

Аналитическая записка

“Эффективность использования лесных ресурсов Российской Федерации”

Введение

Сохранение, использование и приумножение самых крупных в мире лесных богатств, составляющих 22% от мировых запасов, является важнейшей социально-экономической и экологической проблемой современной России.

Широкие возможности обеспечения непрерывного, неистощительного и рационального лесопользования для удовлетворения потребностей экономики, населения в лесных ресурсах, сохранения и усиления средообразующих, водоохраных, защитных и иных функций лесов в целях охраны здоровья граждан, улучшения окружающей природной среды и развития экономики, предоставленные Конституцией Российской Федерации, реализуются не в полной мере.

В соответствии с Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” главной задачей Счетной палаты является определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств, а также объектов федеральной собственности, в связи с чем изучены соответствующие законодательные и нормативные акты Российской Федерации и ее субъектов, проведен ряд контрольных мероприятий по проверке полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, правильности взимания, поступления и использования платы за пользование лесным фондом, проанализированы финансово-экономические, банковские, бухгалтерские документы по указанным вопросам, предоставленные МПР России.

На основании выполненного объема контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической работы в соответствии со статьями 9 и 18 Закона “О Счетной палате Российской Федерации” подготовлена настоящая аналитическая записка, отражающая принципы, которые необходимо учитывать при формировании реальных доходов от использования лесного фонда Российской Федерации.

Перечень документов, изученных и используемых при написании аналитической записки, прилагается (приложение 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

I. Лесной фонд Российской Федерации

Все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные и нелесные земли), образуют лесной фонд Российской Федерации, общая площадь которого составляет 1114 млн. гектаров, или 69% территории России. Покрытая лесом площадь составляет 771 млн. гектаров, общий запас древесины в лесах - 81,5 млрд. куб. метров, в том числе спелых и перестойных насаждений - 43,9 млрд. куб. метров, из них хвойных - 34,5 млрд. куб. метров.

Правовой основой собственности на лесные ресурсы являются Конституция Российской Федерации, Гражданский и Лесной кодексы Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в со-

вместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Лесной фонд Российской Федерации находится в федеральной собственности.

Лесной кодекс Российской Федерации не допускает оборота лесного фонда, купли-продажи, залога и совершения других сделок, которые могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда. В соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки в пределах лесного фонда за исключением случаев, установленных федеральным законодательством, ограничиваются в обороте. Заготовленные лесоматериалы являются объектом гражданского оборота, отношения участников которого регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации.

В настоящее время правом владения, пользования и распоряжения лесным фондом наделены: МПР России - 96,3% от земель лесного фонда, Минсельхоз России - 3,7%, Минобразование России - менее 1 процента.

Государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” и постановления Правительства Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 495 “Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации” МПР России является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, а также координирующим в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

На МПР России возложено осуществление функций упраздненного Рослесхоза с передачей в ведение по состоянию на 1 апреля 2000 г. территориальных органов и организаций, ранее находившихся в его ведении.

Основные функции, цели и задачи деятельности МПР России определены в Положении о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 726.

В соответствии со статьей 50 Лесного кодекса Российской Федерации основными принципами государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов являются: устойчивое развитие (сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды); рациональное, непрерывное, неистощительное использование лесного фонда; несовместимость реализации функций государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования и переработки полученной при этом древесины.

Для выполнения задач в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов, возложенных на МПР России, на территории субъектов Российской Федерации расположен комплекс лесохозяйственных учреждений, находящихся в ведении МПР России, а именно 106 комитетов природных ресурсов (далее - КПР), в составе которых осуществляют деятельность 1780 лесхозов, являющихся государственными учреждениями, 13 лесоустроительных предприятий, федеральные государственные учреждения: “Авиалесоохрана”, “Рослесозащита”, “Центрлессем”, “Рослеинформ”, Российский музей леса, научно-исследовательские и проектно-изыскательские институты. В ведении МПР России находятся 1114 млн. гектаров леса.

В соответствии со статьей 53 Лесного кодекса Российской Федерации лесхозы и другие государственные лесохозяйственные учреждения осуществляют ведение лесного

хозяйства (мероприятия по лесовосстановлению и уходу за лесом и др.) в той мере, в какой это необходимо для осуществления функций государственного управления.

2. Порядок образования лесного дохода

В соответствии со статьей 13 части 1 Налогового кодекса Российской Федерации, статьей 50 Бюджетного кодекса Российской Федерации лесной налог относится к налоговым доходам федерального бюджета, ставки которого определяются налоговым законодательством Российской Федерации, а пропорции его распределения в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее трех лет при условии возможного увеличения нормативов отчислений в бюджеты нижестоящего уровня на очередной финансовый год.

Согласно статьям 103, 104 Лесного кодекса Российской Федерации в состав лесного дохода входят следующие виды платежей:

а) 95% - попенная плата, получаемая от реализации древесины на корню, буреломной, ветровальной и валежной древесины, а также второстепенных лесных материалов (живицы, пней, луба и т. д.) по установленным таксам или посредством торгов;

б) прочие поступления лесного дохода:

- платежи за отдельные виды побочных лесных пользований в лесах государственного значения по установленным таксам;

- суммы, взысканные в возмещение ущерба, причиненного лесному хозяйству лесонарушителями;

- суммы неустоек и штрафных санкций за несоблюдение правил отпуска леса в лесах государственного значения.

В соответствии со статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации и статьей 58 Земельного кодекса Российской Федерации при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, с граждан и юридических лиц, в интересах которых осуществляются указанные перевод и изъятие, взимается плата, размер которой устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании кадастровой оценки изымаемого участка лесного фонда. Указанная плата не входит в состав лесного дохода, направляется лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством на возмещение потерь лесного хозяйства.

В соответствии с указанными выше требованиями налогового, бюджетного и лесного законодательства 40% лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, должны поступать в федеральный бюджет, 60% - в бюджеты субъектов Российской Федерации. Часть платежей в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов, должна поступать на счета лесхозов, приравнивается к бюджетным средствам и используется для нужд лесного хозяйства. Однако в статье 106 Лесного кодекса Российской Федерации не указано, к средствам бюджета какого уровня приравниваются указанные денежные средства, не определен порядок их расходования. Ни Налоговый, ни Лесной кодексы Российской Федерации не указывают, относятся ли к лесному доходу или лесному налогу средства, поступающие на счета лесхозов.

В субъектах Российской Федерации, в которых расчетная лесосека по рубкам главного пользования не превышает 1 млн. куб. метров (Центральный, Южный, Приволж-

ский федеральные округа), лесные подати и арендная плата в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступает полностью в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации.

Часть средств, поступивших в бюджет субъекта Российской Федерации, должна направляться соответствующему территориальному органу МПР России на финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с нормативами, определяемыми федеральным органом управления лесным хозяйством.

Леса эксплуатационного назначения создаются и используются совместно с естественными древостоями в целях получения круглых лесоматериалов. Это основной источник получения лесного дохода.

Порядок отвода лесосек, передачи их лесопользователям, заготовки древесины определен Правилами отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 551.

В вопросах взимания лесных податей и повышения доходности лесопользования немаловажное значение имеет достоверная оценка лесных ресурсов как объекта государственной собственности, которая должна осуществляться при проведении лесоустройства и при отводе лесосек в рубку.

Немаловажное значение имеют применяемые методы, а также квалификация специалистов при отводе лесосек. Наиболее достоверная оценка достигается при проведении натурной таксации (оценке леса на корню с выходом на участок лесного фонда).

Изучение работниками Счетной палаты в процессе проведения контрольных мероприятий материалов коллегий и приказов МПР России (ранее - Рослесхоза) последних лет свидетельствует о низком качестве отвода лесосек под рубки главного пользования. Так, по данным контрольных перерасчетов лесоустройства 1999 года, на лесосеках главного пользования количество фактически вырубленной древесины в целом на 15-20% больше, чем указано в лесорубочных билетах. Особенно низкое качество отвода на несплошных рубках без предварительного клеймения деревьев, где древесина в некоторых случаях вывозится с делянок вообще без обмера работниками лесхозов. Как показала проверка, проведенная Счетной палатой Российской Федерации в КПП по Архангельской области, до 1995 года отвод лесосек в рубку главного пользования производился при лесоустройстве, что обеспечивало высокую точность оценки леса на корню. В последующие годы отвод лесосек под рубки главного пользования осуществлялся лесхозами самостоятельно. Так, в 2000 году 52% лесосек в рубку главного пользования отведены без проведения натурной таксации.

Указанный вопрос приобретает особую важность в связи с тем, что лесхозами производится освидетельствование лесосек рубок главного пользования не по количеству заготовленной древесины, а по площади. Кроме того, качество освидетельствования лесосек рубок главного пользования находится не на должном уровне. Например, по данным МПР России, в 1999 году неудовлетворительное качество освидетельствования этих лесосек выявлено в Пермской области на 41% их площади, в Республике Коми - на 27 процентах. В связи с этим крайне мала сумма взыскиваемых неустоек за нарушение правил лесопользования, значительны потери древесины и средств лесного дохода.

Таким образом, МПР России и подведомственными ему структурами не обеспечена достоверность фактического отпуска леса при передаче его коммерческим структурам, что приводит к потерям неучтенного лесного ресурса, являющегося объектом федеральной собственности, и, соответственно, снижению суммы поступления лесного дохода в бюджетную систему Российской Федерации.

Поступление платежей и внебюджетных средств за использование лесного фонда Российской Федерации

Формы государственной бухгалтерской и статистической отчетности, предусматривающие детальный учет плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом, не установлены.

Наиболее полный аналитический учет сумм лесных податей и арендной платы, подлежащих к уплате в бюджеты всех уровней, в 2000 году и предыдущие годы осуществлялся лесхозами, а также комитетами природных ресурсов в субъектах Российской Федерации по форме отраслевого статистического наблюдения № 25-лх "Сведения об отпуске древесины на корню и поступлении платежей за пользование лесным фондом". Однако МПР России свод данных по указанной отчетности в 2000 году не производил, что исключает возможность проведения анализа плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом в бюджетную систему Российской Федерации.

Согласно данным ежегодного учета лесного фонда Российской Федерации, осуществляемым МПР России, общий объем промышленного прироста древесины за один год составляет около 700 млн. куб. метров. Утвержденная расчетная лесосека в лесах Российской Федерации - более 500 млн. куб. метров в год. В лесах, находившихся в 2000 году в ведении МПР России, при расчетной лесосеке 511 млн. куб. метров заготовлено 118 млн. куб. метров, то есть менее 25%, в I полугодии 2001 года - около 60 млн. куб. метров. С 1998 по 2000 год рост объема лесозаготовок составил 12%, однако процент освоения расчетной лесосеки по-прежнему остается низким и не превышает 23 процентов. Указанный фактор является одной из главных причин получения в Российской Федерации низкого лесного дохода.

В настоящее время лесопромышленную деятельность в Российской Федерации осуществляют около 20 тыс. предприятий (численность работающих - 1140 тыс. человек), в том числе более 3 тыс. крупных и средних, являющихся в основном (95%) акционерными обществами, координацию деятельности которых осуществляет Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров России. В 45 субъектах Российской Федерации продукция лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности составляет от 10% до 50% общего объема промышленной продукции. В 2000 г. экономические показатели деятельности лесопромышленного комплекса несколько улучшились по сравнению с предыдущими годами. Объем производства лесобумажной продукции в 2000 г. составил 117% к уровню 1998 г.

Другой, не менее важной причиной низкого дохода, полученного государством от эксплуатации лесных ресурсов, является заниженная плата за отпуск древесины на корню, устанавливаемая Правительством Российской Федерации, которая, несмотря на увеличение в сравнении с 1999 годом на 150%, составила в 2000 году лишь 15 рублей за 1 куб. метр. Средняя ставка лесных податей, сложившаяся с учетом повышающих коэффициентов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила 30 рублей.

Аукционная цена за 1 обезличенный куб. метр древесины, отпускаемой на корню, составила 59 рублей, что в 4 раза выше стоимости той же древесины, исчисленной по минимальным ставкам платы. Однако за 2000 год общий объем продаж лесосечного фонда с лесных аукционов в Российской Федерации снизился в сравнении с 1999 годом на 8% и составил 25,7 млн. куб. метров, или 23% от всего объема отпуска леса. При проведении аукционов дополнительно получено финансовых средств на ведение лесного хозяйства в размере 1,1 млрд. рублей, а также обеспечено оперативное поступление денежных средств во все уровни бюджетов и на счета лесхозов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2001 года

№ 127 установлены минимальные ставки платы за древесину, предусматривающие их повышение в 1,95 раза. Однако в процессе лесопользования произошло существенное изменение сложившейся структуры заготовки древесины в сторону использования более низкосортной и дешевой древесины, в результате чего фактически сложившаяся средняя минимальная ставка лесных податей за I полугодие 2001 года составила 18,6 рубля за 1 куб. метр. Большинство субъектов Российской Федерации после повышения минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, отменили повышающие коэффициенты. Таким образом, в I полугодии 2001 года в сравнении с 2000 годом фактически сложившаяся минимальная ставка повысилась лишь в 1,24 раза, а средняя ставка, сложившаяся с учетом повышающих коэффициентов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, возросла лишь в 1,13 раза и составила 34 рубля за 1 куб. метр.

Упущенная выгода от использования заниженных по сравнению с аукционной ценой ставок лесных податей, установленных Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила за период с 1998 по 2000 год, согласно оценке Счетной палаты Российской Федерации, более 5 млрд. рублей, а в 2000 году - 2,3 млрд. рублей. Применение коэффициента к минимальной ставке за древесину, отпускаемую на корню, в размере 1,12, предусмотренное статьей 15 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год", повлечет дальнейшие потери лесного дохода, поступающего в бюджетную систему Российской Федерации.

Таким образом, в Российской Федерации сложилось явное отставание среднего роста платы за древесину, отпускаемую на корню, от роста цен лесопромышленной продукции. Удельный вес средней ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, в стоимости круглых лесоматериалов, превышающей 400 рублей за 1 куб. метр, составил менее 7 %, тогда как в странах с развитой рыночной экономикой он колеблется от 30 до 70 процентов.

Формально в настоящее время органы государственной власти в субъектах Российской Федерации не заинтересованы в увеличении ставок лесных податей и арендной платы, поскольку разница между ними и минимальными ставками направляется лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, что находит подтверждение при проведении контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации, осуществляемых Счетной палатой Российской Федерации.

Как показала комплексная ревизия полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, в Республике Карелия, средняя минимальная ставка лесных податей, установленная Правительством Российской Федерации, составила всего 16 рублей за 1 обезличенный куб. метр, стоимость 1 куб. метра отпускаемой на корню древесины, установленная Правительством Республики Карелия, в результате применения повышающих коэффициентов к минимальной ставке составила 30 рублей, а аукционная цена за 1 обезличенный куб. метр - 100 рублей. Наиболее эффективная форма реализации леса на корню через лесной аукцион в Республике Карелия составила всего 3% от общего объема отпуска древесины. В 2001 году повышающие коэффициенты к минимальной ставке лесных податей Правительством Республики Карелия вообще отменены.

В ходе проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в Амурской области, выявлено, что установленная Правительством Российской Федерации ставка лесных податей за 1 куб. метр древесины, отпускаемой на корню, по Амурской области составила 10 рублей.

В результате применения областных ставок лесных податей отпускаемой на корню

древесины, установленных администрацией Амурской области, ее основная масса, превышающая 2 млн. куб. метров, была реализована лесозаготовителям по цене 19 рублей за 1 куб. метр (при средней стоимости по Российской Федерации - 31 рубль).

С аукциона было продано 600 тыс. куб. метров леса на корню по цене 37 рублей за один куб. метр, то есть в 2 раза выше областных ставок лесных податей.

Как показала проверка в КПП по Архангельской области, сложившаяся средняя минимальная ставка лесных податей за один обезличенный куб. метр по Архангельской области за 2000 год составила 12 рублей. Стоимость 1 куб. метра отпускаемой на корню древесины, сложившаяся в результате применения областных ставок лесных податей, составила 23 рубля. Средняя аукционная цена за один обезличенный куб. метр составила 60 рублей.

В 2001 году повышающие коэффициенты к минимальной ставке лесных податей в Амурской и Архангельской областях на период проведения проверок не устанавливались.

В целом по Российской Федерации в 2000 году лесной доход, предъявленный лесопользователям по документам к оплате, составил 4,9 млрд. рублей, что более чем в 3 раза больше, чем в 1998 году. Однако, если в 1998 году сумма платежей за пользование лесным фондом, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов, составляла 88 % от суммы, предъявленной к уплате, то в 2000 году сумма платежей за пользование лесным фондом, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов, составила 80% от суммы, предъявленной к уплате. На 1 января 2001 г. не было внесено 1,3 млрд. рублей.

Существенное изменение претерпела схема распределения платежей между уровнями бюджетов и лесхозами. Так, если в 1998 году 76% платежей поступило в бюджеты субъектов Российской Федерации, то в 2000 году в соответствии с требованиями статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации из общей суммы платежей за пользование лесным фондом в федеральный бюджет поступило 0,8 млрд. рублей, или 19% от общей суммы поступлений, в территориальные бюджеты - 1,4 млрд. рублей (34%). На счета лесхозов поступило 1,9 млрд. рублей, или 47% от общей суммы поступлений, которые направлены непосредственно на проведение мероприятий по охране и воспроизводству лесных ресурсов. Объем поступивших на счета лесхозов средств в 2000 году в 6 раз превысил объем средств, поступивших в 1998 году, что свидетельствует о повышении заинтересованности лесхозов в повышении доходности от пользования лесными ресурсами и развитии рыночных отношений. Подтверждением этому является также существенное изменение в сравнении с 1998 годом структуры средств, поступивших на счета лесхозов, в зависимости от источников дохода.

Основную часть указанных средств по-прежнему составила плата за лесопroduкцию, заготовленную в процессе ухода за лесом, однако доля ее сократилась с 58% в 1998 году до 44% в 2000 году. Значительно возросла доля платежей за пользование лесным фондом, составивших 29% от общей суммы поступлений против 14% в 1998 году. Кроме того, 5% от общей суммы поступивших средств составила плата, взимаемая при переводе лесных земель в нелесные, которая в 1998 году на счета лесхозов почти не поступала.

За период с 1997 по 2000 год в Российской Федерации в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации в лесах I группы переведено 32,4 тыс. гектаров лесных земель в нелесные. Кроме того, осуществлялся перевод лесных земель в нелесные в лесах II и III групп по распоряжениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако МПР России не располагает информацией о площади и целях перевода лесных земель в нелесные по указанным группам лесов. В 2000 году в лесах I группы переведено 6 тыс. гектаров лесных земель в нелесные, на счета лесхозов в виде платы, направляемой на возмещение потерь лесного хозяйства,

поступило 0,4 млрд. рублей.

В ходе проведения контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в нарушение требований ст. 63 Лесного кодекса Российской Федерации порядок поступления платы органами исполнительной власти Российской Федерации не установлен, кадастровая оценка участков лесного фонда отсутствует, в результате чего не во всех субъектах Российской Федерации взимается указанная плата. Так, например, в Республике Карелия площадь перевода лесных земель в нелесные за 1999 и 2000 годы только в лесах I группы, представляющих особую экологическую ценность, составила 460 гектаров. При этом денежные средства в виде платы, направляемой на возмещение потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные, не взимались, порядок поступления и размер платы органами государственной власти Республики Карелия не установлены. Согласно оценке Счетной палаты Российской Федерации, упущенная выгода для лесного хозяйства Республики Карелия составила 6 млн. рублей, не считая экологического ущерба.

В Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено изменение порядка поступления платы за пользование лесным фондом и внебюджетных средств. Средства от применения минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, предусмотрено не распределять между федеральным и территориальными бюджетами, как это было ранее, а полностью направлять субъектам Российской Федерации. В федеральный бюджет предусмотрено перечислять все дополнительные средства, поступающие в результате применения повышающих коэффициентов сверх минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, размер которых устанавливается субъектами Российской Федерации, доходы от проведения лесных аукционов, поступление арендных платежей за участки лесного фонда. Ранее эти средства поступали в распоряжение лесхозов и являлись основным источником финансирования расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

Указанные изменения подрывают заинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в повышении минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, поскольку средства от их повышения будут направляться в федеральный бюджет. Лесхозы также не будут заинтересованы в применении рыночных механизмов от управления лесными ресурсами, направленных на максимальное получение лесного дохода, поскольку они не будут получать от этого дополнительных средств, составивших в 2000 году 26% от общего объема их финансирования.

В результате изменения порядка зачисления лесного дохода и внебюджетных средств от использования лесного фонда Российской Федерации федеральный бюджет, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, потеряет в 2002 году как минимум 2 млрд. рублей.

Счетная палата Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий и экспертно-аналитической работы в области использования лесных ресурсов неоднократно обращалась в органы государственной власти с предложениями о необходимости повышения лесного дохода в условиях сохранения и совершенствования существующей системы распределения лесного дохода и финансирования лесного хозяйства, предусмотренной Лесным кодексом Российской Федерации. Повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, до уровня не менее 20 % от рыночных цен на круглые лесоматериалы, а также с учетом аукционных цен за 1 обезличенный куб. метр древесины, отпускаемой на корню, обеспечило бы, согласно оценке Счетной палаты Российской Федерации, увеличение лесного дохода, поступающего в бюджетную систему Российской Федерации, на 2 млрд. рублей и получение дополнительных дохо-

дов на счетах лесхозов в объеме 2,1 млрд. рублей.

Указанная позиция Счетной палаты Российской Федерации нашла отражение в заключении на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, однако не была учтена при принятии закона.

Источники покрытия затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

В соответствии со статьями 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации расходы на содержание федерального органа управления лесным хозяйством, его территориальных органов, национальных парков, в том числе на капитальный ремонт зданий и сооружений, осуществление мероприятий по охране лесов и борьбе с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса, выполнение работ по строительству лесохозяйственных дорог, семеноводство, ведение мониторинга лесов, государственного лесного кадастра и государственного учета лесного фонда, лесоустройство, научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектные работы в области лесного хозяйства, подготовку кадров для лесного хозяйства, обеспечение форменным обмундированием работников лесного хозяйства, а также капитальные вложения в охрану и защиту лесов, развитие социальной сферы лесного хозяйства финансируются за счет средств федерального бюджета, а также средств, полученных в виде платежей за пользование лесным фондом, от распоряжения государственным имуществом и управления объектами федеральной собственности (собственные средства лесхозов).

Расходы на воспроизводство лесов должны финансироваться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В ходе проведения контрольных мероприятий в МПР России и подведомственных ему организациях-бюджетополучателях Счетной палатой Российской Федерации установлено, что порядок зачисления платежей от использования лесного фонда и внебюджетных средств на счета лесхозов и направления их на финансирование расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в развитие требований статей 63, 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации нормативными актами на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не определен. Минфин России и МПР России считают, что порядок финансирования операционных расходов на воспроизводство лесных ресурсов определен инструкцией Минфина СССР, Гослесхоза СССР, Госбанка СССР от 14 июля 1987 г. № 159/183/116-87 “О порядке финансирования операционных расходов предприятий и организаций лесного хозяйства”, которая действует в настоящее время. Счетной палатой Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость пересмотра указанной инструкции, как неприемлемой и не соответствующей действующему законодательству, однако необходимые меры так и не приняты, что приводит к нарушению требований указанных выше статей Лесного кодекса Российской Федерации, статей 34 и 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 3 Федерального закона “О бухгалтерском учете” и, как следствие, неэффективному расходованию средств.

Сравнительный анализ источников финансирования текущих, капитальных расходов и расходов на тушение лесных пожаров по системе территориальных органов управления лесным хозяйством за период с 1998 по 2000 г. представлен в таблицах 2 и 3 приложения 3.

В 2000 году по МПР России за счет средств лесного дохода и внебюджетных средств фактически профинансированы затраты на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, в объеме около 10 млрд. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 2,6 млрд. рублей, или 26%, средств территориального бюджета - 0,8 млрд. рублей, или 8%, собственных средств лесхозов - 6,6 млрд. рублей, или 66 процентов. В I полугодии 2001 года объем и структура источников финансирования ана-

логичны.

Объем финансирования работ по охране и воспроизводству лесных ресурсов в 2000 году в сравнении с 1998 годом увеличился более чем в 2 раза, причем объем собственных средств лесхозов, направленных на финансирование работ, возрос более чем в 3 раза. Доля ассигнований из федерального бюджета, выделенных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, включая капитальные вложения, снизилась с 43% в 1998 году до 26% в 2000 году, тогда как доля собственных средств увеличилась с 47 до 66 процентов.

Требование статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации в части финансирования расходов на воспроизводство лесов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации за период с 1998 по 2000 год должным образом не выполнялось. Так, в 2000 году на воспроизводство лесов требовалось по нормативам 1,9 млрд. рублей, в бюджетах субъектов было предусмотрено только 0,5 млрд. рублей, профинансировано 0,4 млрд. рублей, или 35% от установленного норматива.

Счетная палата Российской Федерации в ходе проведения контрольных мероприятий неоднократно выявляла факты несоответствия законодательства субъектов Российской Федерации требованиям статей 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации.

Так, нормы законов Республики Карелия “О республиканском бюджете на 1999 год”, “О внесении изменений в Закон Республики Карелия “О республиканском бюджете на 1999 год”, “О республиканском бюджете на 2000 год” в части зачисления в республиканский бюджет платежей в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов платежей противоречили указанным выше статьям Лесного кодекса Российской Федерации. Расходы на воспроизводство лесов профинансированы меньше установленного норматива на 49 млн. рублей, несмотря на наличие необходимого объема лесного дохода, поступившего в бюджет Республики Карелия.

В соответствии с законом Амурской области “Об областном бюджете на 2000 год” не профинансированы расходы на воспроизводство лесов в размере 4 млн. рублей, несмотря на наличие необходимого объема источников финансирования в виде лесного дохода.

Законом Архангельской области об областном бюджете на 2000 год не предусмотрено финансирование работ по воспроизводству лесных ресурсов. В условиях полного обеспечения Архангельской области поступлениями платы за пользование лесным фондом в 2000 году не профинансированы расходы на воспроизводство лесов в размере 35 млн. рублей. Закон Архангельской области об областном бюджете на 2001 год содержит аналогичные несоответствия федеральному законодательству.

Затраты на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, оценка их обоснованности и экономической целесообразности

Счетной палатой Российской Федерации на основании данных оперативного контроля, а также по результатам контрольных мероприятий проведен анализ текущих затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, составивших в 2000 году 8,4 млрд. рублей и возросших более чем в 2,3 раза в сравнении с 1998 годом (таблицы 4 и 5 приложения 3).

Производственные затраты составили в 2000 году 73% от общего объема расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов. Анализ структуры производственных расходов показывает, что 38% затрат приходятся на осуществление лесохозяйственных работ, 16,5% - на мероприятия по наземной охране лесов, 14% - на лесокультурные работы, 10% - на тушение лесных пожаров. В 2000 году в сравнении с 1998 годом увели-

чилась доля расходов на проведение мероприятий по лесохозяйственной деятельности и наземной охране лесов от пожаров, а также общепроизводственных расходов при уменьшении доли затрат на лесоустройство и авиационную охрану лесов.

Из федерального бюджета в 2000 году направлено на охрану лесных ресурсов по разделу и подразделу 0902 “Лесные ресурсы” 2,4 млрд. рублей, что составило 21,5% от расчетной потребности. Из них 59% направлено на оплату труда с начислениями, при этом среднесписочная численность работников лесного хозяйства составляла 188 тыс. человек, фонд оплаты труда - 2,8 млрд. рублей, средняя заработная плата 1 работающего - 1260 рублей в месяц. Помимо бюджетных ассигнований на оплату труда с начислениями направлены собственные средства лесхозов.

Таким образом, при значительном увеличении объема затрат на охрану и воспроизводство лесов в 2000 году (более чем в 2,3 раза в сравнении с 1998 годом) объем финансирования из федерального бюджета увеличен лишь в 1,3 раза. Причем расчетная потребность финансирования по разделу, подразделу 0902 “Лесные ресурсы” в 1998 году была обеспечена на 75%, в 2000 году - на 21,5 процента.

Одновременно с этим в ходе проведения контрольных мероприятий в МПР России и подведомственных ему организациях-бюджетополучателях Счетной палатой Российской Федерации установлено, что деятельность МПР России в осуществлении финансового контроля за целевым и эффективным использованием денежных средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов не соответствует требованиям статей 34 и 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, в ходе проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализа поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в субъектах Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации выявлено, что на счетах подведомственных МПР России организаций-бюджетополучателей на 1 января 2001 года остались неиспользованные средства федерального бюджета в объеме 6,1 млн. рублей, территориальных бюджетов - 7,4 млн. рублей, соответственно, внебюджетных средств - 235 млн. рублей. Одновременно с этим не оплачены расходы в размере 7,5 млн. рублей за выполненные лесоохранные и лесовосстановительные мероприятия. Органами федерального казначейства Минфина России в 2000 году выявлено нецелевое использование средств федерального бюджета по разделу, подразделу “Лесные ресурсы” в размере 1,2 млн. рублей, в связи с чем Минфином России объем финансирования уменьшен на размер нецелевого использования бюджетных средств. Счетной палатой Российской Федерации в 2001 году выявлено нецелевое использование средств федерального бюджета в размере 9,7 млн. рублей и неэффективное расходование средств в размере 7,3 млн. рублей.

В соответствии со статьями 88, 89 Лесного кодекса Российской Федерации целями воспроизводства лесов являются своевременное лесовосстановление на не покрытых лесом землях, улучшение породного состава лесов, увеличение производительности лесов, обеспечение рационального использования земель лесного фонда.

Основным показателем, обосновывающим целесообразность затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, является оценка состояния лесного фонда. По данным государственного учета лесного фонда на 1.01.2001 г., общая площадь земель лесного фонда по сравнению с данными на 1.01.2000 г. увеличилась на 0,4 млн. гектаров, покрытые лесной растительностью земли - на 0,1 млн. гектаров, однако запас насаждений уменьшился на 27 млн. куб. метров. Произошло ухудшение породного состава и возрастной структуры лесов. Площадь хвойных насаждений уменьшилась на 1 млн. гектаров, запас древесины в хвойных насаждениях уменьшился на 131 млн. куб. метров.

Ухудшение качественных характеристик лесного фонда произошло в результате перевода лесных земель в нелесные и передачи их другим землепользователям, вырубки спелых насаждений, уничтожения леса пожарами и вредителями. Указанные факты свидетельствуют о неэффективном управлении в области охраны и воспроизводства лесных ресурсов, осуществляемом МПР России.

Важнейшим аспектом эффективности распоряжения лесными ресурсами является своевременная инвентаризация лесного фонда с определением породного и возрастного составов лесов, их состояния, а также определение качественных и количественных характеристик лесных ресурсов, осуществляемые при лесоустройстве. Однако МПР России уделяет недостаточное внимание проведению лесоустройства на территории Российской Федерации, в результате чего в 2000 году большинство лесоустроительных предприятий не выполнили в полном объеме работы, предусмотренные планом лесоустроительных работ и договорными обязательствами. За последние 10 лет объем лесоустроительных работ сократился более чем в 2 раза (с 40 до 18 млн. гектаров в год) при ежегодной потребности в проведении этих работ, согласно федеральной целевой программе “Леса России”, в объеме 50 млн. гектаров.

Проверка в КИР по Архангельской области показала, что в нарушение требований статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации в 30 % лесхозов Архангельской области ведение лесного хозяйства и лесопользования осуществлялось без лесоустройства. В связи с отсутствием проектных ведомостей лесхозы самостоятельно проектируют проведение лесохозяйственных мероприятий. Экспертная оценка проведения работ по уходу за лесом в Северодвинском лесхозе Архангельской области, выполненная инспекторами Счетной палаты Российской Федерации, позволила сделать вывод о том, что лесхозы при проведении мероприятий по уходу за лесом не руководствовались требованиями, предусмотренными статьями 50, 88, 89 Лесного кодекса Российской Федерации, а также пунктами 44 и 46 Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 726.

В соответствии со статьей 92 Лесного кодекса Российской Федерации леса подлежат охране от пожаров, незаконных рубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду, а также защите от вредителей и болезней леса.

Охрана и защита лесов осуществляются наземными и авиационными методами лесхозами, базами авиационной охраны лесов и другими подведомственными МПР России организациями. Основными задачами охраны лесов являются предупреждение лесных пожаров и лесонарушений, их обнаружение, ограничение распространения и тушение лесных пожаров.

С 1996 по 2000 год случаи незаконных порубок леса увеличились с 22 до 30 тысяч, объем незаконно срубленной древесины вырос в 1,8 раза, а ущерб, причиненный лесному хозяйству, - в 5,2 раза. Кроме того, в лесах, находящихся в ведении МПР России, возникло в 2000 году более 18 тыс. лесных пожаров. Огнем пройдено 1,8 млн. гектаров. Ущерб, причиненный лесному хозяйству лесными пожарами и незаконными рубками, оценивается в 4,3 млрд. рублей.

В ходе проверки полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, в Амурской области выявлено, что КИР по Амурской области на площадях в размере 420 тыс. гектаров, пройденных лесными пожарами, не приняты соответствующие меры по разработке горельников и восстановлению лесной флоры и фауны, санитарные рубки на таких участках проведены лишь на площади 2 тыс. гектаров.

В ходе проведения комплексной ревизии полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, в Республике Карелия выявлено, что в пожароопасном сезоне 1999 года на территории Республики Карелия возникло лесных пожаров в 2,5 раза больше, чем за последнее 5-летие. Обеспечение деятельности, связанной с охраной лесов и тушением лесных пожаров в соответствии с расчетными параметрами авиационной и лесопожарной службы, сдерживалось отсутствием необходимого объема финансирования из федерального бюджета, низким техническим состоянием имеющихся основных средств. Фактическая кратность патрулирования воздушных судов в 5 раз ниже расчетной. Одновременно с этим 39% средств федерального бюджета, выделенных на финансирование мероприятий по охране леса и тушению лесных пожаров, израсходовано на ремонт воздушных судов, аэропортов и других основных средств Петрозаводского авиационного предприятия, переданного Северо-Западной базе авиационной охраны лесов в безвозмездное пользование для выполнения грузо-пассажирских перевозок и других работ. Подобное расходование средств федерального бюджета нельзя признать эффективным. МПР России не принято необходимых мер по устранению нарушений федерального законодательства, изложенных в представлении Счетной палаты Российской Федерации, на что указано повторно в представлении по результатам проверки в МПР России в 2001 году.

Лесные земли, охраняемые от пожаров наземным способом, составляют 201,6 млн. гектаров. Государственная лесная охрана МПР России по состоянию на 1.01.2001 г. насчитывает 97,5 тысяч человек.

Анализ затрат на содержание лесной охраны, произведенный инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в ходе проверки в КИР по Архангельской области, показывает, что численность лесников и мастеров леса в 1,5 раза превышает численность лесохозяйственного аппарата, однако затраты на содержание лесников и мастеров леса в 2,5 раза меньше затрат на содержание лесохозяйственного аппарата. Уровень оплаты труда лесников крайне низкий, должностной оклад составляет 326 рублей, средняя заработная плата в условиях Крайнего Севера с учетом надбавок, коэффициентов и доплат - 1200 рублей в месяц.

Фактическая численность лесников в 2 раза меньше норматива, предусмотренного лесоустройством, и составила в 2000 г. 991 человек, тогда как средняя площадь обхода лесника в 2 раза больше предусмотренного проектом лесоустройства и составила 27,4 тыс. гектаров.

Занижение численности лесников и мастеров леса по сравнению с нормативами, предусмотренными лесоустройством, а также низкий уровень оплаты труда являются одним из факторов снижения эффективности их деятельности и, соответственно, произведенных затрат на их содержание.

Кроме того, занижение численности лесной охраны и отсутствие их мобильности, а также несвоевременное проведение лесоустройства лесного фонда отрицательно сказывается на осуществлении основных функций лесхозов по охране и воспроизводству лесных ресурсов, не обеспечивается контроль за отпуском леса на корню лесопользователям.

Самоокупаемость как экономический принцип устойчивого лесопользования

В современных условиях общество осознает незаменимую роль лесов в сохранении жизни на земле, что предполагает переход лесной экономики от принципа доходности к принципу самоокупаемости: разумно использовать средства, максимизировать доходы за счет эффективного использования лесных ресурсов при обязательном их сбережении

для будущих поколений.

Сравнительный анализ лесных доходов и внебюджетных средств, поступивших от лесопользования, а также затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов показывает, что в 2000 году превышение расходов над доходами составило 10%, тогда как в 1998 году это превышение составляло 50 процентов. Темпы роста доходов за период с 1998 по 2000 год превысили темпы роста расходов на 40 процентов. Таким образом, наметилась положительная тенденция в реализации принципа самокупаемости лесопользования.

В 2000 году государство осуществило затраты на охрану и воспроизводство лесов (включая капитальные) в объеме 10 млрд. рублей, что в расчете на 1 куб. метр расчетной лесосеки по рубкам главного пользования составило 19 рублей, кроме того, понесло ущерб от лесных пожаров и самовольных порубок, составивший 4,3 млрд. рублей, или, соответственно, 8 рублей в расчете на 1 куб. метр расчетной лесосеки. В доход государства поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 8,8 млрд. рублей, что в расчете на 1 куб. метр расчетной лесосеки составило 17 рублей. Таким образом, сумма расходов на охрану и воспроизводство лесов с учетом убытков на 10 рублей превышает сумму доходов в расчете на 1 куб. метр.

Снижение этого показателя и осуществление принципа самокупаемости лесопользования будет возможно в случае принятия необходимых мер и осуществления следующих мероприятий:

- наиболее полного освоения лесосечного фонда;
- повышения стоимости платы за древесину на корню до уровня мировых стандартов;
- реализации принципов распределения лесного дохода, направленных на его максимальное получение;
- самодостаточной оценки и контроля за отпуском древесины;
- эффективного использования денежных средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

Осуществление предлагаемых мер обеспечит сбалансированность доходного и затратного механизмов в части воспроизводства лесных ресурсов, необходимый расчетный уровень финансирования расходов на мероприятия по охране и воспроизводству лесных ресурсов, позволит поддержать на должном уровне материально-техническую базу системы природоохранного комплекса, выполняющих важнейшие государственные функции, в том числе по обеспечению экологической безопасности и охране окружающей природной среды.

Выводы и предложения

1. В 2000 году в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 8,8 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 9%, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 16%, на счета лесхозов - 75 процентов.

Фактически на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные затраты, направлено 10 млрд. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 26%, средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 8%, собственных средств лесхозов - 66 процентов.

2. Превышение расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов над лесными доходами составляет ежегодно, согласно экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, от 1,2 до 2 млрд. рублей и компенсируется из федерального бюджета.

3. В нарушение требований статей 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации ежегодно субъекты Российской Федерации не выделяют в необходимом объеме средства из своих бюджетов на финансирование затрат по воспроизводству лесов. Так, в 2000 году на проведение работ по воспроизводству лесов из бюджетов субъектов Российской Федерации

Федерации недофинансирование составило 1,5 млрд. рублей.

4. Финансовый контроль за формированием лесного дохода со стороны органов исполнительной власти осуществлялся неэффективно, в результате чего:

- за период с 1998 по 2000 г. отмечен рост задолженности лесопользователей по внесению платежей за пользование лесным фондом на 8 процентов. По состоянию на 1 января 2001 г. лесопользователями не внесены в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов платежи за пользование лесным фондом в сумме 1,3 млрд. рублей;

- упущенная выгода от использования заниженных по сравнению с аукционной ценой ставок лесных податей, установленных Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила за период с 1998 по 2000 год, согласно оценке Счетной палаты Российской Федерации, более 5 млрд. рублей, из них в 2000 году - 2 млрд. рублей;

- в нарушение статьи 3 Федерального закона “О бухгалтерском учете” формы государственной бухгалтерской отчетности, предусматривающие аналитический учет плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом, не установлены, что исключает возможность осуществления контроля и анализа плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом в бюджетную систему Российской Федерации;

- МПР России не в полной мере обеспечена достоверность фактического отпуска леса при передаче его коммерческим структурам, что приводит к потерям неучтенного лесного ресурса, являющегося объектом федеральной собственности, и, соответственно, снижению размера поступления лесного дохода в бюджетную систему Российской Федерации.

5. Порядок зачисления платежей от использования лесного фонда и внебюджетных средств на счета лесхозов и направления их на финансирование расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в развитие требований статей 63, 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации нормативными актами на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не установлен, что приводит к невыполнению и нарушению требований указанных выше статей Лесного кодекса Российской Федерации, статей 34 и 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 3 Федерального закона “О бухгалтерском учете”, неэффективному расходованию средств.

6. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено направление средств, получаемых от применения минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, полностью в бюджеты субъектов Российской Федерации и средств, поступающих в результате применения повышающих коэффициентов сверх минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, доходов от проведения лесных аукционов, арендных платежей за участки лесного фонда, поступавших ранее на счета лесхозов, в федеральный бюджет. Указанные изменения порядка распределения лесного дохода и внебюджетных средств от использования лесного фонда подрывают заинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и лесхозов в повышении платы за древесину на корню и получении максимального дохода от использования лесных ресурсов. В результате указанных изменений федеральный бюджет, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, потеряет, как минимум, 2 млрд. рублей.

7. МПР России, наделенное Правительством Российской Федерации функциями упраздненного Рослесхоза по осуществлению полномочий органа исполнительной власти, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в сфере использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, управляет лесными ресурсами, являющимися объектом федеральной собственности, неэффективно, не обеспечивает выполнение требований, предусмотренных статьей 50 Лесного кодекса

Российской Федерации, а также пунктами 44 и 46 Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 726, в результате чего:

- по данным учета лесного фонда на 1 января 2001 г., произошло ухудшение качественных характеристик лесного фонда;

- ущерб, нанесенный государству лесными пожарами и незаконными рубками в 2000 году оценивается в 4,3 млрд. рублей; с 1996 по 2000 год число случаев незаконных порубок леса увеличилось с 22 до 30 тысяч, объем незаконно срубленной древесины вырос почти в 2 раза;

- в нарушение требований статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации, запрещающей ведение лесного хозяйства и лесопользования без лесоустройства, при котором производится инвентаризация лесного фонда с определением породного и возрастного составов лесов, их состояния, а также определение качественных и количественных характеристик лесных ресурсов, ежегодная потребность в проведении лесоустроительных работ удовлетворяется лишь на 36%, объем лесоустроительных работ сократился за последние 10 лет более чем в 2 раза (с 40 до 18 млн. гектаров в год);

- несмотря на неоднократные предложения Счетной палаты Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий, не обеспечено целевое финансирование лесоустроительных работ за счет средств федерального бюджета с учетом обоснованной стоимости конкретных видов выполняемых работ, не пересмотрен прејскурант на лесоустроительные работы, действующий с 1991 года.

В соответствии с правовой основой собственности на лесные ресурсы, заложенной в Конституции Российской Федерации, Гражданском и Лесном кодексах Российской Федерации, для осуществления задач эффективного и рационального лесопользования, защиты государственных интересов в вопросах сохранения и эксплуатации лесных ресурсов Счетная палата Российской Федерации считает необходимым:

1. На федеральном уровне:

- на основании статей 9, 72, 114 Конституции Российской Федерации; статей 14, 18 Федерального Конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" рассмотреть вопрос эффективности управления в сфере использования, воспроизводства и охраны лесных ресурсов, осуществляемого МПР России с нарушением требований Лесного кодекса Российской Федерации, повлекшего ухудшение качественных характеристик лесного фонда; не обеспечившего проведение своевременной инвентаризации лесного фонда с определением породного и возрастного составов лесов, их состояния, качественных и количественных характеристик лесных ресурсов; сохранность лесного фонда от самовольных порубок и лесонарушений;

- разработать механизм получения лесного дохода и дополнительных средств от использования лесного фонда, обеспечивающий самоокупаемость расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов;

- не допускать отставание минимальных и конкретных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, от роста цен на круглые лесные материалы, обеспечить их повышение до уровня не менее 20% от цены круглых лесоматериалов;

- установить единый порядок учета лесного дохода и внебюджетных средств от использования лесного фонда, порядок финансирования и учет затрат на охрану и воспроизводство лесов;

- обеспечить взаимодействие территориальных органов управления МПР России с органами государственной власти в субъектах Российской Федерации, а лесхозов - с органами местного самоуправления и лесозаготовительными предприятиями в вопросах усиления государственного управления лесным фондом, повышения доходности лесов;

- считать приоритетными направлениями деятельности лесоустройство и охрану леса с направлением на их финансирование основной части средств, получаемых из федерального бюджета;

- обеспечить безусловное выполнение расчетной потребности проведения лесоустройства на территории лесного фонда Российской Федерации;

- пересмотреть параметры площади лесного фонда, охраняемой лесниками, и соответствующей численности лесной охраны, исходя из реальных возможностей финансирования;

- принять необходимые меры по повышению доходности лесов за счет совершенствования организации лесопользования и улучшения использования лесных ресурсов при качественном выполнении лесохозяйственных мероприятий, своевременной и достоверной оценки лесосек, назначенных в рубку, учета и контроля за отпуском древесины на корню коммерческим структурам, своевременностью внесения платежей в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов;

2. На уровне субъектов Российской Федерации:

- на основании статьи 76 Конституции Российской Федерации привести в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации налоговое, бюджетное, лесное законодательство субъектов Российской Федерации;

- разработать региональные программы, содержащие стратегические направления охраны, воспроизводства и использования лесных ресурсов с учетом основных направлений развития экономики и решения социальных вопросов субъекта Российской Федерации и Российской Федерации в целом;

- обеспечить финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с требованиями статей 106 и 108 Лесного кодекса Российской Федерации;

- расширить объем продаж леса на корню с аукционов, являющихся наиболее эффективной и доходной формой реализации леса на корню;

- в соответствии с требованиями статей 63 Лесного кодекса Российской Федерации и 58 Земельного кодекса Российской Федерации установить порядок поступления и размер платы, направляемой на возмещение потерь лесного хозяйства, при переводе лесных земель в нелесные.

Разработка и принятие указанных мер будут способствовать повышению эффективности использования лесного фонда Российской Федерации, позволят получить дополнительно к средствам федерального бюджета, согласно экспертной оценке, ежегодно 4-4,5 млрд. рублей, обеспечат самокупаемость затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

Предлагается направить аналитическую записку Правительству Российской Федерации, Комитету по экологии и Комитету по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, МПР России, законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации по Северо-Западному, Уральскому, Сибирскому, Дальневосточному федеральным округам.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ