

Хан Г., Шапиро С. Статистические модели в инженерных задачах. М.: Мир, 1969. 95 с.

Усольцев В.А. Международный лесной мониторинг. Глобальные экологические программы и база данных о фитомассе лесов / УЛТИ. Екатеринбург, 1995. 92 с.

УДК 634.0.9

Ю.В. Лебедев
(Институт леса УрО РАН)
А.Г. Турлов
(Комитет по лесу Тюменской области)

РОЛЬ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ЛЕСОВ В СИСТЕМЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассмотрена роль лесов в экологическом, экономическом, правовом, финансовом отношениях. Сделан вывод о том, что комплексная оценка лесов является основой определения плат за различные виды лесопользования.

Эколого-экономическая оценка (ЭЭО) лесов выражается в совокупности качественных, натуральных, количественных и экономических показателей, отражающих значение лесных ресурсов, средоформирующих и социальных функций лесов (Лебедев, 1996). Такая оценка является одним из компонентов основы формирования лесных отношений. Система лесных отношений в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов состоит из совокупности правовых, финансовых и экономических отношений (Заславская, 1995; Лесной Кодекс, 1997); она регулируется законодательством, в первую очередь, Лесным кодексом РФ, в значительной мере - земельным законодательством, а также в определенных вопросах – гражданским законодательством, законодательством о растительном мире, о животном мире, водным, административным и финансовым законодательствами.

Роль ЭЭО лесов в правовых отношениях

Правовые лесные отношения определяют характер закрепления и реализации различных видов собственности на леса при многоукладной экономике, порядок управления лесами и правовое регулирование различных видов лесопользования, воспроизводства и повышения

продуктивности лесов, охраны и защиты их, платность использования лесов (Оценка лесных ресурсов, 1983), организации лесоустройства, государственного лесного кадастра (Инструкция о порядке...,1985; Комплексный территориальный...,1994; Структурная схема...,1992; Судаков, Шараева, 1990), лесного мониторинга, порядок разрешения лесных споров и ответственность за нарушение лесного законодательства. При переходе на концепцию устойчивого управления лесами (Концепция перехода...,1995; Критерии и индикаторы...,1954; Страхов, 1996) правовые отношения должны основываться на сохранении биологического разнообразия лесных экосистем (Биологическое разнообразие...,1995; Выписка из ..., 1995). Практически это должно выражаться в освещении в правовых актах критического состояния лесов с сохранением генетической и культурной информации, ограниченной потенциальной способности природы сохранять экологический баланс. Все эти положения в существенной мере отражаются через эколого-экономическую оценку лесов. В наибольшей степени с ней связаны характер закрепления и реализации различных прав собственности на леса, порядок государственного управления ими и правовое регулирование различных видов лесопользования.

В соответствии с Лесным Кодексом РФ (ЛК РФ), все леса, за исключением лесов, расположенных на землях городских поселений, землях сельскохозяйственного назначения, транспорта и водного фонда, находятся в федеральной собственности (статья 19). При этом в соответствии с федеральным законом допускается передача части федеральной собственности на леса в собственность субъектов РФ.

Леса, расположенные на землях городских поселений, могут определяться как муниципальная собственность. К ней относятся леса в границах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов. Так, на административной территории г.Екатеринбурга находятся леса трех лесхозов общей площадью 46,2 тыс.га; из них 12,4 занимают леса в границе городской черты (Свердловский горлесхоз).

С точки зрения реализации различных видов собственности на леса ЭЭО лесов, являющаяся основой кадастровой оценки (Методические рекомендации...1993; Постановление правительства...,1994; Туркевич, 1977), может использоваться для определения количественного и качественного состояния лесного фонда как вида национального (федерального, регионального) богатства, для денежной оценки лесов, определения размеров убытков собственников, владельцев и пользователей лесов, части размера платы при переводе лесных земель в не-лесные, обоснования размера ущерба. Так, постановлением Совета Министров Коми АССР кадастровая оценка лесного фонда площадью

41,6 млн га в ценах 1990 г. была утверждена в сумме 45896 млн руб. (Пахучий, 1996).

Государственное управление лесами заключается в отнесении лесного фонда к группам лесов, категориям защитности (Инструкция о порядке...,1993; Положение о...,1989) и участков особо защитных лесов, в порядке перевода лесных земель в нелесные, в согласовании проектов и различных производств в лесах. Связь оценки лесов с их группами, категориями защитности выражается в эколого-экономическом обосновании выделения этих групп и категорий. В ЛК РФ предусматривается отнесение лесов к защитным группам и категориям на основании материалов лесоустройства (статья 72). К сожалению, в настоящее время такие материалы содержат крайне ограниченное количество сведений о значении средоформирующих и социальных функций лесов. Поэтому в правовых вопросах, а конкретно – в региональных лесных законодательствах необходимо дополнительное напоминание важности использования эколого-экономической оценки лесов. Так, в проекте Лесного Устава Свердловской области (1997) введена статья о дополнительном перечне показателей лесного кадастра, формируемого на региональном уровне.

При обосновании выделения особо защитных участков леса ЛК РФ указывает на необходимость использования кроме материалов лесоустройства, специальных обследований; эколого-экономическая оценка таких участков леса важна и необходима.

Связь ЭЭО лесов с их распределением по группам и категориям защитности требует усиления своего значения, так как необходимо четко в правовых актах выражать мысль о критериях выделения таких групп и категорий. Важным, а точнее – главным или глобальным является критерий сохранения генетической, экологической и социальной информации в лесных экосистемах, более конкретно выражающийся в сохранении биоразнообразия (Критерии и индикаторы...,1995), а еще более конкретно – в сохранении благоприятных экологических условий труда и отдыха людей (Лебедев, 1994). Такому критерию на практике соответствуют частные показатели лесного фонда (например, сохранение лесопокрытой площади), но иногда они вступают в противоречие с вышеназванным – главным. Такое противоречие критериев как между отдельными частными, так и частными и общими, увеличивается в связи с возрастанием антропогенного воздействия на леса. ЭЭО является одним из инструментов разрешения таких противоречий.

Правовые вопросы перевода лесных земель в нелесные включают эколого-экономическое обоснование таких переводов и порядок платы за перевод. Эти положения тесно связаны с ЭЭО лесов. Наиболее

важную роль такая оценка играет при обосновании перевода лесных земель в нелесные в лесах первой группы. Здесь на первый план выходит группа социальных функций лесов и других, связанных с условиями жизни человека. Распространенный в правовых и нормативных актах термин "исключительные случаи" перевода лесных земель в нелесные в лесах первой группы обычно трактуется с позиции частных или ведомственных критериев (таких, как процент лесистости, изменение площади земель лесного фонда и иных) без учета более общих, глобальных (таких, как создание экологически нормальных условий для труда и отдыха людей). Видимо, для частичного разрешения таких противоречий между критериями в прежних «Основах лесного законодательства» существовало положение о более простом переводе лесных земель в нелесные «при расширении лесных поселков для строительства жилья» в лесах первой группы многолесных районов.

Правовые вопросы согласования мест строительства объектов, проведения в лесах работ, не относящихся к ведению лесного хозяйства, в значительной мере связаны с вопросами охраны окружающей природной среды, а конкретно, с обязательным проведением государственной экологической экспертизы. Важной частью экологической экспертизы является ЭЭО последствий осуществления проектов.

Роль ЭЭО лесов в финансовых отношениях

Финансовые лесные отношения включают формирование денежных средств от взимания платежей за различные виды лесопользования и порядок распределения этих средств в процессе ведения лесного хозяйства и социального развития территории (ЛК РСФСР, 1997). В общем случае формирование и порядок распределения денежных средств должны определяться основным (глобальным) критерием рациональности лесопользования, который основывается на данных ЭЭО лесов.

Формирование денежных средств, обеспечивающее сохранение и неистощимое использование компонентов лесных экосистем базируется на следующем:

– разнообразии видов и форм рационального лесопользования, полагающего использование лесных ресурсов, средоформирующих и социальных функций лесов, что расширяет источники формирования денежных средств и снижает нагрузку на чисто ресурсное использование лесонасаждений;

–эколого-экономически обоснованных рациональных видах (продукции) для каждого вида лесопользования, что позволяет оптимальным образом увеличить сумму формируемых денежных средств;

–системе плат за различные виды лесопользования, учитывающих, в первую очередь, экологический аспект, а затем уже результативный и затратный аспекты.

Система плат включает плату (лесные подати) за различные виды лесопользования, предусмотренные ЛК РФ (статья 80), арендную плату за пользование лесным фондом, плату за перевод лесных земель в нелесные (Кудрявцев, Балаенко, 1994), возмещение ущерба за вред лесам. Научное лесоводство полагает (Байзаков, 1987; Колесников, 1968), что рациональное использование лесных ресурсов включает обязательное воспроизводство их, причем с повышением общей продуктивности лесов. Поэтому правомерно и целесообразно считать работы по воспроизводству лесов как отдельный вид пользования лесным фондом, конкретно – использование лесных почв и лесонасаждений, не достигших возраста спелости.

Поскольку при рыночной экономике величина платы за лесопользование зависит от результативного аспекта (наряду с зависимостью от затратного и экологического аспектов), то важным является вопрос обоснования видов промежуточной и конечной продукции. Важным моментом является тот факт, что обычно с увеличением глубины обработки (переработки) лесных ресурсов и соответствующим увеличением цены продукции из них, возрастает относительная доля платы за сырье в цене данной продукции. Известны большие значения удельного веса попенной платы в цене лесопродукции в странах с высококоразвитой деревообработкой – до 40–60 % (Уиллиамс, 1991).

Роль экологического фактора в размере плат в общем случае зависит от состояния лесной экосистемы, а конкретно – от группы лесов, их категории защитности и вида пользования, которые характеризуются ЭЭО лесов. Экологический аспект, т.е. ЭЭО в любом виде плат отражается опосредованно через экологическое обоснование условий лесопользования (например, платы за древесину на корню) либо выражается в явной зависимости величины платы от ЭЭО леса (например, в плате за перевод лесных земель в нелесные), или от изменения величины ЭЭО леса (например, в величине возмещения ущерба за вред лесам).

Порядок распределения денежных средств, обеспечивающий сохранение и неистощимое использование компонентов лесных экосистем, основывается на обязательном финансировании из суммы взимаемых платежей:

- воспроизводства лесных ресурсов (лесонасаждений) в соответствии с основными коренными лесообразующими породами;
- восстановления нарушенных различными воздействиями (антропогенными, пожарами, биотическими, абиотическими) лесных

экосистем в соответствии с коренными для данных участков типами леса;

- создания и сохранения природных условий для существования всей лесной флоры и фауны, присущей данным природным условиям.

Возможны одноуровневая и двухуровневая системы распределения финансов (Майоров, 1993). Одним из основных моментов, определяющих порядок и размеры распределения денежных средств, является экологическое состояние территории (лесного фонда), определяемое ЭЭО.

Роль ЭЭО лесов в экономических отношениях

Лесные экономические отношения включают принципы определения размеров платы за различные виды лесопользования, порядок и условия их взимания и установления конкретных ставок платы и размеров распределения платежей (Голуб, Струнова, 1993).

В ЛК РФ нет четкого определения принципов взимания плат за лесопользование. Имеющиеся рекомендации по этому вопросу (Методические рекомендации...,1993; Петров, 1992; Яковлева, Смолоногов, 1987) касаются учета только результативного и затратного аспектов лесопользования. Общие принципы формирования системы плат за природные ресурсы в современных социально-экономических условиях предусматривают наряду с учетом результативного и затратного аспектов учет экологических факторов, дифференцированных по лесозащитно-экономическим районам конкретного региона (Постановление Правительства...,1997; Прейскурант...,1996). Не следует отождествлять ЭЭО леса и отражение этой оценки в системе экономических отношений лесопользования. Оценка в общем случае формируется независимо от субъективных запросов на лесные ресурсы и функции леса. Отражение же ЭЭО лесов в системе плат за лесопользование существенно определяется социально-экономическими условиями, действующими правовыми и нормативными актами. ЭЭО леса является одним из определяющих факторов системы лесных плат. Здесь, правда, возникает сложность, заключающаяся в том, что платы за лесопользование сами могут использоваться в отдельных случаях в качестве основы оценки лесов.

Порядок и условия взимания платежей за разнообразные виды лесопользования заключаются в широте охвата лесопользователей платежами (от обязательного для всех – до перечня льгот и исключений), в видах платежей (разовые, регулярные, компенсационные), в установлении базовых (минимальных) размеров платы. Широта охва-

та пользователей платежами и виды (или формы) платежей, в значительной мере, определяются социальными и экономическими условиями территорий. Установление же базовых (минимальных) размеров платы обуславливается в значительной мере экологическими аспектами лесопользования (например, величиной необходимых затрат на лесовосстановление).

Суть установления базовых размеров платы определяется следующими положениями. Поскольку в настоящее время платы за различные виды лесопользования устанавливаются не на основе средних показателей по крупным регионам страны (семь лесотаксовых поясов 1992 г. (Лазарев, Аскеров, 1993), а на большей дифференциации в зависимости от различных местных условий и устанавливаются не на федеральном уровне, а на региональном (или локальном), то необходимы базовые ориентиры для определения величины платы. Экологический смысл базовых размеров платы состоит в совместном учете местного регионального и глобального биосферного значения лесов. С экономической точки зрения базовые размеры платы предотвращают занижение величины ставок, которые могут возникнуть под влиянием только местных условий или локального значения леса.

Установление конкретных ставок платы за лесопользование заключается в отражении в размерах ставок местных особенностей лесных экосистем, а также социально-экономических условий на конкретных территориях. Именно эти положения лежат в основе того, что лесное законодательство определяет установление конкретных ставок платы на локальных уровнях, но с учетом вышеустановленных базовых размеров.

Установление размеров распределения платежей за лесопользование полагает наряду с обязательным финансированием воспроизводства лесных ресурсов восстановление нарушенных лесных экосистем и финансирование социального развития территории, что, в свою очередь, накладывает определенные корректировки на размеры плат за лесопользование. Величина ЭЭО лесов в существенной степени определяет характер размеров распределения платежей. Использование (распределение) сформированных денежных средств в общем случае определяется нормативными актами. Причем отдельные направления определяются точно; например, 40% плат за древесину поступает в Федеральный бюджет. В других случаях менее определенно – например, платежи за различные виды пользования лесным фондом поступают в региональные бюджеты, но часть этих средств может направляться на воспроизводство лесов.

В связи с формированием рыночной экономики, активизацией экономической деятельности населения и реализацией ряда положений

ний правовых земельных отношений в будущем станут развиваться новые элементы лесных экономических отношений, которые в существенной мере будут зависеть от величины комплексной оценки лесов; получения банковского кредита, установления выкупной цены и размеров выплат за принудительное изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд (Казанник, 1994).

Таким образом, ЭЭО лесов тесно связана с правовыми лесными отношениями; она влияет на характер закрепления и реализации видов собственности на леса и лесные земли, на порядок управления лесным фондом, на регулирование видов лесопользования. В системе финансовых отношений ЭЭО лесов определяет формирование денежных средств от взимания лесных платежей и их распределение. В системе экономических отношений комплексная оценка лесов является основой определения плат за различные виды лесопользования, она существенно влияет на порядок и условия взимания лесных платежей, определяет размер конкретных ставок и регулирует размеры распределения суммы платежей.

ЛИТЕРАТУРА

Байзаков С. Пути совершенствования кадастрово-экономической оценки лесных ресурсов и ее использование в управлении процессами воспроизводства лесов: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук., Л., 1987. 39 с.

Биологическое разнообразие лесных экосистем: Сб. М., 1995. 356 с.

Выписка из протокола заседания правительственной комиссии по окружающей среде и природопользованию «О мерах по выполнению Российской стороной обязательств, вытекающих из Конвенции о биологическом разнообразии» (29.12.95 г.).

Голуб А.А., Струнова Е.Е. Экономические методы управления природопользованием. М.: Наука, 1993. 136 с.

Заславская П.А. Развитие лесного законодательства республик в составе Российской Федерации // Лесн. хоз-во. 1993. № 6. С. 9–11.

Инструкция о порядке ведения государственного лесного кадастра. М.: Гослесхоз СССР, 1985. 77 с.

Инструкция о порядке отнесения лесного фонда к группе лесов и категориям защитности // Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23.10.93 № 1065.

Казанник А.И. Правовые проблемы охраны природы России на региональном уровне // Проблемы региональной экологии. Томск, 1994. С. 86–93.

Колесников Б.П. Лесоводственные основы рационального использования лесных ресурсов Урала // Леса Урала. Свердловск, 1968. Вып.1. С.19–28.

Комплексный территориальный кадастр природных ресурсов. Принципы составления (проект). М.: Минэкологии, 1994. С. 68.

Концепция перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития // Проект Минэкономики правительства России (18.01.95 г.). 21 с.

Критерии и индикаторы для сохранения и устойчивого управления умеренных и бореальных лесов. М.: ВНИИЦлесресурс, 1995. С.26.

Кудрявцев В.С., Беласенко А.П. Платежи при изъятии земель из лесного фонда. М.: ВНИИЦлесресурс, 1994. 32 с.

Лазарев А.С., Аскеров Д.Ю. Лесные таксы, 1992// Лесн. хоз-во. 1993. № 5. С.18–21.

Лебедев Ю.В. Методические аспекты эколого-экономической оценки лесов зеленых зон градопромышленных агломераций // Экологическая безопасность Урала. Пермь: ПГУ, 1994. С. 32–38.

Лебедев Ю.В. Методические основы эколого-экономической оценки лесов Урала // Доклады региональной конференции. Екатеринбург, 1996. С. 8–17.

Лесной Устав Свердловской области (проект). Екатеринбург: ИЛ УрО РАН, 1997. 112 с.

Лесной Кодекс Российской Федерации (22.01.97).

Майоров И.Г. Нормативы финансирования лесного хозяйства // Лесн. хоз-во. 1993. № 5. С. 21–22.

Методические рекомендации по расчету минимальных ставок лесных податей и ставок арендной платы при передаче участков лесного фонда в аренду. М.: Рослесхоз, 1993.

Методические рекомендации по применению кадастровой оценки лесов для анализа деятельности предприятий лесного хозяйства по улучшению характеристик лесного фонда. М.: Рослесхоз, 1993.

Оценка лесных ресурсов: Материалы XIV сессии объедин. рабоч. гр. по экономике и статистике лесного сектора ЕЭК. Женева, 1983. 242 с.

Пахучий В.В. Эколого-экономическое районирование территории республики Коми // Формирование лесного кадастра, системы плат и аренды лесов Урала. Екатеринбург, 1996. С. 30–31.

Петров А.П. Налоги и платежи за лесные ресурсы в условиях рынка // Лесн. хоз-во. 1992. № 8. С.5–8.

Положение о водоохраных зонах (полосах) рек, озер и водохранилищ в РСФСР (Постановление СМ РСФСР от 17.03.89 № 91).

Постановление правительства Свердловской области "Об установлении порядка расчета и определения кадастровой оценки лесов" от 20.09.94 № 475.

Постановление правительства Свердловской области от 09.12.96 № 1011-п "Об утверждении плат за пользование лесным фондом Свердловской области за 1997 г."

Прейскурант кадастровых цен на лесные земли (городские леса) г. Екатеринбурга (проект). Екатеринбург: ИЛ УрО РАН, 1996. 4 с.

Страхов В.В. К стратегии устойчивого управления лесами. Сертификация лесов и лесной продукции // Лесн. хоз-во. 1996. № 5. С. 6–9.

Структурная схема лесного кадастра в системе территориальных кадастров природных ресурсов Мин. Экологии РФ НИЦ "Кадастр". Иркутск, 1992. 44 с.

Судаков Е., Шараева О.А. Кадастр лесных угодий // Вопросы лесоведения. Красноярск, 1990. Т.1. С.459–474.

Туркевич И.В. Кадастровая оценка лесов. М.: Лесн. пром-сть, 1977.

Уиллиамс М.Р. Рациональное использование лесных ресурсов. М.: Экология, 1991. 128 с.

Яковлева Т.И., Смолоногов Е.П. Эколого-экономическая оценка лесов и ее динамика во времени // Восстановительная и возрастная динамика таежных лесов Среднего Урала. Свердловск: УНЦ АН СССР, 1987. С.47–94.