

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА**

**ВЫСШАЯ ШКОЛА ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА (ФАКУЛЬТЕТ)
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ**

Тематика статьи:

«Проблемы финансирования полномочий в области лесных отношений»

Выполнил: Лисейцев Владислав Владимирович

2 курс магистратуры, группа 02га

ВШГА МГУ

Научный руководитель:

доктор экономических наук, профессор

Ефимова Нина Павловна

Москва, 2018 г

Введение

В условиях постепенного замедления мирового экономического роста и продления антироссийской санкционной политики, наблюдается необходимость по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации. Данный вопрос рассматривается в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Основные направления безопасности Российской Федерации определяются Президентом России, который в свою очередь возглавляет Совет безопасности. Обеспечение экономической безопасности в лесном секторе экономики является актуальной задачей, поскольку доля России в мировом объеме производства продукции лесного комплекса достигает 5 %, а доля данного вида продукции в ВВП России достигает 2 %. При этом, Россия имеет огромный природный и управленческий потенциал для развития данного сектора экономики, а, следовательно, обеспечения стратегической экономической безопасности. Совокупность вызовов и угроз экономической безопасности включает в себя ряд причин, в том числе связанных с недостаточным финансированием переданных регионам полномочий в области лесного хозяйства, на сегодняшний день лесное хозяйство Российской Федерации получает в три раза меньше средств из федерального бюджета, чем существующая нормативная потребность. Проводя сравнительный анализ, следует сказать, что объемы финансирования лесного хозяйства Российской Федерации в сто сорок раз меньше, чем в США и в двадцать раз меньше, чем в Финляндии.

В данной работе будет проведен анализ финансового обеспечения лесного хозяйства в условиях «нового» лесного законодательства в связи с передачей полномочий на уровень субъектов в области лесных отношений, от правильной системы которого, в том числе, зависит не только экономическая безопасность отдельного субъекта, но и страны в целом.

Основная часть

До момента введения «нового» Лесного Кодекса Российской Федерации в 2006 году, лесное хозяйство занималось выполнением двух экономически неоднородных функций: осуществлением лесохозяйственных работ и управлением лесами как объектами исключительно государственной собственности.

Вопросы по охране, уходу и защите леса проводились лесными хозяйствами. Финансирование данных вопросов осуществлялось по средствам федерального бюджета и собственных средств хозяйств (т.е. за счет внебюджетных источников). Эти доходы формируются за счет продажи древесины от санитарных рубок, продуктов побочного пользования, семян и посадочного материала, реализуемых на сторону. Согласно Лесному Кодексу Российской Федерации от 1997г., к собственным средствам лесных хозяйств до 2002г., относились платежи, превышающие сумму, которая рассчитывалась согласно минимальным ставкам платы за «древесину на корню».

Затем, организационно-правовая структура управления лесами и, соответственно, финансирование лесного хозяйства претерпели значительные изменения, в результате введения нового Лесного Кодекса РФ в конце 2016 года.

Одним из основных нововведений лесного законодательства являлась передача полномочий по управлению лесами на субъектовый уровень. Для того, чтобы реализовать передачу данных полномочий во всех субъектах Российской Федерации были сформированы региональные органы управления лесами, в ведение которых переданы лесничества с возложенными на них функциями по управлению и государственному лесному контролю. Для проведения полного цикла лесохозяйственных работ были созданы специализированные государственные учреждения субъектов Российской Федерации, а управленческие функции, ранее выполняемые лесхозами, были отделены от хозяйственных.

По итогам всех преобразований, система финансирования, которая обеспечивает ведение лесного хозяйства и лесоуправление, претерпела существенные изменения. Разделение хозяйственных и управленческих функций органов лесного хозяйства, переход к новой системе финансирования повлиял на исчезновение собственных или внебюджетных средств лесных хозяйств как источника операционных средств и капитальных вложений.

В соответствии с частью 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации основными источниками средств на охрану, защиту и воспроизводство лесов являются субвенции, которые выделяются бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на реализацию переданных полномочий в области лесных отношений, а так же, собственные средства арендаторов лесных хозяйств.

Объектом бюджетного финансирования являются лесные участки в составе земель лесного фонда, которые не переданы в аренду. Ведение лесного хозяйства в границах арендованных лесных участков осуществляется арендаторами за свой счет с одновременным внесением арендных платежей, размер которых не зависит от объемов лесохозяйственных работ и расходов на их выполнение.

Согласно лесному Кодексу Российской Федерации, база для распределения субвенций – это площади эксплуатационных и защитных лесов, интенсивность их использования, количество проживающего на территории соответствующего субъекта Российской Федерации населения и показатели пожарной опасности лесов.¹

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации полномочия в области лесных отношений и, соответственно, обязанности по их финансированию, распределены между органами государственной власти

¹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. N 838 "Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации"

Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Однако целый ряд полномочий в области лесных отношений был передан от органов государственной власти Российской Федерации органам власти субъектов Федерации. В результате, большая часть полномочий, реализация которых требует значимых затрат были переданы на региональный уровень.²

За федеральным уровнем сохраняется ряд полномочий по государственной инвентаризации лесов, выполнению взрывных работ направленных на локализацию и ликвидацию лесных пожаров, осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков, по лесосеменному районированию, формированию федерального фонда семян лесных растений, государственному лесопатологическому мониторингу и мониторингу воспроизводства лесов. Общий объем субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации для осуществления переданных полномочий в области лесных отношений, составил в 2015 году – 24,09 млрд. рублей, а в 2016 году объем таких субвенций составил — 21,98 млрд. рублей. Прослеживается очевидная тенденция к сокращению объемов субвенций, выделяемых бюджетам субъектов Федерации на осуществление полномочий в области лесных отношений, а относительный рост в номинальном исчислении размера субвенций в 2018 и 2019 годах даже не покрывает инфляционные потери.

Субвенции из федерального бюджета, которые направляются для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений субъектам РФ, распределяются на основании «Методики по распределению между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря

²1. "Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018)

2006 года № 838 (далее – Методика). По мнению экспертов, размер субвенций, предоставляемых федеральным бюджетом на лесное хозяйство, является недостаточным, поскольку регионам на осуществление данных полномочий выделяется в 3,9 раза меньше средств, чем объем, рассчитанный по нормативным затратам, и в 1,9 раза меньше потребности, определенной на основе средних фактически сложившихся затрат на единицу работ. В соответствии с отчетом Счетной Палаты Российской Федерации, доводимые до субъектов РФ объемы финансирования, не соответствуют объемам затрат на выполнение мероприятий, рассчитанных органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с объемом мероприятий, установленным лесным планом и действующими нормативами затрат, утвержденными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Практически во всех субъектах наблюдается значительный дефицит средств для финансирования полномочий в области лесных отношений, в том числе:

в Кировской области – 1033,2 млн. рублей;

Приморском крае – 996,3 млн. рублей;

Красноярском крае – 956,2 млн. рублей;

Республике Коми – 780,6 млн. рублей;

Тюменской области – 598,1 млн. рублей.

Подобная ситуация нарушает нормы Законодательства и оказывает дестимулирующее воздействие на развитие регионов Российской Федерации.

Однако, следует отметить, что для изменения непростой ситуации в области лесных отношений Правительство Российской Федерации ежегодно вносит изменения в нормативно-правовую базу, которая претерпела значительные изменения с момента введения Лесного Кодекса в 2006 году.

В апреле 2014 года Правительством Российской Федерации была принята государственная программа «Развитие лесного хозяйства» на период 2013-2020 годов, которая реализует принципы программно-целевого бюджетирования, на основании которых, в целях повышения уровня экономической ответственности бюджетополучателей расходы федерального

бюджета на охрану, защиту и воспроизводство лесов стали взаимосвязанными с объемами реализуемых программных мероприятий.

Указанные нововведения потребовали от федерального правительства разработки и принятия новой методики по распределению между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, которая предусматривает наряду с экономическими, природными и социальными факторами наличие эффективных моделей и принципов распределения субвенций, которые позволяют обеспечить корреляцию между объемами выполняемых субъектами Российской Федерации работ (услуг) в сфере лесного хозяйства, показателями достигаемой при этом эффективности и размерами предоставляемых финансовых средств.

В мае 2017 года было подписано постановление Правительства Российской Федерации "О внесении изменений в Методику распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации".

Основные изменения в данной Методике связаны с актуализацией установленного действующей редакцией комплексного поправочного коэффициента, применяемого к объему субвенции, предоставляемой бюджету субъекта РФ на осуществление мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров. Изменения учитывают положения части 4 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в части распределения субвенции, исходя из количества проживающего на территории соответствующего субъекта Российской Федерации населения, показателей пожарной опасности лесов и их горимости.

При определении комплексного поправочного коэффициента, в частности, установлены на:

- коэффициент природной пожарной опасности лесов, расположенных на землях лесного фонда субъекта РФ,
- коэффициент пожарной опасности, отражающий влияние климатических условий на возникновение лесных пожаров в субъекте РФ,
- коэффициент, отражающий влияние численности проживающего на территории субъекта РФ населения на возникновение лесных пожаров в субъекте Российской Федерации, с учетом лесоводственных особенностей регионов.

В целом, предлагаемый подход в полной мере позволяет учесть факторы, влияющие на фактическую горимость лесов субъектов Российской Федерации при расчете комплексного поправочного коэффициента, что позволяет увеличить средства федерального бюджета для регионов, леса которых подвержены наиболее интенсивному возникновению лесных пожаров, в первую очередь это касается – Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Данное постановление вступило в силу с 1 января 2018 года. Однако, регионы отмечают, что параметры, которые используются в Методике, не достаточно полно охватывают весь спектр факторов, которые влияют на развитие лесного хозяйства. По мнению регионов, основным недостатком Методики является отсутствие федеральных нормативов на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

Законопроект «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», предусматривает увеличение в 2019 году финансирования лесного хозяйства на 4,1% по сравнению с уровнем 2018 года, а лесных субвенций субъектам РФ — на 5,8%. Фактически это означает, что бюджетное финансирование лесного хозяйства в следующем году останется примерно на нынешнем уровне. Более того, финансирование оставшейся живой работы, непосредственно связанной с лесом и лесным хозяйством, в реальном выражении может существенно сократиться из-за

прогрессирующей бюрократизации системы государственного управления лесами.

Размер лесных субвенций большинству субъектов Российской Федерации также принципиально не изменится по сравнению с нынешним уровнем. Однако, предполагается увеличение лесных субвенций более, чем на десять процентов:

- в Челябинской области предусмотрено увеличение на 43%,
- в Омской области на 17%,
- в Хабаровском крае на 15%,
- в Псковской области на 14%, и др.

В том числе, при этом предполагается сокращение лесных субвенций:

- в Удмуртии на -0,1%,
- Марий Эл на -3%,
- Чувашии на -14%,
- Ненецкому автономному округу на -17%.

Однако, не смотря на преобладающий рост, в увеличении объема лесных субвенций у отдельных субъектов, следует сказать, что ситуация не имеет существенного улучшения, причины которой мы рассмотрим на примере республики Саха (Якутия).

В феврале 2018 года в Якутске проводилось рослесхозовское совещание, в рамках которого обсуждались вопросы, касающиеся подготовки дальневосточных регионов к охране лесов от пожаров в 2018 году. По результатам совещания были сделаны выводы о том, что не смотря на значительное увеличение в 2018 году объемов финансирования, переданных Якутии лесных полномочий не приведет к существенному улучшению ситуации в рамках охраны лесов от огня, более того, в дальнейшем ситуация может существенно ухудшиться по сравнению с тремя предшествующими годами. Существует две основные причины ухудшения ситуации:

- Федеральная причина,
- Региональная причина

Федеральная причина заключается в том, что на исполнение переданных северным, сибирским и дальневосточным регионам лесных полномочий, в особенности в части охраны лесов от пожаров, выделяется в разы меньше средств, на протяжении многих лет, чем необходимо. Это приводит к хроническому накоплению разнообразных проблем:

- долгов перед людьми и организациями, которые участвуют в тушении лесных пожаров,
- потери квалифицированных кадров,
- катастрофической нехватки техники и оборудования, и т.д.

Решение данных проблем за счет увеличения финансирования на десятки процентов (лесные субвенции Якутии в 2018 году были увеличены на 56% по сравнению с уровнем предыдущего года)- невозможно; отдельным регионам этого увеличения не хватит даже для того, чтобы расплатиться с накопленными в прошлые годы долгами.

В частности, на совещании обсуждалось, что Якутия получит из федерального бюджета на 226 млн. рублей больше, чем в прошлом году, использование данных средств будет непосредственно направленно на тушение и мониторинг лесных пожаров, тогда как, кредиторская задолженность Рослесхоза перед Якутией по тушению лесных пожаров составляет 328 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2018 года. Таким образом, дополнительных средств, выделяемых из федерального бюджета в 2018 году на финансирование переданных Якутии лесных полномочий, не хватит даже для того, чтобы погасить прошлогодние лесопожарные долги. Вероятно, после начала пожароопасного сезона, могут быть направлены дополнительные средства для погашения данных долгов, однако вероятность этого невелика. Накопившийся за прошлый год (далеко не самый тяжелый в лесопожарном отношении) долг превышает прирост финансирования, что говорит о том, что в 2018 году федеральных средств на полноценную охрану федеральных лесов от пожаров в Якутии, скорее всего,

опять не хватит, даже при наличии благоприятных погодных условий для борьбы с пожарами.

Региональная причина заключается в том, что власти Якутии настаивают на отмене запретов на так называемые "сельскохозяйственные палы" – которые представляют собой площадное выжигание сухой травы на землях, которые используются для сельского хозяйства. Официально речь идет о выжиганиях, которые находятся под контролем, но фактически контроль за этими выжиганиями в крупных северных регионах, таких как Якутия, в принципе невозможен. Причиной тому является то, что речь обычно идет об обхвате территории на выжигание около сотен и тысяч гектаров, тогда, как даже профессиональные лесные пожарные для обеспечения безопасного - контролируемого выжигания могут выжигать примерно по 0,4 гектара в день (согласно Рекомендациям по созданию защитных противопожарных полос на участках лесного фонда путем контролируемого выжигания сухой травы, утвержденным приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 24 марта 1999 г. № 68). Так же, следует отметить, что присутствует критическая нехватка кадров, в связи с чем сельскохозяйственные палы по большей части проводятся бесконтрольно, в результате уходят в лес и являются причиной очагов тления, которые затем становятся источниками крупных лесных пожаров.

Таким образом, на примере республики Саха (Якутия) мы видим, что применяемых мер недостаточно для финансирования переданных полномочий от органов государственной власти Российской Федерации органам власти субъектов Федерации. Выделяемых средств из федерального бюджета в десятки раз меньше, чем существующая нормативная потребность.

Заключение

В соответствии с Законопроектом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», предусматривается увеличение в 2019 году финансирования лесного хозяйства на 4,1% по сравнению с уровнем 2018 года, а лесных субвенций субъектам РФ — на 5,8%. Как уже упоминалось ранее, фактически это означает, что бюджетное финансирование лесного хозяйства в следующем году останется примерно на нынешнем уровне. Однако, присутствующее при этом увеличение размеров субвенций отдельных субъектов Российской Федерации говорит о том, что данное увеличение в большей степени происходит за счет сокращения объема предоставляемых субвенций другим субъектам Российской Федерации, что несет ущерб для их развития. В том числе, отсутствие необходимых ресурсов ведет к увеличению финансовых трудностей субъектов Российской Федерации.

При этом, в настоящее время реализуемая государственная политика в лесном секторе, создает предпосылки для укрепления данной отрасли. Необходимо отметить, что основной акцент в вопросе экономической безопасности лесного комплекса направлен на решение важной задачи - обновление отрасли и повышение эффективности управления имеющимися ресурсами. В целом, угрозы экономической безопасности - это процессы и явления, которые способствуют обострению противоречий между субъектом и объектом лесного сектора, их интересам. Необходимость защиты от угроз ложится дополнительным бременем, с одной стороны, на бюджет государства, а с другой - является одним из источников дальнейшего экономического развития лесной отрасли. Рассогласованность экономических интересов субъектов в сфере природопользования, в частности в лесном секторе вызывает необходимость изменений, соответствующих корректировок в дальнейшее развитие, уточнения приоритетов.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов" от 05.12.2017 N 362-ФЗ (последняя редакция)
2. Федеральный закон от 29.12.2017 N 471-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка использования лесов с предоставлением и без предоставления лесных участков"
3. Проект Федерального закона N 556362-7 "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов"
4. "Лесной кодекс Российской Федерации" от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) Электронный ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2017г. N 1363 о коэффициентах к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности.
6. Приказ Рослесхоза от 24.03.1999 N 68 "Об утверждении Рекомендаций по созданию защитных противопожарных полос на участках лесного фонда путем контролируемого выжигания сухой травы"
7. Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации", Утверждена Постановлением Правительства РФ от от 29 декабря 2006 г. N 838 Режим доступа:
www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107227/.
8. Материалы Парламентского слушания Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию,

от 31 марта 2016 года, по вопросу «Законодательство и правоприменительная практика в системе распределения субвенций из федерального бюджета»

9. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации - Лесная промышленность Электронный ресурс:
<http://minpromtorg.gov.ru/activities/industry/otrasli/les/>

10. Болтенко С.А. Финансовое обеспечение расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов // Научный журнал «Студенческий» №1(21) (дата обращения: 24.10.2018).

11. Гагарин Ю., статья в журнале «Лесная политика для современной России».

12. Зиновьева И. С. Система сбалансированного использования ресурсов малолесной зоны, ВГЛТА 2014г.

13. Павлов С.- доклад Начальника Департамента лесного хозяйства по республике Саха (Якутия).

14. Петров А. Статья в журнале «Финансовое обеспечение лесного хозяйства Российской Федерации».

15. Е. А. Колесниченко, М. Т. Гильфанов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. - 2013. - № 11 (127). - С. 56-62.

16. Манохина М. Экономическая безопасность // Учебное пособие.