

УДК 336.6

БРАЛЬНИН Андрей Владимирович, председатель комитета по бюджету и налогам Архангельского областного Собрания депутатов. Автор 5 научных публикаций

ПЛАСТИНИН Александр Викторович, доктор экономических наук, профессор, директор Института экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова, член-корреспондент РАН. Автор 80 научных публикаций

ФИНАНСОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ, СТИМУЛИРУЮЩИЕ СТРОИТЕЛЬСТВО ЛЕСНЫХ ДОРОГ

Статья посвящена актуальной в настоящее время проблеме, связанной с развитием лесной транспортной инфраструктуры, в частности строительством лесных дорог. В статье анализируются предлагаемые в настоящее время государством финансовые механизмы, стимулирующие строительство лесных дорог, и рассматриваются проблемы, связанные с их внедрением. Авторами предлагается механизм финансирования строительства лесной транспортной инфраструктуры с использованием дорожного фонда субъекта РФ на условиях государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, строительство лесных дорог, финансовые механизмы, транспортная инфраструктура, инвестиционная привлекательность региона.

По данным Федерального агентства лесного хозяйства на 01.01.2011 общая протяженность лесных дорог в Российской Федерации составляет 1,242 млн км, из них 59 тыс. км – дороги с твердым покрытием, 972 тыс. км – грунтовые и 220 тыс. км – зимники. Средняя протяженность лесных дорог на тысячу гектаров земель лесного фонда составляет 1,2 км.

По оценкам специалистов, потребность в строительстве лесных дорог, предназначенных для вывозки древесины, по всем субъектам РФ для полного использования допустимого объема заготовки древесины на арендованных лесных участках ежегодно составляет 1,1 тыс. км.

Средние затраты на строительство 1 км лесной дороги, предназначенной для вывозки древесины, составляют 3 млн р. Потребность в лесных дорогах постоянного действия на 1 млн м³ вывозимой древесины составляет 48,5 км, из них 14 км –

магистралей и 34,5 км – ветки. Таким образом, 1 км построенной магистрали позволит дополнительно вывезти из леса 71,4 тыс. м³ древесины.

Одним из главных вопросов при строительстве лесных дорог является вопрос финансирования.

В настоящее время Федеральным агентством лесного хозяйства РФ рассматриваются два основных варианта финансирования строительства лесных дорог. В первом варианте – путем выделения субсидий по государственным программам. Так, в рамках государственной программы «Развитие лесного хозяйства» предусмотрена подпрограмма «Обеспечение использования лесов государственного лесного реестра, государственного лесного контроля и надзора, государственного пожарного надзора в лесах». В соответствии с данной программой предусмотрено финансирование в 2012–2014 го-

дах проектирования и строительства 1100 км в год лесных дорог в субъектах Российской Федерации с интенсивным уровнем использования лесов в объеме 9,9 млрд р., или 3 млн р. на строительство 1 км дороги. При этом обязательным требованием к участникам программы является выделение субъектом Российской Федерации части средств на строительство лесных дорог из собственного бюджета. Построенная лесная дорога передается в собственность субъекта Российской Федерации, а земли лесного фонда, на которых она расположена, переводятся в земли промышленности и транспорта.

В данном случае возврат средств федерального бюджета будет осуществляться за счет пересчета арендной платы в связи с изменением разрядов такс. Недостатком данного варианта является большой объем работ, связанный с проектированием лесной дороги, экспертизами проекта, переводом земель из одной категории в другую.

В соответствии со вторым вариантом финансирование может осуществляться в виде субвенций для строительства объектов лесной инфраструктуры. Для этого в перечень объектов лесной инфраструктуры предлагается внести «лесные проезды», технические требования к которым установить ведомственным нормативным актом Рослесхоза. Предполагается разделить лесные проезды на три категории: лесные магистрали, лесные ветки и лесные усы. Средства федерального бюджета планируется выделять только на строительство лесных магистралей. Построенный лесной проезд будет являться собственностью субъекта Российской Федерации.

Преимуществом данного варианта является уход от терминологии Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...» и, соответственно, от требований Градостроительного кодекса Российской Федерации в части проектирования автомобильных дорог.

Для возврата средств федерального бюджета на строительство лесной транспортной инфраструктуры также необходимо внесение изменений в Постановление Правительства Российской Федерации № 310 в части установления дополнительного временного коэффициента (сроком на 10 лет) к размеру арендной платы. То есть в течение 10 лет помимо ежегодной арендной платы за лесной участок арендатор оплачивает десятую часть затраченных средств федерального бюджета на строительство объекта лесной транспортной инфраструктуры.

По данным вариантам специалистами Федерального государственного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства» была проанализирована возможность получения федеральным бюджетом необходимой суммы на ведение лесного хозяйства, включая средства на компенсацию затрат арендаторов и на строительство лесовозных магистралей за счет части арендной платы в виде ее минимального размера, отчисляемого в федеральный бюджет. Для этого был произведен расчет нескольких вариантов проекта ставок платы за древесину, отпускаемую на корню. В табл. 1 представле-

Таблица 1

СРЕДНИЙ МИНИМАЛЬНЫЙ РАЗМЕР СТАВОК АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ, р./м³

Регион	Действующий	Расчет 1*	Расчет 2**
Всего по Рослесхозу	33,53	46,02	104,06
Центральный	45,61	62,60	141,55
Северо-Западный	41,50	56,96	128,80
Южный	87,47	120,06	271,49
Приволжский	40,52	55,62	125,76
Уральский	53,23	73,06	165,21
Сибирский	21,92	30,08	68,03
Дальневосточный	29,57	40,59	91,79

Примечание: * – включает компенсацию затрат арендаторов по ведению лесного хозяйства; ** – включает компенсацию затрат арендаторов и затраты РФ по строительству магистралей.

ны средние по регионам и в целом по стране минимальные размеры платы в расчете на 1 м³ древесины по действующим ставкам по проекту ставок, которые предусматривают компенсацию затрат арендаторов по ведению лесного хозяйства (расчет 1), и по проекту ставок, которые предусматривают, кроме того, и компенсацию затрат Российской Федерации по строительству лесовозных магистралей (расчет 2).

Рассмотрим, как может измениться арендная плата при введении в действие ставок в соответствии с расчетом 1, когда ставки увеличиваются на 37 % по сравнению с действующими ставками, и по расчету 2, когда ставки увеличиваются в 3,1 раза. В соответствии с данными предложениями арендаторам придется заплатить за аренду дополнительно 3,2 млрд р. по расчету 1 и 18,4 млрд р. – по расчету 2. В случае выполнения арендаторами намеченного объема лесохозяйственных работ им вернут 2,2 млрд р. (расчет 1), а если еще государством будут построены дороги, то арендаторы в целом по стране получают от государства в качестве «возмещения» только 12,1 млрд р. Таким образом, чистый убыток арендаторов по расчету 1 составит 1 млрд р., а по расчету 2 – 6,3 млрд р.

На сегодняшний день не реализован ни один из вариантов. По информации Федерального агентства лесного хозяйства РФ, еще в 2011 году был подготовлен проект ФЦП «Развитие лесного хозяйства», в которой предусмотрено в 2012–2014 годах финансирование проектирования и строительства 1100 км в год лесных дорог в субъектах Российской Федерации с интенсивным уровнем использования лесов в объеме

финансирования 9,9 млрд р. Но в ходе согласования в министерствах и ведомствах Правительства РФ были получены отрицательные заключения на данный проект. В частности, Министерством финансов РФ было указано на недостаток средств в бюджете, а также убыточность лесного хозяйства, т. е. доходы, получаемые от лесных платежей в федеральный бюджет, уже сегодня не покрывают расходы на содержание отрасли. Но такое сравнение, на наш взгляд, не совсем корректно, поскольку при этом не учитываются налоговые и неналоговые платежи в бюджеты всех уровней от работы предприятий при заготовке древесины и дальнейшей переработке в конечную продукцию.

При этом предложенный вариант по повышению ставок арендной платы также не нашел поддержки и, в первую очередь, у бизнеса, работающего в лесу. Из *табл. 2* мы можем увидеть, какие потери понесет бизнес, в случае принятия такого решения.

Нами же предлагается иной подход в решении данной проблемы. Основной вопрос, связанный с финансированием строительства лесных дорог, предлагается решить при помощи использования дорожного фонда.

В соответствии с Федеральным законом от 06.04.2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ регионы создают дорожные фонды субъектов РФ². Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации утверждается законом субъекта о бюджете на очередной финансовый год (очередной

Таблица 2

ПОСЛЕДСТВИЯ ВВЕДЕНИЯ СТАВОК В ЦЕЛОМ ПО РФ

Показатели	Вариант 1	Вариант 2
Допустимый объем заготовки, млн м ³	170	170
Средний размер арендной платы 2008, р./м ³	51,5	51,5
Коэффициент роста средней ставки	1,37	3,1
Ожидаемый средний размер арендной платы, р./м ³	70,6	159,7
Ожидаемое увеличение арендной платы, млрд р.	3,2	18,4
Будет возвращено арендаторам, млрд р.	2,2	12,1
Убыток арендаторов, млрд р.	1,0	6,3

финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации, установленных законом субъекта Российской Федерации, от:

- подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации;

- транспортного налога;

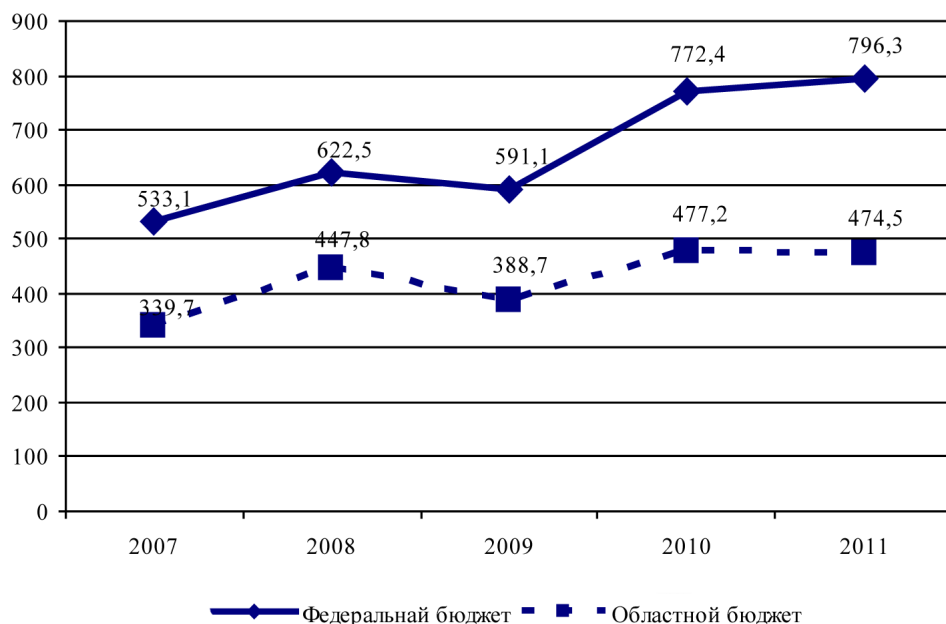
- иных поступлений, утвержденных законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Одним из иных поступлений в региональный дорожный фонд, по нашему мнению, могла бы стать плата за использование лесов, зачисляемая в федеральный и региональные бюджеты. В порядке использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ предлагается средства в объеме перечисленных за использование лесов направить на строительство лесных дорог. Таким образом, у региона появляется постоянный источник для решения данного вопроса.

Рассмотрим данное предложение на примере Архангельской области. Областным законом Архангельской области от 24.10.2011 г. № 350-25-ОЗ «О Дорожном фонде Архангельской области» с оздан региональный дорожный фонд, в который предлагается внести изменения в части определения видов дохода и добавить пункт – плату за использование лесов.

Оценим динамику поступлений в бюджетную систему доходов от использования лесов в Архангельской области и прогноз до 2018 года. Данные представлены на *рисунке* и в *табл. 3*.



Динамика поступления платы за использование лесов в бюджетную систему РФ за период 2007–2011 годов, млн р.

Таблица 3

**ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ
В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ДАННЫМ ЛЕСНОГО ПЛАНА, млн р.**

Виды использования лесов	2011 год	2014 год	2018 год
Заготовка древесины, в т.ч.	890	1 085	1 530
федеральный бюджет	652	794	1 120
бюджет Архангельской области	238	291	410
Осуществление рекреационной деятельности	4	7	13
Выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых	35	44	57
Строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов	13	22	26
Другие виды использования	2	1	2
ВСЕГО	944	1 159	1 628

По данным Лесного плана Архангельской области³, который был разработан в соответствии со Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года⁴, прогнозируемые доходы от использования лесов в Архангельской области возрастут с 1,2 млрд р. в 2010 году до 1,6 млрд р. к 2018 году. Традиционно большую часть доходов составляет плата за использование лесов для заготовки древесины (порядка 94 % в 2018 году).

Строительство лесных дорог будет осуществляться на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП). Степень участия государства и бизнеса в ГЧП была определена по результатам анкетирования, которое проводилось Институтом экономики Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова в рамках ежегодного международного Лесного форума в г. Архангельске 13 апреля 2012 года. В анкетировании приняли участие представители государственных структур (Федерального агентства лесного хозяйства РФ, министерства природных ресур-

сов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, архангельского областного Собрания депутатов, ГКУ Архангельской области «Дорожное агентство “Архангельскавтодор”»), а также крупных лесопромышленных холдингов Архангельской области (ООО «УК”Соломбалалес”), ОАО «Архангельский ЦБК», группы «Илим») и руководители малых и средних лесопромышленных предприятий региона.

В соответствии с итогами и выводами анкетирования, строительство лесных дорог будет осуществляться на условиях ГЧП, при которых доля участия государства и бизнеса составит по 50 %.

Составляющую государства примем за 25 % от доходов от использования лесов, поступающих в федеральный и региональные бюджеты. Таким образом, объем финансирования строительства лесных дорог составит к 2018 году 814 млн р., из них 407 млн р. – средства государства и 407 млн р. – инвестиции бизнеса (табл. 4).

Таблица 4

ОБЪЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ДОРОГ В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ, млн р.

Участники ГЧП	2011 год	2014 год	2018 год
Государство	236,0	290,0	407,0
Бизнес	236,0	290,0	407,0
Всего	472,0	580,0	814,0

Далее оценим потребность в ежегодном строительстве лесных дорог в Архангельской области. В соответствии с Лесным планом ежегодно в регионе необходимо строить 761 км лесовозных дорог, 160 км из них – магистрали.

Согласимся с мнением Федерального агентства лесного хозяйства, в соответствии с которым государство принимает участие на условиях ГЧП в строительстве магистралей. Ветки и усы должны полностью строиться за счет средств бизнеса.

Таким образом, ежегодно в Архангельской области должно быть построено на условиях ГЧП 160 км лесных дорог. При этом субъект строит свою часть дороги и финансируется из бюджета, а остальное строит бизнес. Как уже отмечалось ранее, средняя стоимость строительства 1 км лесной дороги в РФ составляет 3 млн р. Ежегодно при строительстве 160 км лесных дорог потребуется сумма в размере 480 млн р., что сопоставимо с объемами финансирования из дорожного фонда и средствами бизнеса на условиях ГЧП по 50 %. Рост расходов на строительство 1 км дороги будет компенсироваться ростом объемов дорожного фонда за счет увеличения доходов от использования лесов в Архангельской области.

Реализация данного финансового механизма возможна при условии внесения изменений в ряд законодательных и нормативных актов:

1. Необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс РФ, областной закон Архангельской области «О Дорожном фонде Архангельской области» и Порядок использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ, в

которых предусмотреть возможность направлять средства дорожного фонда не только на дороги общего пользования, но и лесные дороги.

2. Разработать в субъектах Российской Федерации предложения по формированию оптимальной сети лесных автомобильных дорог, в т. ч. общего пользования, с учетом уже действующих лесозаготовительных и лесоперерабатывающих предприятий, а также перспектив развития лесного комплекса региона.

3. Включить в схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации, для которых лесопромышленное производство является одним из приоритетных направлений социально-экономического развития, предложения по формированию сети лесных автомобильных дорог региона.

4. Решить вопрос об обеспечении на конкурсной основе содержания лесовозных автомобильных дорог общего пользования за счет средств бюджетов заинтересованных муниципальных образований и средств лесопользователей.

5. Организовать учет лесных автомобильных дорог их владельцами с представлением соответствующих сведений в федеральный орган по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере дорожного хозяйства для включения их в единый государственный реестр автомобильных дорог.

Развитие лесной инфраструктуры должно привести к формированию оптимальной сети постоянно действующих лесозаготовительных дорог, что в свою очередь повысит инвестиционную привлекательность регионов.

Примечания

¹Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.

²О дорожном фонде Архангельской области: областной закон Архангельской области от 24 окт. 2011 г. № 350-25-ОЗ: принят Архангельским обл. собр. депутатов 19 окт. 2011 г. URL: <http://www.ador.ru/data/files/docs/fond-1.pdf>.

³Об утверждении Лесного плана Архангельской области: указ губернатора Архангельской области от 20 дек. 2011 г. № 175-у. URL: <http://www.dvinaland.ru/laws/ukaz.php>.

⁴Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.: приказ Минпромторга РФ от 31 окт. 2008 г. № 248; Минсельхоза РФ от 31 окт. 2008 г. № 482. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=99108>.

Bralnin Andrey Vladimirovich

Arkhangelsk Regional Assembly of Deputies,
Committee for Budget and Taxes

Plastinin Alexander Victorovich

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Economics and Management;
Russian Academy of Natural Sciences

FINANCIAL MECHANISMS STIMULATING CONSTRUCTION OF FOREST ROADS

The article is devoted to a topical issue of development of timber transport infrastructure and construction of forest roads in particular. The article analyzes current government financial mechanisms stimulating construction of forest roads and deals with the problems arising under their implementation. The authors propose an arrangement for financing the construction of timber transport infrastructure using the regional road fund under the public-private partnership.

Key words: *public-private partnership, construction of forest roads, financial mechanisms, transport infrastructure, investment attractiveness of the region.*

Контактная информация:

Бральнин Андрей Владимирович

e-mail: bralnin@aosd.ru

Пластинин Александр Викторович

e-mail: a.plastinin@narfu.ru

Рецензент – *Сметанин А.В.*, доктор экономических наук, профессор кафедры философии, истории и права, заместитель директора Архангельского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации