

УДК 630:330.322
DOI: 10.24419/LHI.2304-3083.2018.3.08

Инвестиционные проекты в области освоения лесов: от администрирования приоритетов к конкурсам

А. П. Петров – Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства, ректор, профессор, доктор экономических наук, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Пушкино, Московская обл., Российская Федерация, arretrov180181@gmail.com

Е. В. Герасимов – Рослесинфорг, главный специалист, Москва, Российская Федерация, 1050355@mail.ru

Рассмотрены проблемы реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, введенных статьей 22 Лесного кодекса РФ. Предложено заменить существующий административный подход новой институциональной организацией конкурсного отбора частного бизнеса с критерием максимизации рентного дохода.

Ключевые слова: концессионное использование лесов, инвестиционный проект, освоение лесов, рентный механизм

Для ссылок: <http://dx.doi.org/10.24419/LHI.2304-3083.2018.3.08>
Петров, А. П. *Инвестиционные проекты в области освоения лесов: от администрирования приоритетов к конкурсам* [Электронный ресурс] / А. П. Петров, Е. В. Герасимов // Лесхоз. информ. : электрон. сетевой журн. – 2018. – № 3. – С. 64–71. URL: <http://lhi.vniilm.ru/>

Лесной кодекс Российской Федерации 2006 г., принятый в условиях высоких темпов роста экономики и благоприятной конъюнктуры на инвестиционных рынках, заменил существовавшие ранее конкурсные процедуры доступа бизнеса к использованию лесов аукционами по продаже прав на заключение договоров аренды лесных участков и договоров купли-продажи лесных насаждений.

При этом значительные площади земель лесного фонда, находившихся в аренде, оказались вне правового поля, создающего конкурентную среду в системе государственно-частного партнерства. Речь идет о реализации в лесном секторе приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, введенных в инвестиционную деятельность статьей 22 Лесного кодекса РФ.

В соответствии с Лесным кодексом РФ (статья 74), освоение лесов на базе приоритетных инвестиционных проектов осуществляется без проведения аукционных процедур, а вся ответственность за разработку и утверждение проектов возлагается на Правительство РФ, которое постановлением от 30.06.2007 № 419 не только утвердило Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов (далее – Положение), но и дало экономически необоснованные преференции частному бизнесу, априори снизив на 50% арендную плату, исчисляемую по ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов, установленным постановлением Правительства РФ от 22.05.2017 № 310.

К сожалению, ни постановление, ни Положение не предусматривают механизмов, позволяющих оценивать эффективность проектов не только с позиций инвестиционного менеджмента, но и с учетом получения государством – собственником лесных ресурсов – дохода в объемах, достаточных для возмещения льготного режима и расширенного воспроизводства всех привлекаемых ресурсов, включая лесные.

Предложенный в качестве условия отнесения к перечню приоритетных инвестиционных проектов минимальный объем капитальных вложений в размере не менее 300 млн руб. не явля-

ется гарантией его эффективности согласно критерию получения государством лесного дохода по сумме всех его составляющих (добавленная стоимость, прибыль, платежи, пошлины и т.п.).

Интересы государства, как партнера бизнеса по инвестиционным проектам, не защищают такие показатели, как срок окупаемости инвестиций, равно как и введенные постановлением Правительства РФ от 03.02.2010 № 53 критерии рационального использования заготавливаемой древесины, снижения энергопотребления и увеличения выпуска импортозамещающей продукции.

Показатели, характеризующие эффективность инвестиционных проектов, убедительно показывают, что в этом направлении развития лесного сектора не удалось создать инновационные институциональные формы организации производства на базе интеграции лесной промышленности и лесного хозяйства, в советское время получивших название «лесные комплексы». В лесном секторе не было найдено оптимальных решений ни по структуре использования древесного сырья, ни по размещению лесопромышленных производств.

Проиллюстрируем сказанное цифрами. По состоянию на конец 2017 г., в лесном секторе функционировало 143 инвестиционных проекта, включая 52 проекта по созданию лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры. Проекты реализуются на площади, переданной в аренду на длительные сроки, с объемом расчетной лесосеки (допустимый объем изъятия древесины) 56,5 млн м³ и эксплуатационным запасом примерно 4,0 млрд м³. По разным причинам с 2009 г. из утвержденного перечня было исключено 62 проекта. За время действия инвестиционных проектов заготовлено 216,5 млн м³ древесины, это 12,3% общего объема лесозаготовок. Суммарный объем инвестиций в модернизацию и создание лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры составил 357,7 млрд руб.

Ограниченность экономической информации затрудняет оценку эффективности каждого проекта по классической схеме, сравнивая полученные результаты с вложенными ресурсами, в том числе инвестиционными.

Закономерным остается вопрос: достаточен ли получаемый доход, чтобы вести лесное хозяйство на интенсивной основе с учетом возмещения выданного аванса в сумме 3,7 млрд руб., равной 50% арендной платы.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» создал правовое поле, позволяющее применить иной подход к оценке существующих форм доступа частного бизнеса к использованию лесных ресурсов.

Несмотря на то что данный Закон по необъяснимым причинам не относит (статья 7) лесные участки к объектам соглашения о государственно-частном партнерстве, правовой основой последнего признано определение частного партнера исключительно на конкурсной основе (глава 6, статья 19).

Первой попыткой ввести конкурсные процедуры в систему лесных арендных отношений стал Федеральный закон от 29.12.2017 № 471-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка использования лесов с предоставлением и без представления лесного участка». Принятый Закон (пункт 2 статьи 80.1) ограничивает участников конкурса следующим положением: *«С заявлением о проведении конкурса вправе обращаться юридические лица, индивидуальные предприниматели, владеющие на праве собственности или на ином законном основании объектами лесоперерабатывающей инфраструктуры, предназначенными для производства изделий из древесины и иной продукции переработки древесины, виды которой определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности, товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее объекты глубокой переработки древесины)».*

Приведенные выше условия исключают приоритетные инвестиционные проекты из перечня

объектов, в которых частные партнеры устанавливаются в результате конкурсных процедур, так как первоочередной задачей приоритетных проектов является освоение ресурсов путем заготовки древесины.

Тем не менее, принимая во внимание упомянутые выше 2 федеральных закона (№ 224-ФЗ и № 471-ФЗ), Правительство РФ утверждает постановление от 23.02.2018 № 190 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Исходя из опыта реализации инвестиционных проектов в прошедшем десятилетии ожидаемыми стали следующие изменения:

- ✓ увеличение объема капитальных вложений до 500 млн руб. при модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры и до 750 млн руб. при создании объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

- ✓ внесенные в постановление Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 и новые условия для применения понижающего коэффициента 0,5 при исчислении арендной платы в зависимости от объема привлекаемых инвестиций и сроков предоставления коэффициента только с момента ввода лесоперерабатывающих мощностей.

Насколько эти изменения экономически оправданы, покажет только практика, но большого влияния на создание конкурентной среды в использовании лесов они не окажут из-за отсутствия конкурсного отбора претендентов на их включение в перечень приоритетных инвестиционных проектов.

Конкурсный отбор эффективных инвесторов, даже если его ввести на законодательной основе, нельзя осуществлять с использованием приведенных в статье 10 Положения критериев, включающих:

- а) создание производственных мощностей по переработке древесных отходов, в том числе в биоэнергетических целях;

- б) снижение энергопотребления производства (для инвестиционных проектов по модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры);

в) увеличение объемов выпуска импортозамещающей продукции;

г) создание высокопроизводительных рабочих мест.

В существующей редакции все приведенные выше критерии оценивают только эффективность производственного лесопромышленного менеджмента (бизнес-управления), но они не применимы к оценке эффективности использования и воспроизводства лесных ресурсов, переданных в аренду. Создание и использование производственных мощностей – это исключительно проблемы менеджмента инвесторов. Созданию мощностей по переработке отходов есть альтернатива в виде применения безотходных технологий. Государство как партнер бизнеса по инвестиционным проектам ни в коем случае не должно участвовать в коррупционных сделках, возмещающая убытки бизнесу в результате его непрофессиональных действий при оценке спроса и предложения на лесную продукцию на внутреннем и внешнем рынках. К области менеджмента следует отнести и критерии по снижению энергопотребления и созданию высокопроизводительных рабочих мест. С позиции интересов государства, предоставляющего лесные ресурсы в аренду на длительные сроки, сам по себе эффективный производственный менеджмент не всегда гарантирует рациональное комплексное использование древесного сырья, а также устойчивое управление лесами при балансе экономических, экологических и социальных целей.

Государственный подход к оценке эффективности инвестиционных проектов требует сопоставлять достигнутые экономические результаты с лесоресурсным потенциалом с учетом затрат на ведение лесного хозяйства, обусловленных обязательствами инвестора в качестве арендатора лесных участков. Осуществить такой подход, к сожалению, не предоставляется возможным из-за недооценки места и роли лесного хозяйства при реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов.

Сказанное иллюстрируется статьей 4 Положения, устанавливающей сведения, которые необходимы Министерству промышленности и

торговли РФ для подготовки и утверждения инвестиционных проектов:

а) наименование инвестиционного проекта;

б) полное наименование инвестора и его местоположение;

в) наименование субъекта (субъектов) Российской Федерации, на территории которого (которых) реализуется инвестиционный проект;

г) объем инвестиций;

д) объем потребляемого сырья;

е) допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека);

ж) объем и ассортимент выпускаемой продукции.

В приведенном перечне сведений отсутствует лесное хозяйство как в ресурсном (затратном) измерении, так и в объемах мероприятий, обеспечивающих на постоянной основе сырьем лесопромышленное производство. Упоминание лесохозяйственной деятельности отсутствует и в перечне сведений и документов, которые инвестор направляет в заинтересованный орган (статья 7). В статье 7 есть пункт о том, что инвестор заявляет «перечень приобретаемой лесозаготовительной, лесовозной, дорожно-строительной техники и лесоперерабатывающего оборудования с указанием его производителя и стоимости», но при этом не упоминается лесохозяйственная и противопожарная техника. В тексте Положения не указывается ответственность инвестора-арендатора за состояние лесов в период действия договора аренды.

Это вызывает определенные опасения, что форма доступа к освоению лесов на базе приоритетных инвестиционных проектов не отвечает тем принципам государственно-частного партнерства, которые установлены Федеральным законом № 224-ФЗ и Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, утвержденными распоряжением Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-Р.

Зарубежная практика управления государственными лесами (Канада, Китай, Австралия, тропические страны) показывает пример организации лесных отношений, когда бенефициарами государственно-частного партнерства являются

в равной мере и государство, и бизнес. Данная система лесных отношений базируется на концессионном использовании лесов, при котором партнером государства являются частные инвесторы, получающие право на заключение концессионных соглашений в обязательном порядке через конкурсы.

При соответствующем законодательном сопровождении зарубежная практика концессионного использования лесов может быть адаптирована к условиям доступа частного бизнеса к освоению лесов на базе инвестиционных проектов следующим образом. Проект освоения лесов на арендуемом участке становится основным документом для конкурсного отбора инвесторов. Его новому назначению лучше соответствует название «бизнес-план освоения лесов».

Бизнес-план освоения лесов в статусе предмета для конкурсного отбора инвесторов должен состоять из 3-х блоков:

1 – информация о заявителе (инвесторе);

2 – информация о лесном участке;

3 – информация о планах заявителя в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, позволяющих устанавливать интегральную оценку эффективности названной деятельности на участке, выставленном на конкурс.

В блоке 1 заявитель указывает сведения:

✓ о себе (место нахождения и почтовый адрес, номера телефонов и факса, адреса электронной почты и сайта, копии учредительных документов, свидетельства о присвоении ИНН, приказа о назначении руководства);

✓ о финансовом положении с приложением годового бухгалтерского баланса за последний финансовый год, отчета о прибылях и убытках, годового отчета о движении денежных средств;

✓ о наличии производственных мощностей на лесозаготовках, в деревопереработке (по отраслям), в лесном хозяйстве (по видам работ). Информация по данному разделу должна предоставляться по форме, утверждаемой федеральным органом государственной власти в сфере лесных отношений, с обязательным указанием степени использования производственных мощностей и степени износа основных производственных фондов;

✓ о наличии профессионально подготовленных кадров руководителей высшего и среднего звеньев, а также рабочих высокой квалификации. Информация по данному разделу должна предоставляться по форме, утверждаемой федеральным органом государственной власти в сфере лесных отношений, и содержать данные о квалификации руководителя и его заместителей, распределении специалистов по уровню образования и стажу работы, прохождении специалистами переподготовки и повышении квалификации;

✓ о накопленном опыте в области арендных отношений с указанием наличия у заявителя действующих договоров аренды лесных участков или свидетельств на права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком, наличия задолженности при внесении платы за использование лесов по действующим договорам аренды, выявленным и оформленным соответствующими нормативными документами лесонарушениям при использовании, воспроизводстве, охране и защите лесов.

Информацию о лесном участке, содержащуюся в блоке 2, предоставляет орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Она содержит следующие данные:

✓ местоположение и площадь лесного участка;

✓ перечень лесных кварталов и лесотаксационных выделов; распределение площади участка по типам почв (грунтов), формам рельефа, типам леса, целевому назначению лесов;

✓ таксационные характеристики лесных насаждений (породный состав, возраст, полнота, запас на 1 га, средний годовой прирост на 1 га и т.п.);

✓ показатели расчетной лесосеки по площади, запасу и видам хозяйства;

✓ наличие на участке редких и находящихся под угрозой исчезновения деревьев, кустарников и иных представителей растительного мира, а также очагов вредных организмов, загрязнений и иных негативных воздействий на леса;

✓ возрасты рубок для заготовки древесины определенной товарной структуры и возрасты спелости лесных насаждений, установленные лесохозяйственным регламентом;

✓ характеристики площади по классам пожарной опасности; товарная и сортиментная структура средневозрастных, приспевающих, спелых и перестойных лесных насаждений по преобладающим породам;

✓ характеристика путей транспорта, проходящих через лесной участок или примыкающих к нему.

Информация разделов блока 2 предоставляется по формам, утверждаемым федеральным органом государственной власти в области лесных отношений.

В блоке 3 приводится информация о планах инвестора на участие в конкурсе на включение и утверждение в перечне инвестиционных проектов. Планы заявителя должны определяться следующей системой мер и показателей:

- объем инвестиций в создание и (или) модернизацию лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;

- объемы заготовки древесины, в том числе по видам рубок;

- объемы производства продукции переработки древесины в номенклатуре, утвержденной Правительством РФ;

- баланс производства и потребления древесины, включая поставку заготовленной на участке древесины собственным перерабатывающим производствам (по видам отраслей и производств), экспорт круглых лесоматериалов, поставку круглых лесоматериалов другим предприятиям;

- объемы мероприятий по воспроизводству лесов (заготовка и сбор семян, выращивание посадочного материала, восстановление леса на вырубках, гарях, площадях с погибшими насаждениями, культурами и содействием естественному возобновлению);

- объемы мероприятий по уходу за молодыми насаждениями (осветления, прочистки) с указанием площади, срока повторяемости, вырубемого запаса, породного состава;

- объемы мероприятий по защите отдельно для защитных и эксплуатационных лесов;

- объемы мероприятий по охране лесов от пожаров отдельно в части предупредительных и

ограничительных мероприятий, создания противопожарных устройств и лесных дорог.

Длительность планового периода для всех названных мероприятий должна соответствовать сроку действия договора аренды лесного участка.

Экономическая информация блока 3 бизнес-плана освоения лесов позволяет определять показатели, которые должны служить критериями конкурсного отбора инвестиционных проектов.

Таковыми показателями должны быть:

- Лесной (рентный) доход в расчете на 1 м³ древесины, подлежащей заготовке;

- Приведенный лесной доход на 1 га лесного участка, учитывающий разновременность получения доходов и осуществления расходов в течение планируемого периода.

Лесной рентный доход в его классическом понимании определяется по формуле:

$$r = \sum_1^n \left(\frac{P_j - Q_j - W_j}{m_j} - L_j \right) \alpha_j - q - s, \quad (1)$$

где:

r – лесной рентный доход в расчете на 1 м³ древесины, подлежащей заготовке;

$1...j...n$ – ассортимент продукции переработки древесины, включая продукцию из отходов;

j – вид продукции (целлюлоза, пиломатериалы и т.п.);

P_j – цена единицы продукции в j -м производстве;

Q_j – нормативные затраты на производство единицы j -й продукции (без стоимости древесины);

W_j – нормативная прибыль в производстве единицы j -й продукции;

m_j – расход древесины на производство единицы j -го вида продукции;

L_j – транспортные расходы на доставку 1 м³ древесины от места заготовки до пункта переработки в j -ю продукцию;

α_j – удельный вес древесины, потребленной для производства j -го вида продукции в общем объеме заготовленной древесины;

q – нормативные затраты на заготовку 1 м³ древесины (без платы за древесину на корню);

s – нормативная прибыль при лесозаготовке в расчете на 1 м³ древесины.

Критерий, определяемый по формуле (1), оценивает эффективность промышленной деятельности, осуществляемой в рамках инвестиционного проекта. Ответственность инвестора лесного участка за состояние лесов и ведение лесного хозяйства обязывает учитывать в конкурсных процедурах затраты и результаты в области воспроизводства, охраны и защиты лесов. Особенность лесохозяйственной деятельности заключается в том, что затраты на ее осуществление отделены от достигаемых результатов большими промежутками времени. Это обстоятельство учитывается в экономических расчетах приведением разновременных доходов и затрат к базовому периоду методами дисконтирования.

Результатом приведения доходов и затрат к базовому периоду является приведенный доход, рассчитываемый по формуле:

$$D = \sum_{t=0}^T \frac{R_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^T \frac{C_t}{(1+i)^t}, \quad (2)$$

где:

D – приведенный доход в расчете на 1 га лесного участка;

T – длительность планового периода, равная сроку действия договора аренды лесного участка;

R_t – доход от использования древесных ресурсов в t году;

C_t – затраты на проведение лесохозяйственных мероприятий в t году;

t – год получения дохода или вложения средств на ведение лесного хозяйства;

i – ставка дисконта, измеряемая нормой прибыли на инвестиции.

Приведенный доход с 1 га лесного участка показывает, насколько в приоритетном инвести-

ционном проекте сбалансированы интересы промышленности и лесного хозяйства. Этот показатель можно рассчитать только тогда, когда в бизнес-плане освоения лесов на арендуемом участке лесохозяйственная деятельность представлена мероприятиями с указанием временных рамок их проведения (рубка леса, уход за лесом, лесовосстановление) и их оценкой по инвестициям и общим затратам.

При отсутствии названной информации основным критерием для включения проекта в состав приоритетных будет рентный доход в расчете на 1 м³ используемых древесных ресурсов или на 1 га лесного участка. Учет затрат на лесное хозяйство можно осуществить, введя поправку к параметру «С» в формуле (2), увеличивающую затраты на производство лесопромышленной продукции.

Использование рентного механизма при оценке эффективности инвестиционных проектов в области освоения лесов создает доказательную базу присвоения инвестиционному проекту бренда «приоритетный». Проект становится приоритетным тогда, когда государству гарантировано получение лесного дохода при условии:

- ✓ возмещения бизнесу текущих затрат на производство продукции;
- ✓ получения бизнесом нормативной прибыли на осуществленные инвестиции;
- ✓ проведения на арендном участке лесохозяйственных мероприятий, предусмотренных лесным планом и лесохозяйственным регламентом.

Приоритетные инвестиционные проекты (по сути представляющие собой концессионное соглашение) при их успешной эффективной реализации должны стать магистральным направлением в стратегии развития лесного сектора.

Invest Priority Project to Use Forest: How to Replace Administration by Competitions

A. P. Petrov – Russian Institute of Continuous Education in Forestry,
Rector, Professor, Doctor of Economics Science, Honored member of Science
of the Pushkino, Moscow region, Russian Federation

E. V. Gerasimov – Roslesinforg, Chief Specialist of the Department of Economics
and Planning, Moscow, Russian Federation, 1050355@mail.ru

Keywords: concession forest management, investment project, development of forests, rental mechanism.

The article deals with the problems of implementation of priority investment projects in the field of forest development, introduced by article 22 of the Forest code of the Russian Federation. It is proposed to replace the existing administrative approach with a new institutional organization of competitive selection of private businesses with the criteria of maximizing rental income.

Thus, the indicators characterizing the effectiveness of investment projects clearly demonstrate that existing system of forest management is not able to create innovative institutional forms of production organization based on the integration of the forest industry and forestry. Existing approach to select investment projects does not provide the conditions for effective use and location of forest industries.

The article present the rental instruments to estimate the investment projects efficient. It will replace administrative decisions by competitive selection of investors in order to grant the rights to use forest. Forest management plan is considered as base of competitive selection.

Forest management plan in the status of the subject for the competitive selection of investors should consist of three blocks:

- 1 – Data about the applicant (investor);
- 2 – The forest plot inventory data;
- 3 – Applicant's plans in the field of use, reproduction and protection of forests, allowing establishing an integrated estimate of the activities effectiveness at the site, presented for competition.

Priority investment projects remind the concession agreement, with their successful effective implementation, should become the main trend in the strategy of the forest sector development.