

УДК 347.4

UDC 347.4

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ АУКЦИОНА ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЛЕСНЫХ УЧАСТКОВ В АРЕНДУ

PROCEDURE OF HOLDING THE AUCTION FOR GRANTING THE TIMBERLAND IN RENT

Гринь Елена Анатольевна
к.ю.н., доцент кафедры земельного, трудового и экологического права
РИНЦ SPIN-код:5873-4434

Green Elena Anatolievna
Cand.Law.Sci., associate professor of the Department of the land, labor and ecological law
SPIN-code: 5873-4434

Сиденко Александр Александрович
магистрант
Кубанский государственный аграрный университет, Россия, 350044, Краснодар, Калинина, 13,

Sidenko Alexandr Alexandrovitch
undergraduate
Kuban state agrarian university, Krasnodar, Russia

В данной статье рассматриваются вопросы правовой регламентации и реализации норм лесного законодательства о процедуре проведения аукциона по предоставлению лесных участков в аренду, а также рассматриваются проблемы правоприменения при данной процедуре. В соответствии с лесным законодательством Российской Федерации, основанием заключения договора аренды лесного участка является результат проведенного аукциона. Аукцион можно рассматривать как одноэтапный процесс с одной стороны и как двухэтапный с другой стороны. В связи с этим, аукцион рассматривается в этой работе с разных точек зрения видных учёных. Сделан вывод о несовершенстве системы проведения аукционов, потворствующей коррупции, о необходимости изменения критериев выбора победителя аукциона, где главным критерием ставится, например, квалифицирующие кадры лица, а не наибольшая сумма, которую лицо может предложить на конкурсе. Раскрыта позиция о преимущественном праве на заключение договора аренды при равной ставке платы. Соотнесены друг с другом аукцион и конкурс, как реальные и эффективные способы получения права на заключение договора аренды лесных участков. Выдвинуты предложения о признании победителями в аукционах потенциальных арендаторов, которые на протяжении нескольких лет показывали свою надёжность

This article discusses issues of legal regulation and implementation of the norms of the forest legislation about procedure of holding the auction for granting the forest lot in rent and also consider the problem of law enforcement procedure. According to the forest legislation of the Russian Federation, the basis of the conclusion of the lease contract of the wood lot the result of the carried-out auction is. Auction can be considered as one-stage process on the one hand and as two-stage on the other hand. In this regard, auction is considered in this work from the different points of view of prominent scientists. The conclusion is drawn on imperfection of the system of carrying out auctions indulging corruption about need of change of criteria of a choice of the winner of auction where by the main criterion it is put, for example, the qualifying shots of the person, but not the greatest sum which the person can offer at competition. The position about the privilege to the conclusion of the lease contract at an equal rate of a payment is opened. Auction and competition as real and effective ways of receiving the right for the conclusion of the lease contract of the timberland are correlated with each other. Proposals on recognition by winners in auctions of potential tenants which for several years showed the reliability

Ключевые слова: АУКЦИОН, КОНКУРС, АРЕНДА ЛЕСНОГО УЧАСТКА, КОРРУПЦИЯ, МОНОПОЛИЗАЦИЯ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ, ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО, РЫНОЧНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Keywords: AUCTION, COMPETITION, RENT of the WOOD LOT, CORRUPTION, FOREST EXPLOITATION MONOPOLIZATION, FORESTRY, MARKET RELATIONS

Как указано в ст. 74 Лесного кодекса РФ [1] (далее - ЛК РФ), договоры аренды лесных участков, за некоторыми исключениями, заключается по результатам аукционов.

При этом для предоставления участков лесного фонда в аренду лесные аукционы не проводились, а устраивались лесные конкурсы

Принцип предоставления лесных участков, путем проведения аукциона новеллой для Российского лесного законодательства назвать нельзя, поскольку Лесной кодекс РФ 1997 г. содержал норму, регулирующую порядок проведения лесных аукционов. При этом лесные аукционы должны были проводиться только для целей лесопользования, связанного с использованием древесины, недревесными ресурсами и полезными свойствами леса при предоставлении участков лесного фонда в краткосрочное пользование. При этом в соответствии со ст.47 организация и проведение лесных конкурсов и лесных аукционов относилась к полномочиям федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства или органа государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета [2].

Проведение лесных аукционов было редкостью, так как, право пользования участками лесного фонда могло возникнуть и вне аукциона на основании решений федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства или органа исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции.

Действующий же Лесной кодекс РФ практически не дает альтернативного способа приобретения лесных участков в аренду кроме аукциона.

Без проведения аукциона договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, заключаются в случаях:

- 1) использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых, использование лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических

сооружений, морских портов, морских терминалов, речных портов, причалов, а также в случае использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;

2) реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

3) заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям;

4) нахождения на таких лесных участках зданий, сооружений (указанные договоры аренды заключаются с собственниками этих зданий, сооружений, помещений в них или юридическими лицами, которым эти объекты предоставлены на праве хозяйственного ведения или оперативного управления).

При этом при заключении договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по результатам аукциона изменение условий аукциона на основании соглашения сторон такого договора или по требованию одной из его сторон не допускается

На выбор именно аукциона, несомненно, повлияли имевшиеся проблемы. Как отмечалось в литературе, «проводимые проверки показывают, что во многих лесхозах допускается реализация продукции по ценам ниже рыночных. Аукционная форма позволяет исключить коррупцию и факты сговора при реализации древесины».

Считается, что «законодатель, устанавливая только аукционный способ заключения договора, учитывал большую открытость процедуры его проведения, нежели процедуры проведения конкурса» [3].

За открытый аукцион высказывается И.В. Шутов: «Реализация ответственных в рубку древостоев не путем их распределения чиновниками, а через открытые торги широко практиковалась в казенных лесничествах России в дореволюционные годы и в период нэпа. Конечно, не всем работни-

кам управленческого аппарата такой порядок нравился. Тем не менее, в экономическом плане дела тогда шли и шли неплохо не только у лесного хозяйства, но и у лесной промышленности».

«Практика последних лет показала, что одним из наиболее замаскированных способов, имеющих как бы рыночный вид, но не позволяющих вместе с тем пустить лесное хозяйство России в рыночные отношения, является псевдопродажа, а на самом деле - раздача лесов в рубку (в т. н. аренду) на основании заранее сфабрикованных решений административных конкурсных комиссий» [4].

В отношении некоторых предложений лесопромышленников о проведении аукционов с предварительной классификацией лиц, принимающих участие в аукционе, автор высказывается следующим образом: «Суть предложения такова: хотим, чтобы нам (т. е. чиновникам и тем, кто от нас зависит) в нарушение принципиально важных статей Лесного кодекса было предоставлено право на так называемых квалификационных комиссиях (читай: на тех же закрытых от посторонних глаз конкурсах) решать вопросы о том, каким именно предпринимателям предоставлять лес в рубку, и уже потом, определив избранных фигурантов, оформлять их через процедуру псевдоаукционов, закрытых для прочих лиц.

В нашем случае речь идет о том, чтобы получить от федерального центра разрешение на продолжение на местах практики закрытых лесных конкурсов хотя бы и под названием аукционов. И говорят в обоснование: нельзя доверять вырубку лесов тем, кто победил на конкурсе. Естественен вопрос: почему? Ведь победитель не только заплатит больше других, но и примет на себя выполнение одинаковых для всех участников аукциона заранее заданных условий обременений. Без тех и других лесные аукционы в России раньше не проводились, и не будут проводиться в будущем. В перечне условий и обременений могут быть самые разные пункты, например, по срокам и способам рубки приобретаемого леса и вывозки древесины, по

её переработке, ремонту и строительству дорог, по возобновлению леса на вырубках, изменению условий жизни людей на данной территории. Но все условия обременения, как в прошлом, так и в будущем должны быть обязательно одинаковыми для всех участников любого аукциона».

Тем не менее, двухэтапный аукцион видится многим предпочтительной процедурой. Так, по мнению В. П. Рощупкина, двухэтапный аукцион является максимально объективной формой передачи лесных участков в пользование. «На первом этапе оцениваются производственные возможности претендентов, на втором побеждает тот, кто назовет наибольшую цену». При этом, по его мнению, потенциальные арендаторы должны отбираться из компаний, имеющих определенную историю, которые занимаются вырубкой леса с приоритетом глубокой переработки, которые уже зарекомендовали себя с положительной стороны.

Представляется, здесь следует учесть, что могут существовать добросовестные арендаторы, которые еще не имеют мощностей по глубокой переработке древесины, зато в большей степени занимаются другими видами лесопользования. А если внести в законодательство требование о преимуществе компаний, имеющих определенную предысторию, то это закроет доступ к использованию лесов юридически только созданных предприятий, которые, однако, могут обладать квалифицированными в области ведения лесного хозяйства кадрами. Представляется, если устанавливать критерии для прохождения первого этапа аукциона, то следует учесть разнообразие видов использования лесов (возможно, участок может быть предоставлен в первую очередь для заготовки живицы; кто-то захочет взять его в аренду для осуществления заготовки и сбора не древесных лесных ресурсов, а среди критериев всё равно будет значиться наличие техники для заготовки древесины).

Г.Е. Быстров, возражая против аукционной процедуры в том виде, который сейчас закреплён в законодательстве, предлагает установить пре-

имущественное право на заключение договора аренды при равной предложенной ставке платы: «Вполне обоснованными являются сомнения в обоснованности принципа «кто больше заплатит», на котором базируется система аукционов (ст. 78 ЛК РФ). При отсутствии специальных требований к участникам аукционов Кодекс не исключает признания победителями тех структур, которые не имеют отношения к лесному хозяйству и специализируются на рейдерской деятельности и финансовых спекуляциях. [5]

Придерживаясь того же мнения, М.И. Васильева, отмечает также и возможные негативные последствия проведения таких аукционов: «По прогнозам специалистов лесной отрасли, передача лесных участков в аренду по единственному критерию - предложению участником аукциона наибольшей арендной платы - с большой вероятностью приведёт к монополизации лесопользования крупными предприятиями, вытеснению малого и среднего бизнеса, банкротству ныне действующих градообразующих предприятий и, как следствие, к росту безработицы и социальной напряженности в многолесных регионах страны.

Кроме того, в условиях отсутствия каких-либо специальных требований к участникам аукционов, не исключено, что победителями окажутся структуры, не имеющие прямого отношения к лесному хозяйству и передающие затем свои арендные права в перенаем, субаренду профильным предприятиям, которые тем самым будут поставлены в экономически невыгодные условия». [6]

В отношении уменьшения опасности монополизации использования лесов Правительством РФ было принято постановление, согласно которому одно лицо или группа лиц не может заключить договоры аренды в отношении более чем 35% от суммы утвержденных в установленном порядке расчетных лесосек в отношении лесов, расположенных в границах всех лесничеств и лесопарков на территории субъекта РФ. Это правило соглас-

но ч. 3 ст. 50 ЛК РФ не распространяется на случаи заключения договора аренды лесного участка с единственным участником аукциона.

Изложенное позволяет прийти к заключению, что на данном этапе можно говорить о недостатках аукционной процедуры заключения договоров аренды лесных участков в принципе. Однако к мнениям о преимущественном праве на заключение договора аренды при равной ставке платы следует прислушаться. Возможна предварительная классификация участников также с целью считать победителем аукциона лицо, обладающее, например, квалифицированными кадрами, в случае, если предложенная им ставка платы будет всего на шаг аукциона меньше ставки платы лица, такими характеристиками не обладающего.

Предложение преимущества при равной ставке платы предприятий, ранее зарекомендовавших себя как благонадёжные, возражений не вызывает. Причём это предложение, представляется, не вызовет возражений и у сторонников одноэтапных аукционов.

Что касается мнений за проведение конкурсов, то, например, А.С. Нестеркин считает, что их условия могут быть столь разнообразны, что позволят учесть интересы всех участников, и поэтому полное исключение авторами законопроекта передачи лесных ресурсов в пользование через конкурсы вызывает его сожаление. [7]

Аверин приводит мнение А. Белякова, который считает, что система проведения исключительно аукционов на получение права аренды невыгодна государству: «Она обеспечивает государству лишь сиюминутный доход с последующей неизбежной потерей гигантских сумм стоимости лесных ресурсов».

Неясно, что он имеет в виду под потерей сумм стоимости лесных ресурсов. Если речь идет о количестве изымаемых ресурсов, то арендатор уплачивает за них арендную плату, если речь идёт об обязательствах использующих леса лиц по ведению лесного хозяйства, то при аренде лесных

участков соответствующие обязанности возложены на арендаторов. Другое дело, что один потенциальный арендатор может обладать хорошей фактической базой для выполнения своих обязательств, а другой — большими денежными средствами, и проведение именно аукциона понизит шансы первого на заключение договора. [8]

По мнению Э. Галишина, «достоинства... приписываемые процедуре лесных конкурсов, могут быть частично спроецированы и на процедуру аукционов. Так, в числе документации об аукционе находится проект договора аренды лесных участков, в него же могут быть включены так называемые социально значимые обязательства арендаторов по развитию инфраструктуры районов, где заготавливаются лесные ресурсы. Подобную практику можно наблюдать в земельных правоотношениях по комплексному освоению территорий в целях жилищного строительства.

Включение в проект договора аренды лесных участков, а также в другие документы, являющиеся составной частью документации об аукционе, обязательств арендаторов по осуществлению инвестиций для увеличения полноты переработки древесины, созданию новых рабочих мест, участию в развитии инфраструктуры в районах проведения лесозаготовок, позволило бы решить многие социально-экономические вопросы, сохранив при этом открытость процедуры заключения договора аренды лесных участков».

Изложенное позволяет прийти к заключению, что на данном этапе рано говорить о недостатках аукционной процедуры заключения договоров аренды лесных участков в принципе.

Однако к мнениям о преимущественном праве на заключение договора аренды при равной ставке платы следует прислушаться. Возможна предварительная классификация участников также с целью считать победителем аукциона лицо, обладающее, например, квалифицированными кадрами, в случае, если предложенная им ставка платы будет всего на шаг

аукциона меньше ставки платы лица, такими характеристиками не обладающего.

В связи с этим ч. 10 ст. 79 ЛК РФ целесообразно дополнить текстом следующего содержания: «В случае подачи заявки на участие в аукционе юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, являющимся в течение 15 лет арендатором другого лесного участка, и не имеющего задолженностей по уплате арендной платы и выявленных нарушений обязанностей по охране, защите и воспроизводству лесов в отношении всех арендованных им лесных участков, в том числе и находящихся у такого лица в аренде менее 15 лет, а также право пользования которыми прекратилось в течение двух лет до даты проведения аукциона, данное лицо вправе перечислить в заявке действующие договоры аренды лесных участков, а также договоры аренды лесных участков, прекратившие свое действие не ранее чем за два года до проведения аукциона, арендатором по которым оно являлось или является».

Часть 15 ст. 79 ЛК РФ можно дополнить следующим абзацем: «Если лицо перечислило в заявке на участие в аукционе ранее заключенные им договоры аренды лесных участков, организатор аукциона уточняет полностью перечисления заявителем договоров аренды лесных участков, стороной которых заявитель является или являлся в течение последних двух лет, а также наличие или отсутствие задолженностей заявителя по договорам аренды лесных участков, стороной которых заявитель является или являлся в течение последних двух лет. Также сравниваются при их представлении документы, подтверждающие квалификацию работников».

Конечно, внесение этих изменений может повлечь меньшую активность при предложении ставок платы участника аукциона, обладающего наиболее квалифицированными работниками. Однако компенсацией этому, представляется, будет являться лучшее состояние российских лесов.

Список литературы

1. Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ 2006 г. - № 50, ст. 5278; 2011 г. - № 1, ст. 54.
2. Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г. // Собрание законодательства РФ 1997 г., № 5, ст. 610
3. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2010 г., С. 103.
4. Шутов И.В. Без открытых лесных аукционов нельзя войти в цивилизованный рынок // Лесное хозяйство 2008 г., - № 5. С. 7.
5. Быстров Г.Е. Противоречия Лесного кодекса РФ и новая концепция правового регулирования лесных отношений // Экологическое право. 2010 г., № 5. С. 18.
6. Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права, 2011 г., - № 1, С. 81.
7. Нестеркин А.С. Проблемы новой редакции Лесного кодекса // Российская юстиция. 2011 г., № 4. - С. 34.
8. Аверин С. Лес жив, пока в нем стучит топор // Российская газета. 15 марта 2009 г.

References

1. Lesnoj kodeks RF ot 4 dekabrja 2006 g. № 200-FZ (v red. ot 21 ijulja 2014 g.) // So-branie zakonodatel'stva RF 2006 g. - № 50, st. 5278; 2011 g. - № 1, st. 54.
2. Lesnoj kodeks RF ot 29 janvarja 1997 g. // Sobranie zakonodatel'stva RF 1997 g., № 5, st. 610
3. Kommentarij k novomu Lesnomu kodeksu Rossijskoj Federacii / pod red. M.Ju. Ti-homirova. M., 2010 g., S. 103.
4. Shutov I.V. Bez otkrytyh lesnyh aukcionov nel'zja vojti v civilizovannyj rynek // Le-snoe hozjajstvo 2008 g., - № 5. S. 7.
5. Bystrov G.E. Protivorechija Lesnogo kodeksa RF i novaja koncepcija pravovogo regulirovanija lesnyh otnoshenij // Jekologicheskoe pravo. 2010 g., № 5. S. 18.
6. Vasil'eva M.I. Pravovoe regulirovanie lesnyh otnoshenij v novom Lesnom kodekse Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava, 2011 g., - № 1, S. 81.
7. Nesterkin A.S. Problemy novoj redakcii Lesnogo kodeksa // Rossijskaja jus-ticija. 2011 g., № 4. - S. 34.
8. Averin S. Les zhiv, poka v nem stuchit topor // Rossijskaja gazeta. 15 marta 2009 g.