

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НЕДРАХ И НЕДРОПОЛЬЗОВАНИИ – АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ
Александр Семенович Беляков

Анализ действующего законодательства о недрах, правоприменительной практики и перспектив развития законодательства о недропользовании показывает, что для государства на сегодняшний день центр тяжести нерешенных вопросов недропользования смещается из сферы распределения изученного фонда недр и выдачи лицензий в сторону его эффективного управления и дальнейшего изучения минерально-сырьевой базы с целью осуществления мероприятий по воспроизводству запасов.

Для недропользователя, в свою очередь, существенное значение имеет создание однозначных, стабильных процедур контроля и управления в отношении его деятельности, которые предполагают использование экономических методов стимулирования и гарантируют равные конкурентные условия хозяйствования.

Действующее национальное законодательство о недрах содержит ряд концептуальных недостатков, наличие которых сдерживает процесс эффективного недропользования и воспроизводства минерально-сырьевой базы в Российской Федерации. В их числе:

- отсутствие четкого разграничения предметов ведения и компетенции Российской Федерации и ее субъектов, а также отсутствие однозначной процедуры реализации принципа совместного ведения в отношении недр;
- отсутствие правовых основ для внедрения рентных принципов налогообложения в недропользовании, позволяющих учитывать различие географических, горно-геологических, экономических и иных условий разработки месторождений;
- отсутствие законодательно закрепленных экономических механизмов стимулирования региональных поисково-оценочных работ, а также регулирования изучения нераспределенного фонда недр;

- отсутствие в федеральном законодательстве целевых источников финансирования государственной программы развития и использования минерально-сырьевой базы;
- отсутствие федеральных законов и иных нормативных актов, предусмотренных к принятию Законом Российской Федерации «О недрах» и призванных обеспечить реализацию его положений;
- недостаточность нормативно-правовых актов, устанавливающих стабильность условий недропользования с закреплением взаимных обязательств, ответственности и финансовых гарантий государства и недропользователя на весь срок отработки месторождения, исключающих его неэффективное использование и выборочную отработку наиболее богатых и доступных ресурсов;
- отсутствие экономических механизмов, стимулирующих отработку старых месторождений в стадии исчерпания балансовых запасов и отрицательной рентабельности добычи, в случае признания государством целесообразности вести разработку таких месторождений;
- излишняя сложность, неоднозначность, отсутствие прозрачности и четкой регламентации при принятии решений в отношении предоставления, передачи и прекращения права пользования недрами.

Управление государственным фондом недр, контроль за эффективностью его использования, разрешение споров в процессе недропользования невозможны без процедур, способствующих принятию оптимальных управленческих решений. Такие процедуры должны основываться как на экспертных оценках, так и на официально утвержденных расчетных методиках.

В связи с этим в настоящее время и государство, и недропользователи одинаково заинтересованы в закреплении законодательных механизмов, позволяющих объективно производить оценку стоимости запасов, а также в совершенствовании процедур уступки прав пользования недрами.

Одним из механизмов, направленных на существенную либерализацию отношений недропользования, могут служить продажа и залог прав пользования недрами, предполагающие проведение аудита запасов. В случае принятия решения о целесообразности введения институтов продажи и залога прав пользования недрами для обеспечения их реализации необходимо решить целый комплекс неурегулированных действующим законодательством вопросов. Решение этих вопросов позволит отказаться от непрозрачных для государства и финансово неэффективных для компаний схем передачи прав пользования недрами посредством реорганизации.

В перспективе опыт продажи и залога права пользования недрами может быть использован в реформировании системы лицензирования и позволит усовершенствовать процедуры независимой стоимостной оценки распределяемого фонда недр.

Проведение аудита в процессе подготовки месторождений для осуществления процедур залога или продажи может являться одним из оснований для принятия решений об установлении справедливого уровня налоговой нагрузки для недропользователей путем применения дифференцированной ставки налога на добычу полезных ископаемых.

Законодательство о соглашениях о разделе продукции

На сегодняшний день уже нет необходимости убеждать кого бы то ни было в целесообразности привлечения прямых негосударственных инвестиций в различные отрасли промышленности. Ценность таких производственных инвестиций в нефтегазовой отрасли особенно заметна и выигрышна, так как вызывает оживление не только самой отрасли, но и связанных с ней производств. По различным оценкам, каждый рубль, вложенный в нефтедобычу и переработку, порождает от двух до пяти рублей, вложенных в сопутствующие отрасли.



Начиная с 1999 года благоприятная конъюнктура мирового нефтяного рынка позволила российским компаниям наряду с иностранными саккумулировать средства для инвестирования в модернизацию основных производственных фондов.

В силу тех же обстоятельств многие до того убыточные месторождения перешли в разряд рентабельных и могут быть использованы для увеличения нефтедобычи. Оживление на нефтяном рынке повлияло и на геолого-разведочные работы; компании готовы увеличить масштабы бурения и осваивать новые месторождения.

Все эти предпосылки не должны быть упущены и делают очень актуальным именно сейчас создание и закрепление простых, стабильных для инвесторов и прозрачных для государства механизмов привлечения инвестиций.

Создалась ситуация, когда на фоне укрепления экономики компании готовы вкладывать деньги в расширенное воспроизводство в нефтегазовой отрасли, а государственная власть имеет реальную возможность поддержать, активизировать и целенаправленно регулировать эти процессы. Значительную роль здесь могут играть как административные возможности и политическая воля исполнительной власти, так и осмысленная работа законодательной ветви власти.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию активно участвует в работе, целью которой является создание таких экономических условий недропользования, когда государство имеет возможность изъять в свой доход максимальную часть дифференциальной ренты (максимальную часть выручки) инвестора, не создав при этом для него непреодолимых, запретительных условий разработки месторождения.

Одним из таких механизмов на сегодняшний день является механизм недропользования на условиях, определяемых Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции».

В Российской Федерации опыт использования данного закона насчитывает шесть лет и основывается на опыте разработки четырех участков недр, переданных государством недропользователям на условиях раздела продукции, а также включает в себя опыт утверждения в Государственной Думе и подготовки соглашений еще по 25 участкам недр, в отношении которых принято решение о конкурсной или бесконкурсной передаче их на условиях СРП.

Преимущество раздела продукции над действующей налоговой системой заключено в обеспечении инвестору не налоговых льгот, а в создании для него государством стабильных экономических условий контрактов, позволяющих просчитать сроки и порядок возврата вложенных средств.

В свою очередь государство получает возможность изначально не отсекал часть проектов, реализация которых нерентабельна при действующей налоговой системе без налоговых льгот, и не отказываться от налоговых поступлений проектов, оказавшихся в сравнительно неблагоприятных условиях (географо-экономических, связанных с конъюнктурой рынка и т.д.).

Действующая схема раздела в Российской Федерации имеет свои особенности и предусматривает ступенчатую структуру раздела произведенной продукции. На первом этапе инвестор платит за пользование недрами, отдавая тем самым государству как собственнику недр часть горной ренты, а из оставшейся части государство компенсирует ему затраты, понесенные в связи с разработкой месторождения. На втором этапе происходит раздел продукции между государством и инвестором. И, наконец, на третьем этапе после раздела прибыльной продукции инвестор уплачивает налог на прибыль и иные предусмотренные законом о СРП платежи.

Таким образом, режим раздела продукции позволяет заменить существующий налоговый – режимом раздела продукции, обеспечив при этом государству и инвестору стабильность экономических условий на весь срок действия соглашений и индивидуальный подход к конкретным инвестиционным проектам.

Потенциал применения такого режима для российской нефтегазовой отрасли очень велик. Оценки показывают, что в результате создания благоприятного, стабильного инвестиционного климата только за ближайшие 8–10 лет в отрасль могут быть привлечены до 65–100 млрд. долларов прямых инвестиций.



Однако большие ожидания, связанные с быстрым внедрением режима СРП, в последнее время по большей части не оправдываются.

Для этого существует несколько сейчас уже очевидных основных причин:

- высокая мировая цена на нефть;
- отсутствие завершеного российского законодательства о СРП и связанных с ним нормативно-правовых документов;
- наличие очень серьезных, привлекательных режимов для вложения инвестиций в других государствах. За последние пять лет Азербайджан подписал 19 СРП;
- отсутствие достаточной организационной структуры исполнительной власти, которая могла бы профессионально одновременно справляться с большим количеством разрабатываемых соглашений.

В этих условиях задача законодателя очевидна – попытаться модернизировать закон о СРП, учитывая при этом накопленный опыт применения этого законодательства.

Как уже отмечалось, отдельные положения закона для их однозначного применения требуют от ряда ведомств издания подзаконных нормативно-правовых актов. Их отсутствие часто приводит к спорным моментам. И хотя идеология СРП в своей основе базируется на гражданско-правовых отношениях, инвестор часто сталкивается с проявлением административных отношений со стороны государства, выполняющего свои публично-правовые функции в таких областях, как налогообложение, бухгалтерский учет, валютный и экспортный контроль. Неоднозначность законодательства в этих сферах создает предпосылки к затруднениям, а иногда и невозможности реализации СРП.

Поэтому на сегодняшний день возникла потребность наряду с действующей схемой раздела продукции разработать дополнительный более простой механизм раздела продукции, не противоречащий основной концепции базового закона, но позволяющий в случае необходимости государству заключать соглашения по более простой форме.

Совершенствование экономического и организационного механизма раздела продукции и предлагает в дополнение к существующему новый порядок деления произведенной продукции между государством и инвестором. Отличительной чертой такого деления должен стать более простой механизм, предусматривающий замену всех налогов и платежей «прямым разделом» продукции в соответствии с заключенным соглашением. Новая модель СРП, также как и действующая, обеспечивает стабильность экономических условий реализации проектов и позволяет инвестору в зависимости от особенностей проекта использовать наиболее эффективную схему для осуществления долгосрочного планирования.

При этом необходимо подчеркнуть, что применение нового механизма:

- позволит упростить процедуру осуществления раздела продукции и обеспечит эффективный государственный контроль за определением долей произведенной продукции и их стоимостных эквивалентов. Для этого специально по просьбе Правительства была введена норма, предусматривающая контроль со стороны государственных органов за правильностью исчисления и раздела произведенной продукции;
- не затрагивает интересов государственного бюджета, поскольку предусматривается, что принадлежащая государству доля произведенной продукции определяется с учетом соответствующей суммы налоговых поступлений, которые могут быть получены в результате реализации СРП;
- схема прямого раздела не отменяет действующего порядка; она вводится исключительно как дополнение к нему, и инвестору предоставляется возможность выбора любой из схем исходя из экономической эффективности конкретного проекта.

В перспективе развитие законодательства о разделе продукции может быть направлено на создание дополнительных схем, при которых начнет возрастать доля договоров, соглашений, в которых инвестор будет привлекаться не на весь объем работ, а будет выполнять определенные, необходимые в данный момент государству работы. При этом государство будет оставлять за собой не только контроль, но и управление разработкой месторождения, сохраняя при этом привлекательные и стабильные условия хозяйствования для компаний-инвесторов.



Государственная лесная политика России – XXI век. Законодательное обеспечение

Проблема лесного комплекса выходит за рамки чисто экономических проблем, потому что лес – это, можно сказать, состояние души российского человека, это среда его обитания. И, конечно, лес можно рассматривать только в комплексе, а именно – с точки зрения среды обитания, экологии и природы и человека.

Лесной комплекс – это незадействованный потенциал российской экономики. По мнению специалистов, только экспорт продукции отрасли вполне мог бы достигать 20–30 млрд. долларов США в год, что сопоставимо с экспортными поставками в нефтегазовой отрасли и заметно превосходит объем валютных поступлений от вывоза металла. Реально же объем экспорта лесной продукции не превышает 5 млрд. долларов США.

За последние десятилетия в мире очень активно развивается лесной комплекс. Но я не буду утомлять вас цифрами. В России прирост леса составляет 700 млн. куб. м в год, а добывается официально только 160 млн. куб. м, и на теневом рынке может добываться еще 20 млн. куб. м. То есть используется расчетная лесосека всего на 23%. В то же самое время США вырубают 350 млн. куб. м, Канада – 190 млн. куб. м леса, у них лесосека используется значительно больше, чем у нас.

Оставаясь длительное время на периферии российского бизнеса, лесной комплекс существовал преимущественно на основе собственных, весьма ограниченных ресурсов и был лишен рычагов для эффективного лоббирования своих интересов во властных структурах.

Однако на сегодняшний день масштаб проблем, стоящих перед лесным комплексом, таков, что решить их собственными силами предприятия не в состоянии. И основная проблема – катастрофическое положение с основными фондами. Они безнадежно устарели и изношены на 80%. Поэтому главная и неотложная задача – привлечение инвестиций. Аналитики ведущих инвестиционных компаний говорят о необходимости привлечения в лесной комплекс не менее 2–3 млрд. долларов США в год.

К таким затратам российские участники рынка в настоящее время явно не готовы. Предприятия комплекса тратят ежегодно на инвестиции около 14 млрд. руб. (87% суммарного объема вложений в отрасли), и это близко к пределу их возможностей. Нет этих денег и у государства. Но большинство лесопромышленников и не ждет прямого вливания бюджетных средств в их предприятия. Однако лишь государство может создать предпосылки для стабильного притока капиталов в отрасль, расчистив препятствия, стоящие сегодня на пути инвестора.

Одним из важных шагов в этом направлении является выработка четкой политики в сфере предоставления аренды лесных участков. В настоящее время решение о предоставлении во временное пользование лесных ресурсов, как правило, принимается на уровне региональных властей, причем срок аренды в большинстве случаев ограничивается 3–5 годами (по закону аренда ограничивается 49 годами).

Это приемлемо для сравнительно мелких лесозаготовителей, однако вряд ли эффективно с точки зрения крупных компаний, заинтересованных в долгосрочном, стабильном бизнесе и готовых вкладывать средства в лесовосстановление, требующее многих десятков лет. Без увеличения сроков аренды, по крайней мере на порядок, надежды на вливание в отрасль значительных финансовых средств останутся весьма эфемерными. Поэтому нужно стимулировать расширение сроков предоставления аренды лесов. Тем более что законодательная возможность для длительной аренды есть уже сейчас. Так, по результатам конкурса, объявленного в рамках проводимой администрацией Псковской области политики в сфере лесопользования, победитель получает право аренды лесных участков на 15 лет. На конкурс были выставлены участки трех лесничеств Красногородского района. Общий объем конкурсного леса составил 23 тыс. куб. м древесины, из которых 12 тыс. куб. м – хвойные. Передача леса в долгосрочную аренду поможет области привлечь инвестиции в лесной комплекс.



Но механизм предоставления долгосрочной аренды явно требует доработки: из-за сложности предусмотренных в настоящее время процедур лишь 17% участков распределяются на открытых конкурсах, дающих право аренды на 49 лет. Определенное движение в этом направлении уже заметно. Основными направлениями развития лесного хозяйства до 2010 года, одобренными Правительством Российской Федерации, предусматривается продление сроков аренды на 50–70 лет с одновременной передачей полномочий на предоставление прав временного использования лесных ресурсов с регионального уровня на федеральный. Однако ее принятие и тем более практическое воплощение, скорее всего, встретят сопротивление со стороны региональных властей, все еще обладающих значительными лоббистскими возможностями. Без политической воли в проведении решения эта инициатива может захлебнуться.

В последнее время лесной комплекс все больше упоминается в связи с конфликтами, связанными с переделом собственности. Сложившаяся к 2000 году корпоративная структура отрасли в настоящее время переживает период трансформации, связанный с появлением крупных компаний, аккумулировавших значительные финансовые ресурсы в другом бизнесе и заинтересованных в приобретении активов в лесопереработке. Так, контроля над крупнейшими предприятиями отрасли весьма активно добиваются группы компаний, занятых в металлургическом комплексе. Кроме того, вопросами приобретения целлюлозно-бумажных и лесоперерабатывающих комбинатов интересуется и ряд зарубежных компаний.

С одной стороны, сам факт появления инвесторов, готовых к масштабным вложениям в развитие производств, можно только приветствовать. С другой – издержки российского законодательства и нередкая ангажированность судебных и арбитражных органов позволяют проводить крайне агрессивную политику поглощений, объявляя банкротами и вполне эффективно работающие предприятия. За последний год серьезные конфликты в сфере передела собственности возникали на Братском ЛПК, Архангельском ЦБК, Сыктывкарском ЛПК, Котласском ЦБК, чьи показатели деятельности явно не свидетельствуют о безысходном кризисе. При этом силовые методы получения контроля над рядом предприятий лесоперерабатывающего комплекса наносят серьезный урон инвестиционной привлекательности отрасли. До тех пор, пока доступ к активам компании можно получить путем простой перекупки его задолженности (причем требуемые для этого размеры долгов часто невелики, и потому дешевы), а смена владельцев предприятий будет сопровождаться едва ли не вооруженным противостоянием служб безопасности конфликтующих сторон, говорить о приходе серьезных зарубежных инвесторов в отрасль рано.

В мировой практике рентабельность компаний, работающих в лесном бизнесе, достигается за счет максимально глубокой переработки сырья и производства полного ассортимента продукции на основе древесины – от пиломатериалов до высококачественной бумаги и продукции лесохимии.

При этом наиболее доходным является продукция высоких технологических переделов. В России складывается иная ситуация. Проблемы здесь не ограничиваются низким уровнем вертикальной интеграции производителей, отсутствием необходимых технологий и оборудования, хотя и это обстоятельство играет существенную роль.

Структура производства изделий на основе древесины у отечественных производителей во многом диктуется пропорциями в экспортных поставках, на которые приходится свыше половины произведенной в России продукции. Спросом за рубежом пользуются преимущественно продукты с низкой добавленной стоимостью.

Так, на круглые лесоматериалы и пиломатериалы приходится более половины российского экспорта. Остальную часть занимает целлюлоза, а также бумага и картон. Однако вывоз сравнительно технологичной лесной продукции сдерживается довольно значительными экспортными тарифами, в то время как продукция низких переделов (круглый лес) экспортируется беспошлинно. Так, при вывозе целлюлозы, бумаги и картона российский экспортер должен уплатить в виде таможенного тарифа 10% таможенной стоимости.



Действующая тарифная политика приводит к снижению ценовой конкурентоспособности российских полуфабрикатов и конечных продуктов переработки древесины на мировом рынке (причем складывающаяся конъюнктура мирового рынка и без того не благоприятствует отечественным производителям), на практике стимулируя экспортеров к вывозу сырья. Трудно ожидать, что в этих условиях компании будут заинтересованы в переориентации производства с целью повышения доли продукции высоких переделов, особенно учитывая сравнительно узкий рынок данной продукции в России.

Одним из стимулов для улучшения структуры производства продукции лесопромышленного комплекса могло бы стать формирование и реализация четко акцентированной инвестиционной политики. Доля лесной промышленности в общем объеме инвестиций в материальной сфере составляет всего 1,2%. Определив наиболее перспективные и важные, с точки зрения общего развития экономики страны, сегменты лесного комплекса, Правительство Российской Федерации потенциально способно обеспечить продвижение именно этих секторов как за счет индикативного влияния на рынок, так и в результате использования налоговых и тарифных инструментов, ориентированных на стимуляцию непосредственных производителей. Вместе с тем никакая государственная поддержка не будет результативна до тех пор, пока сами производители не станут предпринимать конкретные действия, направленные на повышение эффективности бизнеса, вкладывая в ее реализацию собственные средства.

В настоящее время даже сравнительно благополучные предприятия, имеющие достаточно средств на проведение модернизации производств, вынуждены нести издержки, связанные с закупкой оборудования по импорту. Отечественное машиностроение даже во времена бывшего СССР не выпускало всю номенклатуру необходимых отрасли машин.

Повышение конкурентоспособности российских производителей продукции лесопереработки требует коррекции таможенной политики государства за счет значительного снижения или полной отмены пошлин на импортируемое производственное оборудование, не производимое в России. Тем более что потери бюджета можно сравнительно легко компенсировать, обложив экспорт необработанной древесины более высокими пошлинами.

Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации предлагает в рамках реализации Основных направлений развития лесной промышленности в 2 раза увеличить таможенные пошлины на вывоз круглого леса твердолиственных и хвойных пород и отменить эти пошлины на лесную продукцию глубокой переработки, а также на треть повысить пошлины на импорт мебели.

Необходима и одновременная поддержка системы лизинга техники для лесозаготовок и создание системы налоговых льгот для отечественных машиностроительных корпораций, развивающих совместные проекты с ведущими иностранными фирмами – производителями специализированного оборудования для лесного комплекса.

Все эти вопросы должны найти отражение в Национальной лесной политике Российской Федерации на долгосрочный период, целью которой должен быть вывод лесного комплекса из системного кризиса и увеличение годового объема производства лесной продукции к 2020 году до уровня 50 млрд. долларов (в ценах 2000 года). Для реализации этой цели необходимо поддерживать среднегодовой темп прироста производства лесной продукции на уровне 7–8%.

По оценкам Минпромнауки России, к 2015 году объем продаж лесной продукции на внутреннем рынке должен возрасти до 16 млрд. долларов США, на внешнем – до 14–15 млрд. долларов.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию считает целесообразным закрепить в концепции Национальной лесной политики следующие положения.

Собственность на лес должна быть федеральной. При этом все главные лесопользователи должны нести одинаковую ответственность за эффективность использования и воспроизводства закрепленных за ними лесных ресурсов.



В настоящее время правом управления лесным фондом наделены Минприроды России – 96,2% от земель лесного фонда, Минсельхоз России – 3,7% и Минобороны России – менее 1%. Наименее эффективно используются леса, закрепленные за Минлесхозом России и Минобороны России.

Следует совершенствовать структуру управления лесным фондом. Федеральный орган управления лесами должен разрабатывать основные направления развития отрасли, обеспечивая их законодательное закрепление, а также разрабатывать прогнозные балансы лесных ресурсов и осуществлять управление лесами, в том числе вести лесной кадастр, регистрацию и лицензирование лесопользователей, осуществлять контроль за рациональным использованием лесных ресурсов и охрану лесов.

В этом контексте необходимо обсудить предложения Минэкономразвития России о передаче леса в аренду исключительно на основании конкурсов и принятии решений по этому вопросу федеральным органом управления лесным хозяйством (его территориальным подразделением), а также об отказе от лицензирования лесозаготовительной деятельности.

При определении конкретных сроков долгосрочной аренды необходимо учитывать биологические циклы воспроизводства фитомассы в различных лесных экосистемах.

Условия аренды должны способствовать формированию благоприятного инвестиционного климата и привлечению крупных лесопромышленных компаний. При долгосрочной аренде лесных земель крупными предприятиями повысится эффективность лесоохранных и лесовосстановительных функций (поскольку такие арендаторы сами в состоянии осуществлять лесохозяйственные функции) и может быть улучшена инфраструктура лесных угодий (лесопользователи вполне могут взять на себя функции прокладки отводов от главных лесных дорог).

Необходимо четко обосновать размеры и структуру платы за древесину, отпускаемую на корню, и обеспечить частичный возврат собранных денежных ресурсов в лесное хозяйство. Минимальные ставки платы за древесину на корню должны быть увеличены, а в качестве компенсации отменены таможенные пошлины на продукты переработки леса и импортируемое лесотехническое оборудование. Изменение размеров ставок платы за древесину на корню должно соответствовать изменению цен на продукцию лесного комплекса.

Для повышения эффективности выполнения возложенных на лесхозы хозяйственных функций целесообразно на базе активов существующих лесхозов создать Российское акционерное общество (возможное название – РАО «Леса России»), в котором 51% акций должен находиться в федеральной собственности, а 49% – в собственности субъектов Российской Федерации (пропорционально объемам закрепленных за ними запасов фитомассы). При этом должны быть также созданы региональные дочерние предприятия РАО «Леса России», в которых 51% акций будет находиться в собственности РАО «Леса России», а 49% – в собственности муниципальных образований. Эти дочерние предприятия должны включать в себя все региональные лесхозы, научные и учебные организации, лесовосстановительные хозяйства, опытные участки и другие организации. Указанные организации не должны быть приватизированы в течение 25 лет.

Для осуществления государственных функций управления лесным фондом (ведения лесного кадастра, регистрации лесопользователей, контроля за рациональным использованием лесных ресурсов и охраны лесов) создаются федеральная лесная служба, лесные управы в регионах и муниципальных образованиях.

В результате разделения государственных и хозяйственных функций при управлении лесными ресурсами снижается нагрузка на бюджеты всех уровней, повышается финансовая устойчивость лесного хозяйства и уровень заработной платы работников этой отрасли, а также их заинтересованность в рациональном использовании лесных ресурсов.

Налоговая и таможенная политика должна стимулировать повышение эффективности лесного комплекса за счет значительного углубления переработки леса.



Целесообразно отменить таможенные вывозные пошлины на лесную продукцию глубокой переработки, оставив действующие ставки таможенных пошлин на вывоз необработанной древесины. Для внедрения современных зарубежных технологий целесообразно применять нулевую ставку таможенной пошлины на ввоз технологического оборудования, не имеющего отечественных аналогов, и предоставлять налоговый кредит по уплате НДС при ввозе такого оборудования (на срок его монтажа и ввода в эксплуатацию).

Реализация леса с арендованных лесопользователями земель в целях облегчения мониторинга и контроля финансовых потоков целесообразно осуществлять через Государственную лесную биржу (электронную).

Часть доходов лесной биржи также должна поступать на поддержку лесного хозяйства.

Целесообразно разработать и принять проекты федеральных законов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации и Таможенный кодекс Российской Федерации.

К сожалению, не все предлагаемые нами нововведения нашли отражение в подготовленной Минприроды России новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации. В нем не разработан правовой механизм разграничения функций управления и хозяйственной деятельности, а сохранен старый механизм управления лесным фондом, который показал низкую эффективность, а также не решен вопрос перевода лесных земель в нелесные и перевода из одной категории лесных земель в другую. В законопроекте не проработан эффективный экономический механизм лесопользования, повышения привлекательности для арендаторов лесных участков длительных сроков аренды, а также привлечения инвестиций в лесное хозяйство.

В этом контексте необходимо также обсудить предложения Минэкономразвития России о передаче леса в аренду исключительно на основании конкурсов и принятии решений по этому вопросу федеральным органом управления лесным хозяйством (его территориальным подразделением), а также об отказе от лицензирования лесозаготовительной деятельности.

Часть предложений комитета уже вошла в Основные направления развития лесной промышленности, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 года №1540-р, в котором записано, что в целях поддержки экспорта глубокой переработки древесины и защиты отечественных производителей на внутреннем рынке предусматривается оптимизация таможенных пошлин на лесобумажную продукцию, снижение ставок таможенных пошлин на ввозимое технологическое оборудование, не производимое в Российской Федерации.

В настоящее время осуществляется подготовка новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации. Наряду с вариантом кодекса, обсуждаемым в Правительстве Российской Федерации, высказываются и другие подходы к совершенствованию лесных отношений.

Так, в проекте Лесного кодекса Российской Федерации, разработанном под руководством С.Н. Петрова, предлагается понятию «лес» придать не лесохозяйственный смысл, а юридический. При этом любая древесная растительность, возникшая на территории страны естественным путем, должна являться источником рентного дохода, размер которого не должен зависеть от правового статуса лесных земель.

Совокупность лесных ресурсов рассматривается в этом проекте как недвижимое лесное имущество, часть которого с определенными ограничениями и в пределах лесов лесопромышленного и рекреационного назначения начиная с 1 января 2007 года может находиться в частной собственности.

Интерес представляет также предложенная автором трехуровневая система экономического регулирования лесного хозяйства, включающая взимание лесного налога, платы за лес и отчислений в гарантийный фонд обязательного лесного страхования.

Конечно, этот проект Лесного кодекса не является бесспорным, но отдельные его нормы представляют интерес для совершенствования лесных отношений.



Интерес представляет взгляд на реформирование лесных отношений, получивший отражение в статье ученых Московского государственного университета леса. Они считают целесообразным обеспечить баланс интересов между субъектами, связанными с лесом, начиная с распределения полномочий в управлении лесами по всей федеральной вертикали, установления дифференциальной лесной ренты и кончая распределением бюджетных средств на финансирование мероприятий по воспроизводству лесных ресурсов. Для повышения эффективности лесного хозяйства предлагается всемерное развитие целлюлозно-бумажной промышленности.

Ученые Санкт-Петербургской государственной лесотехнической академии выступают за многообразие форм собственности на леса, дифференцированный подход при принятии политических решений в области леса.

Все эти варианты будут рассмотрены при обсуждении в Государственной Думе окончательной редакции Лесного кодекса Российской Федерации.