

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

*Д.В. Крылова, С.М. Плаксин*

**ОЦЕНКА ИЗДЕРЖЕК ПОЛУЧЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
УСЛУГ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ОТКРЫТИЯ  
ПРЕДПРИЯТИЯ ЛЕСНОЙ  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

Препринт WP8/2011/09

Серия WP8

Государственное  
и муниципальное управление

Москва  
2011

УДК 35.072.8  
ББК 65.34-86  
К 85

Редакторы серии WP8  
«Государственное и муниципальное управление»  
*А.Г. Барабашев, А.В. Клименко*

К 85 **Крылова, Д. В.** Оценка издержек получения государственных и муниципальных услуг, необходимых для открытия предприятия лесной промышленности : препринт WP8/2011/09 [Текст] / Д. В. Крылова, С. М. Плаксин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 40 с. – 200 экз.

В работе дается оценка полных реальных временных и материальных затрат получения государственных и муниципальных услуг, необходимых для открытия предприятия лесной промышленности. В исследовании учитывается весь комплекс затрат, связанных с обращениями в государственные и муниципальные органы и обусловленные ими обращения в подведомственные, аффилированные или иные организации.

Для интересующихся вопросами государственного управления и проблемами количественной оценки регуляторного влияния государства на бизнес.

УДК 35.072.8  
ББК 65.34-86

*Крылова Д.В.* – президент Межрегионального общественного фонда «Деловая перспектива», преподаватель общеуниверситетской кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ.

*Плаксин С.М.* – к.э.н., сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти ИГМУ НИУ ВШЭ.

**Препринты Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Крылова Д. В., 2011  
© Плаксин С. М., 2011  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2011

## Содержание

1. Характеристики исследования.....	4
2. Порядок получения государственных и муниципальных услуг .....	6
3. Перечень выявленных проблем и предложения по их решению .....	20
4. Профиль регулирования государственной услуги.....	34

# 1. Характеристики исследования

**Цель исследования:** оценка издержек в отдельных регионах.

**Метод исследования:** глубинные интервью с представителями отрасли.

**«Типовая траектория получения услуги» / «Типовой объект наблюдения»**

Анализ структуры предприятий, работающих в сфере лесной промышленности, показывает, что функции лесозаготовки и лесопереработки часто сочетаются в одном предприятии – лесозаготовители часто имеют собственные небольшие предприятия по лесопилению, но лесозаготовка является их основной деятельностью.

Одни предприятия занимаются только лесозаготовкой, продавая заготовленную древесину предприятиям-переработчикам. Другие предприятия не имеют в аренде лесных участков и осуществляют деятельность по переработке на основе закупаемого сырья. Третьи предприятия, занимаясь преимущественно переработкой древесины, имеют собственную сырьевую базу для ведения деятельности.

В рамках исследования проведен анализ государственных услуг и издержек предприятий отдельно для лесозаготовительной деятельности и для лесопереработки.

В качестве «типового объекта наблюдения» для анализа издержек на получение государственных услуг в сфере лесозаготовки взяты предприятия:

- со средней численностью работников 30–50 человек (именно такие лесозаготовители являются наиболее массовыми);
- с расчетной лесосекой около 50 тыс. куб. м в год;
- с площадью лесного участка 15–25 тыс. га, получаемого в аренду по результатам аукциона.

В качестве «типового объекта наблюдения» для анализа издержек на получение государственных услуг в сфере лесопереработки взяты предприятия:

- с численностью работников 20–30 человек;
- осуществляющие преимущественно механическую обработку древесины.

В соответствии с лесным законодательством основные полномочия в сфере регулирования лесных отношений находятся на федеральном уровне.

Субъекты РФ в основном реализуют часть переданных им полномочий в области лесных отношений.

В этой связи перечень государственных услуг, предоставляемых во всех субъектах РФ, является единым, а на региональном уровне устанавливаются только особенности их предоставления с учетом федерального регулирования (сроки, документы, процедуры).

В ходе данного исследования были выявлены региональные особенности предоставления услуг лесозаготовителям и уточнен перечень государственных услуг, получаемых лесозаготовителями.

Так, в сфере лесозаготовки выявлен следующий комплекс услуг при осуществлении деятельности предприятий, относящихся к типовому объекту наблюдения:

- предоставление в аренду лесного участка;
- разработка проекта освоения лесов;
- государственная экспертиза проекта освоения лесов;
- проведение таксации лесов;
- подача лесной декларации;
- проведение лесовосстановительных работ;
- проведение санитарно-оздоровительных мероприятий;
- соблюдение пожарных требований;
- контроль за лесопользованием.

Для отдельных лесозаготовителей могут быть необходимы следующие государственные услуги:

- сертификация продукции;
- метрологический контроль;
- контроль автомобильных перевозок грузов;
- контроль железнодорожных перевозок грузов;
- контроль за размещением опасных отходов;
- контроль внешнеэкономической деятельности.

Однако данные услуги, как правило, нетипичны.

В сфере лесопереработки выявлен следующий комплекс услуг, с которыми предприятиям приходится сталкиваться при осуществлении деятельности:

- проведение санитарно-оздоровительных мероприятий;
- регистрация опасных производственных объектов;
- соблюдение пожарных требований.

Для отдельных предприятий в сфере лесопереработки могут быть необходимы следующие государственные услуги:

- сертификация продукции;
  - выдача разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств;
  - контроль в области обращения с отходами;
  - выдача карантинных сертификатов;
  - контроль автомобильных перевозок грузов;
  - контроль железнодорожных перевозок грузов.
- Однако данные услуги, как правило, также нетипичны.

### **Региональный разрез исследования**

В качестве исследуемых регионов выбраны 5 из 35 лесных регионов, представляющие различные федеральные округа Российской Федерации:

- Тверская область – Центральный федеральный округ;
- Вологодская область – Северо-Западный федеральный округ;
- Кировская область – Приволжский федеральный округ;
- Челябинская область – Уральский федеральный округ;
- Красноярский край – Сибирский федеральный округ.

## **2. Порядок получения государственных и муниципальных услуг**

Актуальность анализа региональных особенностей предоставления государственных услуг в сфере лесозаготовки и лесопереработки обусловлена тем, что со вступлением в силу новой редакции Лесного кодекса РФ в 2007 г. часть полномочий Российской Федерации передана на региональный уровень.

Применительно к лесозаготовительной деятельности и лесопереработке это касается следующих полномочий:

- предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов;
- проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- организация использования лесов, их охраны (в том числе мер пожарной безопасности), защиты, воспроизводства на землях лесного фонда;

– ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;

– осуществление на землях лесного фонда государственного лесного контроля и надзора, государственного пожарного надзора.

Таким образом, субъекты РФ получили целый комплекс полномочий в сфере лесного хозяйства, непосредственно влияющих на деятельность лесозаготовителей (данную категорию предпринимателей также можно назвать лесопользователи) и лесопереработчиков.

Во всех исследуемых регионах созданы специальные органы исполнительной власти по вопросам управления лесным хозяйством:

– Тверская область – Департамент лесного комплекса Тверской области;

– Вологодская область – Департамент лесного комплекса Вологодской области;

– Кировская область – Департамент лесного хозяйства Кировской области;

– Челябинская область – Главное управление лесами Челябинской области;

– Красноярский край – Агентство лесной отрасли Красноярского края.

Вместе с тем ситуация с нормативным правовым регулированием порядка осуществления исследуемых государственных услуг в данных регионах различается.

В основном порядок оказания рассматриваемых государственных услуг урегулирован на федеральном уровне, в Лесном кодексе РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами Минсельхоза РФ, Минприроды РФ, иными нормативными правовыми актами. В них содержится информация о получателях государственных услуг, сроках предоставления услуг, требуемых документах и пр.

Однако на федеральном уровне субъектам РФ не запрещено принимать собственные нормативные акты, конкретизирующие общий порядок, в том числе административные регламенты исполнения государственных функций.

В качестве примера лучшей практики регионального регулирования лесных отношений можно привести Вологодскую область. Ко времени передачи полномочий в сфере управления лесным хозяйством в регионе

приняты все основные административные регламенты исполнения государственных функций в данной сфере:

- по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- предоставлению в аренду лесных участков;
- приему лесных деклараций;
- приему отчета об охране и защите лесов и др.

Принятые административные регламенты содержат требования к порядку исполнения государственной функции, сроки исполнения, перечень необходимых документов, требования к местам исполнения функций. Прописаны все административные процедуры, определен порядок осуществления контроля за исполнением государственной функции.

В остальных исследуемых регионах процедуры предоставления государственных услуг регламентированы лишь частично. При этом порядок исполнения функций по приему лесных деклараций, а также отчетов об охране и защите лесов урегулирован только в Вологодской области. Во всех остальных регионах эти процедуры осуществляются только на основе положений федерального законодательства.

Примером худшей практики регулирования лесных отношений являются Челябинская и Кировская области, в которых принято лишь 1–2 нормативных документа, определяющих порядок осуществления основных полномочий в сфере лесопользования в регионе.

## ***2.1. Государственные услуги в сфере лесозаготовки***

### **Предоставление в аренду лесного участка**

В настоящее время передача лесных участков, находящихся в государственной собственности, в аренду для целей освоения осуществляется исключительно на основании аукциона. Процедура проведения аукциона, закрепленная гл. 8 Лесного кодекса, предполагает установление организатором аукциона начальной минимальной цены. По результатам аукциона с победителем заключается договор аренды лесного участка. Договор аренды лесного участка подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Предоставление в аренду лесного участка является комплексной государственной услугой и предполагает обращение хозяйствующего субъек-



екта в различные организации, необходимые для конечного результата взаимодействия с государством – получения в аренду лесного участка.

При этом обращению зачастую сопутствует необходимость предоставления документов, получаемых в иных органах власти. Предоставление данной государственной услуги характеризуется следующей последовательностью действий субъекта предпринимательской деятельности:

- обращение к организатору аукциона с заявкой о намерении участвовать в аукционе;
- получение в органе регистрации выписки из ЕГРЮЛ (выписка прилагается к заявке об участии в аукционе);
- заключение договора аренды лесного участка (в случае победы на аукционе);
- государственная регистрация договора аренды лесного участка.

На федеральном уровне определены сроки исполнения каждого действия, включенного в данную государственную услугу:

- обращение к организатору аукциона с заявкой – не позднее 14 дней до проведения аукциона;
- получение выписки из ЕГРЮЛ – 5 дней;
- заключение договора аренды лесного участка – 10 дней;
- государственная регистрация договора аренды – 1 месяц.

Получение данного комплекса государственных услуг не требует обращения к подведомственным или аффилированным с государственными органами посредникам.

В соответствии с Лесным кодексом РФ полномочиями по предоставлению лесных участков в аренду обладают органы управления лесами субъектов РФ.

Результатом оказания услуги является заключение с победителем аукциона договора аренды лесного участка.

Принцип «одного окна» при оказании данной государственной услуги не действует ни в одном регионе. Для участия в аукционе требуется представление документов, получаемых в других организациях (выписка из ЕГРЮЛ). Кроме того, договор аренды после заключения подлежит регистрации в управлении Росреестра по субъекту РФ.

Процедура оказания государственной услуги по предоставлению в аренду лесного участка урегулирована Лесным кодексом РФ. Глава 8 определяет порядок проведения аукциона, а гл. 6 – порядок заключения договора аренды. Кроме того, приказом Минсельхоза РФ от 12.02.2010

№ 48 утверждены порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора аренды лесного участка.

В ряде исследуемых регионов приняты региональные нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения аукционов и заключения договора аренды. Соответствующее регулирование существует в Вологодской, Тверской областях и Красноярском крае. Нормативные правовые акты принимаются в виде административного регламента выполнения функции (Вологодская область) либо в виде нормативного акта органа исполнительной власти (Тверская область и Красноярский край). В Кировской и Челябинской областях специальное регулирование, касающееся порядка предоставления в аренду лесных участков, отсутствует.

В соответствии с лесным законодательством принятие решения о перечне конкретных лесных участков, предоставляемых в аренду, принадлежит органу управления лесным хозяйством региона. Право хозяйствующего субъекта выбирать лесной участок, который он хочет получить в аренду для ведения деятельности, не предусмотрено.

Вместе с тем в Тверской области существует практика, когда Департамент лесного комплекса Тверской области по просьбе арендатора выставляет на аукцион желаемый лесной участок. Однако данная процедура взаимодействия хозяйствующего субъекта и органа управления лесным хозяйством нормативно не закреплена, и фактически принятие решения остается на усмотрение государственного органа.

В остальных субъектах РФ, в которых проводилось исследование, такой практики не зафиксировано, однако можно предположить, что она возможна только по усмотрению государственного органа.

Сроки оказания государственной услуги по предоставлению в аренду лесного участка установлены в Лесном кодексе РФ и включают:

- 1) публикацию извещения о проведении аукциона – 60 дней до аукциона;
  - 2) заключение договора аренды – 10 дней после аукциона.
- Итого – 70 дней.

Для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в собственности субъекта Российской Федерации, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются, соответственно, правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, ежегодно ставки платы корректируются.

На практике размер ставки платы зависит от трех основных параметров:

- порода древесины;
- качество древесины;
- расстояние вывозки.

Кроме того, в размер платы по договору аренды может включаться или не включаться плата за проведение лесохозяйственных работ. Для типового объекта наблюдения (расчетная лесосека – 50 тыс. куб. м в год и площадь 25 тыс. га) были зафиксированы следующие варианты ставки арендной платы, закрепленной в договоре аренды по результатам аукциона:

- Красноярский край – 3 млн рублей в год;
- Челябинская и Вологодская области – 7 млн рублей.

В Кировской и Тверской областях размер арендной платы был средним – 5 млн рублей в год.

Срок, на который лесные участки предоставляются в аренду, определяет орган управления лесами. Но он не должен выходить за рамки ограничений, установленных Лесным кодексом РФ. Так, лесной участок не может быть предоставлен в аренду на срок менее 10 и более 49 лет.

На меньший срок возможно получение права вести заготовительную деятельность в случае осуществления вырубki для государственных и муниципальных нужд, а исключительные случаи заготовки древесины для государственных и муниципальных нужд устанавливаются региональным законодательством.

Процедура участия в аукционе на право заключения договора аренды и дальнейшее заключение договора аренды являются бесплатными. Предприятие оплачивает только расходы, связанные с получением выписки из ЕГРЮЛ и государственную пошлину за регистрацию сделки с недвижимым имуществом. Соответствующие процедуры не оцениваются респондентами как сложные.

Предельный срок оказания подуслуги по регистрации договора аренды – 1 месяц. Затраты на регистрацию договора аренды также определены на федеральном уровне в Налоговом кодексе РФ и составляют 15 тыс. рублей.

### **Разработка проекта освоения лесов**

В соответствии со ст. 88 Лесного кодекса РФ лица, которым лесные участки предоставлены в аренду, составляют проект освоения лесов. При

этом срок его составления ни федеральным, ни региональным законодательством не урегулирован. Приказом Минсельхоза РФ от 08.02.2010 N 32 утвержден состав проекта освоения лесов и порядок его разработки.

Невыполнение проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договора аренды лесного участка, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком.

Проект освоения лесов включает в себя ряд сведений, которые лесозаготовитель не может получить самостоятельно. Это, например:

- таксационная характеристика лесных насаждений на лесном участке;
- сведения о наличии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев;
- ведомость лесотаксационных выделов;
- другая информация.

Поэтому лесозаготовитель вынужден обращаться к услугам сторонних организаций.

Наиболее крупными организациями, оказывающими услуги по разработке проекта освоения лесов, в исследуемых регионах являются:

- в Красноярском крае – Филиал ФГУП «Рослесинфорг», «Востсиблеспроект», ОАО «ВостсибНИИгипрозем»;
- в Вологодской области – ФГУП «Северный филиал государственной инвентаризации лесов», Проектно-изыскательский институт «Промлеспроект», «Северостроительное предприятие»;
- в Кировской области – ООО «Вятлеспроект», ООО НТЦ «Киров-Леспроект», ООО «ЛесГИСсервис», ОАО «Кировгипрозем», ООО «Лесной проект»;
- в Тверской области – «Тверская лесостроительная экспедиция»;
- в Челябинской области – филиал ФГУП «Рослесинфорг».

Законодательством не установлено, что арендатор в обязательном порядке должен обращаться в специализированные организации для разработки проекта освоения лесов. В этой связи сроки предоставления данной услуги, а также порядок ее оплаты устанавливаются на договорной основе.

Срок изготовления проекта освоения лесов зависит от актуальности картографической, лесостроительной документации, имеющейся в распоряжении организации, а также от особенностей самого лесного участка (наличия в нем защитных лесов, водоемов, поврежденных деревьев и

пр.). В результате срок изготовления проекта освоения лесов во всех регионах колеблется от 2 до 6 месяцев.

### **Государственная экспертиза проекта освоения лесов**

В соответствии со ст. 89 Лесного кодекса РФ проект освоения лесов подлежит государственной экспертизе. Государственная экспертиза проектов освоения лесов проводится уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Приказом Минприроды РФ от 14.05.2007 N 125 утвержден Порядок государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов.

На федеральном уровне определены все основные положения, касающиеся предоставления данной государственной услуги: сроки ее предоставления, стоимость (оказывается бесплатно), предоставляемые документы. Однако в ряде исследуемых регионов (например, в Вологодской области) приняты региональные нормативные правовые акты, регулирующие процедуру оказания данной услуги.

Реальные сроки оказания услуги государственной экспертизы проекта освоения лесов во всех исследуемых регионах одинаковые. Экспертиза проекта освоения лесов проводится в срок до 30 дней с даты поступления материалов. Срок проведения экспертизы может быть продлен в зависимости от содержания проекта освоения лесов, но не более чем на 10 дней.

В ряде исследуемых регионов респондентами отмечается, что существует практика неформальных платежей за «исправление ошибок», выявленных в ходе государственной экспертизы. Такая практика существует в Тверской области, где размер неформальных платежей составляет 30–50 тыс. рублей.

Кроме того, в исследуемых регионах существует различная практика получения положительного заключения государственной экспертизы. В Челябинской области только 40% проектов, поданных на экспертизу, получают сразу положительное заключение. В остальных исследуемых регионах данный процент существенно выше (более 90%).

### **Проведение таксации лесов**

В соответствии со ст. 68 Лесного кодекса РФ таксация лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов) является одним из мероприятий лесоустройства.

В исследуемых регионах с таксацией арендаторы лесных участков сталкиваются при необходимости:

- выявления реальных запасов древесины на лесном участке, предоставленном в аренду;
- внесения изменений в договор аренды с целью корректировки арендных площадей (проводится в случае, если реальные запасы древесины меньше, чем было предусмотрено в аукционной документации).

После проведения работ по таксации арендатор обращается в орган управления лесным хозяйством для корректировки договора аренды.

Информация о таксационных характеристиках лесных участков указывается органом управления лесным хозяйством в извещении о проведении аукциона – о местоположении лесных насаждений на участке, о площади и границах лесных участков, об объеме подлежащих заготовке лесных ресурсов.

Данная информация берется организатором аукциона из сведений, полученных при проведении последней таксации. В исследуемых регионах степень достоверности таксационных характеристик лесных участков, выставляемых на аукцион, разная. Наиболее актуальна таксация в Вологодской области. Вместе с тем даже в этом регионе таксационная документация может быть неточной, так как постоянно случаются ветровалы и пожары. Кроме того, таксационная информация является неточной в тех регионах, в которых развито незаконное лесопользование («черные лесорубы»). К таким регионам относится в большей степени Челябинская область.

Таксация даже в Тверской области зачастую неактуальна. Однако ввиду ее дороговизны во многих случаях осуществляется арендатором самостоятельно (нанимается в штат человек).

Для Красноярского края выполнение таксации представляется довольно актуальным, поскольку имеющаяся информация о таксационных характеристиках лесов достаточно старая. Кроме того, в крае практикуется внесение изменений в договор аренды в части корректировки арендных платежей после проведения таксации, что прямо предусмотрено Лесным кодексом, но на практике не во всех регионах исполняется.

Проведение таксации в Челябинской области не гарантирует арендатору внесения изменений в договор аренды и корректировку арендных платежей. Во всех остальных исследуемых регионах предусмотрена такая практика корректировки арендных платежей в случае выявления на

лесном участке меньшего объема лесных ресурсов, чем это было предусмотрено в аукционной документации, но не все арендаторы могут беспрепятственно ею воспользоваться.

### **Подача лесной декларации**

Лесной кодекс РФ определяет лесную декларацию как заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов.

Приказом Минсельхоза РФ от 08.12.2008 N 529 утверждена форма лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи.

Лесная декларация подается ежегодно лицами, которым лесные участки предоставлены на праве аренды, в орган государственной власти не менее чем за 10 дней до начала предполагаемого срока пользования.

Лесная декларация должна содержать сведения обо всех видах использования лесов, предусмотренных договором аренды, проектом освоения лесов на переданном в пользование лесном участке на декларируемый год.

Декларация может подаваться как на каждую делянку, так и на всю расчетную лесосеку. Лесничество проверяет и сверяет ее с проектом освоения лесов.

В исследуемых регионах респонденты отмечают частые несовпадения территорий лесных участков по границам квартала из-за неточной привязки на местности к квартальным столбам в картах-планшетах при лесоустроительных работах (Вологодская область, Кировская область). В результате арендатор вынужден за свой счет обращаться в лесоустроительные компании для исправления ошибок. В противном случае поданная лесная декларация может быть не принята органом управления лесами, а в случае заготовки леса на несовпадающих территориях арендатору может быть инкриминирована незаконная рубка леса.

Заполнение лесной декларации производится арендаторами самостоятельно. В некоторых регионах (Красноярский край) существуют специализированные фирмы, оказывающие услуги по заполнению деклараций. Размер платы за заполнение небольшой – до 10 тыс. рублей.

В Тверской области распространена практика уплаты неформальных платежей в размере 30–50 тыс. рублей для обеспечения лояльности при прохождении данной процедуры. Платится такая сумма через аффилированные структуры.

Срок подачи лесной декларации установлен на федеральном уровне – 10 дней до фактического начала лесопользования. На практике в регионах декларация предоставляется раньше – за 1 месяц.

## **Проведение лесовосстановительных работ**

На лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, лесовосстановление осуществляется арендаторами этих лесных участков.

Приказом Минприроды РФ от 16.07.2007 N 183 утверждены Правила лесовосстановления.

Лесовосстановление осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов. Естественное восстановление лесов осуществляется за счет мер содействия лесовосстановлению: путем сохранения подроста лесных древесных пород при проведении рубок. Искусственное восстановление осуществляется путем создания лесных культур: посадки семян, саженцев, черенков или посева семян лесных растений. Комбинированное восстановление лесов осуществляется за счет сочетания естественного и искусственного лесовосстановления.

Конкретные мероприятия по лесовосстановлению прописываются в проекте освоения лесов. По результатам выполнения работ арендатором лесного участка составляется три вида отчетов:

- 1) отчет об использовании лесов;
- 2) отчет об охране и защите лесов;
- 3) отчет о воспроизводстве лесов и лесоразведении.

Отчеты подаются ежеквартально. Лесовосстановительные работы проводятся фактически постоянно.

Результатом оказания услуги является принятие органом управления лесным хозяйством отчетов.

В исследуемых регионах эксперты выделяют две группы затрат в данной сфере:

- затраты на подготовку отчетов;
- затраты на проведение лесовосстановительных работ.

## **Проведение санитарно-оздоровительных мероприятий**

В рамках санитарно-оздоровительных мероприятий осуществляются:

- мероприятия по охране труда;
- разработка программы производственного контроля;
- прививание работников от клещевого энцефалита и гриппа.

Данные мероприятия проводятся ежегодно и, по оценкам экспертов, не являются затратными. Затраты в основном связаны с прививанием



работников и составляют 2–3 тыс. рублей в год (в зависимости от числа работников).

В целом эксперты положительно оценивают данные мероприятия и считают их полезными в производственной деятельности.

### **Соблюдение пожарных требований**

В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются:

1) противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов;

2) создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарные техника и оборудование, пожарное снаряжение и другие), содержание этих систем, средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности.

Конкретные противопожарные мероприятия указываются в проекте освоения лесов на каждый год – противопожарные разрывы, количество пожарных машин, бочек с песком, минеральных полос, аншлагов (плакатов с противопожарной информацией для населения), устройства водоемов (в низинах с ручьями).

В исследуемых регионах содержание противопожарных мероприятий фактически одинаково, поскольку оно основано на требованиях федерального законодательства.

Вместе с тем ряд экспертов (Кировская область) отмечают необходимость предприятий нести существенные затраты при условии надлежащего выполнения всех требований. Так, Постановлением Правительства РФ от 30.06.2007 N 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» предусмотрена обязанность арендаторов иметь пожарную технику, транспортные и другие средства и направлять их на тушение пожаров. Поскольку нормативно не определено, какая именно пожарная техника должна быть у арендатора, органы управления лесами по собственному усмотрению могут обязать арендатора небольшого лесного участка приобрести пожарную машину, что делает экономически нецелесообразным ведение им деятельности по лесозаготовке.

## **Контроль за лесопользованием**

Контроль за лесопользованием осуществляется в рамках мероприятий по лесному контролю, осуществляемых органами управления лесами субъектов РФ. Со вступлением в силу новой редакции Лесного кодекса РФ в 2007 г. осуществление этих полномочий передано на региональный уровень.

При осуществлении контроля за лесопользованием осуществляется проверка соблюдения:

- требований законодательства, устанавливающего правила рубок; прежде всего проверяется соблюдение приказа Минприроды РФ от 16.07.2007 N 184, которым утверждены Правила заготовки древесины;
- проекта освоения лесов, в котором устанавливаются правила ведения лесозаготовительной деятельности на конкретном лесном участке;
- лесной декларации, в которой указываются объемы и места заготовки древесины на каждый год.

Данные мероприятия осуществляются периодически, а именно ежегодно, в связи с необходимостью проверки соблюдения лесной декларации. Проверяются порубочные остатки, недорубы. В частности, при проверке соблюдения правил рубок проверяется высота оставляемых пней, которые не должны превышать 30 сантиметров. За выявленные нарушения предусмотрены штрафы, достигающие 5-кратной стоимости заготовленной древесины.

## ***2.2. Государственные услуги в сфере лесопереработки***

В сфере лесопереработки выявлен следующий комплекс услуг, с которым предприятиям приходится сталкиваться при осуществлении деятельности:

- проведение санитарно-оздоровительных мероприятий;
- регистрация опасных производственных объектов;
- соблюдение пожарных требований.

## **Проведение санитарно-оздоровительных мероприятий**

На лесоперерабатывающих предприятиях в рамках санитарно-оздоровительных мероприятий осуществляются:

- мероприятия по охране труда; конкретные требования к данным мероприятиям установлены постановлением Минтруда РФ от

21.03.1997 N 15 «Правила по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ. ПОТ РМ 001-97»;

– реализация программы производственного контроля.

Данные мероприятия проводятся ежегодно и, по оценкам экспертов, не являются затратными. Затраты в основном связаны с прививанием работников и достигают 10–15 тыс. руб. в год (в зависимости от числа работников). При осуществлении контроля проводится проверка наличия программы производственного контроля и ее соблюдения.

### **Регистрация опасных производственных объектов**

В соответствии с приказом Ростехнадзора от 05.03.2008 N 131 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению идентификации опасных производственных объектов» цеха по изготовлению изделий и деталей из древесины входят в перечень типовых опасных производственных объектов, нуждающихся в регистрации в реестре опасных производственных объектов.

Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606 утвержден Административный регламент по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов.

Пунктом 24.3 данного административного регламента определено, что решение о проведении идентификации силами эксплуатирующей организации или с привлечением сторонних либо экспертных организаций предоставлено руководителю эксплуатирующей организации. На практике большинство лесоперерабатывающих предприятий не в состоянии провести необходимые мероприятия по идентификации и вынуждены обращаться к аффилированным с Ростехнадзором структурам.

### **Соблюдение пожарных требований**

Требования пожарной безопасности на лесоперерабатывающих предприятиях установлены Минпромом РФ в «Правилах пожарной безопасности в лесной промышленности. ППБО-157-90» (13.01.1992).

В соответствии с данными правилами на каждом предприятии должны быть разработаны общеобъектовая инструкция о мерах пожарной безопасности, а также конкретные инструкции для каждого цеха, участка, технологического процесса, взрывопожароопасной и пожароопасной

установки, сооружений, мастерской, склада, административного, общественного и бытового здания и помещения.

По результатам проведения пожарного контроля составляется акт проверки, содержащий информацию о выявленных нарушениях либо об отсутствии нарушений. В целом респонденты оценивают требования пожарной безопасности как незатратные.

### **3. Перечень выявленных проблем и предложения по их решению**

Эксперты в исследуемых регионах отмечают существование различных проблем практически на всех этапах оказания государственных услуг.

Рассмотрим наиболее актуальные проблемы, возникающие при сдаче в аренду лесного участка.

#### **Незаинтересованность органов управления лесами в выставлении на аукцион наиболее экономически привлекательных участков**

Существующее лесное законодательство не предусматривает обязанности органа управления лесами предоставлять лесные участки в аренду. Проведение соответствующих аукционов является только правом, но не обязанностью. При этом территории конкретных лесных участков, которые будут предоставляться в аренду, определяются органом управления лесами самостоятельно.

Такая ситуация приводит к тому, что в ряде регионов фактически не проводятся аукционы по продаже права заключения договора аренды, а в случае их проведения на аукцион выставляются лесные участки, не представляющие экономического интереса для потенциальных арендаторов.

Так, по информации предпринимателей Челябинской области, в данном субъекте РФ с 2008 г. не проводятся аукционы на право заключения договора аренды. Предприниматель, желающий взять в долгосрочную аренду конкретный лесной участок, не имеет законодательных рычагов воздействия на региональную администрацию с целью получения лесного участка.

Существующая практика проведения аукционов и предоставления в аренду лесных участков предоставляет органам управления лесами широкие возможности для злоупотребления.

Лесные участки, не предоставленные в аренду, управление которыми осуществляет орган управления лесами, используются для незаконного или вполне законного обогащения данных органов через аффилированные с ними коммерческие структуры и МУПы.

Так, в соответствии с Лесным кодексом в лесах, находящихся в ведении органов управления лесами, должны проводиться санитарные рубки, рубки ухода. При этом организация данных рубок проводится в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», т.е. путем размещения государственного заказа.

Оплата работ по санитарным рубкам и рубкам ухода, как правило, небольшая, что не стимулирует основную массу предпринимателей к участию в конкурсе. Однако в ряде регионов, например в Красноярском крае, практикуется организация размещения государственного заказа на выполнение данных работ у аффилированных структур с последующим предоставлением им возможности ведения фактической промышленной заготовки древесины, а не санитарных и прочих рубок. Контроль за тем, какие деревья фактически были срублены, не ведется, что позволяет органам управления лесами на основании неформальных договоренностей с аффилированными структурами вести лесозаготовительную деятельность без предоставления участков в аренду.

Такая же ситуация характерна и для Тверской области. В обоих регионах респондентами отмечается следующая практика. При средней цене кубометра древесины по аукциону 150 рублей за 1 куб. м на аукционы не выставляются участки, наиболее привлекательные с экономической точки зрения. Но существует возможность договориться с аффилированной организацией, получившей участок для санитарных рубок, о проведении вырубki спелой древесины по цене 300 рублей за 1 куб. м либо получения срубленной древесины «у пня» по цене 500 рублей за 1 куб. м.

### **Недостовверные таксационные характеристики лесных участков**

На аукцион зачастую выставляются лесные участки, давно прошедшие лесоустроительные работы (некоторые еще в советское время), с недостоверной таксацией. Таксационная документация является неточной, так как постоянно случаются ветровалы, пожары, леса поражают различные болезни. Кроме того, таксационная информация может быть

неточной в тех регионах, в которых развито незаконное лесопользование («черные лесорубы»).

В Челябинской области выявляются ситуации, когда, выиграв аукцион и начав осуществлять деятельность, арендатор выясняет, что более 20% расчетной лесосеки уже вырублено другой фирмой, которая рассчитывала выиграть конкурс. Попытки в подобных ситуациях в судебном порядке оспорить размер арендной платы и объем древесины, подлежащей заготовке, приводят к недоброжелательным отношениям с органом управления лесами и, как следствие, повышенным требованиям со стороны контролирующих органов.

Высокие арендные платежи и отсутствие возможности заготовки древесины в планируемом объеме негативно влияют на рентабельность бизнеса лесозаготовителей.

Кроме того, рентабельность бизнеса определяется еще рыночной конъюнктурой, неодинаковой во всех исследуемых регионах. Так, рыночная стоимость заготовленного леса в Сибири выше, чем в Европейской части России. Например, рыночная цена на лучшую часть хвойной древесины (пиловочник), поставляемой на экспорт в Европу, составляет 60 евро за 1 куб. м, а поставляемой в Китай и Японию – 140 долларов за 1 куб. м. В этой связи установленные экспортные пошлины на необработанную древесину (15 евро за 1 куб. м) являются фактически заградительными для Европейской части России и экономически посильными для Сибири.

Рыночная стоимость лучшей части лиственной древесины (березы) – фанерного кряжа (используется для производства фанеры) – составляет порядка 2300–2500 рублей за 1 куб. м. Однако наиболее высокий спрос на данную часть древесины преимущественно в Европейской части России и в Европе.

Другая наиболее распространенная лиственная порода (осина) фактически не экспортируется, в производстве практически не используется и продается в качестве дров. Однако промышленный спрос на дрова отсутствует, а часть населения имеет возможность заготавливать дрова для собственных нужд самостоятельно, имея годовой лимит 15 куб. м на семью. Однако места для рубки часто располагаются на значительном удалении от домов жителей, поэтому во многих случаях им экономически выгоднее закупать дрова у заготовителей.

В этой связи для арендатора представляется критически важным знание о породном составе предоставляемого в аренду лесного участка.

## **Предусмотренный Лесным кодексом механизм получения лесных участков в аренду без аукциона и с уплатой арендной платы в меньшем размере**

Такой порядок установлен для случая реализации в субъекте РФ приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов.

Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 N 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» определяет, что к приоритетным инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по созданию и (или) модернизации объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и др.) и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры (объектов переработки заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, биоэнергетических объектов и др.), суммарный объем капитальных вложений в каждый из которых составляет не менее 300 млн рублей.

При определении платы за аренду лесного участка, используемого для реализации инвестиционного проекта, применяется 50%-я скидка от минимального размера платы за кубометр заготавливаемого леса.

Наличие такого порядка предоставляет предприятиям, получившим лесные участки в льготную аренду, конкурентные преимущества перед обычными арендаторами. Кроме того, в регионах существует практика (например, в Челябинской области), когда на аукцион выставляются только участки, не представляющие интереса для потенциальных арендаторов.

В результате предприятия, желающие вести заготовку, договариваются с предприятиями, получившими лесной участок без аукциона, и ведут заготовку на этом участке. Причем размер платы, уплачиваемой лесозаготовителем в данном случае, существенно превышает размер арендных платежей.

Так, в Тверской области при среднем размере арендной платы 150 рублей за 1 куб. м плата за возможность вести рубку на участке, предоставленном для реализации приоритетного инвестиционного проекта, составляет 300 рублей за 1 куб. м.

## **Невозможность предоставления одного участка в аренду для разных целей разным арендаторам**

Еще одна проблема связана с неоднозначностью действующего лесного законодательства, касающегося предоставления одного и того же лесного участка в аренду разным арендаторам для осуществления раз-

личных видов лесопользования. Статьей 25 Лесного кодекса предусмотрены все виды использования лесов. Помимо заготовки древесины лесные участки также могут использоваться для целей заготовки пищевых лесных ресурсов, ведения охотничьего хозяйства и пр.

Статьей 25 Лесного кодекса предусмотрено, что леса могут использоваться для одной или нескольких целей. Однако прямо не предусмотрена возможность передачи в аренду лесного участка разным арендаторам для разных целей использования. Это приводит к тому, что субъекты малого предпринимательства, занимающиеся побочным лесопользованием (сбор ягод и грибов, охота и пр.), не могут законно осуществлять деятельность на участках, переданных в аренду для целей заготовки древесины.

Далее рассмотрим наиболее актуальные проблемы, возникающие **при разработке, государственной экспертизе проекта освоения лесов.**

### **Разрыв во времени между получением участка в аренду и фактическим началом деятельности ввиду необходимости разработки проекта освоения лесов**

Арендные платежи вносятся сразу после регистрации договора аренды, хотя фактически деятельность может начаться через 6–8 месяцев после регистрации договора аренды.

Так, эксперты в Кировской области отмечают, что для компаний крайне невыгодно проведение аукциона в летний период, поскольку до наступления зимнего периода, в который чаще всего рубится лес, компании не успевают подготовить проекты освоения лесов и пройти государственную экспертизу.

Несоответствие по времени факта уплаты арендных платежей и получения права вести заготовительную деятельность связано с тем, что законодательством установлены дополнительные требования к арендаторам, выполнение которых возможно только после получения в аренду лесного участка, а именно предусмотрена необходимость разработки проекта освоения лесов.

Кроме того, фактическое ведение лесозаготовительной деятельности возможно преимущественно в зимний и летний периоды. Это связано с невозможностью вывоза заготовленной древесины в межсезонье в связи с размывом лесовозных дорог и 40-дневным запретом вывоза леса по автомобильным дорогам в весенний и осенний период. В результате, как



правило, древесина вывозится либо зимой по замерзшей земле, либо летом по сухой, что сужает временной период заготовки до 4–6 месяцев.

*Характерен пример предприятия из Челябинской области. Арендатор, получив в аренду лесной участок в октябре, разработав проект освоения лесов и пройдя государственную экспертизу, был вынужден до июля следующего года ждать благоприятных климатических условий для начала предпринимательской деятельности. В результате предприятием было потрачено 6 млн рублей в качестве арендной платы и оплаты проекта освоения лесов еще до начала осуществления деятельности.*

### **Обязанность вести заготовку древесины всех пород**

В договоре аренды и проекте освоения лесов обязанностью арендатора является ведение заготовки древесины всех пород, даже тех, которые не нужны арендатору в его экономической деятельности.

*В этой связи показательным является пример предприятия из Тверской области, получившего в аренду участок с расчетной лесосекой 50 тыс. куб. м. Из них экономически оправданной для предприятия была вырубка только 30% расчетной лесосеки (15% – хвоя, 15% – береза). Остальные 70% расчетной лесосеки составляли породы, не представлявшие ценности. Однако по условиям договора аренды они также должны вырубаться. Причем, по результатам уточнения расчетной лесосеки в связи с тем, что часть лесов находилась в защитной зоне и не могла быть вырублена, доля хвойных лесов была сокращена до 10%.*

В результате арендаторы вынуждены вести заготовку древесины, не имеющей спроса на рынке, что дополнительно увеличивает их издержки.

### **Транспортная недоступность значительной части лесных ресурсов, заготовка которых предусмотрена проектом освоения лесов**

Наличие транспортной инфраструктуры (автомобильных, железных и лесовозных дорог) является ключевым фактором, определяющим экономическую целесообразность освоения тех или иных лесных участков.

В этой связи, с одной стороны, Европейская часть России является более выгодной для освоения вследствие развитости транспортной инфраструктуры. Но, с другой стороны, объем лесных ресурсов за Уралом

выше. Кроме того, лесные ресурсы в Европейской части России, находящиеся в транспортной доступности, в основном истощены, особенно это касается хвойных пород деревьев, а также, в некоторых регионах, березы (Архангельская область).

Строительство автомобильных и железных дорог является очень дорогостоящим мероприятием, что делает экономически нецелесообразной любую заготовительную деятельность. Строительство лесовозных дорог под силу только крупным арендаторам. Для субъектов малого и среднего предпринимательства, которым достаются в аренду лесные участки с наилучшим породным составом, строительство даже лесовозных дорог экономически нецелесообразно. Кроме того, высокий уровень железнодорожных тарифов на перевозку делает экономически невыгодным перевозку леса на дальние расстояния.

### **Широкие полномочия органов власти в части экспертизы представленной документации**

На этапе государственной экспертизы проекта освоения лесов складывается ситуация, при которой арендатор уже понес значительные расходы на уплату арендных платежей и разработку проекта освоения лесов. Затягивание процедуры государственной экспертизы, а также выдача отрицательного заключения приводит к обязанности арендатора выплачивать арендные платежи без возможности ведения деятельности.

В результате такой деятельности органов управления лесами экономическая основа лесозаготовительной деятельности может быть подорвана, а само предприятие может стать жертвой рейдерства.

Для рейдерского захвата бизнеса, имеющего привлекательные активы, а также в целях создания неблагоприятных условий для ведения бизнеса в интересах конкурентов, могут быть использованы и другие полномочия органов управления лесами. При проведении контроля за лесопользованием органы управления лесами могут требовать соблюдения даже самых абсурдных требований законодательства. Например, только в России существуют требования к высоте пней, оставляемых после проведения рубок. В случае несоответствия высоты установленным нормативам предприятие подвергается штрафным санкциям. Следует отметить, что в развитых странах с активно развивающимся лесным хозяйством (например, в Финляндии) не существует требований к высоте пня.

При проведении контроля за лесопользованием, а также иных видов контроля (за соблюдением пожарных, санитарных требований), контро-

лирующими органами не принимаются во внимание объективные факторы, препятствующие соблюдению тех или иных требований. Так, например, лесосека может быть очищена от порубочных остатков не вовремя ввиду неблагоприятных погодных условий, препятствующих ведению какой-либо деятельности на лесосеке. Несмотря на это, контролирующие органы, пользуясь своими полномочиями, привлекают арендаторов к ответственности.

Действующее законодательство не учитывает существования объективной невозможности выполнения ряда требований по погодным условиям, в частности, невозможность вывоза древесины в случае дождливого лета, за которым следует зима с постоянными оттепелями. К лесозаготовителю могут предъявить претензии о нарушении противопожарных мер.

Далее рассмотрим наиболее актуальные проблемы, возникающие **при проведении таксации.**

### **Использование различных картографических материалов при проведении таксации**

Данная проблема характерна в целом для лесного фонда России, но особую актуальность приобрела в Кировской области.

Карты-планшеты, используемые лесоустроительными организациями при проведении таксации и органами управления лесами при проведении контрольных мероприятий, зачастую опираются на различные картографические материалы.

В случае использования карт, сделанных в советское время, координаты лесных участков могут не совпадать с современными картами, поскольку в советское время координаты намеренно искажались в целях соблюдения режима секретности.

Такая ситуация приводит к тому, что предприятия обвиняют в ведении незаконных рубок, поскольку они ведут разработку лесосек, выделенных исходя из имевшихся у них и лесоустроительных организаций картографических материалов.

### **Редкое применение современных технологий для таксации и контроля за состоянием лесов**

Ввиду высокой затратности таксации (до 1 млн рублей) к использованию современных технологий стараются не прибегать. При этом эксперты в исследуемых регионах обращают внимание, что государство не

предпринимает необходимых действий по постоянной актуализации данных таксации. Так, наиболее актуальный способ выявления информации о лесах (космическая съемка и аэрофотосъемка) активно применяется только в Тверской и Вологодской областях, а также в Красноярском крае. Для арендаторов проведение космической съемки является дорогостоящей процедурой, поскольку для корректировки таксационных характеристик органами управления лесами принимаются снимки с высокой степенью детализации (6–10 м).

В зарубежных странах в качестве одного из самых эффективных способов борьбы с незаконными лесозаготовками применяют маркировку древесины. Отсутствие в России требований по обязательной маркировке перевозимой древесины приводит к негативным последствиям для добросовестных лесопользователей, поскольку такая ситуация выгодна «черным лесорубам» – предприятиям, незаконно ведущим заготовки.

### **Отсутствие информации о таксационных характеристиках сельских лесов, лесов Министерства обороны РФ, лесов управлений исполнения наказаний**

До вступления в силу Лесного кодекса РФ леса находились под управлением разных органов исполнительной власти. Помимо лесов, находившихся в ведении органов управления лесным хозяйством, существовали сельские леса, леса Министерства обороны РФ, леса управлений исполнения наказаний. Для них таксация вообще не проводилась.

Сейчас при предоставлении этих категорий лесов в аренду у потенциального арендатора отсутствует возможность получить хотя бы приблизительные сведения об их таксационных характеристиках.

Поэтому, получая в аренду лесной участок, в границах которого находятся данные категории лесов, арендатор несет риски того, что на данных лесных участках запасы леса будут значительно меньше.

Далее рассмотрим наиболее актуальные проблемы, возникающие **при проведении лесовосстановительных работ.**

### **Высокая стоимость лесовосстановительных работ**

В отношении целесообразности возложения на арендаторов обязанности по ведению лесовосстановительных работ мнения респондентов разделились. Одни (Тверская область, Красноярский край) выступают за повышение размера арендной платы, но с одновременным перекладыванием бремени по ведению лесовосстановления на органы управления лесами.

Другие респонденты (Челябинская область, Вологодская область) готовы за свой счет вести лесовосстановительные работы, поскольку это исключает излишнее вмешательство органов управления лесами в хозяйственную деятельность.

### **Лесовосстановительные работы как средство давления на бизнес**

Действующими нормативными правовыми актами точно не определен объем лесовосстановительных работ, выполнение которых является обязанностью арендатора. В результате орган управления лесами на этапе заключения договора аренды и экспертизы проекта освоения лесов, а в дальнейшем при осуществлении контроля на свое усмотрение определяет объемы лесовосстановления.

В результате в исследуемых регионах соотношение размера арендной платы и затрат на лесовосстановление разное. Пропорция различается даже на уровне одного субъекта РФ. Так, в Челябинской области для предприятий, находящихся в хороших взаимоотношениях с органами власти, пропорция устанавливается на уровне 80 : 20 (в пользу арендных платежей). Для остальных предпринимателей пропорция обратная – 20 : 80. То есть в последнем случае затраты на лесовосстановление в 4 раза превышают арендную плату. Аналогичная ситуация наблюдается в Тверской и Кировской областях.

Опрошенные респонденты считают, что размер затрат на лесовосстановление должен устанавливаться таким образом, чтобы они не превышали арендную плату, вносимую в денежной форме.

Помимо вышеуказанного требования к высоте пней в качестве наглядного примера избыточности существующих требований респонденты приводят требование к ширине минерализованной полосы – полосе поверхности земли определенной ширины, очищенной от лесных горючих материалов – не менее 140 см. При проведении проверки лесовосстановительных работ контролирующий орган при обнаружении в каком-либо месте более узкой полосы может привлечь к ответственности и вынести предписание о повторном проведении работ.

Существуют и другие примеры излишних требований к порядку ведения заготовительной деятельности:

- лесосека должна обязательно иметь прямоугольную форму (в случае отвода лесосеки иной формы она может считаться неотведенной, а рубка незаконной);

– углы лесосек закрепляются столбами диаметром 12–16 см и высотой не менее 1,3 м (столбы иного диаметра считаются нарушением).

### **Несовершенные требования к перевозке грузов автомобильным транспортом**

Существующие ГОСТы, устанавливающие требования по нагрузке на ось при перевозке грузов автомобильным транспортом, делают фактически невозможной перевозку лесоматериалов. Большинство российских автомобилей, используемых для перевозки леса, сконструированы таким образом, что нагрузка на ось со стороны кабины водителя превышает установленные ГОСТами значения.

В этой связи предприниматели вынуждены либо закупать дорогостоящую зарубежную технику, либо договариваться с органами ГИБДД при помощи неформальных платежей.

### **Высокие ж/д тарифы на перевозку лесоматериалов**

Основными проблемами при тарификации перевозки древесины железнодорожным транспортом являются:

- очень высокие тарифы на перевозку леса по ж/д;
- высокая стоимость подачи и уборки вагонов;
- необходимость большого количества вагонов, поскольку лес является громоздким и дешевым товаром, при отсутствии необходимого количества вагонов.

Так, для Кировской области при конечной цене леса 1500–1800 рублей за 1 куб. м удельный вес ж/д тарифа в цене леса составляет при коротких перевозках 300–450 рублей за 1 куб. м, при длительных – до 900 рублей за 1 куб. м.

### **Избыточные полномочия Госжелдорнадзора**

Эксперты отмечают наличие у органов Госжелдорнадзора чрезвычайного широких полномочий, которыми данные органы пользуются для организации давления на предприятие. Так, в Кировской области при обнаружении данным ведомством малейших нарушений (например, неправильный угол железнодорожной стрелки) деятельность предприятия может быть приостановлена.

Для устранения выявленных нарушений Госжелдорнадзором навязываются услуги аффилированных с ним компаний. Часто нарушения не устраняются, а лишь осуществляется видимость ремонтных работ.

Далее рассмотрим наиболее актуальные проблемы, возникающие в процессе **лесопереработки**.

### **Высокие затраты на соблюдение требований промышленной безопасности**

Существующее законодательство в области промышленной безопасности и правоприменительные действия Ростехнадзора приводят к высоким затратам предприятий на соблюдение требований промышленной безопасности. Прежде всего, это относится к требованию о включении в реестр опасных производственных объектов применяемого лесопереработчиками оборудования (кранового хозяйства и пр.).

Органами Ростехнадзора на основании подзаконных актов навязываются услуги аккредитованных данной службой организаций, осуществляющих экспертизу, профилактику и диагностику применяемого оборудования.

Так, в Тверской области оплата работы сварщика из аффилированной с Ростехнадзором организации составляет 30 тыс. рублей в день. Компании объясняют такие цены тем, что для сварки кранов применяется более дорогостоящий способ специальной сварки.

В целом же затраты на включение объекта в реестр опасных производственных объектов превышают 1 млн рублей.

### **Избыточные требования и расходы, связанные с соблюдением законодательства об опасных отходах**

Действующее законодательство об обращении с опасными отходами фактически обязывает все лесоперерабатывающие предприятия, использующие ГСМ (таких предприятий 100%), разрабатывать паспорта отходов и утверждать лимиты на их размещение.

Эксперты считают данные требования избыточными и требующими отмены. При этом ответственность за загрязнение окружающей среды, по мнению экспертов, должна сохраниться.

### **Предложения по решению проблем при предоставлении государственных услуг**

Для решения проблем, возникающих **при предоставлении в аренду лесных участков, предлагается:**

- предусмотреть в Лесном кодексе обязанность проведения аукционов по лесным участкам по обращению предпринимателей в случае,

если отсутствует необходимость нахождения участка в государственной или муниципальной собственности;

- предусмотреть в Лесном кодексе обязанность органа управления лесами выставлять на аукцион лесные участки с актуальной таксацией;

- в случае проведения предприятием таксации за свой счет и выявления несоответствия между реальными запасами древесины и информации, содержащейся в документации к аукциону, должен быть предусмотрен механизм снижения арендной платы на сумму затрат на таксацию и соотношения арендной платы с реальными лесными ресурсами на арендуемом участке;

- провести ревизию использования лесных участков, переданных в аренду крупным предприятиям, в том числе реализующим приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов. По результатам ревизии расторгнуть договоры аренды с недобросовестными арендаторами (такая возможность предусмотрена Лесным кодексом и Постановлением Правительства РФ от 30.06.2007 N 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов»);

- предусмотреть в ст. 25 Лесного кодекса РФ возможность предоставления одного и того же лесного участка разным арендаторам для разных видов лесопользования и определить порядок лесопользования на таких участках;

Для решения проблем при разработке, государственной экспертизе проекта освоения лесов предлагается:

- внести поправку в Лесной кодекс, предусмотрев отсрочку по оплате арендных платежей за использование лесного участка до момента подачи лесной декларации;

- активизировать работу по строительству автомобильных, железных и лесовозных дорог с целью повышения экономической доступности значительной части лесных ресурсов.

Для решения проблем при проведении таксации предлагается:

- создать единую базу данных о состоянии лесного фонда в стране с актуальной таксацией и картами, привязанными к единой системе координат;

- распространить программу Рослесхоза о проведении космического мониторинга состояния лесных ресурсов на территорию всей России;



— провести лесоустроительные мероприятия в отношении сельских лесов, лесов Министерства обороны РФ, лесов управлений исполнения наказаний.

Для решения проблем **при проведении лесовосстановительных работ предлагается:**

— установить на федеральном уровне (в приказе МПР РФ от 16.07.2007 N 183, которым утверждены Правила лесовосстановления) соотношение затрат лесопользователя на проведение лесовосстановительных работ и арендных платежей. Причем размер затрат на проведение лесовосстановительных работ не должен превышать размер арендных платежей, вносимых в денежной форме.

Для решения проблем **при проведении контроля за лесопользованием предлагается:**

— установить научно и экономически обоснованный возраст рубки основных пород древесины с использованием зарубежного опыта;

— внести изменения в приказ МПР РФ от 16.07.2007 N 184, которым утверждены Правила заготовки древесины, исключив из него избыточные требования, регулирующие процесс ведения заготовительной деятельности (например, требование о высоте пня);

— предусмотреть в Лесном кодексе РФ положение, согласно которому арендатор освобождается от ответственности за нарушение правил ведения деятельности в случае существования объективных причин, препятствующих выполнению им своих обязанностей (например, причины природного характера);

— пересмотреть требования к автомобильным перевозкам в части устаревших показателей нагрузки на ось во избежание ситуации, при которой предприниматели вынуждены либо закупать дорогостоящую зарубежную технику, либо договариваться с органами ГИБДД при помощи неформальных платежей;

— внедрить единую систему государственного учета древесины при помощи маркировки (штрихкодирование пластиковых носителей);

— организовывать совместно с арендаторами лесных участков рейды с целью обнаружения незаконных лесозаготовителей.

Для решения проблем, возникающих **при проведении лесопереработки, предлагается:**

— внести изменения в Федеральный закон «Об отходах потребления», исключив необходимость паспортизации образующихся в процессе лесопереработки отходов и разработку лимитов размещения отходов.

## 4. Профиль регулирования государственной услуги

Анализ получения государственных услуг при открытии и функционировании в течение первого года предприятия по лесозаготовке и лесопереработке показал, что **перечень услуг, реально получаемых лесозаготовителями и переработчиками в разных регионах России, фактически не различается – как по общему количеству получаемых услуг, так и по требованиям, предъявляемым к заявителям** (табл. 1).

Таблица 1. Профиль регулирования государственной услуги  
(для лесозаготовителей)

	Всего	В том числе ФОИВ	В том числе РОИВ	В том числе ОМСУ	В том числе организации
Количество обращений (шт.)	4	–	2	–	2
Доля по количеству (%)		–	50	–	50
Стоимость обращений (тыс. руб.)	1295	–	0	–	1295
Доля по стоимости (%)		–	0	–	100
Время обращений (с учетом параллельности)	269	–	93	–	176
Доля по времени (%)		–	34,6	–	65,4
Неформальные платежи	Неформальные отношения выстроены на уровне более высоком, чем разовые транзакции				
Максимальная стоимость:	Проведение таксации лесов (860 тыс. руб., организации)				
Максимальное время:	Разработка проекта освоения лесов (102 дня, организации)				
По направлениям обращений:	Сумма			%	
Подтверждение соответствия санитарным нормам	–			–	
Подтверждение соответствия противопожарным нормам	–			–	
Подтверждение соответствия экологическим нормам	–			–	
Подтверждение соответствия условий труда нормам по безопасности	–			–	
Профильные разрешения и регистрации	1295			100%	

## Справочно:

Периодические ежегодные платежи по госуслугам (тыс. руб.)	0 (4 услуги)
Периодические ежегодные выплаты для сохранения участка (включая арендную плату и лесовосстановительные работы), тыс. руб.	13 212 тыс. руб.

### **Практика привлечения посредников**

В зависимости от сложности получения государственной услуги арендаторы прибегают к услугам специализированных организаций. Причем перечень услуг, требующих обращения к посредникам, во всех регионах одинаковый. Для лесозаготовительной деятельности основной услугой, требующей обращения в посреднические организации, является разработка проекта освоения лесов. Для лесопереработчиков такой услугой является регистрация используемых опасных производственных объектов.

### **Практика осуществления неформальных платежей**

В отношении неформальных платежей респонденты отвечают, что они фактически отсутствуют. При этом главным фактором, позволяющим осуществлять без проблем ведение лесозаготовок и заниматься лесопереработкой, респонденты считают наличие выстроенных неформальных отношений с органами управления лесным хозяйством (подарки, совместный досуг, приглашения на мероприятия и пр.).

В табл. 2 указано реальное количество услуг, получаемых лесозаготовителями и лесопереработчиками, указанное респондентами. Можно с высокой степенью вероятности ожидать, что нормативно-установленное количество государственных и муниципальных услуг существенно выше. Однако можно одновременно утверждать, что практика организации бизнеса в лесной отрасли (для типового объекта наблюдения) не предполагает получения всего объема нормативно-определенных услуг. Либо сам метод исследования, зависящий от уровня квалификации респондентов, не позволяет выявить все получаемые услуги. С нашей точки зрения, исследование корректно отображает перечень реально получаемых на практике услуг в выбранных регионах предприятиями лесной отрасли, соответствующими характеристикам типового объекта наблюдения.

Таблица 2. Сведения об издержках получения государственных и муниципальных услуг

№	Наименование обращения	Органы и организации, для обращений	Средняя стоимость обращения (тыс. руб.)	Границы интервала оценки стоимости (тыс. руб.)	Среднее время обращения (дней)	Средние границы интервала времени (дней)
<b>Для лесозаготовителей</b>						
1	Предоставление в аренду лесного участка	Орган субъекта РФ по управлению лесной отраслью	0	0	61	52–78
2	Разработка проекта освоения лесов	Коммерческие организации и ФГУП	435	360–520	102	66–132
3	Государственная экспертиза проекта освоения лесов	Орган субъекта РФ по управлению лесной отраслью	0	0	32	30–40
4	Проведение таксации лесов	Коммерческие организации и ФГУП	860	760–970	74	60–108
	Всего		<b>1295</b>	<b>1120–1490</b>	<b>269</b>	<b>208–358</b>
<b>Для лесопереработчиков</b>						
5	Регистрация опасных производственных объектов	Управление Ростехнадзора по субъекту РФ	960	850–1050	23	20–30

Анализ получения государственных услуг при открытии и функционировании в течение первого года предприятия по лесозаготовке и лесопереработке показал, что перечень услуг, получаемых лесозаготовителями и переработчиками в разных регионах России, фактически не различается – как по общему количеству получаемых услуг, так и по требованиям, предъявляемым к заявителям.

Вместе с тем затраты предпринимателей при получении данных услуг, а также затраты, связанные с соблюдением норм лесного законодательства, различаются в разных регионах.

Наиболее благоприятным регионом для осуществления лесозаготовки и лесопереработки в результате исследования признана Вологодская

область. В Вологодской области наиболее развито регулирование лесных отношений, что сужает возможность злоупотребления органами, оказывающими услуги, своими полномочиями. Кроме того, затраты на получение данных услуг и в целом на ведение бизнеса в Вологодской области самые низкие.

С другой стороны, худшая практика в плане регулирования и создания условий для бизнеса отмечена в Челябинской и Кировской областях. В данных регионах фактически отсутствует региональное регулирование. А вмешательство региональных властей в ведение деятельности часто приводит к созданию административных барьеров и повышению издержек предприятий отрасли.

*Препринт WP8/2011/09*  
*Серия WP8*  
*Государственное и муниципальное управление*

Крылова Дина Владимировна, Плаксин Сергей Михайлович

**Оценка издержек получения государственных  
и муниципальных услуг, необходимых  
для открытия предприятия лесной промышленности**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*  
Корректор *О.С. Бوليوва*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,4  
Усл. печ. л. 2,4. Заказ № . Изд. № 1370

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»  
Тел.: (499) 611-24-15

