить и ровным слоем разместить на том участке, где он рос?». И сам ответил на этот вопрос: «1,5...2,5 сантиметра. Для заготовки древесины требуется строить много дорог».

Между тем последние двадцать лет лесовозные дороги практически не строились. Вырубался лес, прилегающий к старым лесовозным дорогам и дорогам общего пользования. Бесконечно это продолжаться не может.

Причина, по которой не строятся лесовозные дороги, предельно проста. Согласно исследованиям, выполненным ЦНИИМЭ еще в 1989 г., для удовлетворения потребностей лесной промышленности в лесовозных дорогах необходимо ежегодно строить около 60 км в расчете на 1 млн м³ заготавливаемой древесины. В настоящее время лесовозные дороги строят, в основном, сами лесозаготовительные предприятия. Предприятию с годовым объемом лесозаготовок 100 тыс. м³ в год ежегодно необходимо строить 6 км дороги. При себестоимости строительства одного километра дороги круглогодочного действия с твердым покрытием 3...4 млн. руб. ежегодные капитальные затраты составят 18...24 млн. руб. С учетом ставок по банковским кредитам затраты на строительство возрастают за год еще примерно на 15 %, т. е. достигают 21...28 млн. рублей. Такие расходы доступны лишь немногим крупным

предприятиям, а для подавляющего большинства они – ярмо, которое неминуемо приведет к банкротству.

Предлагаем для обсуждения более щадящий механизм финансирования строительства лесовозных дорог, который был разработан авторами при выполнении работы по государственному контракту ФГУП «ГНЦ ЛПК» с Минпромторгом России в 2009 г. Этот механизм основывается на следующих современных реалиях:

- леса являются собственностью государства, которое заинтересовано в их эффективном использовании и обязано этому содействовать;
- в стране уже действует механизм финансирования строительства лесных дорог, предназначенных для целей лесного хозяйства и борьбы с лесными пожарами, за счет субвенций из федерального бюджета;
- основными причинами, сдерживающими строительство лесовозных дорог, являются высокие ставки банковских кредитов и дезинтеграция лесозаготовительной промышленности;
- лесопромышленный комплекс – отрасль промышленности, которая должна пополнять бюджеты различных уровней и не может претендовать на строительство лесовозных дорог за счет государства.

Необходимо отметить, что Лесным кодексом введено новое понятие «лесные дороги» в качестве родового для лесовозных, лесохозяйственных, противопожарных и иных дорог, находящихся на землях лесного фонда.

Механизм финансирования лесных дорог лесохозяйственного и противопожарного назначения определен статьей 83 Лесного кодекса. Согласно этой статье в число отдельных полномочий в области лесных отношений, переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ, входит организация использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства на землях лесного фонда. Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде **субвенций** из федерального бюджета. К числу переданных полномочий, осуществляемых за счет субвенций, относится также «создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов».

Согласно ст. 133 Бюджетного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ) под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении

полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

Порядок предоставления субвенций субъектам Российской Федерации определен рядом документов.

В частности, постановлением № 837 от 29.12.2006 Правительство Российской Федерации утвердило «Правила расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». Правила предусматривают целевое использование получаемых средств, в т.ч. **организацию использования лесов**, их охрану, воспроизводство на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях.

Размер субвенций, выделяемых субъекту федерации, рассчитывается с использованием «Методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесного хозяйства», реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно Методике, размер субвенций зависит от площади эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта федерации, расходов на профилактику и тушение лесных пожаров и величины комплексного поправочного коэффициента, который, в свою очередь зависит от рекреационной нагрузки и пожарной опасности лесов.

Ни в Методике, ни в Правилах не устанавливается прямая зависимость величины субвенций от потребности в строительстве лесной инфраструктуры.

Указанные нормативные документы предусматривают использование субвенций не только для реализации мероприятий в области лесного хозяйства, но и для организации **использования** лесов. Заготовка древесины, согласно ст. 25 Лесного кодекса, относится к виду использования лесов. Однако указанные документы не содержат механизма финансирования строительства лесовозных дорог.

Вместе с тем действующие нормативные документы не препятствуют распространению механизма финансирования строительства лесных дорог для нужд лесного хозяйства на **лесовозные** дороги.

Согласно определению, субвенция – это финансирование, осуществляемое на безвозвратной основе. В тоже время лесовозная лесная дорога, построенная за счет бюджетных средств, повышает экономическую доступность лесов и, следовательно, их коммерческую стоимость. Собственник лесного фонда, в лице органа исполнительной власти субъекта федерации, построив лесовозную лесную дорогу, вправе рассчитывать на получение и большего дохода от сдачи в аренду тяготеющих к дороге лесных участков.

По нашему мнению, при разработке механизма финансирования строительства лесовозных дорог за основу может быть взят механизм финансирования лесных дорог для нужд лесного хозяйства за счет средств федерального бюджета. Механизм финансирования строительства *лесовозных дорог* за счет средств федерального бюджета должен предусматривать возврат в бюджет средств, затраченных на их сооружение. То есть наряду с субвенциями на строительство лесных дорог лесохозяйственного и противопожарного назначения целесообразно предусматривать субсидии на строительство лесовозных дорог.

В чем суть предлагаемого механизма?

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310 *«О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»* арендные платежи за пользование лесным фондом формируются на основании минимальной ставки платы за единицу объема лесных ресурсов, находящихся в федеральной собственности. Конечная цена 1 м³ древесины, отпускаемой на корню, складывается из начальной аукционной цены и надбавки по результатам аукциона. Проведение аукциона по продаже прав на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, согласно ст. 83 Лесного кодекса, входит в число полномочий субъекта Российской Федерации. Его орган исполнительной власти при организации аукциона устанавливает и начальную аукционную цену.

В соответствии с Лесным кодексом размер платы за аренду лесного участка, находящегося в государственной собственности, ни при каких обстоятельствах не может быть ниже минимального размера. При этом согласно ст. 78 Лесного кодекса при проведении аукциона устанавливается начальная цена, и требования к порядку формирования этой начальной цены кодексом не регламентированы. Это обстоятельство позволяет уполномоченным в области

лесных отношений органам власти субъектов федерации устанавливать начальную цену предмета аукциона, превышающую минимальный размер.

Из изложенного следует, что лесным законодательством прямо не запрещено увеличивать начальную цену предмета аукциона относительно минимальной ставки. В тоже время, субъект федерации должен иметь юридически закрепленное право устанавливать надбавку к минимальной ставке в зависимости от выполненных мероприятий, улучшающих коммерческие свойства предмета аукциона – лесного участка.

Построив лесовозную лесную дорогу, государство в лице органа исполнительной власти субъекта федерации может повышать стоимость арендной платы за те лесные участки, которые стали экономически доступнее. Величина надбавки к минимальной ставке должна определяться в зависимости от стоимости строительства лесовозной дороги и срока возврата затрат. Возможны несколько вариантов предлагаемого механизма.

Вариант I предлагаемой схемы механизма финансирования строительства лесовозных дорог приведен на рис. 1. В соответствии с этим механизмом субъект федерации устанавливает надбавку к минимальной ставке в размере, погашающем затраты на строительство лесовозной дороги. Надбавка к арендной плате возвращается в федеральный бюджет.

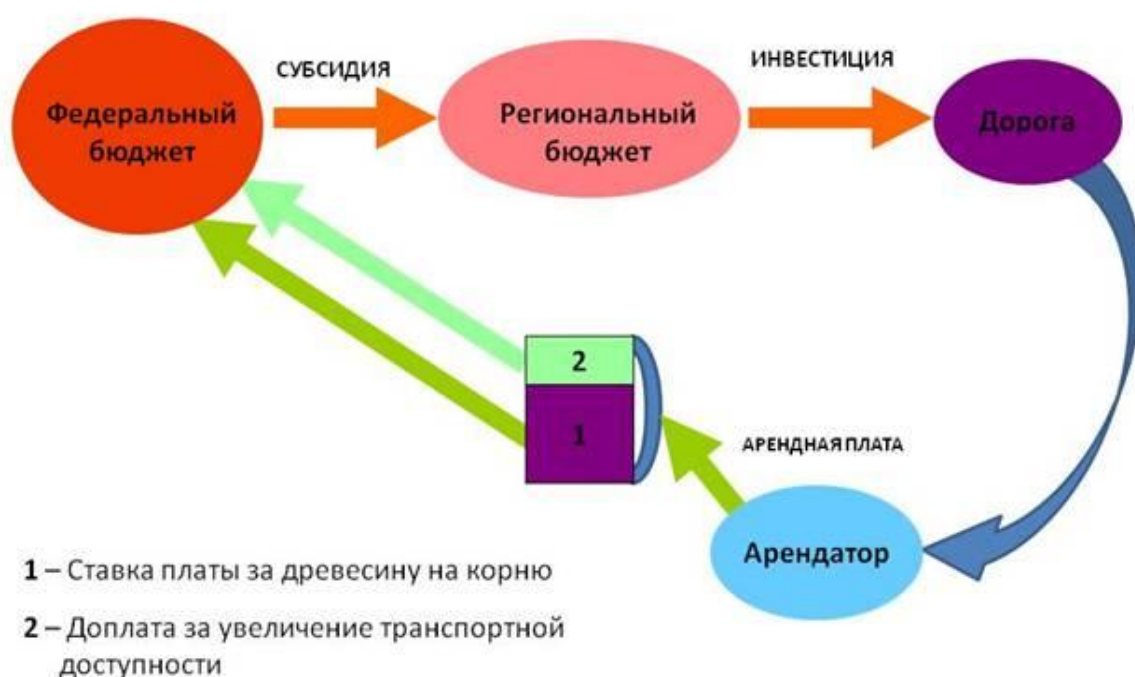


Рисунок 1. **Вариант I предлагаемого механизма финансирования строительства лесовозных дорог**

Вариант II механизма может предусматривать помимо бюджетных средств использование средств инвесторов (рис. 2). В этом случае возврат средств за строительство лесовозной дороги осуществляется как в федеральный бюджет, так и инвестору пропорционально долям средств, вложенных в строительство лесовозной дороги.

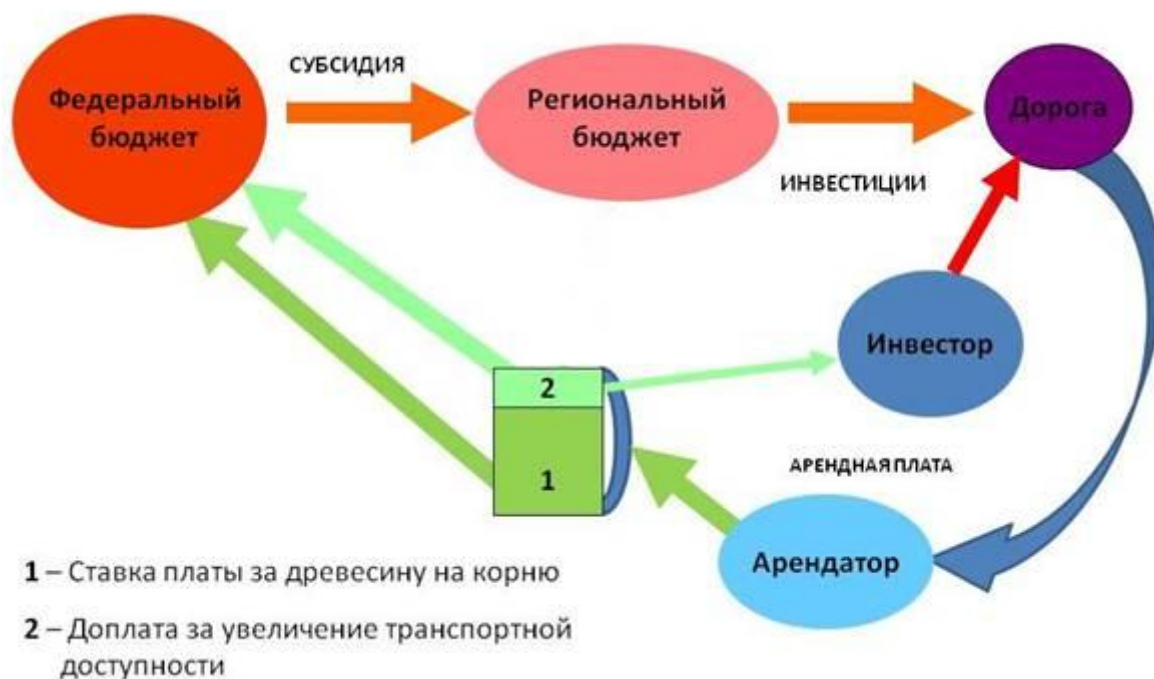


Рисунок 2. **Вариант II предлагаемого механизма финансирования строительства лесовозных дорог**

Недостатком двух первых вариантов рассмотренного механизма, на наш взгляд, является то, что надбавка за строительство лесовозной дороги, так же как и плата за единицу объема лесных ресурсов, перечисляется в федеральный бюджет. При таком порядке субъекты РФ в части финансирования строительства лесовозных дорог будут всегда зависеть от федерального бюджета. Поэтому предпочтительным представляется третий вариант механизма, при котором надбавка за строительство лесовозной дороги полностью или частично перечисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации (рис. 3) и аккумулируются в специальном фонде. В этом случае через 5...6 лет регионы станут обладателями капитала, достаточного для продолжения финансирования строительства лесовозных дорог без привлечения средств федерального бюджета.

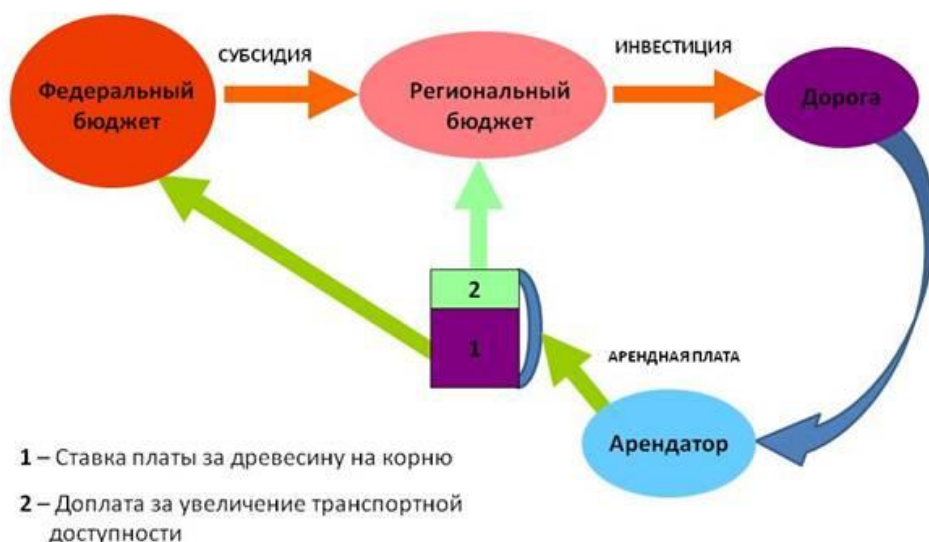


Рис. 3. **Вариант III предлагаемого механизма финансирования строительства лесных дорог**

Субвенции и субсидии, направляемые в бюджет субъекта федерации, носят характер целевых. Поэтому доходы бюджета субъекта федерации, связанные с платежами за строительство и эксплуатацию лесовозных дорог, построенных с использованием бюджетных средств (субсидий), могут аккумулироваться в лесном дорожном фонде для последующего финансирования строительства и содержания лесной дорожной инфраструктуры. При этом за счет вовлечения в оборот ранее недоступных лесных участков государство получит дополнительные налоговые поступления за счет увеличения объемов заготовки древесины, развития ее глубокой переработки. Появятся новые рабочие места.

Важным вопросом при рассмотрении предлагаемого механизма является срок, в течение которого арендатор лесного участка должен вернуть средства, затраченные государством на строительство лесовозной дороги. Нам представляется, что такой срок мог бы составлять 5 лет. Возможно, не следует устанавливать для всех случаев одинаковый срок возврата средств, а предоставить возможность уполномоченному органу региональной исполнительной власти и арендатору лесного участка согласовывать его при заключении договора аренды. Государство в этом случае может только установить предельный срок возврата затрат.

Таким образом, предлагаемый механизм финансирования строительства лесовозных дорог является, по сути, беспроцентным кредитом из средств федерального бюджета с рассрочкой выплаты в зафиксированный срок.

Для реализации предлагаемого механизма государство, предоставляя согласно ст. 83 Лесного кодекса средства в виде субвенций из федерального бюджета для осуществления переданных субъекту РФ полномочий в области лесных отношений, должно предусмотреть отдельной статьей субсидии на строительство лесовозных дорог. Субъект федерации, в лице уполномоченного органа исполнительной власти, организует конкурс на выполнение государственного заказа на выполнение всего комплекса работ, связанных с созданием элемента лесной инфраструктуры лесовозной дороги, в том числе отвод земель, проектирование, строительство и сдачу объектов государственной комиссии.

По завершении строительства лесовозных дорог, право государственной собственности на лесовозную дорогу регистрируется в органах юстиции как объект недвижимого имущества согласно федеральному закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ними» № 122-ФЗ от 21.07.97. Лесовозная дорога вносится в перечень дорог необщего пользования и в реестр автомобильных дорог Российской Федерации.

Строительство и содержание лесовозных дорог на территории лесного участка может осуществлять как арендатор, так и специализированная организация согласно утвержденным проектам и договору с арендатором.

Арендатор прекращает выплату надбавки за строительство лесовозной дороги после того, как сумма платежей покрывает затраты на строительство.

Предлагаемый механизм реализации мер государственной поддержки строительства лесовозных дорог должен проводиться в тесном взаимодействии органов исполнительной и законодательной власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

На федеральном уровне для реализации предлагаемого механизма финансирования строительства лесных дорог за счет средств федерального бюджета путем предоставления целевых субвенций субъектам федерации необходимо внести изменения в Лесной кодекс Российской Федерации.

Следует изложить ст. 73 часть 1 Лесного кодекса в следующей редакции: «Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы, устанавливаемого в соответствии с частями 2, 3 и 4 настоящей статьи, **с учетом наличия объектов лесной инфраструктуры**» (здесь и далее выделены предлагаемые изменения).

Пункт 4) части 1 ст. 83 Лесного кодекса необходимо изложить в следующей редакции: «организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер пожарной безопасности), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение **использования**, охраны, защиты, воспроизводства лесов, (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных **для использования**, охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях».

Часть 3 Статьи 83 Лесного кодекса изложить в следующей редакции: «Средства на осуществление переданных в соответствии с частью 1 настоящей статьи полномочий предоставляется в виде субвенций и **субсидий** из федерального бюджета».

Ежегодно в федеральном бюджете должно предусматриваться выделение средств в виде субвенций и субсидий на строительство лесных дорог, включая лесовозные, в соответствии с лесными планами субъектов Российской Федерации и проектами освоения лесных участков, прошедшими государственную экспертизу, а также с учетом проектов, реализуемых в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 419 от 30.06.07.

На региональном уровне вопросы развития лесного сектора должны быть увязаны с планами социально-экономического развития региона.

В соответствии с лесными планами субъектов Российской Федерации и проектами освоения лесов, прошедшими государственную экспертизу, уполномоченные органы исполнительной власти должны формировать предложения в бюджет Российской Федерации, включая предложения по строительству лесовозных дорог.

С лесопользователями, реализующими на территории субъекта Российской Федерации лесные планы и проекты освоения лесов, а также приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов, администрации региона следует заключать инвестиционные соглашения, в которых оговаривается ее участие в создании и финансировании лесной инфраструктуры, включая лесовозные дороги.

Лесопромышленные предприятия при разработке проектов освоения лесов должны разрабатывать перспективный план транспортного освоения лесных участков.

Несколько слов в заключение.

Без организации строительства лесовозных дорог развитие лесопромышленного комплекса невозможно. Строительство лесовозных дорог в условиях высоких ставок банковских кредитов непосильно для подавляющего большинства лесозаготовительных предприятий. Недостаточное количество дорог привело к дефициту древесины и высоким ценам на древесное сырье, что в свою очередь ставит под угрозу развитие глубокой переработки древесины.

Предлагаемый механизм финансирования строительства лесовозных дорог прост, поскольку предполагает использование с небольшими изменениями уже действующего механизма финансирования строительства лесных дорог для нужд лесного хозяйства и тушения лесных пожаров. В то же время он повышает экономическую доступность строительства лесовозных дорог, поскольку дает возможность избежать использования разорительных банковских кредитов.

Авторы статьи не рассматривают предлагаемый механизм как истину в последней инстанции и надеются, что поднятый ими важный для лесопромышленного комплекса вопрос вызовет дискуссию, в ходе которой будут выявлены и устранены слабые места предлагаемого механизма или предложены новые, более эффективные идеи.

Важно, чтобы все поняли, что задачу необходимо решать незамедлительно, а не делать вид, что проблема отсутствует.

При положительной реакции специалистов на представленный механизм финансирования строительства лесовозных дорог ФГУП «ГНЦ ЛПК» готов выполнить его детальную проработку и апробацию в одном или нескольких регионах России.