

Анатолий Петров

ЗАКОН НЕ ПИСАН

Коррупционные риски в сфере лесного законодательства создают условия для нелегальной заготовки и оборота древесины

Нелегальная заготовка леса и нелегальный оборот древесины являются одной из наиболее обсуждаемых проблем на глобальном уровне, на уровне федеральных и региональных властей Российской Федерации, в сообществе неправительственных организаций экологической направленности.

Негативные последствия нелегальной деятельности в лесном секторе очевидны, но так как эта деятельность является криминальной, осуществляемой на значительных территориях, масштабы экономических, экологических и социальных потерь от нелегального оборота древесины оцениваются лишь экспертным путем с большими расхождениями в их значениях.

В настоящее время по инициативе Российской Федерации на межправительственном уровне организован процесс, призванный противодействовать незаконным заготовкам древесины в мире, получивший название FLEG (Forest Law Enforcement and Governance), что в русском переводе означает «правоприменение и управление в лесном секторе».

Начало названному процессу было положено Международной министерской конференцией «Переговорный процесс стран Европы и Северной Азии», состоявшейся 22-25 ноября 2005 г. в Санкт-Петербурге.

Российская Федерация, выполняя Индикативный план действий, принятый на Министерской конференции, осуществляет целый комплекс мероприятий по противодействию нелегальной деятельности в лесном секторе.

Федеральным агентством лесного хозяйства подготовлен проект федерального закона «О государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов», который призван установить правовые основы государственной политики в сфере оборота круглых лесоматериалов, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях рационального неистощительного использования лесов, защиты прав и законных интересов граждан, экономических интересов Российской Федерации, а также в целях контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

Большую помощь в реализации плана оказывает программа «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе в странах Восточного направления Европейской политики добрососедства и России», финансируемая Евро-

пейским Союзом. Программа реализуется в Российской Федерации в 2009-2012 годах Всемирным Банком, Всемирным фондом дикой природы и Международным союзом охраны природы.

Одной из задач названной программы являлся анализ существующих правовых и нормативных актов в сфере лесных отношений на предмет их коррупционности, поскольку коррупция лежит в основе всех форм нелегальной деятельности и является «финансовой базой» теневой экономики во всех ее секторах и странах.

Лесной сектор при существующей системе экономических отношений предрасположен к коррупционной деятельности в силу следующих факторов:

1. Доступ к использованию лесов, основанный на распределении ресурсов между желающими получить права на их заготовку.

2. Многоцелевое использование лесов, при котором возможна оплата за использование одних ресурсов при потреблении других.

3. Доступ к использованию бюджетных средств на проведение лесохозяйственных мероприятий на лесных землях, не переданных в аренду, через отбор хозяйствующих субъектов.

4. Соединение в органах управления лесами в субъектах РФ распорядительных и контрольных функций.

Из всех названных выше факторов наиболее коррупционным является доступ к использованию лесов для заготовки древесины, так как Лесной кодекс и обеспечивающие его реализацию нормативные акты создали сложные бюрократические процедуры для получения прав на ведение лесозаготовок, не имеющие аналогов в зарубежной практике управления государственными лесами.

В существующей системе доступа к использованию лесов административные решения сопровождаются коррупционными рисками, обусловленными положениями Лесного кодекса и подзаконных актов, которые при определенных обстоятельствах превращают коррупционные факторы в злоупотребление властью с целью получения выгоды лицами, принимающими административные решения.

Коррупционные риски созданы:

1. Наличием преференций в процедурах аукционного отбора лесопользователей.

2. Безаукционным доступом к использованию лесов при реализации приоритетных инвестиционных проектов.

3. Неопределенностью в определениях «предмета аукциона» и «прав на заключение договоров», являющихся главными элементами аукционных процедур доступа к использованию лесов.

Проиллюстрируем, как названные коррупционные риски снижают лесной доход, поступающий в бюджетную систему, и создают условия для нелегальной заготовки древесины.

Преференции при отборе лесопользователей созданы статьями 80 (часть 8) и 78 (часть 2).

Действия этих преференций следующие.

Часть 7 статьи 80 утверждает: «Аукцион признается несостоявшимся в случае, если:

1) в аукционе участвовали менее чем два участника аукциона, 2) после троекратного объявления начальной цены предмета аукциона ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении приобрести предмет аукциона по его начальной цене».

Следующая часть 8 данной статьи уже делает исключение из вышеизложенных требований.

Текст части 8 следующий:

«В случае если аукцион признан несостоявшимся по причине, указанной в пункте 1 части 7 настоящей статьи, единственный участник аукциона не позднее чем через десять дней после проведения аукциона обязан заключить договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка, а орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, по решению которого проводился аукцион, не вправе отказаться от заключения с единственным участником аукциона соответствующего договора по начальной цене предмета аукциона». Таким образом, коррупционный интерес в действиях администрации, делающей все возможное для того, чтобы аукцион не состоялся, будет определяться разницей в рыночной и начальной ценах предмета аукциона. На эту же разницу снизится лесной доход, поступающий в бюджетную систему. Аналогичные возможности для принятия административных решений в коррупционных целях предоставляет статья 78.

Часть 1 данной статьи утверждает: «Договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона».

Но уже часть 2 этой же статьи делает возможным получить в аренду лесной участок на иных, более благоприятных для бизнеса условиях. Текст части 2 статьи 78 следующий: «В случае если договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не заключен в соответствии с частью 1 настоящей статьи, допускается проведение аукциона, по результатам которого заключается договор аренды такого лесного участка, предусматривающий начало срока внесения арендной платы по истечении первых пяти лет срока договора аренды лесного участка».

Коррупционные издержки административных решений с перенесением сроков внесения арендной платы очевидны, и их сумма поддается элементарному экономическому расчету.

Высокой степени коррупционный риск при доступе к использованию лесов установлен статьей 22 «Инвестиционная деятельность в области освоения лесных ресурсов». Согласно части 3 данной статьи постановление Правительства РФ № 419 от 30.06.07 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» создало исключительные условия для доступа арендаторов лесных участков к заготовке древесины при реализации приоритетных инвестиционных проектов через:

– безаукционный доступ к ресурсам,

– снижение платы за аренду лесного участка на 50% на период окупаемости проекта от суммы платы, рассчитанной по ставкам платы за единицу объема лесных

ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, утвержденным постановлением Правительства РФ № 310 от 22.05.07.

Таким образом, Постановление Правительства РФ № 419 от 30.06.07 по своей сути заменило аукционный доступ к использованию лесов конкурсным отбором без наличия открытых процедур проведения последнего, тем самым создав условия для принятия решений на основе коррупционных интересов.

На практике существующий коррупционный риск приводит к потере значительной суммы лесного дохода из-за непоступления арендной платы в бюджетную систему в течение неопределенно длительного времени, способствует монополизации лесных рынков крупными компаниями, ухудшает условия для развития малого бизнеса.

Условия для нелегальной деятельности при заготовке древесины создает коррупционный риск, обусловленный неопределенностью с понятием «предмет аукциона». Кодекс не содержит однозначного определения предмета аукциона, позволяющего на базе достоверной информации рассчитывать его начальную цену.

Часть 4 статьи 79 предмет аукциона сводит к информации «о местоположении лесных участков или лесных насаждений, о площади и границах лесных участков, об объеме подлежащих заготовке лесных ресурсов, об обременениях лесных участков, об ограничении использования лесов, о кадастровых номерах лесных участков, о видах и об установленных лесохозяйственным регламентом параметрах использования лесов».

Статьи 73 и 76 сужают изложенное выше в пункте 2 части 4 статьи 79 расширительное толкование предмета аукциона до следующих понятий;

а) статья 73 часть 2 устанавливает: «при использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке»;

б) в статье 73 часть 3 находим: «при использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка»;

в) статья 76 часть 2 утверждает: «минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяется как произведение ставки платы за единицу объема древесины и объема подлежащей заготовке древесины».

Как видно из приведенных текстов, однозначное толкование предмета аукциона дает только использование лесного участка без изъятия лесных ресурсов. В данном случае это будет площадь арендуемого участка. Без изъятия лесных ресурсов на условиях аренды осуществляются только:

– использование лесов для ведения охотничьего хозяйства,
– использование лесов для осуществления рекреационной деятельности.

Для всех других случаев, когда при аренде лесных участков изымаются лесные ресурсы, в первую очередь древесина, данный подход непригоден.

Вместо однозначного решения сторонами договора принимается вариант оценки ресурсов, создающий коррупционную выгоду обеим сторонам.

Практика заключения договоров аренды базируется на оценке запаса древесины на корню с применением нормативов, одним из которых является расчетная лесосека.

Общеизвестна точность подобной оценки, допускающая отклонение расчетных объемов от фактически заготовленной древесины в пределах 10%.

Таким образом, при заключении договора аренды создается возможность для принятия административного решения по установлению норматива заготовки древесины в качестве предмета аукциона для расчета арендной платы на уровне нижнего предела (-10%), что «выводит» фактический объем заготовки древесины сверх принятого норматива (+10%) в нелегальную деятельность (теневую экономику) и, соответственно, снижает поступление дохода в бюджетную систему из-за невнесения соответствующих налогов и арендной платы.

Сумма дохода, не поступающего государству, определяет потенциальную коррупционную емкость административных решений по назначению предмета аукциона при продаже прав как на заключение договора аренды лесного участка, так и на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.

Много неопределенностей при установлении арендной платы в договорах аренды лесных участков вносит «продажа прав». Вопрос стоит так: чем является окончательная цена предмета аукциона для потенциального арендатора лесного участка или покупателя лесного насаждения – платой за право на заключение договоров или платой за изымаемые лесные ресурсы или за площадь арендуемого участка.

По своей сути это должны быть разные виды платы – как по методам расчета, так и по порядку взимания в бюджетную систему. Плата за право заключения договоров должна быть разовым платежом, определяющим возможность доступа к использованию лесов в установленных договором целях.

Эта плата должна быть привязана к площади лесного участка с учетом его транспортной освоенности.

В свою очередь, арендная плата при изъятии ресурсов должна устанавливаться исключительно по фактическому объему изымаемых ресурсов, т.е. по объему заготовленной и учтенной древесины для договоров, где эта деятельность является их предметом.

Поскольку существуют разные методы обмера и учета древесины, этот вопрос должен найти обязательное отражение в условиях договоров аренды лесного участка и купли-продажи лесных насаждений. В основе аргументов за отказ от использования фактических объемов лесозаготовок в качестве базы для установления арендной платы лежит опасение органов государственной власти субъектов Российской Федерации потерять управление процессами освоения запланированных нормативных объемов лесопользования.

Для управления этими процессами должны быть задействованы другие антикоррупционные механизмы, основанные на введении в условия договоров штрафных санкций за неосвоение запланированных объемов пользования лесами, рассчитываемых исходя из суммы недополученных доходов в бюджетную систему.

Отождествление понятий «продажа прав на заключение договоров» и «продажа самих лесных ресурсов», включая древесину на корню, приводит к многочисленным судебным разбирательствам в субъектах Российской Федерации, когда ор-

ганы государственной власти, выступающие в статусе арендодателей, рассматривают установленную на аукционе цену предмета как арендную плату на весь период действия договора без учета как постоянно меняющихся условий заготовки древесины, так и различий в характеристиках лесного фонда. Именно этот фактор создает условия для появления большой суммы задолженности арендаторов лесных участков перед бюджетной системой при внесении арендной платы, рассчитанной по характеристикам лесных ресурсов и условиям их эксплуатации, далеким от действительности.

Принятие решений о размерах платы за использование лесов в условиях неопределенности подходов к ее установлению создает условия для коррупционных сделок, снижающих поступление лесного дохода в бюджетную систему.

В Лесной кодекс должно быть введено четкое однозначное определение предмета аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка и договора купли-продажи лесного насаждения. Таким предметом при аренде должна стать площадь земель лесного фонда для арендуемого участка как измеряемый и подлежащий контролю показатель.

Начальная цена предмета аукциона должна устанавливаться по специальной методике, утверждаемой Правительством Российской Федерации, на базе нормативов, отражающих настоящую и приведенную капитализированную стоимость лесных земель.

Цена предмета аукциона по продаже права на заключение договоров должна быть базой для установления разового платежа в пользу бюджета субъекта Российской Федерации.

В то же время базой для расчета арендной платы должны стать:

а) фактический объем заготовленной древесины по результатам ее обмера и учета,

б) ставки платы за кубометр заготовленной древесины, утвержденные органом государственной власти субъекта Российской Федерации (не ниже минимальных ставок платы за древесину).

Для того, чтобы освоение лесов проводилось в соответствии с проектом, в статью 72 необходимо ввести положение о принуждении арендатора лесного участка выполнять условия договора в части следования установленным в проекте освоения лесов нормативным объемам заготовки древесины по годам.

Исходя из опыта зарубежных стран нельзя решить проблему противодействия нелегальной деятельности в лесном секторе, только полагаясь на административные методы, усиливающие коррупционные риски, которые по нашим расчетам «уводят» ежегодно из бюджетной системы около 9-10 млрд рублей лесного дохода.

А.П.ПЕТРОВ, профессор, д.э.н.