



УДК630*652

Нормативно-правовое и методологическое регулирование вопросов экономической оценки лесов

© Н. Н. Панкратова

Legislation and methodological base of an economic assessment of the forests

N. N. Pankratova (Far East Forestry Research Institute)

The carried-out analytical review of legislation and methodological base of an economic assessment of the forests in the Russian Federation allows to conclude that this question still isn't settled legislatively. The complexity, multifunctionality and specifics of object are the objective reasons of the current situation which needs development of special approaches to its assessment. At the present stage the solution could be finding in settlement of legislations, and also in development of the approach considering a variety of natural and other features of the forests.

Key words: forests, forest legislation, economic assessment of the forests

Нормативно-правовое и методологическое регулирование вопросов экономической оценки лесов

Н. Н. Панкратова

Проведенный аналитический обзор нормативно-правового сопровождения и методологического обеспечения экономической оценки лесов в РФ позволяет сделать вывод о том, что этот вопрос до сих пор законодательно не урегулирован. К объективным причинам создавшегося положения следует отнести сложность, многофункциональность и специфику объекта — леса, который требует разработки особых подходов к его оценке. Решение проблемы на современном этапе видится в урегулировании правовых норм, а также разработке подхода, учитывающего разнообразие природных и других особенностей лесов.

Ключевые слова: лес, лесное законодательство, экономическая оценка лесов

Панкратова Надежда Николаевна, зав отделом экономики, инвентаризации и воспроизводства лесов, канд. экон. наук

ФБУ «Дальневосточный НИИ лесного хозяйства»
680020, г. Хабаровск, ул. Волочаевская, 71
Тел./факс: +7(4212)21 67 98; e-mail: nnpmyr@mail.ru

Законодательно экономическая оценка лесов рассматривается как важнейшая составная часть государственного лесного кадастра. Анализ нормативно-правового сопровождения и обзор методологического обеспечения ресурсно-экономической оценки лесов в РФ позволяют выделить два периода в их развитии.

В соответствии с Лесным кодексом РФ (1997) ведение государственного лесного кадастра являлось прерогативой федеральных и региональных органов управления лесным хозяйством. При этом на федеральные органы управления лесами были возложены функции по определению перечня показателей государственного лесного кадастра и методики экономической оценки лесов [4].

В целях реализации этих полномочий Федеральным агентством лесного хозяйства РФ в 2000 г. утверждена Методика экономической оценки лесов [15], которая была положена в основу Инструкции о порядке ведения государственного лесного кадастра, содержащей перечень его показателей и учетные формы.

Данная методика разработана ВНИИЛМ с учетом классических канонов российской лесоводственной и лесоэкономической школ. Экономическая оценка лесов определяется на основе капитализации рентных доходов от всех видов ресурсов (лесных и нелесных земель, наличных древостоев и запасов иных лесных ресурсов и видов пользования). При этом кадастровая стоимость лесных земель устанавливается на основе оценки рентных доходов, которые могут быть получены при выращивании на них эталонных лесных насаждений. Оценка собственно рентных доходов исчисляется как разница между суммарными валовыми капитализированными доходами от всех видов лесопользования и расходами лесного хозяйства по лесовосстановлению 1 га леса.

Внедрение этой методики в практику позволило бы к настоящему времени иметь сформированный государственный лесной кадастр и располагать сведениями об экологических, экономических и иных характеристиках земель лесного фонда. Однако она не получила широкого практического использования по объек-

тивным причинам, связанным с потребностью приведения норм лесного права в соответствие с нормами гражданского и земельного законодательств.

Поэтому определение кадастровой стоимости земель лесного фонда с 2002 по 2010 г. осуществлялось в соответствии с методикой, разработанной на основании постановления Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 [11] и утвержденной приказом Росземкадастра от 17.10.2002 № П/336 [14].

В Методике Росземкадастра (2002), так же, как и в Методике Рослесхоза (2000), кадастровая стоимость лесных земель определяется на основе капитализации рентных доходов, но расчет на уровне оценочных зон (которые совпадают с лесотаксовыми районами), субъектов РФ и бывших лесхозов производится только по древесным ресурсам и не учитывает экологические функции. Для расчета кадастровой стоимости участков лесных земель в границах лесхозов предложен ряд формул исчисления значений лесной ренты в зависимости от условий использования древесины, отпускаемой на корню.

В 2003 г. приказом Росземкадастра утверждаются показатели кадастровой стоимости лесных земель в пределах территорий субъектов РФ [13], представляющие собой фиксированные ставки за один гектар лесных земель по субъектам РФ как результаты I этапа оценки, выполненные в пределах оценочных зон и территорий субъектов РФ.

Характеризуя период развития правовых основ оценочной деятельности применительно к землям лесного фонда с 1997 по 2006 г., следует отметить, что впервые в России была разработана и официально утверждена Методика государственной кадастровой оценки земель лесного фонда РФ, в которой нашли отражение накопленные в российской и зарубежной теории и практике подходы к рентной оценке лесов. И это, безусловно, заслуга ее авторов и шаг вперед в развитии методологии определения кадастровой стоимости лесов.

С другой стороны, данная методика не решает проблему ее практической приемлемости в реальной экономической ситуации в отдель-

ных субъектах РФ, а, значит, и страны в целом. Причина этого заключается как в сложности и трудоемкости расчетов, так и в отсутствии достоверной статистической и нормативной информации, без которой результаты оценок являются весьма ненадежными.

Так, например, на территории Хабаровского края в 2003 году была проведена государственная кадастровая оценка земель лесного фонда, которая осуществлялась в два этапа. На первом этапе получены средние удельные показатели кадастровой стоимости земель лесного фонда на уровне края на площади 73684,6 тыс. га, на втором – удельные показатели кадастровой стоимости земель в границах бывших лесхозов. Результаты государственной кадастровой оценки земель лесного фонда утверждены постановлением Губернатора Хабаровского края [9]. Кадастровая стоимость лесных земель в составе земель лесного фонда в среднем по краю составила 1041 руб./га, нелесных земель – 535,8 руб./га [7].

С принятием действующего Лесного кодекса РФ (2006) [3] понятие «участок лесного фонда» заменено на термин «лесной участок», то есть лес как самостоятельный объект исключен из перечня недвижимого имущества, что сводит его к роли принадлежности земли и облегчает применение к нему норм земельного и гражданского законодательства [5].

При этом под лесными участками понимаются земельные участки (и прочно связанные с ними объекты), местоположение, границы и площадь которых определяются соответственно по лесным кварталам и (или) лесотаксационным выделам, их границам и площади на землях лесного фонда, а также в лесах на землях обороны и безопасности, городских лесах на землях поселений, лесах особо охраняемых природных территорий. Лесные участки могут быть отнесены как к категории земель лесного фонда, так и к землям иных категорий.

Государственная кадастровая оценка лесных участков проводится в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. Данным законодательством вводится ряд понятий, где под оценочной деятельностью понимается установление в отношении объектов

оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости [16].

Согласно постановлению Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 [10] методические указания по кадастровой оценке земель и соответствующую нормативно-техническую документацию разрабатывает и утверждает Министерство экономического развития и торговли РФ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Проект методических указаний по государственной кадастровой оценке земель лесного фонда был разработан Минэкономразвития еще в 2007 г., но официально принят не был, поэтому вплоть до 2010 г. действовала методика, утвержденная приказом Росземкадастра [12, 14].

Перечень действительных в настоящее время основных нормативно-правовых документов, регламентирующих оценку земель, приведен в таблице 1.

Таким образом, в период с 2007 года основным правовым документом, регулирующим деятельность по государственной кадастровой оценке земель лесного фонда, являются постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» и другие нормативно-правовые акты, принятые в целях его реализации.

Краткий аналитический обзор нормативно-правового сопровождения и методологического обеспечения экономической оценки лесов в РФ позволяет сделать вывод о том, что этот вопрос до сих пор законодательно не урегулирован. Единственным нормативным документом, устанавливающим значения стоимостных показателей оценки лесных земель, принятым десять лет назад и сохранившим свою юридическую силу до наших дней, является приказ Росземкадастра от 12.03.2003 № П/42 «О кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий и лесных земель в пределах территорий субъектов РФ».

В данном документе показатель кадастровой стоимости по субъектам РФ Дальневосточного федерального округа (ДФО) варьирует от

Таблица 1

Нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы оценки земель лесного фонда

Уровень НПА	Наименование НПА	Комментарий
Федеральные законы	Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в действующей редакции)	Регламентирует оценку земли (земельных участков)
	Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (в действующей редакции)	Регламентирует оценку лесов (лесных участков и имущественных прав, возникающих при использовании лесов)
	ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» (в действующей редакции)	Содержит общие положения по государственной кадастровой оценке, а также основания, условия и регулирование оценочной деятельности
Постановления Правительства РФ	Постановление Правительства РФ от 15.03.1997 № 319 «О порядке определения нормативной цены земли»	Устанавливает порядок определения нормативной цены земли
	Постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель»	Предписывает проведение государственной кадастровой оценки всех категорий земель на территории РФ для налогообложения и иных целей
	Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель»	Определяет общие положения и правила проведения государственной кадастровой оценки лесных земель
Нормативные акты министерств и ведомств	Приказ Минэкономразвития РФ от 22.10.2010 № 508 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)»	Содержит требования к определению кадастровой стоимости объектов недвижимости
	Приказ Росземкадастра от 12.03.2003 № П/42 «О кадастровой стоимости сельхозугодий и лесных земель в пределах территорий субъектов РФ»	Является основой определения кадастровой стоимости лесных земель в пределах лесоадминистративных единиц

380 руб./га в Чукотском АО до 3260 руб./га в Приморском крае (в Хабаровском крае и Еврейской автономной области он составляет 1000 руб./га). Совершенно очевидно, что это не отражает их реальную экономическую ценность.

Использование фиксированных показателей упрощает процедуру расчетов, но при этом не учитывает ценность разных по качеству земель и иных лесных ресурсов, на что и должна быть нацелена, в конечном счете, любая кадастровая оценка лесов. Применительно к землям

лесного фонда качество может характеризоваться типом леса, лесорастительных условий, соответствием конкретного участка его целевому назначению, категорией земли и т. п. Но оценка именно этих характеристик лесов в данном случае не предусматривается.

Среди объективных причин создавшегося положения следует выделить, прежде всего, сложность, многофункциональность и специфику объекта – леса, который, с одной стороны, требует разработки особых подходов к его оценке, с другой – эти подходы должны укладываться в существующие правовые нормы, этого не предусматривающие.

Другим немаловажным аспектом является отсутствие единства мнений у специалистов по целому ряду спорных методологических вопросов, касающихся использования тех или иных концепций, приемов и методов применительно к экономической оценке лесов.

Решение этой проблемы на современном этапе видится в разработке методологического подхода, позволяющего учитывать разнообразие природных и других особенностей лесов общепринятыми, практически приемлемыми методами, не противоречащего действующему законодательству об оценочной деятельности, а также способствующего повышению объективности оценок.

Методика экономической оценки лесов как основа определения кадастровой стоимости земель лесного фонда, учитывающая дифференциацию лесорастительных условий, природных особенностей, социально-экологической и экономической специфики в пределах лесничеств, лесных участков на территории ДФО, была разработана Дальневосточным НИИ лесного хозяйства [2].

Суть предлагаемого методического решения заключается в определении текущей стоимости наличных древостоев, других лесных ресурсов на основе потенциального дохода от их использования на уровне субъекта РФ, лесничества или лесного участка. Для этого устанавливается базовая (обезличенная) цена единицы площади лесов по преобладающей породе базовой группы типов леса по лесотаксовому району. Расчет этой величины осуществляется путем

умножения средней ставки платы за единицу объема древесины преобладающей породы в базовой группе типов леса на концентрацию запаса спелых и перестойных лесов на единице площади субъекта РФ.

Переход от базовой цены к оценке конкретного лесничества или лесного участка осуществляется с помощью поправочных коэффициентов, учитывающих:

экономическую ценность лесных ресурсов (только для покрытых лесом земель);

структуру земель лесного фонда (для всех категорий земель);

эксплуатационный, ресурсно-сырьевой и рентный потенциалы (для всех категорий земель);

группы типов леса и условия местопроизрастания (для покрытых лесом и не покрытых лесом земель);

возрастное состояние лесов (только для покрытых лесом земель);

целевое назначение лесов и категории защитных лесов (для всех категорий земель).

Определению величин поправочных коэффициентов в данной методической разработке придается особое значение, так как именно от них зависят полнота учитываемых факторов и дифференциация оценок. Два из них являются едиными для всех регионов: коэффициенты структуры земель лесного фонда и целевого назначения лесов. Остальные показатели призваны учитывать региональную специфику в типологической структуре лесов, их возрастном состоянии, экономической ценности различных видов лесных ресурсов, поэтому рассчитываются отдельно по каждому субъекту РФ и пересматриваются не чаще одного раза в пять лет.

В результате суммирования произведений оценок единиц площади лесов по категориям земель на занимаемую ими площадь определяется экономическая оценка земель лесного фонда, характеризующая состояние лесов, разнообразие типологической структуры лесных формаций, дифференциацию других природных, эколого-экономических и социальных особенностей на уровне лесничеств, лесных участков (рис. 1).

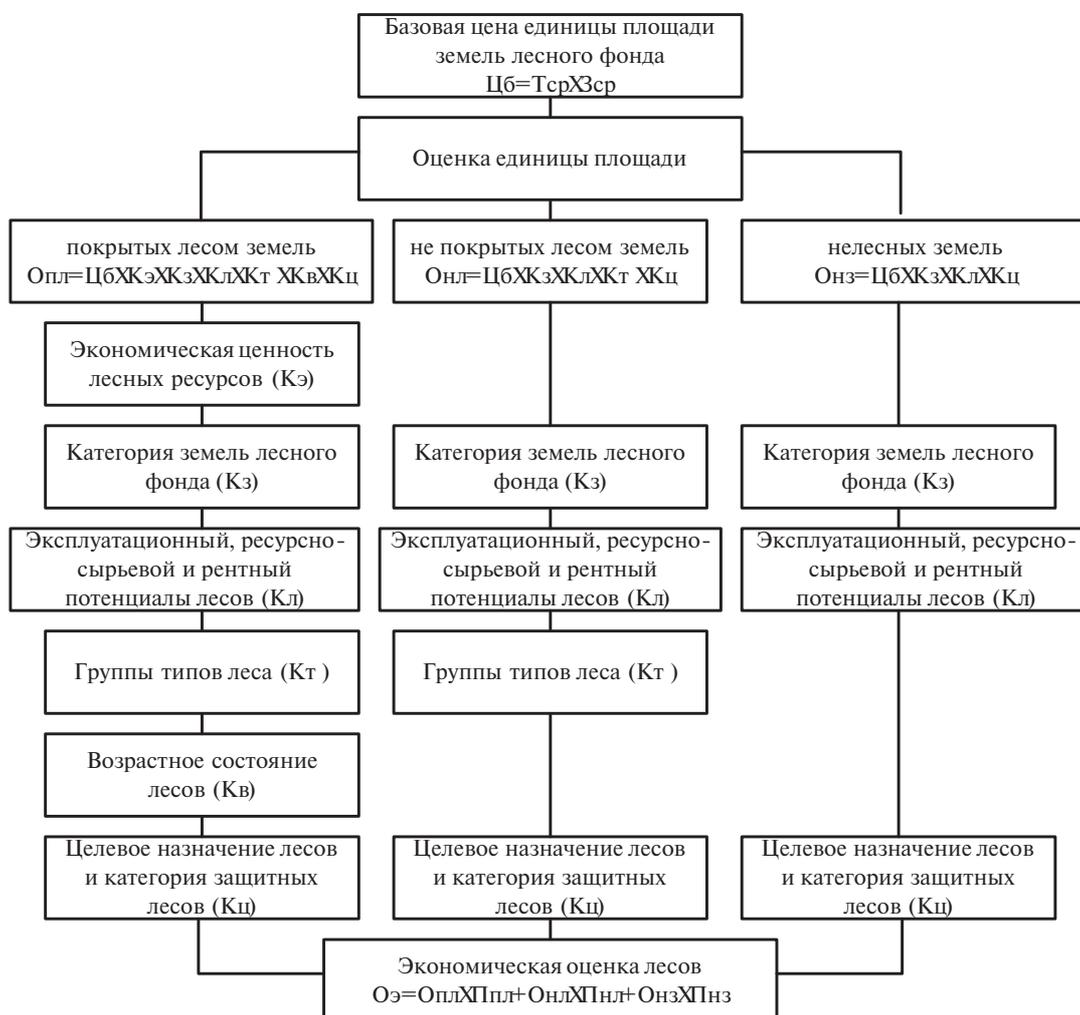


Рис. 1. Порядок экономической оценки лесов

Следовательно, экономическая оценка единицы площади лесов будет равна ее базовой цене при условии наличия спелых и перестойных древостоев естественного происхождения в резервных лесах, соответствующих базовой группе типов леса и среднему регионально-отраслевому потенциалу. Во всех других случаях оценка будет корректироваться в зависимости от того, насколько характеристика оцениваемого объекта отличается в ту или иную сторону от параметров, принятых за единицу (рис. 2).

Идея, изложенная в данном методическом решении, не нова. По мнению проф. А.П. Пет-

рова, для стоимостной оценки лесов достаточно на уровне субъекта федерации разработать шкалу оценок по типам леса и классам возраста, а также правила их индексации в зависимости от инфляции [1, 8]. В ФБУ «ДальНИИЛХ» имеются наработки по совершенствованию методологии кадастровой оценки лесов, учитывающей разнообразие типологической структуры хвойно-широколиственных и других лесных формаций, а также дифференциацию экономических и социальных условий лесопользования ДФО [6], которые и легли в основу настоящей методики.

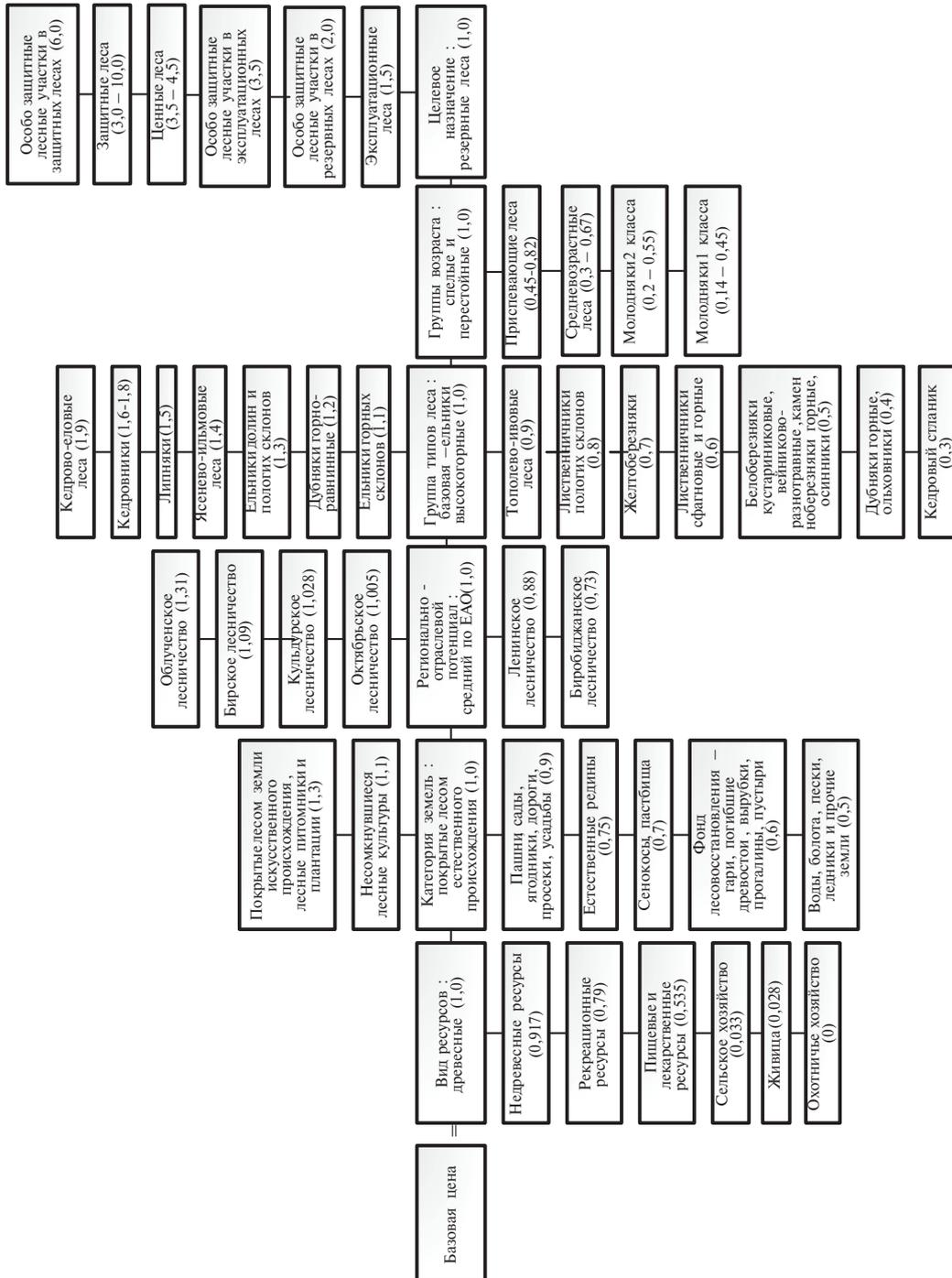


Рис. 2. Уровень влияния учитываемых характеристик лесов на их экономическую оценку (на примере Еврейской АО)

Методика апробирована на примере Кульдурского лесничества и двух лесных участков в Облученском и Бирском лесничествах на территории Еврейской автономной области. По результатам выполненных расчетов экономическая оценка лесного участка общей площадью 3224 га в Облученском лесничестве (Сутарском участковом лесничестве) составила 254394,09 тыс. руб. или 78906,35 руб./га. Лесной участок, расположенный в Бирском лесничестве (Будуканском участковом лесничестве) на площади 167,1 га, оценен в размере 3059,63 тыс. руб. или 18310,2 руб./га. Экономическая оценка лесов Кульдурского лесничества, площадь которого равна 312349 га, составила 8358917,79 тыс. руб. или 26761,47 руб./га (табл. 2).

Таблица 2

Экономическая оценка лесных участков в Еврейской автономной области

Лесничество/ участковое лесничество	Площадь, га	Преобладающая порода/ класс возраста	Целевое назначение / категория защитности защитных лесов	Экономическая оценка, руб./га
Облученское / Сутарское	3224	Кедр / V-VI	Защитные / орехопромысловые зоны	78906,35
Кульдурское / Кульдурское, Известковое, Бираканское, Теплоозерское	312349	Лиственница / IV Дуб высокоств. / V Береза белая / III	Защитные; Эксплуатационные	26761,47
Бирское / Будуканское	167	Дуб / III	Защитные / нерестоохранные полосы	18310,20

Данная методика отвечает практически всем основным требованиям к экономической оценке лесов. Она проста в применении благодаря разработанным нормативам (коэффициентам), доступности используемой информации, понятному алгоритму расчетов. В то же время она учитывает разнообразие лесорастительных условий на территории лесного участка, лесоадминистративных единиц и регионов в целом, возрастную и функциональную дифференциацию лесов, структуру земель лесного фонда по категориям и может служить основой для кадастровой оценки лесов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ахмадеева, М.М. Методология оценки лесных земель региона / М.М. Ахмадеева. – Йошкар-Ола: МарГТУ, 2000. – 232 с.
2. Выводцев, Н.В. Ресурсно-экономическая оценка лесов Дальневосточного федерального округа / Н.В. Выводцев, А.П. Ковалев, А.Р. Метлов, Н.Н. Панкратова // Материалы Всерос. конф. с междунар. участием «Состояние лесов и актуальные проблемы лесопользования» / отв. ред. А.П. Ковалев. – Хабаровск: ФБУ «ДальНИИЛХ», 2013. – С. 11–16.
3. Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 8 дек.
4. Лесной кодекс РФ от 22.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 610.
5. Ловцова, Н.В. Правовое регулирование использования лесов: учебное пособие / Н.В. Ловцова. – Пушкино: ВИПКЛХ, 2008. – 108 с.

6. Методические рекомендации по кадастровой оценке земель лесного фонда в Приморском крае / Сост. В.А. Чельшев, Д.Ф. Ефремов, А.С. Шейнгауз. — Хабаровск: ФГУ «ДальНИИЛХ», 2003. — 39 с.
7. Доклад о состоянии и использовании земель Хабаровского края в 2012 году / Сост. А.С. Исаева. — Хабаровск, 2013. — 140 с. (http://to27.rosreestr.ru/kadastr/monitoring/monitoring_khab/4206665)
8. Петров, А.П. Лесной кадастр и стоимостная оценка лесных ресурсов / А.П. Петров // Лесное хозяйство. — 1996. — № 2. — С. 10–12.
9. Постановление Губернатора Хабаровского края от 19.04.2004 № 94 «Об утверждении кадастровой стоимости земель лесного фонда в границах лесхозов на территории Хабаровского края»
10. Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // СЗ РФ. — 2000. — № 16. — Ст. 1709.
11. Постановление Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» // СЗ РФ. — 1999. — № 35. — Ст. 4326.
12. Приказ Минэкономразвития от 15.03.2010 № 96 «О признании не подлежащим применению приказа федеральной службы земельного кадастра России от 17.10.2002 № П/336 «Об утверждении методики государственной кадастровой оценки земель лесного фонда РФ»
13. Приказ Росземкадастра от 12.03.2003 № П/42 «О кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий и лесных земель в пределах территорий субъектов РФ»
14. Приказ Росземкадастра от 17.10.2002 № П/336 «Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель лесного фонда РФ»
15. Приказ Рослесхоза от 10.03.2000 № 43 «Об утверждении методики экономической оценки лесов»
16. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3813.