

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 марта 2009 года № 16К (653) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования лесных ресурсов и соблюдения законодательства при осуществлении оборота древесины в Архангельской области» (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и с участием Федерального агентства лесного хозяйства)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты главе администрации Архангельской области.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования лесных ресурсов и соблюдения законодательства при осуществлении оборота древесины в Архангельской области в Департаменте лесного комплекса Архангельской области» (совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и с участием Федерального агентства лесного хозяйства)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.7.5, 2.7.5.2-2.7.5.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить использование лесных ресурсов, их стоимостные, количественные и качественные оценки, начиная от вырубki леса, заготовки и транспортировки древесины до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации, и соблюдение законодательства при осуществлении оборота древесины.

Предмет контрольного мероприятия

Отчетность, договора, нормативные правовые акты и иные распорядительные и бухгалтерские документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета и средствами, полученными от приносящей доход деятельности, платежи за пользование лесным фондом.

Объект проверки

Департамент лесного комплекса Архангельской области (далее - Департамент), департамент экономического развития Архангельской области (по запросу), Федеральная таможенная служба (по запросу), Управление Федеральной налоговой службы по Архангельской области и Ненецкому автономному округу (по запросу).

Проверяемый период деятельности: 2007-2008 годы.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 17 февраля по 4 марта 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

Наличие и состояние лесных ресурсов Архангельской области

Общая площадь земель лесного фонда Архангельской области составляет 28,8 млн. га, из них особо охраняемых природных территорий - 0,5 млн. га. Защит-

ные леса Архангельской области занимают 26 % от площади земель лесного фонда, эксплуатационные леса Архангельской области - 74 процента.

Общий запас древесины в лесах составляет 2,5 млрд. куб. м, из них в спелых и перестойных насаждениях - 65 %. Средний запас насаждений на 1 га составляет 155 куб. м, преобладающей породой является ель.

В 2008 году расчетная лесосека составила 22 млн. куб. м и представлена на 92 % продуктивными насаждениями.

Состояние нормативно-правовой базы, регулирующей использование лесных ресурсов

Основополагающими нормативными правовыми актами, регулирующими использование лесных ресурсов, являются Лесной кодекс Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ, далее - Лесной кодекс), Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», а также принятые в их развитие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Федерального агентства лесного хозяйства, нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти Архангельской области в пределах их компетенции (перечень изученных нормативных правовых актов приводится в приложении № 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Указанные документы определили дальнейшие пути повышения эффективности использования лесных ресурсов и затронули весь спектр лесных отношений, включая организационные и экономические механизмы ведения лесного хозяйства: планирование, регламентирование, нормирование, инвентаризацию, учет и контроль.

Однако анализ показал, что введенный в действие с 1 января 2007 года Лесной кодекс не решил ряд актуальных проблем, связанных с развитием лесного сектора экономики и антикоррупционной направленностью государственного управления в области лесных отношений.

Отмена лесорубочного билета как разрешительного документа на осуществление соответствующего вида лесопользования и замена его договором аренды лесных участков или договором купли-продажи лесных насаждений, заключаемыми в соответствии с требованиями статей 26 и 29 Лесного кодекса, не способствуют осуществлению контроля за легальностью заготовки и вывозки древесины, поскольку указанные документы не содержат необходимой информации, которая имела место в лесорубочном билете.

В действующих нормативных правовых актах не установлены требования и сроки освидетельствования мест рубок, включая лесосеки, обследованные при проведении дистанционного мониторинга, что приводит к безрезультативности при предъявлении исков к лесопользователям. Так, в Архангельской области по результатам дистанционного мониторинга 2007 года в суды направлены иски о возмещении ущерба в размере 8861,2 тыс. рублей, однако судами отказано в удовлетворении исков на сумму 4619,9 тыс. рублей (52 процента).

Приказом МПР России от 16 июля 2007 года № 184 утверждены Правила заготовки древесины, которые устанавливают требования к заготовке древесины в лесных районах Российской Федерации, рубке лесных насаждений, организации и проведению работ по заготовке древесины, но не содержат необходимой регламентирующей информации по вопросу предоставления лесных участков и контролю за их использованием, которая содержалась в Правилах отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 года № 551, и утративших силу.

Нормативный правовой акт, содержащий положения, регулируемые Правилами отпуски древесины на корню в лесах Российской Федерации, в том числе размер неустоек за нарушение лесохозяйственных требований, освидетельствование мест рубок и подсочки древостоев, отсутствует.

Выполненный в ходе проверки анализ состояния нормативно-правовой базы, документов и данных статистической отчетности, характеризующих незаконную заготовку и оборот древесины на территории Архангельской области, показывает, что одним из основных факторов, способствующих незаконным рубкам, является возможность бесконтрольной перевозки древесины по дорогам общего пользования.

Порядок перевозки древесины автомобильным транспортом, обеспечивающий контроль за легальностью оборота древесины с момента ее заготовки до доставки к пунктам потребления, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации не установлен.

Администрацией Архангельской области совместно с Управлением внутренних дел по Архангельской области разработан проект правил перевозки древесины транспортными средствами, предусматривающих осуществление перевозки древесины исключительно на основании разрешения (являющегося бланком строгой отчетности), сопровождающего груз по пути его следования и подлежащего предъявлению по требованию сотрудников милиции для проверки, а вне дорог общего пользования - по требованию государственных лесных инспекторов.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил перевозки древесины транспортными средствами» был направлен в МПР России, Рослесхоз и Минтранс России в августе 2007 года.

Однако по состоянию на 4 марта 2009 года нормативный правовой акт, регулирующий перевозку древесины транспортными средствами, не принят.

В Лесном кодексе (статьи 73, 76) вопросы государственного регулирования платы за использование лесов ограничены лишь тем, что минимальные ставки платы за единицу площади лесного участка и ставки платы за единицу объема древесины (при осуществлении заготовки древесины) устанавливаются Правительством Российской Федерации, а повышение ставок возможно при проведении аукционов. При этом начальная цена предмета аукциона определяется на основе минимального размера платы.

Однако механизм (порядок) определения начальной цены предмета аукциона действующим законодательством не определен, что создает коррупционные риски.

В результате законом Архангельской области установлены два вида аукционов, имеющих разные начальные цены. Первый, по которому начальная цена в 2008 году составила 48 рублей за 1 куб. м, - для удовлетворения собственных потребностей государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных предприятий в древесине для отопления, возведения строений и их ремонта, второй, с начальной ценой 102,4 рубля за 1 куб. м, - для переработки древесины на территории Архангельской области.

Согласно положениям статей 78, 79, 80 Лесного кодекса, если в аукционе участвовали менее 2 участников и он признан несостоявшимся, орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан заключить с единственным участником договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка по начальной цене. Это позволило в Архангельской области по итогам лесных аукционов в 2007 году заключить 91 % договоров купли-продажи лесных насаждений с единственным участником по начальной цене, а в 2008 году - 97 % договоров.

Не определен также порядок учета и распоряжения древесиной, заготовленной при использовании лесных участков для проведения геолого-разведочных работ, строительства

линий электропередач и сооружения водных объектов, принадлежащей Российской Федерации. В результате в Архангельской области за 2007, 2008 годы на таких лесных участках складировано вырубленной древесины около 200 тыс. куб. м. Стоимость этой древесины по среднесложившимся за 2007 и 2008 годы ставкам использования лесов составляет 12000 тыс. рублей и подлежит перечислению в федеральный бюджет.

Не установлен порядок предоставления права пользования лесного участка одновременно нескольким пользователям для разных целей, что сдерживает многоцелевое, рациональное, непрерывное, неистощительное использование лесов.

Во исполнение Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ в Архангельской области договоры аренды перезаключены с арендаторами, которые имеют значительные задолженности по внесению платежей, используют расчетный объем лесопользования менее чем на 50 %. Это обусловлено тем, что законодательством не предусмотрены ограничения в отношении заявителя (юридического лица или индивидуального предпринимателя) в случаях процедур банкротства, неисполнения арендатором за предыдущий период действия договора обязательств по своевременному внесению платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации, неиспользования расчетного эксплуатационного запаса лесных ресурсов.

В действующем лесном законодательстве отсутствуют четкие нормы, установленные федеральными органами исполнительной власти, по утверждению расчетной лесосеки в разрезе субъектов Российской Федерации. Отсутствие порядка рассмотрения и утверждения на федеральном уровне расчетной лесосеки в разрезе субъектов Российской Федерации и в целом по Российской Федерации может привести к потере контроля за полнотой и правильностью исчисления расчетной лесосеки и рациональным использованием лесных ресурсов.

Правила санитарной безопасности в лесах, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 414 «Об утверждении правил санитарной безопасности в лесах», не содержат критериев отбора деревьев в рубку при вырубке погибших и поврежденных насаждений, что является одной из причин незаконной вырубki древостоев.

Соблюдение порядка предоставления и осуществления права пользования лесными участками

В соответствии с требованиями Лесного кодекса проведена перерегистрация права собственности Российской Федерации на все лесные участки в составе земель лесного фонда в границах вновь образованных 28 лесничеств и 1 лесопарка, включая сельские леса. По состоянию на 1 января 2009 года в Архангельской области на кадастровый учет по категории «земли лесного фонда» поставлены лесные участки площадью 16600,1 тыс. га (58 % от их наличия), в том числе участки, ранее находившиеся во владении сельскохозяйственных организаций (далее - сельские леса), - 527,3 тыс. га (31 % от их наличия).

В то же время в государственном земельном кадастре сельские леса площадью 1177 тыс. га отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения в связи с тем, что не проведено межевание границ лесных участков.

Департамент и его подведомственные структуры не обеспечивают эффективное использование лесных ресурсов, переданных в аренду для заготовки древесины.

Фактический объем древесины, заготовленной арендаторами за последние 3 года, находится на одном уровне и составляет около 7 млн. куб. м, или менее 50 % от объема ежегодного отпуска. Часть арендаторов после заключения договоров аренды в период с 2003 по 2008 год к освоению участка не приступала или осваивает незначительную часть установленного ежегодного объема отпуска древесины. Однако в соответствии с требованиями законодательства с ними в 2007 и 2008 годах переоформлены новые договоры аренды.

Так, ООО «Борецкий ЛПХ», получив в 2003 году лесной участок сроком на 25 лет на площади 12,4 тыс. га с установленным ежегодным объемом пользования в размере 14,3 тыс. куб. м, к заготовке не приступало, а на другом лесном участке, переданном в 2004 году сроком на 49 лет, заготавливает ежегодно лишь 30-40 % от установленного объема отпуска древесины, ООО «А.Р.М. Норд» осваивается 30-35 %, ООО «Устьяпромлес» - 15 %. Всего таких арендаторов по области, как установлено в ходе проверки, больше половины.

В 2008 году проведено 8 аукционов, по итогам которых передано в аренду 37 лесных участков, из них 15 участков общей площадью 264,1 тыс. га - для заготовки древесины с ежегодным объемом пользования 290,5 тыс. куб. м, арендной платой 48 рублей за 1 куб. метр.

В 2007 году Департаментом проведено 19 лесных аукционов, по итогам которых заключено 635 договоров купли-продажи лесных насаждений, из них с единственным участником по начальной цене - 575 договоров (91 %). Объем реализации древесины составил 836 тыс. куб. м стоимостью 93092,8 тыс. рублей, аукционная цена составила 111,4 рубля за 1 куб. м, в том числе минимальная ставка - 37 рублей, среднесложившийся коэффициент превышения по аукционам - 3,0.

В 2008 году проведено 325 лесных аукционов по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений, по которым заключено 1394 договора, из них с единственным участником - 1352 договора, или 97 %. Не состоялось 60 аукционов по причине отсутствия заявок на участие. Передано лесопользователям 1920 лесосек с общим объемом древесины 2007,2 тыс. куб. м. Среднесложившаяся стоимость 1 куб. м древесины, выставяемой на аукцион (начальная цена предмета аукциона), составила 79,9 рубля, в том числе минимальная ставка - 38,6 рубля. Конечная аукционная цена составила 102,4 рубля, в том числе по хвойному хозяйству - 109,9 рубля, по лиственному хозяйству - 81,7 рубля.

Экономические параметры использования лесных ресурсов

Экономические параметры использования лесных ресурсов представлены в таблице:

Виды деятельности	2007 г.	2008 г.	2008 г. в % к 2007 г.
Объем заготовки древесины, тыс. куб. м	13425	10239	76,3
Объем вывозки древесины, тыс. куб. м	9995,4	7745,4	77,5
Объем древесины, поступающей на переработку, тыс. куб. м	14380	13620	94,7
Валовой выпуск продукции, млн. руб.	42519,4	42081,7	98,9
Производство основных видов продукции:			
древесина деловая, тыс. плотных куб. м	9149,7	7765,8	84,9
пиломатериалы, тыс. куб. м	2132,3	1879,8	88,2
фанера клееная, тыс. куб. м	96,1	99,3	103,4
плиты древесноволокнистые (твердые), тыс. усл. кв. м	19455	19136	98,4
целлюлоза (по варке), вкл. полуцеллюлозу, тыс. т	2043,1	2094,6	102,5
целлюлоза товарная, тыс. т	776,7	783,1	100,8
бумага, тыс. т	344,7	326,9	94,9
Прибыль, млн. руб.	3524,0	1490,6	42,3

Анализ данных статистической отчетности, приведенных в таблице, и информация, полученная в ходе проверки, показали, что большинство показателей, характеризующих состояние заготовки и переработки древесины, ухудшилось. В 2008 году по сравнению с 2007 годом объем заготовки древесины сократился на 23,7 %, объем вывозки - на 22,5 %, объем валовой продукции - на 1 %, объем прибыли - в 2,4 раза.

В области слабо развита лесная инфраструктура. Протяженность всех лесовозных дорог, включая усы железных дорог, по области составляет 1 км на 1000 га, то есть 10 % от норматива.

Отмечается ухудшение санитарного состояния хвойных лесных насаждений в междуречье рек Северная Двина и Пинега. Общая площадь усыхающих лесов составляет 2,1 млн. га, из них требующих проведения сплошных санитарных рубок - 1,3 млн. га с запасом древесины 204 млн. куб. метров.

В 2007-2008 годах в Архангельской области действовало 157 лесозаготовительных, 127 лесоперерабатывающих и 5 целлюлозно-бумажных предприятий, все они приватизированы, за исключением 3 предприятий.

Среднегодовая численность работников предприятий ЛПК в 2008 году составляла 41,7 тыс. человек и сократилась по сравнению с 2007 годом на 8 %. Средняя заработная плата работающих на лесозаготовительных и перерабатывающих предприятиях составила 12 тыс. рублей в месяц, на целлюлозно-бумажных предприятиях - 19 тыс. рублей.

Анализ финансового положения предприятий ЛПК показывает, что их рентабельность составляет 7-8 %, в основном за счет производства целлюлозно-бумажной продукции. За 2008 год по предприятиям ЛПК получена прибыль по целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей подотраслям в объеме 1490,6 млн. рублей, что в 2,3 раза меньше, чем в 2007 году. По лесозаготовительной подотрасли получен убыток в объеме 401 млн. рублей, по деревообрабатывающей - 1262,8 млн. рублей. Удельный вес убыточных предприятий в лесозаготовительной подотрасли за 2007-2008 годы составлял, соответственно, 46 % и 71 % от общего количества, по деревообрабатывающей - 28 % и 63 %, целлюлозно-бумажной - 25 и 33 процента.

Организация внешней торговли продукцией лесной и деревообрабатывающей промышленности

Объемы поставки на экспорт основных видов продукции лесопромышленного комплекса по годам и в номенклатуре за 2008 год в сравнении с 2007 годом (по данным Федеральной таможенной службы) представлены в таблице:

Виды деятельности	2008 г.			2008 г. к 2007 г., %		
	объем	стоимость	цена, долл. США за 1 ед.	по объему	по стоимости	по цене
Поставлено продукции ЛПК на экспорт, всего (в переводе на тонны)	936244,4	305451,4	326,3	90,7	73,5	81,1
из нее по отдельным видам продукции:						
лесоматериалы круглые, тыс. куб. м	221,6	18009,1	81,3	89,6	118,5	132,2
пиломатериалы, тыс. т	2,9	2544,3	869,9	72,5	74,9	103,6
целлюлоза, тыс. т	594,6	332691,9	559,6	108,7	114,9	105,7
бумага и картон, тыс. т	358,0	213590,8	596,6	101,3	106,6	105,2
фанера клееная, тыс. куб. м	91,3	40558,8	444,3	127,9	117,3	91,7

Анализ показывает, что в 2008 году по сравнению с 2007 годом объем экспорта лесопромышленной продукции сократился на 112975,2 тыс. долл. США, или на 27 %, объем таможенной пошлины, поступающий в федеральный бюджет, - на 9587,4 тыс. долл. США, или более чем в 6 раз. При этом общий объем экспорта лесопромышленной продукции в натуральном выражении снизился. Изменилась и структура экспорта лесной продукции. Объем экспорта круглого леса сократился на 24,6 тыс. куб. м, или 10 %, одновременно выросла цена реализации на 32 %. В то же время объем экспорта переработки древесины увеличился от 15 % по лесобумажной продукции до 28 % по фанере. Возросла и цена их реализации.

Главной причиной недополучения экспортной выручки в размере 113 млн. долл. США (около 3 млрд. рублей) и таможенной пошлины в федеральный бюджет в объеме 9,6 млн. долл. США (240 млн. рублей) стала отмена таможенных пошлин на всю лесопромышленную продукцию, за исключением круглого леса, таможенные ставки на вывоз которого увеличены с 4,3 до 8,5 долл. США за 1 куб. м, или почти в 2 раза.

Объемы формирования налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета и бюджета Архангельской области от использования лесов в разрезе источников, их полнота и своевременность поступления

В 2007 году организациями ЛПК внесено платежей, налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации в объеме 3443599,1 тыс. рублей (включая плату за использование лесов), из них в федеральный бюджет - 2522875 тыс. рублей, в бюджет Архангельской области (далее - областной бюджет) - 854724,1 тыс. рублей. В 2008 году объем указанных платежей, налогов и сборов сократился на 8 % и составил 3159748,4 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет зачислено 2103364,5 тыс. рублей, в областной бюджет - 1056383,9 тыс. рублей.

Объем поступления налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации составил 2020212 тыс. рублей, или на 10,3 % меньше, чем в 2007 году.

В 2008 году от использования лесов на территории Архангельской области получены платежи в объеме 1062092,4 тыс. рублей (121 % к уровню 2007 года), в том числе в федеральный бюджет - 622486,5 тыс. рублей (117 % к уровню 2007 года), в областной бюджет - 439605,9 тыс. рублей (128 % к уровню 2007 года)

Проверка показала, что возможности пополнения бюджетов за счет полного и своевременного поступления платежей от лесопользователей используются не полной мере. Сумма недоимки по платежам по состоянию на 1 января 2009 года составила 254327,6 тыс. рублей (24 % от объема внесенных платежей, в том числе за прошлые периоды - 112467,2 тыс. рублей), из них в федеральный бюджет - 161656,4 тыс. рублей (25 % от объема внесенных платежей, в том числе за прошлые периоды - 83320,3 тыс. рублей).

Безнадежная к взысканию задолженность по денежным обязательствам предприятий-банкротов, исключенных из Единого государственного реестра юридических лиц по решению Арбитражного суда Архангельской области, с учетом неустоек за нарушение лесохозяйственных требований, признанных Арбитражным судом Архангельской области, составляет 33271,9 тыс. рублей, в том числе перед федеральным бюджетом - 22120 тыс. рублей. Решение о списании безнадежной к взысканию задолженности по платежам за использование лесов не принято.

Расходы федерального бюджета и бюджета Архангельской области на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

В 2007 году были выделены средства на финансирование расходов в объеме 925850,8 тыс. рублей, из них: субвенции из федерального бюджета, выделенные Архангельской области на реализацию отдельных полномочий в области лесного хозяйства (далее - субвенции из федерального бюджета), - 350516,9 тыс. рублей; из областного бюджета - 19674,5 тыс. рублей; за счет внебюджетных средств - 555659,4 тыс. рублей. Объем кассовых расходов составил 824391,8 тыс. рублей. Остатки средств, переходящих на 2008 год, составили 101459,0 тыс. рублей, в том числе субвенции из федерального бюджета - 98277,6 тыс. рублей, или 28 %, что свидетельствует о неэффективном использовании средств федерального бюджета.

В 2008 году были выделены средства на финансирование расходов в объеме 1190967,7 тыс. рублей (129 % к уровню 2007 года), из них: субвенции - 637189,4 тыс. рублей (182 % к уровню 2007 года); из областного бюджета - 28454,3 тыс. рублей (147 % к уровню 2007 года); за счет внебюджетных средств - 525324 тыс. рублей. Остаток неиспользованных средств федерального бюджета, выделенных в виде субвенций, составил 122060,4 тыс. рублей, или 19,1 %. Следует отметить, что более 80 % остатка средств в 2007 году и почти 60 % в 2008 году поступили из федерального бюджета на счет Департамента 20 и 25 декабря, соответственно.

В ходе проверки установлено, что на внебюджетные счета подведомственных государственных учреждений Департамента поступили средства за реализацию заготовленной древесины, а также средства за выполнение работ и услуг на основании заключенных с ними государственных контрактов и договоров.

На основании государственных контрактов, профинансированных за счет субвенций из федерального бюджета и заключенных Департаментом с подведомственными областными государственными учреждениями, на внебюджетные счета этих учреждений поступили средства в объеме 117879,9 тыс. рублей, в том числе: ОГУ «Архангельсксельлес» - 67578,9 тыс. рублей; ОГУ «Северная база авиационной охраны лесов» - 50301 тыс. рублей.

Средства в объеме 211772,3 тыс. рублей получены на внебюджетный счет ОГУ «Архангельсксельлес» за выполнение работ по проектированию границ лесничеств и лесопарков с постановкой на кадастровый учет, а также границ эксплуатационных, защитных и резервных лесов в Республике Карелия, Архангельской области, Удмуртской Республике, Республике Саха (Якутия) и Республике Коми на основании государственных контрактов, заключенных с федеральным государственным учреждением «Лесоинфотека» (заказчик) за счет средств федерального бюджета по главе 053 разделу 04 «Национальная экономика», подразделу 07 «Лесное хозяйство», направленных ФГУ «Лесоинфотека» Рослесхозом.

На лесохозяйственные работы, мероприятия и услуги в 2008 году израсходовано 218683,60 тыс. рублей (30,4 % от общего объема расходов и 72,2 % к уровню 2007 года). Снижение объема выполнения лесохозяйственных работ государственными учреждениями, подведомственными Департаменту, связано с тем, что в соответствии со статьями 53, 55, 62, 64 Лесного кодекса мероприятия по охране, защите, лесовосстановлению и воспроизводству лесов на лесных участках, переданных в аренду, осуществляют арендаторы этих участков.

При проверке организации заключения контрактов на выполнение работ и услуг для государственных нужд установлено, что Департаментом создана единая комиссия по проведению конкурсов, аукционов, запросов котировок цен на размещение заказов на выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. Указанной комиссией в январе-феврале 2008 года проведено 6 конкурсов, 1 электронный аукцион, 3 запроса котировок по размещению государственных заказов на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и тушению лесных пожаров, а также по разработке лесохозяйственных регламентов и лесных планов, по итогам которых Департаментом заключено 42 государственных контракта на сумму 179670,1 тыс. рублей. Фактически выполнено и оплачено работ на сумму 152983,8 тыс. рублей.

Так, с федеральным государственным учреждением «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства» заключен государственный контракт от 11 февраля 2008 года № 31 стоимостью 20500 тыс. рублей на выполнение работ по разработке лесного плана Архангельской области. Дополнительным соглашением от 19 декабря 2008 года стоимость работ по контракту увеличена до 22550 тыс. рублей. Лесной план Архангельской области утвержден постановлением главы администрации Архангельской области «Об утверждении лесного плана Архангельской области» от 29 декабря 2008 года № 101. С Архангельской экспедицией Северного филиала государственной инвентаризации лесов федерального государственного унитарного предприятия «Рослесинфорг» заключен государственный контракт от 26 марта 2008 года № 41 стоимостью 449 тыс. рублей на выполнение работ по разработке лесного плана и лесохозяйственного регламента Ненецкого автономного округа. Лесной план Ненецкого автономного округа утвержден постановлением главы админист-

рации Архангельской области «Об утверждении лесного плана Ненецкого автономного округа» от 26 января 2009 года № 17.

В ходе выборочной проверки государственных контрактов, актов приемки выполненных работ, конкурсной и котировочной документации нарушений действующего законодательства Российской Федерации не установлено.

Размер ущерба, причиненного государству нарушением лесного законодательства и незаконным оборотом древесины

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса функции по осуществлению государственного лесного контроля и надзора переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако сохранность лесов, как установлено при проверке, продолжает ухудшаться. В 2008 году выявлено 774 случая незаконной рубки леса объемом 43,4 тыс. куб. м, что на 42 % больше, чем в 2007 году. Средний объем одного нарушения увеличился на 36,6 % и составил 56 куб. м. Сумма причиненного ущерба, рассчитанного в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 года № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства», составила 300168 тыс. рублей и возросла по сравнению с 2007 годом на 55092 тыс. рублей (22,5 %). Выявляемость лесонарушителей составила 38 процентов.

В результате совместных действий Департамента, Управления внутренних дел по Архангельской, Управления Росприроднадзора по Архангельской области за 2007 год в сфере ЛПК выявлено 872 преступления экономической направленности, в том числе 695 преступлений, следствие по которым обязательно. По 259 преступлениям уголовные дела направлены в суд, в результате рассмотрения привлечено к уголовной ответственности 97 физических лиц. За 2008 год выявлено 916 преступлений экономической направленности, или на 5 % больше, чем в 2007 году, в том числе 726 преступлений, следствие по которым обязательно. Вскрыто 122 преступления, совершенных против собственности, в том числе 23 факта мошенничества, 62 преступления, связанных с незаконной рубкой леса. По 265 преступлениям уголовные дела направлены в суд, в результате рассмотрения привлечено 225 лиц.

Общая сумма причиненного ущерба по оконченным уголовным делам экономической направленности, следствие по которым обязательно, составила 66550 тыс. рублей, возмещено 40266 тыс. рублей.

Результаты рейдов по проверке соблюдения законодательства при осуществлении транспортировки древесины

В период проведения контрольного мероприятия сотрудниками 2 отдела ОРБ № 6 ДЭБ МВД России, участвующими в его проведении, произведен выезд в Плесецкий район Архангельской области с 26 февраля по 1 марта 2009 года с целью проверки использования лесных ресурсов и соблюдения законодательства при осуществлении оборота древесины.

Осуществлены проверки автотранспорта, перевозящего лесопroduкцию в суммарном объеме 745 куб. м по территории Плесецкого района, установлены 5 фактов нарушений правил дорожного движения, связанных с перевозкой лесопroduкции.

Основным нарушением является транспортировка древесины без товаротранспортных накладных установленного образца либо с нарушением требований перевозочного документа формы № 28-Т, разработанной Минтрансом России.

При проведении обследований участков леса на предмет выявления нарушений лесного законодательства при осуществлении лесопользования выявлен факт незаконной вырубki древесины в Приозерном лесничестве в количестве около 100 куб. м. На месте незаконной рубки древесины задержаны жители Архангельской области. Следственным отделом при Плесецком ОВД по Архангельской области возбуждено уголовное дело № 09260143 по части 3 статьи 260 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - Уголовный кодекс).

При проведении анализа криминогенной обстановки на территории Плесецкого района Архангельской области установлено, что в 2008 году на его территории зарегистрировано 182 факта незаконной рубки древесины, по которым возбуждено 126 уголовных дел по статье 260 Уголовного кодекса и составлено 56 протоколов об административных правонарушениях по статье 8.28 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

По результатам расследования в суд направлено 14 уголовных дел, 92 приостановлено за не установлением лица, или 73 % от числа возбужденных.

Организация учета, контроля и информационного обмена между контролирующими органами на всех этапах движения леса: от вырубki, заготовки и транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации

В ходе проверки установлено, что формы отчетности и контроля за экспортом древесины, ценообразованием, учетом лесоматериалов и информационного обмена между контролирующими органами не утверждены.

Отсутствует единая информационная база, обеспечивающая контроль за движением леса от его вырубki, заготовки и транспортировки до поступления в переработку или таможенного оформления для вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации.

Рослесхозом введены в действие с 1 января 2008 года 29 форм отраслевого статистического наблюдения, которые не утверждены Минсельхозом России.

В ходе проверки Департаментом представлен баланс объемов деловой древесины в Архангельской области в 2007 году, в котором на основании данных Архангельского управления государственной статистики отражена информация об объемах производства деловой древесины, ввозе ее с других территорий, дополнительных ресурсах древесины, используемых в качестве балансового сырья для выработки продукции целлюлозно-бумажной промышленности, объемах потребления деловой древесины для последующей переработки. Согласно данным, представленным в балансе за 2007 год, объем потребления деловой древесины оказался выше ее производства на 1,3 млн. куб. м, или на 9,7 %, что обусловлено комплексом проблем, в числе которых наличие «теневой» заготовки (криминальных рубок). Возможны также расхождения в учете древесины по цепочке: отпуск древесины на корню - продажа посредникам-поставщикам - прием древесины конечным потребителем.

Обязанности государственных лесных инспекторов осуществляют 175 сотрудников лесничеств и 25 сотрудников Департамента, которыми в 2007 году рассмотрено 689 административных дел по нарушениям лесного законодательства, применены санкции административной ответственности на сумму 1377 тыс. рублей, из них взыскано 1043 тыс. рублей. В 2008 году рассмотрено 2080 административных дел, применены санкции административной ответственности на сумму 5855 тыс. рублей.

В целях обеспечения охраны лесов от незаконных рубок распоряжением главы администрации Архангельской области от 29 августа 2005 года № 853р образована межве-

домственная комиссия по взаимодействию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления при проведении мероприятий по пресечению преступлений и других правонарушений в сфере лесопользования и движения лесопродукции.

В порядке взаимодействия Департамента с УВД, УФНС, УФМС, ФТС России по предотвращению нелегального оборота древесины за 2007 и 2008 годы проведено, соответственно, 6454 и 4909 проверок юридических и физических лиц, осуществляющих заготовку, хранение, переработку, транспортировку и торговые операции с древесиной на предмет соблюдения ими законодательства Российской Федерации, в ходе которых изъято, соответственно, 195 и 185 единиц механизмов и транспортных средств, используемых при незаконных рубках, 41 единица - конфискована по решениям судов.

УВД по Архангельской области в 2007 году возбуждено 186 уголовных дел по статье 260 Уголовного кодекса, привлечено к уголовной ответственности 72 человека, в 2008 году - 500 уголовных дел, привлечено к уголовной ответственности 147 человек, в 210 случаях возбуждены административные дела по статье 8.28 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, в 64 случаях в возбуждении дел отказано.

Выводы

1. В Архангельской области сосредоточено более 3 % общероссийских запасов лесных ресурсов на площади 28,8 млн. га, из которых поставлены на государственный кадастровый учет лесные участки площадью 16600,1 тыс. га (58 % от их наличия). Ежегодная расчетная лесосека составляет свыше 22 млн. куб. м, в том числе по хвойным породам - более 17 млн. куб. м, и используется на 45 %. Протяженность всех лесовозных дорог, включая усы железных дорог, составляет 1 км на 1 тыс. га, то есть 10 % от норматива.

В объеме выпуска валовой продукции в Архангельской области на долю лесопромышленного комплекса приходится 11 %, в доходах консолидированного бюджета - около 19 %, за последние 2 года доходы увеличились на 24 процента.

В 2008 году в Архангельской области действовало 157 лесозаготовительных предприятий, из которых 71 % - убыточные предприятия, 127 - лесоперерабатывающие предприятия (63 % - убыточные) и 5 - целлюлозно-бумажные предприятия (33 % убыточных).

2. Анализ экономических параметров использования лесных ресурсов и состояния лесопромышленного комплекса показал, что за период с 2007 по 2008 год отмечался рост производства продукции целлюлозно-бумажной промышленности, объема платежей за использование лесов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации. В то же время большинство показателей, характеризующих состояние заготовки и переработки древесины, ухудшилось. В 2008 году по сравнению с 2007 годом объем заготовки древесины сократился на 23,7 %, объем вывозки - на 22,5 %, объем валовой продукции - на 1 %, а объем прибыли - в 2,4 раза.

Объем платежей, налогов и сборов (включая плату за использование лесов), перечисленных в бюджетную систему организациями лесопромышленного комплекса в 2008 году, сократился на 8 процентов.

Объем финансирования расходов из федерального бюджета, выделенных Архангельской области на реализацию отдельных полномочий в области лесного хозяйства, превысил доходы федерального бюджета от использования лесов на 14,7 млн. рублей.

3. В 2008 году по сравнению с 2007 годом объем экспорта лесопромышленной продукции сократился на 112975,2 тыс. долл. США, или на 27 %, а объем таможенной пошлины, поступающей в федеральный бюджет, - на 9587,4 тыс. долл. США, или более чем в 6 раз. При этом изменилась и структура экспорта лесной продукции. Объем экспорта продукции переработки древесины увеличился от 15 % по лесобумажной продук-

ции до 28 % по фанере. Возросла и цена реализации. Объем экспорта круглого леса сократился на 24,6 тыс. куб. м, или на 10 %, при росте цены реализации на 32 %. Главной причиной недополучения экспортной выручки в размере 113 млн. долл. США (около 3 млрд. рублей) и таможенной пошлины в федеральный бюджет в объеме 9,6 млн. долл. США (240 млн. рублей) стала отмена таможенных пошлин на всю лесопромышленную продукцию, за исключением круглого леса, таможенные ставки на вывоз которого увеличены с 4,3 до 8,5 долл. США за 1 куб. м, или почти в 2 раза.

4. Департамент лесного комплекса и его подведомственные структуры не обеспечивают эффективное использование лесных ресурсов, переданных в аренду для заготовки древесины, и своевременность поступления платежей за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации.

Фактический объем древесины, заготовленной арендаторами за последние 3 года, находится на одном уровне и составляет около 7 млн. куб. м, или менее 50 % от объема ежегодного отпуска древесины. Часть арендаторов после заключения договоров аренды за период 2003-2008 годов к освоению участка не приступала или осваивает незначительную часть установленного ежегодного объема отпуска древесины.

Сумма недоимки по платежам по состоянию на 1 января 2009 года составила 254327,6 тыс. рублей (24 % от объема внесенных платежей, в том числе за прошлые периоды - 112467,2 тыс. рублей), из них в федеральный бюджет - 161656,4 тыс. рублей (25 % от объема внесенных платежей, в том числе за прошлые периоды - 83320,3 тыс. рублей).

5. Средства федерального бюджета, выделенные Архангельской области на реализацию отдельных полномочий в области лесного хозяйства, используются неэффективно. Остатки неиспользованных средств в 2007 году составили 98277,6 тыс. рублей, или 28 % от объема финансирования, в 2008 году - 122060,4 тыс. рублей, или 19,1 процента.

6. Положение по сохранности лесов, как установлено при проверке, продолжает ухудшаться. В 2008 году выявлено 774 случая незаконной рубки леса объемом 43,4 тыс. куб. м, что на 42 % больше, чем в 2007 году. Сумма причиненного ущерба составила 300168 тыс. рублей и возросла на 55092 тыс. рублей (22,5 процента).

В период проведения контрольного мероприятия сотрудниками 2 отдела ОРБ № 6 ДЭБ МВД России, участвующими в его проведении, при обследовании участков леса в Плесецком районе Архангельской области выявлен факт незаконной рубки древесины в количестве около 100 куб. м. На месте незаконной рубки древесины задержаны 7 жителей Архангельской области, в отношении которых возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 260 Уголовного кодекса Российской Федерации.

7. Эффективному осуществлению государственной политики в области лесных отношений препятствует отсутствие единой системы учета, позволяющей проследить объем оборота древесины от момента отвода лесосеки в рубку до реализации, выявить нелегальный оборот лесных ресурсов, определить доходность консолидированного бюджета от использования лесных ресурсов в сравнении с расходами на их охрану и воспроизводство, отследить динамику ущерба, нанесенного государству лесными пожарами и нарушением лесного законодательства. Так, по данным баланса объемов деловой древесины в Архангельской области, который ведет департамент лесного комплекса Архангельской области, за 2007 год объем потребления деловой древесины оказался выше объемов ее производства на 1,3 млн. куб. м, или на 9,7 процента.

8. Проверка показала, что после введения в действие Лесного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) в Архангельской области по-прежнему не решен ряд актуальных проблем, связанных с раз-

витием лесного сектора экономики и усилением антикоррупционной направленности государственного управления в области лесных отношений:

- положения статей 79, 80 Лесного кодекса Российской Федерации не предусматривают ограничения для желающих принять участие в аукционе, что не исключает допуск к участию в аукционе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, ранее привлекавшихся к административной или уголовной ответственности за нарушения лесного законодательства;

- отмена лесорубочного билета как разрешительного документа на осуществление соответствующего вида лесопользования осложнила контроль за легальностью заготовки и вывозки древесины;

- в Лесном кодексе Российской Федерации (статьи 73, 76, 79) вопросы государственного регулирования платы за использование лесов ограничены лишь тем, что минимальные ставки за единицу объема древесины устанавливаются Правительством Российской Федерации, а повышение ставок возможно при проведении аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений. Механизм (порядок) определения начальной цены предмета аукциона действующим законодательством не определен. В результате законом Архангельской области установлены 2 вида аукционов, имеющих разные начальные цены. Первый, по которому начальная цена в 2008 году составила 48 рублей за 1 куб. м, - для удовлетворения собственных потребностей государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных предприятий в древесине для отопления, возведения строений и их ремонта, второй, с начальной ценой 102,4 рубля за 1 куб. м, - для переработки древесины на территории Архангельской области.

Согласно положениям статей 78, 79, 80 Лесного кодекса Российской Федерации, если в аукционе участвовали менее двух участников и он признан несостоявшимся, орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан заключить с единственным участником договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка по начальной цене.

Это позволило в Архангельской области по итогам лесных аукционов в 2007 году заключить 91 % договоров купли-продажи лесных насаждений с единственным участником по начальной цене, а в 2008 году - 97 % договоров;

- не определен порядок учета и распоряжения древесиной, заготовленной при использовании лесных участков для проведения геолого-разведочных работ, строительства линий электропередач и сооружения водных объектов, принадлежащей Российской Федерации. В результате в Архангельской области за 2007 и 2008 годы на таких лесных участках складировано вырубленной древесины около 200 тыс. куб. м. Стоимость этой древесины по среднесложившимся за 2007 и 2008 годы ставкам использования лесов составляет 12000 тыс. рублей и подлежит перечислению в федеральный бюджет;

- не установлен порядок предоставления права пользования лесным участком одновременно несколькими лицами для разных целей;

- порядок финансирования за счет субвенций из федерального бюджета не обеспечивает эффективное и своевременное использование бюджетных ассигнований, в результате чего остаток неиспользованных средств по Архангельской области составляет ежегодно от 20 до 28 % от объема выделенных ассигнований;

- в правилах санитарной безопасности в лесах отсутствуют критерии отбора деревьев в рубку в погибших и поврежденных насаждениях, что не исключает незаконную рубку неповрежденных древостоев;

- нормативный правовой акт, устанавливающий порядок отвода лесосек, передачи их лесопользователям, требования по освидетельствованию мест рубок, размер неустоек за

нарушение лесохозяйственных требований при проведении рубок леса и подсочки древостоев, отсутствует, что способствует осуществлению незаконного лесопользования;

- порядок перевозки древесины автомобильным транспортом, обеспечивающий контроль за легальностью оборота древесины с момента ее заготовки до доставки к пунктам потребления, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации не установлен.

Предложения

По результатам проверки направить:

1. Представление Счетной палаты Российской Федерации главе администрации Архангельской области И. Ф. Михальчуку, в котором предлагается:

- рассмотреть вопрос о результатах проверки использования лесных ресурсов и соблюдения законодательства при осуществлении оборота древесины, разработать необходимые мероприятия, направленные на устранение выявленных нарушений и повышение эффективности функционирования лесопромышленного комплекса;

- обеспечить безусловное исполнение переданных Архангельской области полномочий в области лесных отношений.

2. Информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ