



УДК 625.7.8 + 658

*А.В. Бральнин<sup>1</sup>, А.В. Пластинин<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Комитет по бюджету и налогам Собрания депутатов Архангельской области

<sup>2</sup>Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова

Бральнин Андрей Владимирович родился в 1973 г., окончил в 1997 г. Киевский международный университет гражданской авиации, аспирант САФУ, председатель комитета по бюджету и налогам Собрания депутатов Архангельской области. Имеет 4 печатные работы в области строительства лесных дорог.

E-mail: bralnin@aosd.ru



Пластинин Александр Викторович родился в 1948 г., окончил в 1969 г. Архангельский лесотехнический институт, доктор экономических наук, профессор, директор института экономики и управления САФУ, чл.-кор. РАЕН, засл. экономист РФ. Имеет 80 научных работ в области экономики и менеджмента.

E-mail: a.plastinin@narfu.ru



### **РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ЛЕСНЫХ ДОРОГ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Проанализировано текущее состояние транспортной инфраструктуры лесного комплекса РФ, рассмотрены проблемы реализации государственно-частного партнерства при строительстве лесных дорог. Определен перечень вопросов, которые необходимо решить для обеспечения государственной поддержки развития лесной транспортной инфраструктуры и финансирования строительства лесных дорог.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, строительство лесных дорог, инвестиционные проекты, транспортная инфраструктура, инвестиционная привлекательность региона.

По запасам древесины Россия опережает такие страны, как Канада, США и Финляндия, вместе взятые. Но специалисты убеждены, что, как ни велики наши лесные ресурсы, без развития надлежащей транспортной инфраструктуры у российского лесного бизнеса нет будущего. Слабо развитая дорожно-транспортная инфраструктура лесопользования снижает экономическую доступность древесных лесных ресурсов и сдерживает возможности более полного освоения эксплуатационных лесов. Так, в 2007 г. использование расчетной лесосеки в Российской Федерации составило 29,4 % [2].

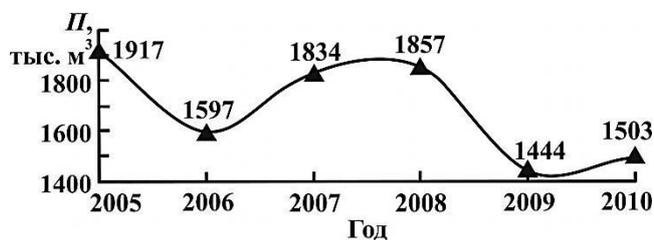
© Бральнин А.В., Пластинин А.В., 2012

Это, в свою очередь, негативно влияет на инвестиционный (инфраструктурный и ресурсно-сырьевой) потенциал территории, который формирует инвестиционную привлекательность региона. Именно она является определяющим условием активной инвестиционной деятельности, а следовательно, и эффективного социально-экономического развития региональной экономики.

В этом смысле ситуация со строительством лесных дорог в Архангельской области типична: дорог не хватает, сырьевая база вдоль транспортных веток освоена практически полностью, для дальнейшего поддержания даже сегодняшних объемов лесозаготовок необходимо строительство новых лесных дорог, чтобы двигаться в глубь лесных массивов.

В советский период ежегодно строилось до 600 км лесовозных дорог в области. Строительство осуществляли специализированные тресты «Архлесстрой», «Севдревстрой» и «Котласлесстрой», что позволяло заготавливать до 20 млн м<sup>3</sup> древесины. В 90-е – начале 2000-х гг. ежегодно вводилось в строй не более 40...50 км лесных дорог, в последние годы эта цифра возросла до 300 км. Сегодня при установленной расчетной лесосеке 20 млн м<sup>3</sup> предприятия заготавливают лишь 10...11 млн м<sup>3</sup> древесины, т. е. не многим более половины. В малодоступных северо-восточных районах региона осваивается лишь малая часть спелых и перестойных хвойных лесов. Например, в Лешуковском районе этот показатель составляет около 5 % от расчетной лесосеки.

В прошлом основой транспортной логистики области был сплав древесины по реке в период навигации (в том числе молевой). Однако в настоящее время водный транспорт резко снизил объем перевозки лесных грузов, поскольку молевой сплав запрещен, а главные водные артерии не могут обеспечить проводку плотов и барж с лесом. Этот процесс наглядно иллюстрирует график, представленный на рисунке. В летний период по Северной Двине даже баржи с лесом идут с большим недогрузом. Продолжительность сплавной навигации на основной водной артерии сокращается из-за того, что судовая обстановка устанавливается с опозданием и снимается прежде, чем заканчивается лесосплавная навигация. Хотя объемы перевозок леса по рекам Мезень, Вага, Онега незначительны, но это также требует крупных капиталовложений на их обустройство. Однако прежде, чем отправить лес на судах или в плотах, его надо подвезти по лесовозным дорогам. Кроме того, вывозка по зимникам



Динамика объемов перевозки ( $P$ ) водным транспортом (суда и плоты) заготовленной в 2005–2010 гг. древесины

становится все более неэффективной. Например, из-за потепления климата и недостаточного промерзания почвы период вывозки леса по зимникам уменьшился в среднем на 3...4 мес. Эксперты считают, что эта тенденция сохранится. По информации отдела морских и речных гидрологических прогнозов Севгидромета, аномально теплая погода в ноябре – декабре 2008 г. более чем на месяц задержала образование льда и организацию ледовых переправ.

И все эти проблемы связаны с крайне недостаточным финансированием из федерального центра дноуглубительных работ на реках Архангельской области, а бизнес брать на себя эти расходы не хочет или не может.

Интенсивные лесозаготовки рядом с железной дорогой привели к тому, что в настоящее время железнодорожный транспорт исчерпал свои резервы как транспортная артерия по перевозке древесины. Сегодня перевозка заготовленной древесины осуществляется преимущественно автотранспортом, в некоторых районах области это вообще единственный вид транспорта.

Стратегией развития лесного комплекса РФ до 2020 г. и стратегическими планами корпораций определено территориальное размещение лесопромышленных производств, территориальные балансы производства и потребления древесного сырья и основные точки роста лесного комплекса в Северо-Западном федеральном округе. Например, в городах Архангельск, Новодвинск и Коряжма должен быть сформирован мощный территориальный лесной кластер, включающий лесозаготовку, деревообработку, целлюлозно-бумажное и лесохимическое производства. Но, для гарантированной работы предприятий, входящих в его состав, необходимо решить проблему обеспечения сырьем за счет увеличения объемов заготовок и доставки древесины, что в свою очередь потребует развития транспортной инфраструктуры [3].

Кроме того, лесные дороги выполняют важную природоохранную функцию, обеспечивая сохранность леса от пожара и проведение лесовосстановительных мероприятий. В жаркое и сухое лето 2011 г. большинство лесных пожаров возникло в наземной зоне ответственности за охрану и там, где есть дороги, пожары были ликвидированы оперативно. Недостаток или отсутствие лесных дорог приводили к разрастанию лесных пожаров [1].

Лесные дороги выполняют и некоторые социальные функции, за которые ответственны государственные и муниципальные органы власти. По ним перемещаются люди, перевозятся такие значимые грузы, как продовольственные и промышленные товары.

Сейчас ведение лесного хозяйства передано в регионы, но фактическим собственником леса остается государство. Было бы логично, чтобы вопросами лесной инфраструктуры занималось именно государство, но оно пока стоит в стороне. Поэтому у бизнеса нет выбора: дороги строить надо, и предприятия, которые в состоянии выделить средства на эти цели, их строят. По действующему законодательству затраты на строительство дорог не могут быть отнесены на себестоимость продукции; затраченные средства, а они не малые, предприятие «вынимает» из прибыли. Другая сторона этого вопроса: построив

дорогу, предприятие не становится ее собственником. Это очень серьезный пробел в российском законодательстве [4].

Не ясно, как компенсировать затраты арендатора на строительство лесных дорог. В качестве вариантов – можно снизить попенную плату арендатору, если он сам строил дороги, или сделать их платными для лесоперевозчиков в случае, если они построены инвестором. Другой вариант – государство само строит дороги, а расходы возмещает за счет увеличения попенной платы, или можно привлекает инвестора, который будет потом взимать деньги за проезд лесовозов. На сегодняшний день существующее законодательство не позволяет работать ни по одной из этих схем.

Для решения этой проблемы необходимо найти ту точку, где сойдутся интересы бизнеса и государства, и проработать нормативную базу. При этом нельзя слепо копировать правовую основу успешных в этом отношении государств, России нужен свой комплексный и очень гибкий механизм финансирования, в котором был бы соблюден принцип справедливости для регионов с разными условиями. Ведь у нас есть регионы как с огромными удаленными массивами экономически привлекательных лесов, так и с близкими «плечами» доставок.

Экономическая выгода от строительства лесных дорог очевидна и включает:

- увеличение фактической вырубki годовой лесосеки;
- увеличение реализации древесины;
- дополнительные поступления в бюджетную систему РФ;
- направление дополнительной прибыли предприятий на развитие производства, строительство и содержание дорог, социальные нужды;
- создание новых рабочих мест, что позволит закрепить жителей в лесных поселках;
- увеличение объема лесовывозки на единицу мощности двигателя автомобиля за счет более полной загрузки, использования прицепов и т.д.;
- увеличение эксплуатационной скорости автомобиля на вывозке древесины и, соответственно, их оборачиваемость, т.е. производительность;
- продление межремонтного срока и срока службы автомобильного парка;
- развитие условий для дополнительного размещения и развития предприятий глубокой переработки древесины.

В целях строительства лесных дорог в рамках реализации мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов Федеральным агентством лесного хозяйства в 2008 г. было принято решение о выделении регионам дополнительных субвенций из федерального бюджета в размере 575 млн р. на «исполнение полномочий в области лесных отношений». Среди шести субъектов РФ, которым данные субвенции были запланированы, Архангельская область по распоряжению Рослесхоза № 84-р от 19 декабря 2008 г. получила 72 млн 456 тыс. р., или 12,6 % от общей суммы. Данные меры государственной поддержки развития лесной инфраструктуры в виде прямого

федерального финансирования работ по созданию лесных дорог были реализованы впервые.

При расходовании субвенций должны были быть соблюдены два основных условия:

софинансирование в пропорции 60 на 40 % (не более 60 % выделяет Федерация, не менее 40 % должен привлечь субъект РФ);

наличие проектно-сметной документации на объекты капитального строительства.

Уже на стадии подготовки нормативной базы для реализации данного проекта возникли проблемы. Отсутствует утвержденная нормативная документация на строительство лесных дорог. Лесным кодексом применяется обобщенный термин «лесная дорога», которая по смыслу должна иметь многофункциональный характер, т. е. обеспечивать выполнение мероприятий по организации охраны и защиты лесов, а также по их использованию. Утвержденная нормативная документация по проектированию имеется только на дороги лесохозяйственного назначения.

Кроме того, практика лесопользования показывает, что в целях удешевления работ предприятия не строят дороги по проектной документации, соответствующей требованиям Градостроительного кодекса, СНиПам, ГОСТам и другим нормативным документам по капитальному строительству, относя расходы по дорожному строительству на операционную деятельность.

Поэтому в ходе консультаций и согласований с Рослесхозом был найден компромиссный вариант порядка расходования данной субвенции. Разработано, утверждено губернатором Архангельской области и согласовано с руководством Рослесхоза Временное положение о расходовании выделенных в 2008 г. субвенций федерального бюджета на осуществление органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий Федерации в области лесных отношений.

Учитывая дефицит средств в областном бюджете, а также особенности регионального лесопользования в Архангельской области, было предложено арендаторам принять участие в долевым финансировании работ по строительству дорог на лесных участках на принципах государственно-частного партнерства.

В соответствии с Временным положением строительство лесных дорог в Архангельской области велось по упрощенной схеме:

для принятия решения об участии арендатора в проекте требовалось предоставить существенно ограниченный объем проектных документов;

допускалось создание лесных дорог с участием федеральной субвенции на арендованных лесных участках;

вводился механизм государственно-частного партнерства в виде обязательств арендатора по софинансированию создания дорог в пропорции 60 на 40 %. Для этого подписывался договор долевого участия о создании лесных дорог противопожарного назначения необщего пользования с каждым из

арендаторов. В договоре доли сторон устанавливались в натуральных единицах, протяженность участков дорог – в километрах, ответственность сторон за несоблюдение условий договора – согласно гражданскому законодательству.

В рамках реализации проекта были определены технические требования к лесным дорогам. Лесной дорогой является категория земель лесного фонда, предназначенная для движения автотранспортных средств при выполнении работ по охране, защите и воспроизводству лесов, транспортировке древесины, иных лесных ресурсов, получаемых при освоении лесных участков, других грузов, необходимых для организации использования лесов.

При этом стоимость строительства 1 км дороги не должна превышать 4 млн р.

Подрядная организация по проведению дорожно-строительных работ определялась путем проведения торгов в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.

Кроме того, в данном положении было определено, что построенная с участием федеральной субвенции лесная дорога является общей собственностью РФ и юридического лица – арендатора лесных участков, на которых дорога построена. Доли участников общей собственности рассчитывались пропорционально финансовому вкладу сторон в строительство дороги и отражались в соглашении.

Были определены критерии отбора, по которым определялись участники проекта. Основным критерий – наличие инвестиционного проекта, включенного приказом Министерства промышленности и торговли РФ в Перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. Данный критерий стал определяющим, поскольку средства, выделяемые на создание лесных дорог за счет федерального бюджета 2008 г., были ограничены. В связи с чем были сформированы приоритеты, в соответствии с которыми поддерживали арендаторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов, как наиболее активную категорию лесопользователей, которые к тому же достаточно интенсивно ведут дорожное строительство. Кроме того, для участия в процедуре отбора со стороны арендаторов требовалось предоставить комплект проектных документов или разработать его в сжатые сроки, а также подтвердить софинансирование в установленных размерах, т. е. построить часть дороги за свой счет.

По результатам отбора комиссией было принято решение о финансировании из федерального бюджета четырех дорожных объектов на лесных участках Шенкурского, Выйского, Березниковского и Холмогорского лесничеств. Участниками совместного проекта стали ООО «Устьянский ЛПК», ООО «ХарвиСеверЛес», ООО УК «Соломбалалес».

Уже в ноябре 2009 г. была принята первая лесная дорога протяженностью 11,4 км в Шенкурском лесничестве на участке, находящемся в аренде ООО «Устьянский ЛПК». До конца 2009 г. были построены еще две дороги протяженностью 3,0 км в Выйском лесничестве (ООО «ХарвиСеверЛес»),

а также в Березниковском и Холмогорском лесничествах общей протяженностью 2,8 км (ООО УК «Соломбалалес»).

В 2009 г. Архангельской области было выделено дополнительно 114,9 млн р. Таким образом, за счет федеральных субсидий и привлеченных средств в период с 2008 г. по 2010 г. было построено 88,5 км лесных дорог, что можно оценить как первый позитивный шаг в решении обозначенной проблемы. В 2011 г. средств из бюджетов на строительство лесных дорог не выделялось. Данные о финансировании представлены в таблице.

При строительстве лесных дорог на условиях государственно-частного партнерства Архангельская область (как и другие субъекты РФ) столкнулась с рядом проблем:

отсутствие единой нормативной базы, определяющей основные технические параметры и нормативы создания и содержания лесных дорог;

не определен статус лесной дороги, создаваемой за счет субвенций, субсидий, частных инвестиций;

решение о выделении субвенций принималось федеральным центром лишь во втором полугодии текущего года, что значительно осложняло процесс освоения этих средств к концу года;

в связи с ограниченными сроками критерии отбора участников не были глубоко проработаны;

отсутствовало финансирование из областного бюджета;

данный опыт имел разовый, не системный характер.

Многие проблемы могут быть сняты в том случае, если будут найдены решения, стимулирующие строительство лесных дорог.

Одним из таких решений, на наш взгляд, могло стать создание регионального дорожного фонда. 6 апреля 2011 г. принят Федеральный закон № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ». Данным законом предусматривается создание дорожных фондов субъектов РФ. Решение о создании регионального дорожного фонда принимается законом субъекта РФ. Формирование регионального дорожного фонда осуществляется за счет доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин и другие виды топлива, доходов от уплаты транспортного налога, а также иных доходов, утвержденных законом субъекта РФ.

#### Развитие лесной инфраструктуры в Архангельской области на принципах государственно-частного партнерства

Годы	Выделено федеральных субвенций, млн р.	Построено лесных дорог, км	В том числе			
			за счет федеральных субвенций		за счет привлеченных средств	
			км	млн р. (фактически израсходовано)	км	млн р.
2008–2009	72,5	31,7	17,2	63,1	14,5	51,6
2009–2010	114,6	56,8	32,8	112,7	24,0	78,6

Одним из таких платежей могла бы стать плата за использование лесов, зачисляемая в региональный бюджет. В порядке использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ предлагается средства в объеме перечисленных за использование лесов направить на строительство лесных дорог.

Таким образом, у правительства региона появляется постоянный источник для решения данного вопроса. Но при этом необходимо доработать, а в некоторых случаях разработать перечень нормативных документов, связанных, в том числе, с механизмом и нормативами распределения бюджетных средств на строительство лесных дорог.

Во-первых, необходимо разработать генеральную схему развития сети лесных дорог региона и определить приоритетные транспортные направления, а для этого выяснить намерения крупных частных корпораций. Во-вторых, в областной программе «Развитие и совершенствование сети региональных автомобильных дорог» наметить раздел, предусматривающий строительство лесных дорог, как основание для их финансирования из областного бюджета. В-третьих, разработать и утвердить порядок расходования бюджетных средств направляемых на строительство лесных дорог.

#### *Выводы*

Строительство лесных дорог должно осуществляться на условиях государственно-частного партнерства, т.е. с участием как бюджетных средств, так и финансовых ресурсов частных лесозаготовительных компаний. При этом вопрос, связанный со степенью участия государства и бизнеса в создании лесной транспортной инфраструктуры, должен быть детально проработан, в том числе, и со стороны экономической науки.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Интервью руководителя Федерального агентства лесного хозяйства «Лесной газете». Режим доступа: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=5295>
2. Настоящее и будущее лесных дорог. Режим доступа: <http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/916>
3. Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса РФ на период до 2020 г. Приказ Минпромторга РФ № 248 от 31.10.2008 г., Минсельхоза РФ № 482 от 31.10.2008 г.: справочная правовая система «Консультант Плюс».
4. Эх, дороги... Режим доступа: <http://lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/2043>

Поступила 27.06.11

*A.V. Bralnin<sup>1</sup>, A.V. Plastinin<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Arkhangelsk Region Assembly, Budget & Taxes Committee

<sup>2</sup> Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

**Implementation of Public-Private Partnership in the Sphere of Forest Roads  
Construction: Problems and Practicable Solutions**

The current state of the logistic infrastructure in the forest complex of the Russian Federation has been analyzed. Problems of public-private partnership implementation concerning the forest roads construction are considered. The authors have also formed a list of issues to be solved in order to ensure the state support of the forest products transport infrastructure development.

*Key words:* public-private partnership, construction of logging roads, investment projects, transport infrastructure, investment attractiveness of the region.

---