

## ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМИ ЗЕМЛЯМИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*О.Б. Мезенина*

Изложены основные подходы к определению показателей для формирования эффективной системы управления лесами; рассмотрены предпосылки и условия для развития долгосрочной аренды лесных участков, а также организационная структура и совокупность методов и инструментов государственно-частного партнерства в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство; управление лесным хозяйством; показатели оценки деятельности органов государственной власти в области лесных отношений.

Формирование эффективной децентрализованной системы управления лесами является одной из задач преобразований в лесном секторе, организационной и экономической базой данной системы должно стать государственно-частное партнерство в системе арендных отношений.

Предоставляя лесные участки в аренду, государство рассчитывает на получение лесного дохода в виде арендной платы, а также на обеспечение пользователем воспроизводства лесных ресурсов. При этом использование лесов должно вестись в интересах общества, в целях роста уровня благосостояния и обеспечения экологической безопасности. Лесопользователи, в свою очередь, желают получить доступ к использованию лесных участков в расчете на максимизацию предпринимательского дохода в долгосрочном периоде с минимальными рисками.

Ответственность за эффективное развитие государственно-частного партнерства в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, формой реализации которого Лесным кодексом РФ (2006 г.) определена аренда лесных участков, возложена на региональные органы государственной власти, которые с 01.01.2007 г. приступили к исполнению делегированных им полномочий в области лесных отношений.

Министерством природных ресурсов РФ утверждён перечень целевых прогнозных показателей оценки деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных им полномочий РФ в области лесных отношений, который включает в себя три группы показателей:

- оценка эффективности организации использования лесов,
- оценка эффективности мероприятий по обеспечению качественного состояния лесов и непрерывности их использования,
- оценка эффективности мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов [1].

Для оценки эффективности деятельности региональных органов власти в сфере организации

использования лесов Правительством РФ установлены три показателя:

- пользование с 1 га покрытых лесной растительностью земель лесного фонда, м<sup>3</sup>/га;
- соотношение стоимости 1 м заготавливаемой древесины (по всем основаниям) и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством РФ, %;
- объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов в расчете на 1 га земель лесного фонда, руб./га.

Развитие долгосрочной аренды в качестве основной формы организации освоения лесов обуславливает необходимость применения системы показателей, характеризующих уровень развития арендных отношений в лесном секторе региона, где в основу данной системы должен быть положен перечень целевых прогнозных показателей оценки деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Состояние предприятий лесопромышленного комплекса региона характеризуется показателем отношения фактически вырубленной древесины к объему расчетной лесосеки, т. е. показателем использования расчетной лесосеки. На основании этого в качестве одного из показателей развития аренды предлагается использовать показатель использования установленного ежегодного отпуска древесины по договорам аренды [2].

Стоит отметить, что уровень развития арендных отношений в регионе должен оцениваться на основе следующей группы показателей, которая должна найти отражение в лесном плане субъекта РФ, как региональной программе развития лесного сектора с учетом экономических и социальных факторов:

- сьем древесины с 1 га арендованных земель, определяемая как отношение установленного ежегодного отпуска к площади арендованных участков, м<sup>3</sup>/га;
- превышение ставки арендной платы над ставкой платы за единицу объема древесины, установленной Правительством РФ, %;

– удельная доходность аренды лесных участков, определяемая как плата по договорам аренды в расчете на 1 га арендованных земель лесного фонда, руб./га;

– удельный вес объема отпуска древесины по договорам аренды в общем объеме отпуска, %;

– удельный вес объема работ по лесовосстановлению, выполненных арендаторами, в их общем объеме, %.

Долгосрочной целью трансформации системы управления лесами как стратегически важным объектом государственной собственности в Российской Федерации является повышение эффективности работы лесного сектора страны в целом. Основой управления лесами становится распределение прав и обязанностей между государством и частным бизнесом при сохранении государственной собственности на лесной фонд.

Применение механизмов государственно-частного партнерства в деятельности по освоению лесов нацелено на достижение основной цели – повышение дохода от государственной собственности при одновременном сокращении бюджетных расходов, связанных с государственным управлением лесами. Снижение нагрузки на государственный бюджет обеспечивается за счет привлечения для освоения лесов частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты, и переложения части затрат на пользователей лесными землями. Эффективная реализация принципов государственно-частного партнерства дает возможность сконцентрировать внимание государственных органов управления на выполнении наиболее свойственных им административных функций и сократить государственные риски за счет распределения их между участниками партнерства.

Лесной кодекс РФ (2006 г.) рассматривает неразрывность лесного хозяйства и использования лесов, что выражено в понятии «освоение лесов», которое включает в себя организацию использова-

ими пространств. С точки зрения управленческих процессов в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов становление государственно-частного партнерства должно проходить следующие стадии: первичное согласование интересов государства и бизнеса; фиксация приоритетов в программных документах; формирование конкретных проектов на основании программ, государственных заказов; заключение договоров государственно-частного партнерства (см. рисунок) [3].

Аренда лесных участков как один из видов прав на лесные участки регулируется лесным законодательством, однако, будучи земельным участком, лесной участок относится к недвижимому имуществу, поэтому к договору аренды применяются также положения гражданского и земельного законодательства.

Все права на лесные участки соответствуют видам прав на земельные участки: постоянное (бессрочное) пользование, ограниченное пользование чужими лесными участками (сервитут), аренда, безвозмездное срочное пользование.

Право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение, за исключением публичного сервитута, подлежат государственной регистрации в соответствии с федеральным законодательством [3].

В процессе управления земельной собственностью используются следующие методы:

– прогнозирование использования земельных ресурсов; планирование и проектирование рационального землепользования; стимулирование землепользователей к наиболее эффективному использованию земельных участков;

– контроль использования и охрана земель;

– учёт и оценка земель путём ведения государственного земельного кадастра и кадастра недвижимости, мониторинг земельных угодий.

Способы правового регулирования могут



Взаимоотношения участников лесных отношений

- целевое использование лесного участка;
- смена хозяйствующего субъекта, т. е. передача лесного участка в распоряжение арендатора, что позволяет ему осуществлять функции владения, пользования, распоряжения и присвоения средств и результатов труда при сохранении первоначальной (государственной федеральной) формы собственности;
- возвратность лесного участка в натуре, благодаря чему совершается оборот лесных земель;
- платность аренды лесных участков, создающая объективную основу для адекватного отражения общественных интересов;
- равноправие сторон, реализуемое через договорную систему отношений между арендатором и арендодателем как равноправными заинтересованными партнерами;
- самоуправление, полная хозяйственная самостоятельность и непосредственная материальная (имущественная) ответственность арендатора за эффективное использование переданного ему лесного участка [2].

С введением Лесного кодекса произошли существенные изменения в части регулирования порядка возникновения права лесопользования.

Договор аренды лесного участка в настоящее время должен заключаться преимущественно по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора. 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, объем 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. Организатором аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной собственности, может быть орган государственной власти субъекта РФ и специализированная организация, заключившая договор с продавцом. Институты организации и проведения аукциона устанавливаются Лесным кодексом РФ.

Аукцион в отличие от лесного конкурса менее коррупционноремкая процедура, но передача лесных участков в аренду по предложению участником аукциона наибольшей арендной платы с высокой вероятностью может привести к монополизации лесопользования крупными предприятиями, вытеснению среднего и малого бизнеса. Кроме того, отсутствие специальных требований к участникам аукционов создает предпосылки к победе в аукционе организаций, не имеющих непосредственного отношения к лесному сектору, которые

затем передадут свои арендные права в субаренду профильным предприятиям, тем самым поставив их в экономически невыгодные условия.

По договору аренды арендодатель (ст. 606 Гражданского кодекса РФ) обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Правила подготовки и заключения договоров аренды лесных участков устанавливаются Правительством РФ. Существенными условиями договора аренды являются его срок и размер арендной платы.

Длительность инвестиционных циклов в лесном хозяйстве, обусловленная продолжительным периодом лесовыращивания, создаст особые трудности в определении оптимального срока действия права аренды лесных участков. С одной стороны, срок действия договора аренды лесного участка должен быть достаточным для обеспечения окупаемости вложений арендатора и соответственно создавать предпосылки для повышения инвестиционной привлекательности лесохозяйственного производства. С другой стороны, продолжительность периода действия права аренды лесного участка должна обеспечивать гарантии лесовосстановления на арендованном участке.

Срок договора аренды лесного участка в настоящее время зависит от цели лесопользования. Максимальный срок аренды для всех видов использования лесного участка (49 лет) способен обеспечить интересы арендатора в части окупаемости инвестиций в освоение лесных участков. Однако столь продолжительный срок договора аренды наряду с преимущественным правом прежнего арендатора на заключение договора на новый 49-летний срок фактически является передачей леса в собственность арендатора и также способствует монополизации лесопользования. При этом минимальный срок аренды лесного участка для большинства видов лесопользования – десять лет, что соответствует максимальному сроку действия лесохозяйственного регламента, на основании которого должен составляться проект освоения лесов на арендованном участке [5].

Подобное положение может привести к тому, что договоры аренды лесных участков, заключаемые на срок более десяти лет, в случаях, если такие договоры вступят в противоречие с новым лесохозяйственным регламентом, составленным по истечении срока действия предыдущего лесохозяйственного регламента, придется изменять, и возможно в нарушение интересов арендатора.

Итак, предоставляя лесные участки в аренду, государство рассчитывает на получение лесного дохода в виде арендной платы, а также на обеспечение пользователем воспроизводства лесных ресурсов. При этом использование лесов должно вестись в интересах общества, в целях роста уровня благосостояния и обеспечения экологической безопасности.

**Литература**

1. Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки: приказ Министерства природных ресурсов Рос. Федерации от 6 апр. 2007 г. №77 // Бюл. норм, актов федеральных органов исп. власти. – 2007. – № 26.
2. Гагарин, Ю.Н. Институциональная среда аренды лесных участков / Ю.Н. Гагарин, Т.В. Мочаева // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 26(83). – С. 24–28.
3. Лесной кодекс Российской Федерации. – 9-е изд. – М.: Ось-89, 2009. – 96 с.
4. Алексеев, А.С. Устойчивое управление лесным хозяйством: научные основы и концепции / А.С. Алексеев, С. Келломаки и др.; [под общ. ред. А. В. Селиховкина]. – СПб.: ГЛТА, 1998. – 222 с.
5. Савинов, А.И. Государственное лесное планирование и лесной план субъекта Российской Федерации / А.И.Савинов // Лесное хозяйство. – 2009. – № 1. – С. 2–4.

Поступила в редакцию 7 августа 2012 г.

**Мезенина Ольга Борисовна.** Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Землеустройство и кадастры», Уральский государственный лесотехнический университет (г. Екатеринбург). Область научных интересов – управление земельными ресурсами (в т. ч. лесными землями) на федеральном, региональном и местном уровнях. Контактный телефон: 8 (343) 2583716, e-mail: mob.61@mail.ru

**Olga B. Mezenina** is a candidate of economic sciences, senior lecturer of land management and cadaster department, Ural State Forest Engineering University (Ekaterinburg). The area of academic interests – land resources management (including wooded lands) at federal, regional and local levels. Contact telephone number: +7 (343) 2583716, e-mail: mob.61@mail.ru