

Аналитическая записка
«Эффективность государственного управления
лесными ресурсами Российской Федерации в 2004-2006 годах»

Введение

История лесопользования в России насчитывает более 200 лет. На протяжении почти 100 лет (до 1930 года) в России отработывалась законодательная база и сформировалась оптимальная система лесопользования, благодаря которой организация лесопользования была доходной для государства. Однако в последующий период отечественный опыт ведения лесного хозяйства был утрачен, и в настоящее время он не находит достойного применения.

Сегодня Россия - крупнейшая лесная держава, на территории которой сосредоточено около 25 % мировых запасов леса, использует свой лесосырьевой потенциал менее чем на четверть. Широкие возможности обеспечения непрерывного, неистощительного и рационального лесопользования для удовлетворения потребностей экономики и населения в лесных ресурсах, сохранения и усиления средообразующих, водоохраных, защитных функций лесов в целях охраны здоровья граждан, закрепленные Конституцией Российской Федерации, реализуются не в полной мере.

Счетной палатой на основании проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в соответствии со статьями 9 и 18 Закона «О Счетной палате Российской Федерации» подготовлена настоящая аналитическая записка, рассматривающая проблемы и предложения, которые необходимо учитывать при осуществлении эффективного государственного управления лесным фондом, как объектом собственности Российской Федерации.

Перечень документов, изученных и использованных при подготовке аналитической записки, прилагается (приложение № 1) (приложения в Бюллетене не публикуются).

1. Структура и нормативно-правовое регулирование государственного управления в области лесных отношений

Основными принципами государственного управления в области лесных отношений являются сбалансированное развитие экономики и улучшение состояния окружающей природной среды, рациональное использование лесных ресурсов в интересах Российской Федерации, разделение функций государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов с осуществлением промышленной заготовки и переработки древесины.

В условиях становления рыночных отношений и при наличии уникального исторического опыта наше лесное хозяйство могло бы превратиться в мощный и постоянный источник средств для государственного бюджета. Однако в результате реорганизации структуры государственного управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования, произведенной в 2000 году, эффективность управления лесными ресурсами значительно снизилась. За период с 2001 по 2004 год расходы на ведение лесного хозяйства и охрану лесов в 2-3 раза превышали доходы, полученные от использования лесных ресурсов.

Восстановление самостоятельного федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» - Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз), - способствовало тому, что с

2004 по 2006 год было обеспечено улучшение состояния лесного фонда, повышение объема платежей за пользование лесным фондом и внебюджетных средств, что позволило компенсировать расходы на охрану и воспроизводство лесных ресурсов. Рослесхоз выполнял свои функции через систему территориальных органов в субъектах Российской Федерации - около 2 тыс. федеральных государственных учреждений и предприятий, которые осуществляли предоставление лесных участков в пользование, обеспечивая поступление доходов в консолидированный бюджет, а также выполняли комплекс мероприятий по охране и воспроизводству лесов.

Изменения, внесенные за последние 2 года в законодательную базу, во многом дестабилизировали функционирование системы управления вопросами охраны, защиты и воспроизводства лесных ресурсов.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» (далее - Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ) и внесенными в соответствии с ним изменениями в Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 года № 22-ФЗ (далее - Лесной кодекс от 29 января 1997 года) функции государственной лесной охраны были переданы от Рослесхоза Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). За период с 2005 по 2006 год этой службой леса не охранялись в силу отсутствия подведомственных учреждений на территории субъектов Российской Федерации, что привело к увеличению размера ущерба, причиненного государству нарушением лесного законодательства, в сравнении с 2004 годом в 2005 году на 21 %, в 2006 году - на 28 % (приложение № 2). Незаконный оборот древесины приобрел угрожающие масштабы, однако ни приостановить, ни оценить его невозможно в силу отсутствия координации действий между контролирующими органами. Так, согласно данным государственной статистической отчетности, в 2006 году объем выявленных незаконных рубок древесины составил 715 тыс. куб. м, по установленным лесным таксам стоимость этой древесины составляет около 50 млн. рублей, при этом стоимость ущерба, нанесенного государству, оценивается в 9,6 млрд. рублей. Однако, согласно экспертному заключению МПР России по итогам проведенной в апреле 2007 года комплексной проверки соблюдения законодательства при осуществлении лесопользования в Читинской области, теневой оборот древесины составляет 2 млн. куб. м и оценивается в 3,3 млрд. рублей (126 млн. долл. США).

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ полномочия по тушению лесных пожаров были переданы субъектам с соответствующим финансированием расходов за счет субвенций из федерального бюджета. Однако в ходе проверок Счетной палаты было установлено, что в 2005 и 2006 годах лишь 10 % лесных пожаров было ликвидировано подведомственными организациями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а 90 % всех работ выполнено наземными и авиационными средствами Рослесхоза на договорной основе с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом не была обеспечена оперативность поступления средств бюджетополучателям, несвоевременно заключались договоры на выполнение работ по тушению лесных пожаров, осложнялось принятие оперативных мер. В результате ущерб от потери финансовых и лесных ресурсов составил в 2005 году 17912 млн. рублей, а в 2006 году - 18398 млн. рублей.

Учитывая сложность правовых отношений в вопросах владения, пользования и распоряжения лесным фондом Российской Федерации, и на основании статьи 2 Феде-

рального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетной палатой еще в июне 2005 года была произведена финансовая экспертиза проекта Лесного кодекса Российской Федерации, и в Государственную Думу и Совет Федерации направлено заключение, в котором указывалось, что, поскольку законопроект полностью изменяет систему государственного регулирования вопросов предоставления права пользования лесными участками, осуществление охраны и воспроизводства лесных ресурсов, затраты на ведение лесного хозяйства в условиях его реализации возрастут до 47900 млн. рублей. Однако это заключение не было учтено при принятии Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ (в части лесных отношений), Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (далее - новый Лесной кодекс) и Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 201-ФЗ), которые были введены в действие с 1 января 2007 года.

Указанные правовые акты 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 Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (далее - федеральный бюджет на 2007 год) финансирование дополнительных расходов, связанных с реализацией положений нового Лесного кодекса, в необходимых для этого объемах не предусмотрено. При этом потребность в дополнительных расходах за счет субвенций из федерального бюджета на осуществление полномочий, переданных субъектам Российской Федерации на 2007 год, согласно расчетам, представленным Рослесхозом (приложение № 3), составляет 22277 млн. рублей, в том числе финансовое обеспечение вновь вводимых функций в области лесных отношений - 12122 млн. рублей, приведение к нормативному состоянию объектов жилого фонда и объектов коммунально-бытового назначения для передачи их субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления - 10155 млн. рублей. Потребность в дополнительных расходах на 2008 год составляет 10753 млн. рублей, в 2009 году - 11266 млн. рублей.

Новый Лесной кодекс вводит главный принцип государственного управления в области лесных отношений, предусматривающий передачу органам государственной власти субъектов Российской Федерации практически всех основных полномочий в лесопользовании (разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов, организация использования лесов и обеспечение их охраны, защиты, воспроизводства, предоставление лесных участков в пользование, включая процедуру организации и проведения соответствующих аукционов с последующим заключением договоров аренды или купли-продажи лесных насаждений на сруб, ведение государственного лесного реестра, осуществление государственного лесного контроля и надзора).

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относятся: нормативно-правовое регулирование в сфере лесных отношений, оценка состояния лесного ресурса, изменения его количественных и качественных характеристик (инвентаризация лесов), контроль и надзор за правовым регулированием и исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений и целевым расходованием средств федерального бюджета на их осуществление.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона № 201-ФЗ до конца 2007 года субъектам Российской Федерации предстоит реорганизовать лесхозы. При этом преду-

смотрены ликвидация лесхозов и формирование на их базе лесничеств и лесопарков как основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также создание бизнес-структур, выполняющих лесохозяйственные работы на основании договора подряда.

Однако в настоящее время лесничества не являются юридическими лицами, порядок их деятельности органами государственной власти субъектов Российской Федерации не установлен, структура государственного управления не определена. Количество лесничеств, лесопарков, их границы уполномоченным федеральным органом исполнительной власти не установлены, межевание границ лесничеств не произведено.

В процессе реорганизации планируется сокращение численности работников государственных учреждений со 180 тыс. человек до 30 тыс. человек, при этом основная доля сокращения приходится на инспекторов и лесничих.

2. Состояние лесных ресурсов и экономические параметры их использования

Лесной фонд Российской Федерации

Лесной фонд занимает около 70 % территории суши Российской Федерации и является наиболее важным стабилизирующим и ресурсообразующим природным комплексом площадью 1,2 млрд. га. В азиатской части располагается 78 % лесов, в европейской части - 22 процента.

Покрытая лесом площадь составляет 0,8 млрд. га, общий запас древесины в лесах - 81,5 млрд. куб. м, в том числе в спелых и перестойных насаждениях - 43,9 млрд. куб. м, из них в хвойных - 34,5 млрд. куб. м. На одного жителя Российской Федерации приходится около 600 куб. м растущего леса.

Более половины всех лесов произрастает на вечномерзлых почвах (Сибирь и Дальний Восток) в условиях сурового климата, что определяет их низкую продуктивность. Лишь 45 % площади лесов доступны для эксплуатации, но преобладающая их часть сильно истощена в результате интенсивной эксплуатации в прошлом столетии.

За период с 1 января 2005 года по 1 января 2007 года за счет своевременного воспроизводства, поддержания состава и структуры лесного фонда сохранены экологический и ресурсный потенциалы лесов, их биологическое разнообразие, о чем свидетельствует увеличение площади земель лесного фонда, запаса древесины в насаждениях.

Лесные участки, ранее находившиеся во владении сельскохозяйственных организаций

Общая площадь лесных участков, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, составляет 42,5 млн. га, или 3 % от площади лесного фонда Российской Федерации.

Статьями 36 и 130 Лесного кодекса от 29 января 1997 года было установлено, что участки лесного фонда, ранее находившиеся во владении сельскохозяйственных организаций (далее - участки сельских лесов), передаются им в безвозмездное пользование сроком до 49 лет.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 года № 804 «О специально уполномоченных государственных органах управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов» на Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (Минсельхозпрод России) были возложены функции специального уполномоченного государственного органа в области использования, охраны, защиты участков сельских лесов, на основании которого приказом Минсельхозпрода России от 3 сентября 1998 года № 7-166 в границах земель сельскохозяйственных организаций на территории 42 субъектов Российской Федерации были созданы федеральные государственные учреждения -

управления сельскими лесами, имеющие в своем составе около 700 филиалов - сельских лесхозов. За период с 1998 по 2001 год произведена государственная регистрация находившихся в их ведении участков сельских лесов, отнесенных к категории «земли лесного фонда», после чего в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» возникло право собственности на эти участки со стороны Российской Федерации. Одновременно с этим часть лесных участков, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, не была зарегистрирована.

На основании положений статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ категория земель указывается в актах федеральных органов исполнительной власти, актах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и актах органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков, договорах, предметом которых являются земельные участки, документах государственного земельного кадастра, документах о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, иных документах в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В государственном земельном кадастре земельные участки сельских лесов занесены в категорию «земли сельскохозяйственного назначения».

В соответствии с изменениями, внесенными в статью 47 Лесного кодекса от 29 января 1997 года Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ, с 1 января 2005 года полномочия по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения участками сельских лесов, их охране, защите и воспроизводству были отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом было установлено, что финансирование этих полномочий предусматривалось из Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2005 года № 362 «О передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных учреждений, расходовании и учете средств на предоставление субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию полномочий по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охраны, защиты и воспроизводства, а также распределении средств федерального бюджета, передаваемых в 2005 году органам государственной власти субъектов Российской Федерации в виде субвенций» была произведена передача ФГУ - управлений сельскими лесами от Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в собственность субъектов Российской Федерации, а также передача ассигнований по разделу «Национальная экономика» от Федерального агентства по сельскому хозяйству (подраздел «Сельское хозяйство и рыболовство») Рослесхозу (подраздел «Лесное хозяйство») с последующей передачей этих ассигнований в подраздел «Фонды компенсаций» раздела «Межбюджетные трансферты».

Статьей 82 нового Лесного кодекса предусмотрено исполнение субъектами Российской Федерации таких полномочий как владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, однако состав таких участков и источник финансирования расходов по их охране и воспроизводству лесов не определены, кроме того, пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ)

финансирование указанных выше полномочий из бюджетов субъектов Российской Федерации не предусмотрено.

Передача участков сельских лесов в собственность субъектов Российской Федерации законодательно не предусматривалась и не производилась.

В соответствии со статьей 83 нового Лесного кодекса и пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ средства на осуществление полномочий в области лесных отношений, переданных субъектам Российской Федерации, таких как организация и обеспечение на землях лесного фонда использования лесов, их охраны, в том числе тушения пожаров, защиты и воспроизводства лесов, предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

В новом Лесном кодексе, других федеральных законах и подзаконных актах не определена принадлежность участков сельских лесов к категории «земли лесного фонда», что являлось бы основанием для осуществления целевого финансирования за счет субвенций из федерального бюджета, выделенных на осуществление полномочий субъектов Российской Федерации по владению, пользованию и распоряжению этими лесными участками.

Таким образом, учитывая несоответствие документов государственного земельного кадастра документам о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также отсутствие в ряде случаев документов о государственной регистрации участков сельских лесов, для подтверждения обоснованности расходования субвенций из федерального бюджета на осуществление полномочий по владению, пользованию и распоряжению участками сельских лесов, необходимо внесение изменений в новый Лесной кодекс и другие нормативные правовые акты, включая документы государственного земельного кадастра, в части отнесения участков сельских лесов к категории «земли лесного фонда» в порядке, установленном пунктом 3 статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», а также другими нормами законодательства.

Освоение расчетной лесосеки

Ежегодный объем промышленного прироста древесины составляет около 0,9 млрд. куб. м, утвержденная расчетная лесосека - более 0,5 млрд. куб. м, из которых заготавливается менее четверти. В результате за последние 3 года произошло увеличение запасов спелых и перестойных насаждений на 0,6 млрд. куб. м, главным образом мягколиственных пород. Принятый в мировой практике показатель вырубki древесины с 1 га лесопокрытой площади составляет в России 0,2 куб. м, а в развитых лесопромышленных странах в 16 раз больше.

Более половины (54 %) расчетной лесосеки приходится на Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, однако основной объем древесины (около 61 %) заготавливают в Европейско-Уральской части страны. Это объясняется более интенсивным развитием лесозаготовительного производства в регионах, обеспеченных деревообрабатывающими мощностями и рынками сбыта продукции.

Объем заготовки древесины по рубкам главного пользования составляет около 115 млн. куб. м, или 22 % от расчетной лесосеки, и не имеет тенденции роста. По Северо-Западному, Центральному, Приволжскому федеральным округам расчетная лесосека используется в пределах 30-37 %, по Уральскому - 11 %, Сибирскому и Дальневосточному - 17 %. Самые низкие показатели освоения расчетной лесосеки по Ханты-Мансийскому автономному округу и Читинской области - 7 %, Томской области - 5 %, Республике Саха (Якутия) - 3 процента.

Возможности увеличения использования лесного ресурса сверх сложившегося уровня ограничиваются неудовлетворительным развитием транспортной инфраструктуры

лесного фонда, мощностей по переработке древесины, а также низким внутренним спросом на продукцию деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности.

Одновременно с этим объемы заготовки древесины в порядке проведения рубок промежуточного пользования (ухода за лесом) и прочих рубок имеют тенденцию роста. Так, в 2006 году заготовлено 46,9 млн. куб. м, что на 46 % превышает уровень 2001 года (приложение № 2).

Общий объем древесины, заготовленной в 2006 году в лесном фонде, находящемся в ведении Рослесхоза, составил 161,2 млн. куб. м. Основные заготовители древесины на рубках главного пользования - предприятия лесопромышленного комплекса, на прочих рубках - лесхозы.

Осуществление права пользования участками лесного фонда

За 1997-2004 годы Лесным кодексом от 29 января 1997 года было предусмотрено предоставление участков лесного фонда в аренду для осуществления лесопользования на срок до 5 лет на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации или по результатам лесных конкурсов, комиссиями, состав которых утверждался органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с изменениями, внесенными в Лесной кодекс от 29 января 1997 года на основании Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ, полномочия по утверждению объемов лесопользования, по проведению лесных конкурсов по передаче участков лесного фонда в аренду и аукционов по продаже древесины на корню были возложены на территориальные органы Рослесхоза. Без проведения конкурсов и аукционов право предоставления участков лесного фонда было сохранено только для отдельных категорий лесопользователей - бюджетных организаций, сельскохозяйственных структур, населения, но при условии выделения лесоматериалов только для собственных нужд. Максимальные сроки аренды были увеличены до 99 лет.

За 2004-2006 годы основным видом приобретения права лесопользования являлась аренда участков лесного фонда, которая действовала в 2006 году на площади 110,9 млн. га с установленным ежегодным размером отпуска древесины в объеме 137 млн. куб. м. За последние 3 года арендаторами заготавливалось лишь 58 % от объема установленного ежегодного отпуска.

Размер арендной платы в 2006 году составил 6120 млн. рублей (рост к 2004 году - 37 %), или 44,7 рубля за 1 куб. м обезличенной древесины, что в 1,4 раза превышает минимальную ставку (31,7 рубля), но в 2 раза меньше аукционной цены (91 рубль). Объем продаж древесины на лесных аукционах составил в 2006 году 25 млн. куб. м.

В новом Лесном кодексе все виды лесозаготовок, включая проведение рубок ухода за лесом, отнесены к предпринимательской деятельности.

Долгосрочная аренда является основной формой предоставления права лесопользования и предметом гражданско-правового оборота, допускающего возможность использования их в качестве залога под кредит или вклада в акционерный капитал обществ. Срок аренды лесного участка устанавливается продолжительностью от 10 до 49 лет.

В порядок предоставления права пользования участками лесного фонда для заготовки древесины вносятся существенные изменения:

- вводится обязательный государственный кадастровый учет лесных участков, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»;
- государственная регистрация прав на лесные участки и сделок с ними в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- институт декларирования лесозаготовок в соответствии с проектом освоения лесов;

- обязательное проведение аукционов по продаже права на заключение договора долгосрочной аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений в краткосрочное пользование на срок до 1 года;

- для реализации инвестиционных проектов лесные участки могут предоставляться в аренду без проведения аукциона.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, является лесохозяйственный регламент, который составляется на срок до 10 лет и является обязательным для исполнения физическими и юридическими лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов в границах лесничества.

Лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, составляют проект освоения лесов.

Невыполнение лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений и принудительного прекращения права пользования лесным участком.

В соответствии с Федеральным законом № 201-ФЗ до истечения срока действия лесорубочного билета (в основном до 1 января 2008 года) договоры аренды участков лесного фонда и договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда должны быть приведены в соответствие с новым Лесным кодексом.

В 2007 году обеспечение арендаторов лесосечным фондом произведено в объеме 109,2 млн. куб. м, в соответствии с ранее установленными формами документов на предоставление права отпуска древесины (лесорубочные билеты) - в объеме 93 млн. куб. м древесины.

Отсутствие лесохозяйственных регламентов, проектов освоения лесов и свидетельств о государственной регистрации участков лесного фонда и постановке их на кадастровый учет и других необходимых документов, связанных с предоставлением права пользования лесными участками, а также источников финансирования на их разработку и оформление, является препятствием для исполнения указанных выше законодательных норм и может приостановить процесс лесопользования с 1 января 2008 года.

Оценка леса на корню

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.

До введения в действие нового Лесного кодекса основой системы лесочетных работ в России являлась периодическая инвентаризация лесного фонда в лесхозах в соответствии с плановым лесоустройством, без проведения которого было запрещено ведение лесного хозяйства и лесопользования. Законодательством было определено, что лесоустройство на территории лесного фонда Российской Федерации проводится государственными лесоустроительными организациями и выполняется по единой системе в установленном порядке.

На 1 января 2007 года на 67 % площади лесного фонда лесоустройство проведено в установленные сроки, на 37 % площади истекли допустимые сроки действия лесоустроительных документов, и требуется проведение нового лесоустройства.

В новом Лесном кодексе предусмотрен переход к организации проведения лесочетных работ на рыночной основе путем размещения заказов на выполнение работ по лесоустройству органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом источник финансирования лесоустроительных работ не определен.

Вносятся существенные изменения в содержательное и организационное понятия лесоустройства, оно разделяется на 3 составляющих.

На уровне субъектов Российской Федерации:

- проектирование лесничеств и лесопарков, эксплуатационных, защитных, резервных лесов и лесных участков, таксация лесов (оценка качественных и количественных характеристик), проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов;
- ведение государственного лесного реестра, представляющего собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве;
на федеральном уровне:
- государственная инвентаризация лесов, представляющая систему проверки наличия и состояния лесов.

3. Эффективность использования ресурсного потенциала и вклада его в формирование доходной части федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации

Источники формирования доходов от использования лесного фонда

Лесным кодексом Российской Федерации от 29 января 1997 года была определена платность лесопользования. Платежи за пользование лесным фондом взимались в виде лесных податей при краткосрочном пользовании участками лесного фонда или арендной платы при долгосрочном пользовании. Минимальные ставки лесных податей устанавливались Правительством Российской Федерации, при этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации имели право повышения минимальных ставок, с 2005 года это право было передано Рослесхозу.

В группу платежей за пользование лесным фондом входила плата, взимаемая в порядке возмещения потерь лесного хозяйства с граждан и юридических лиц, в интересах которых осуществлялся перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, а также перевод земель лесного фонда в земли иных категорий. Порядок расчета и возмещения потерь лесного хозяйства при указанных переводах устанавливался Правительством Российской Федерации.

За период с 2001 по 2003 год нормативная правовая база в части установления и регулирования платежей за пользование лесным фондом неоднократно изменялась, что оказало негативное влияние на возможности поступления платежей в федеральный бюджет и повлекло их сокращение.

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2004, 2005 и 2006 годы было установлено, что плата за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда и платежи, начисленные по минимальным ставкам, направляются в федеральный бюджет, сверх минимальных ставок - в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В 2006 году от использования лесного фонда, находящегося в ведении Рослесхоза, получено 34868 млн. рублей, из них платежи за пользование лесным фондом составили 14178 млн. рублей, в том числе поступившие в федеральный бюджет - 9506 млн. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - 4672 млн. рублей, внебюджетные средства, поступившие на счета лесхозов и других подведомственных Рослесхозу бюджетных учреждений, - 20689 млн. рублей. В сравнении с 2004 годом произошло увеличение объемов платежей в 1,4 раза, а в сравнении с 2001 годом - в 4,9 раза, при этом увеличение объемов платежей, поступивших в федеральный бюджет, произошло в 8,6 раза (приложение № 2).

Ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2001 года № 127 «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню» и определяемые в размере 23,8 рубля за 1 куб. м древесины, повышались ежегодно в соответствии с бюджетным законодательством в пределах 10 % и составили в 2006 году 31,7 рубля. Средние ставки, сложившиеся с учетом повышения минимальных ставок, произведенного Рослесхозом, составили 56,6 рубля, по сравнению с 2001 годом они повысились на 33 %, по сравнению с 2004 годом - на 13 %. Несмотря на это повышение, ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, составили в 2006 году 62 % от аукционной цены и менее 4 % от рыночной стоимости круглых лесоматериалов, тогда как в Финляндии - 58 %, в Латвии - 62 %, в других странах Западной Европы, Канаде и США - от 40 до 60 процентов.

В новом Лесном кодексе вопросы государственного регулирования платежей за пользование лесным фондом ограничены лишь тем, что минимальные ставки платы за единицу площади лесного участка и ставки платы за единицу объема древесины устанавливаются Правительством Российской Федерации, а повышение ставок возможно при проведении аукционов по продаже права на заключение договора долгосрочной аренды участка лесного фонда или договора купли-продажи лесных насаждений в краткосрочное пользование. При этом начальная цена предмета аукциона соответствует установленной минимальной ставке, «шаг аукциона» устанавливается в размере, не превышающем 5 % от этой ставки. Согласно расчету, представленному Рослесхозом (приложение № 4), в 2006 году начальная цена аукциона соответствовала средней ставке, установленной Рослесхозом, в размере 56,5 рубля за 1 обезличенный куб. м древесины, при этом окончательная цена составила 90,8 рубля за 1 куб. м, в 2007 году начальная цена по минимальной ставке прогнозируется в размере 35,6 рубля, «шаг аукциона» - 2 рубля.

Согласно положениям статей 78, 79, 80 нового 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 минимальной ставке. Если аукцион не состоялся ввиду отсутствия желающих участвовать в нем, допускается проведение аукциона, по результатам которого заключается договор аренды лесного участка, предусматривающий начало срока внесения арендной платы по истечении первых 5 лет со дня заключения этого договора. Согласно прогнозной оценке Рослесхоза, указанное повлечет недополучение лесного дохода в консолидированный бюджет ежегодно в объеме 3796 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет - 925 млн. рублей.

Первый опыт проведения аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи древесины на сруб в соответствии с порядком, установленным новым Лесным кодексом, показал сокращение объемов поступления финансовых ресурсов в консолидированный бюджет.

Согласно информации, предоставленной департаментом лесного комплекса Вологодской области, за I квартал 2007 года в Вологодской области проведено 105 аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи древесины на сруб на 937 участках лесного фонда. При этом торги состоялись по 235 участкам лесного фонда, по 497 участкам был лишь 1 участник торгов, а по 185 участкам не были поданы заявки на участие в аукционе. В результате этого в сравнении с тем же периодом 2006 года объем проданной древесины сократился на 2 % при росте минимальной ставки на 19 % в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодатель-

ством, аукционная цена сократилась на 0,4 % и составила 60,5 рубля за 1 куб. м, общий объем поступления платежей сократился на 8,5 %, объем платежей в федеральный бюджет - на 2 %, в бюджет Вологодской области - на 54,4 процента.

В этой связи необходимо совершенствовать механизм государственного регулирования платежей за пользование лесным фондом и порядок проведения аукционов с последующим внесением изменений в новый Лесной кодекс. В рамках действующего законодательства повышение лесного дохода возможно через повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, до уровня не менее 30 % рыночных цен на круглые лесоматериалы (на уровне ставок, действующих в европейских странах) за счет пересмотра этих ставок Правительством Российской Федерации или за счет применения коэффициента их повышения в проекте федерального бюджета на 2008 год и 2009-2010 годы.

Низкая цена леса на корню оказывает негативное влияние на развитие лесной экономики, поскольку помимо прямых потерь от недопоступления средств в бюджетную систему она сдерживает процесс повышения инвестиционной привлекательности лесопромышленного комплекса в связи с отсутствием возможности предоставления льгот и преференций потенциальным инвесторам при предоставлении лесных участков для осуществления лесопользования.

По расчетам Счетной палаты, если цена леса на корню будет поднята в среднем до 200 рублей за 1 куб. м, объем платежей за пользование лесным фондом превысит 35 млрд. рублей в год, что позволит увеличить объем государственных инвестиций в развитие предприятий по переработке древесины и будет иметь позитивные последствия не только в экономике, но и в социальной сфере (приложение № 5).

В новом Лесном кодексе не отражены вопросы возмещения потерь лесного хозяйства при осуществлении перевода лесных земель в нелесные и перевода земель лесного фонда в земли иных категорий, объем поступления которых в 2006 году составил 3418 млн. рублей и увеличился в сравнении с 2004 годом в 2 раза (приложение № 2).

Внебюджетные доходы лесного хозяйства в соответствии с действовавшим бюджетным законодательством направлялись на счета бюджетных учреждений лесного хозяйства и являлись основным источником финансирования расходов на охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов. Эти доходы складывались из средств, получаемых от реализации лесопродукции, полученной в процессе проведения рубок промежуточного пользования и прочих рубок, продукции переработки древесного сырья и лесохимии, оказания услуг и предоставления информации о лесном фонде, оказания платных услуг в соответствии с уставом бюджетных учреждений.

Так, в 2006 году от реализации древесины в объеме 34,7 млн. куб. м, заготовленной при проведении рубок ухода за лесом и прочих лесохозяйственных рубок, получена прибыль в сумме 5458 млн. рублей, которая была направлена на финансирование расходов по охране и воспроизводству лесных ресурсов.

После ликвидации лесхозов с 1 января 2008 года указанный источник финансирования расходов на охрану и воспроизводство лесов будет упразднен.

Эффективность функционирования лесопромышленного комплекса

Лесопромышленный комплекс (далее - ЛПК) является одним из важнейших направлений деятельности национальной экономики, призванным обеспечивать своей продукцией практически все отрасли промышленности: машиностроение, горнодобывающую промышленность, строительство, сельское хозяйство, торговлю, а также потребности населения страны.

При этом в силу низкой степени развития производств по глубокой переработке древесины деятельность ЛПК в настоящее время не отвечает экономическим интересам

государства как собственника лесного фонда. На долю ЛПК приходится менее 2 % выпуска валовой продукции российской экономики (далее - ВВП), менее 3 % выпуска промышленной продукции, менее 4 % валютной выручки от российского экспорта.

Объем произведенной в 2006 году продукции отрасли составил менее 507000 млн. рублей, объем поступления налогов и сборов в консолидированный бюджет Российской Федерации - 13250 млн. рублей.

В результате неэффективного использования лесосырьевых ресурсов доля России в мировом производстве деловой древесины составляет всего 3 %. Стоимость произведенной продукции в расчете на 1 куб. м заготовленной древесины в Российской Федерации составляет 1,8 тыс. рублей, что в 3-5 раз ниже, чем в развитых лесопромышленных странах. Уровень потребления основных видов лесопродукции на душу населения, таких как бумага и картон, в России в 10 раз меньше, чем в развитых лесопромышленных странах.

Структура продукции ЛПК за период с 2004 по 2006 год представлена следующим образом: лесозаготовительная промышленность - 18-15 % от общего объема ВВП, лесобрабатывающая - 30-35 %, целлюлозно-бумажная - 40 %, мебельная - 12 %, лесохимическая - менее 1 процента.

В среднем в России ежегодно перерабатывается 50 % заготовленной древесины, при этом в Северо-Западном федеральном округе - 73 %, в Сибирском федеральном округе - 48 %, в Дальневосточном федеральном округе - 14 процентов.

В 2006 году в России действовало около 9 тыс. единиц лесозаготовительных предприятий, 1,5 тыс. единиц - лесоперерабатывающих и 32 единицы - целлюлозно-бумажных. Среднегодовая численность работников ЛПК составляла менее 800 тыс. человек, и за последние 3 года имела тенденцию к сокращению в размере 3-4 % в год. Средняя заработная плата работающих за последние 3 года увеличилась на 40-45 % и составила в 2006 году от 6 тыс. рублей в месяц на лесозаготовительных и перерабатывающих предприятиях до 11 тыс. рублей на целлюлозно-бумажных предприятиях.

Предприятия ЛПК преимущественно приватизированы, при этом иностранный капитал, как правило, участвовал в приватизации наиболее перспективных, ориентированных на экспорт предприятий, выпускающих продукцию глубокой переработки древесины.

ЛПК характеризуется в течение последних лет низкими темпами роста объемов промышленной продукции на уровне 2-4 % в год, при этом снижение темпов роста производства продукции целлюлозно-бумажной промышленности значительнее, чем продукции механической переработки древесины.

За последние 3 года деревообрабатывающая промышленность развивается в большей степени за счет прироста новых производственных мощностей по выпуску пиломатериалов - 2,5 млн. куб. м, древесных плит - 1,6 млн. куб. м, ДСП - 0,8 млн. куб. м, фанеры - 0,2 млн. куб. м. Около 80 % вышеперечисленных мощностей построено за счет иностранных инвестиций. Большинство деревоперерабатывающих мощностей расположено в Северо-Западном федеральном округе и в Восточной Сибири, где имеется соответствующая производственная инфраструктура. Для Дальневосточного федерального округа характерно отсутствие крупных перерабатывающих предприятий, при этом действующие там лесозаготовительные предприятия часто являются градообразующими, единственной возможностью выживания которых является поставка продукции на экспорт. Износ основных фондов по многим лесопильно-перерабатывающим предприятиям достигает 80 процентов.

Анализ финансового положения лесопромышленных предприятий показывает, что рентабельность ЛПК находится на уровне 7-8 %, этот уровень достигнут в основном за счет целлюлозно-бумажной подотрасли.

В 2006 году по ЛПК получена прибыль в сумме 28367 млн. рублей, в том числе по целлюлозно-бумажной подотрасли - 19789 млн. рублей, деревообрабатывающей - 8577 млн. рублей (рост к 2004 году составил 19 и 29 %, соответственно). В то же время по лесозаготовительной подотрасли получен убыток в объеме 451 млн. рублей. Удельный вес убыточных предприятий в лесозаготовительной подотрасли составляет 56 % от общего количества, деревообрабатывающей - 45 %, целлюлозно-бумажной - 32 процента.

На предприятиях эксплуатируется значительное количество полностью изношенного оборудования, в результате чего увеличиваются производственные затраты, снижается конкурентоспособность выпускаемой продукции. Средний возраст машин и оборудования достигает 25 лет. Износ основных производственных фондов по ЛПК составляет 43 %, в том числе по лесозаготовительной подотрасли - 55 %, деревообрабатывающей - 42 % и целлюлозно-бумажной - 45 процентов.

Технологическая и экономическая разобщенность комплекса лесохозяйственных, заготовительных и перерабатывающих предприятий, крайняя изношенность основных производственных фондов, отсутствие необходимых инвестиций, отсутствие национальной политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов привели к малоэффективной деятельности ЛПК. В нынешних условиях представляется важным, чтобы Российская Федерация как собственник земель лесного фонда предусмотрела применение действенных мер поощрения, контроля и наказания в процессе использования лесов. Целесообразно для освоения удаленных от рынков и малодоступных по причине отсутствия лесовозных дорог лесных участков предусмотреть в законодательстве создание привлекательных условий передачи их для использования крупным лесопромышленным компаниям, которые способны стимулировать создание инфраструктуры в лесу.

Внешняя торговля продукцией лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности

Участие России в экспорте лесопромышленной продукции в настоящее время не соответствует потенциалу страны, поскольку доля необработанной древесины в структуре российского экспорта составляет около 40 %. Объем экспорта круглого леса вырос за последние 3 года на 22 %, лесобумажной продукции - на 37 процентов.

Сумма вывозной таможенной пошлины, уплаченной в отношении товаров лесопромышленной продукции, составила в 2006 году 8120 млн. рублей, что на 35 % превысило этот показатель за 2004 год. При этом валютная выручка в расчете на 1 куб. м заготовленной древесины составила 85,6 долл. США (2,3 тыс. рублей), тогда как в Финляндии этот показатель составляет 224 долл. США, в Швеции - 163,6 долл. США.

Контроль за экспортом древесины, ценообразованием, учетом лесоматериалов и информационный обмен между контролирующими органами находятся на низком уровне. Проследить движение леса и определить стоимостные, количественные и качественные оценки от его вырубki, заготовки и транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации не представляется возможным. Необработанный лес фактически бесконтрольно отправляется за рубеж.

Отсутствие контроля и должной законодательной базы порождает нарушения на всех этапах движения лесоматериалов, от неуплаты или неполной уплаты лесных податей, налога на добавленную стоимость, других налогов - до сокрытия валютной выручки.

Либерализация внешнеэкономической деятельности позволила многочисленным посредникам торговли лесоматериалами скупать у предприятий с тяжелым финансовым положением лесопродукцию по низким ценам и поставлять ее на экспорт по ценам, ниже цен, сложившихся на внешнем рынке. В результате теряется валютная вы-

ручка, снижаются налоговые платежи. Порочная практика демпинга цен российскими экспортерами вносит дисбаланс на международных рынках.

Так, российские экспортеры зачастую продают лесоматериалы по низким (демпинговым) ценам, отражающим практически только затраты на их заготовку, в связи с такими факторами, как низкое качество вывозимых лесоматериалов, географическое расположение основных лесозаготовительных регионов и высокий уровень железнодорожных тарифов на внутренние перевозки по сравнению с экспортными тарифами. При этом следует отметить, что в соответствии с нормами Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе» вывоз товаров по демпинговым ценам не является нарушением таможенного законодательства, а процедура таможенной оценки не должна использоваться в качестве борьбы с демпингом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2006 года № 158 «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 года № 830 и от 9 декабря 1999 года № 1364 в отношении отдельных видов лесоматериалов необработанных» в целях повышения доходов федерального бюджета были увеличены ставки вывозной таможенной пошлины с 2,5 до 4 евро за 1 куб. метр.

В отношении экспортных пошлин на продукцию глубокой переработки древесины (пиломатериалы, фанера клееная, отдельные виды бумаги и картона) постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2004 года № 450, от 20 августа 2005 года № 531, от 2 июня 2006 года № 340 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на отдельные виды бумаги и картона» отменены ставки вывозных таможенных пошлин по 25 товарным позициям и по 28 подсубпозициям.

За период с июня по декабрь 2006 года средняя таможенная стоимость в расчете за 1 куб. м составила по лесоматериалам круглым хвойных пород 68,5 долл. США (на 7 % выше, чем в 2005 году), по пиломатериалам хвойных пород - 151,8 долл. США (на 18 % выше, чем в 2005 году).

В настоящее время вывозные таможенные пошлины на круглые лесоматериалы и пиломатериалы хвойных пород установлены в виде комбинированных ставок 6,5 % от таможенной стоимости, но не менее 4 евро за 1 куб. м, и 3 %, но не менее 2,5 евро за 1 куб. м, соответственно. Таким образом, в случае занижения таможенной стоимости вывозимых лесоматериалов и пиломатериалов таможенные платежи рассчитываются на основе специфической составляющей комбинированной ставки, исходя из количества вывозимых материалов.

В результате предпринятых мер во II полугодии 2006 года наметились положительные изменения структуры вывозимых лесоматериалов в части уменьшения на 3 % доли лесоматериалов круглых за счет увеличения доли пиломатериалов.

В целях проведения дальнейших мероприятий, направленных на усиление таможенного контроля при вывозе лесной продукции, Минэкономразвития России совместно с Федеральной таможенной службой, Минпромэнерго России и другими заинтересованными министерствами и ведомствами разработан и внесен в Правительство Российской Федерации (письмо от 30 ноября 2006 года № 18149-ВС/Д12) проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1999 года № 1364 в отношении отдельных видов лесоматериалов необработанных», который предусматривает утверждение графика корректировки ставок вывозных таможенных пошлин на отдельные виды круглых лесоматериалов на период до конца 2009 года. Указанным графиком предполагается ежегодное увеличение ставок вывозных таможенных пошлин на необработанную древесину, за исключением березовых балансов. Начиная с 1 июля 2007 года, размер ставок увеличивается в 2,5 раза от действующего в настоящее время уровня

вывозных таможенных пошлин на лесоматериалы круглые хвойных пород, а к 2009 году уровень ставок на необработанную древесину всех пород будет доведен до 50 евро за 1 куб. м, что практически будет соответствовать введению заградительных пошлин.

4. Эффективность использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и средств из внебюджетных источников, направленных на финансирование расходов по охране и воспроизводству лесных ресурсов

Согласно изменениям, внесенным в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ в действовавший на тот период Лесной кодекс от 29 января 1997 года, с января 2005 года финансирование расходов в сфере лесного хозяйства осуществлялось из федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования.

В 2006 году профинансированы расходы в сфере лесного хозяйства в объеме 29161 млн. рублей, из них 34 % - за счет средств федерального бюджета, 66 % - за счет внебюджетных средств. В сравнении с 2004 годом объем финансирования расходов увеличился в 1,3 раза (приложение № 2).

Расходы на оплату труда с начислениями составили более 50 % от общего объема. Среднесписочная численность работников в 2006 году составляла 176 тыс. человек и сократилась в сравнении с 2004 годом на 10 %, средняя заработная плата 1 работающего составила 6153 рубля в месяц.

Производственные затраты составили 47 % от затрат на лесное хозяйство, по видам мероприятий они подразделяются следующим образом: лесоустроительные - 5 %, лесохозяйственные - 54 %, лесовосстановительные - 14 %, лесозащитные - 2 %, по охране лесов от пожаров - 21 %, по тушению лесных пожаров - 5 процентов.

Основными и наиболее трудоемкими мероприятиями по воспроизводству лесов являются создание лесных культур и рубки ухода за лесом, объем которых за последние 3 года сократился, соответственно, на 13 % и на 9 %, а по уходу за молодняками - на 18 процентов.

В 2006 году на территории лесного фонда действовало 4740 тыс. га очагов вредителей и болезней леса, в сравнении с 2004 годом их площадь увеличилась в 2 раза. При этом проведение лесозащитных мероприятий позволило сократить площадь погибших насаждений в 8 раз.

В Рослесхозе функционирует система дистанционного мониторинга лесных пожаров для принятия управленческих решений на локальном, региональном и федеральном уровнях. С целью усиления борьбы с незаконными рубками леса Рослесхозом проводится дистанционный мониторинг за соблюдением основных правил и основных нормативов организации лесопользования в лесхозах на территории 18 субъектов Российской Федерации (в 2005 году на площади 53 млн. га израсходовано 48 млн. рублей, в 2006 году на площади 101,2 млн. га - 200 млн. рублей), по итогам которого начислены и предъявлены лесопользователям неустойки в размере 2752,3 млн. рублей.

Произведенный анализ показывает, что в результате направления средств федерального бюджета и средств из внебюджетных источников в указанных выше объемах были достигнуты целевые прогнозные показатели в области охраны и воспроизводства лесного фонда, такие как повышение лесного дохода, увеличение площади, покрытой лесной растительностью, площади и запаса ценных лесных насаждений, что дает основание считать использование этих средств эффективным (приложение № 2). Однако препятствиями повышения эффективности средств федерального бюджета являются нестабильность системы государственного управления и затянувшийся процесс реорганизации, начавшийся в 2005 году, лесной отрасли в связи с передачей основных полномочий, связанных с охраной и воспроизводством лесов, субъектам Российской Феде-

рации. Новый Лесной кодекс вносит существенные изменения в порядок осуществления и финансирования мероприятий в сфере лесного хозяйства.

В соответствии со статьей 83 нового Лесного кодекса средства на осуществление полномочий в области лесных отношений, переданных субъектам Российской Федерации, таких как организация и обеспечение на землях лесного фонда использования лесов, их охраны, в том числе тушения пожаров, защиты и воспроизводства лесов, предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

При этом воспроизводство лесов на участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, должно осуществляться арендаторами на основании лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов. В случаях, если проведение указанных мероприятий не возложено на арендаторов, органы государственной власти размещают заказы на их выполнение путем проведения торгов.

Согласно экспертной оценке Рослесхоза, в 2007 году 30 % государственных заказов будет размещено на конкурсной основе, при этом произойдет удорожание работ на 1688 млн. рублей за счет включения в их стоимость показателей рентабельности выполняемых работ и налога на добавленную стоимость. В последующий период все работы будут осуществляться на конкурсной основе, в связи с чем сумма удорожания увеличивается до 5627 млн. рублей ежегодно.

Статьей 19 нового Лесного кодекса предусмотрено, что при размещении заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины. В этих целях заключается договор, в котором содержатся элементы государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и элементы договора купли-продажи лесных насаждений. Указанное положение не соответствует требованиям статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации о том, что все доходы и расходы бюджетов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме, при этом все государственные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств.

Использование средств займа Международного банка реконструкции и развития и средств федерального бюджета на реализацию пилотного проекта по устойчивому лесопользованию

Заем № 4552-RU МБРР (далее - Заем) для финансирования пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (далее - Проект) предоставлен в соответствии с соглашением, подписанным 30 марта 2001 года между Российской Федерацией и МБРР на основании постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2001 года № 152 «О соглашении между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования пилотного проекта по устойчивому лесопользованию», а также дополнениями к Соглашению от 23 июня 2005 года, внесенными на основании постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 2005 года № 340 «О мерах по реализации пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, финансируемого за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития» (далее - Дополнение).

Общий объем финансирования Проекта за счет средств Займа составляет 60 млн. долл. США, софинансирование из бюджета Российской Федерации первоначально предусматривалось в объеме 9,5 млн. долл. США, а затем было увеличено до 42,7 млн. долл. США.

Первоначально Заем был предоставлен на 15 лет с пятилетним льготным периодом, он вступил в силу 30 марта 2001 года, датой закрытия Займа считалось 30 сентября 2005 года, затем срок реализации закрытия Займа был продлен на 2 года, и датой его

закрытия считается 30 сентября 2007 года. Выплата основной суммы Займа должна осуществляться равными долями в сумме 2,5 млн. долл. США 2 раза в год, начиная с 15 октября 2005 года и до 15 апреля 2015 года.

Целями Займа являются: совершенствование системы государственного управления лесами Российской Федерации, улучшение управления лесопромышленными предприятиями и подготовка кадров, создание более благоприятных условий для привлечения частного сектора к использованию лесов, осуществление реформ лесной политики и совершенствование методов управления лесами.

Полномочиями по реализации Проекта до ноября 2005 года было наделено МПР России, которое приступило к его реализации лишь в 2003 году. За этот период Проект реализовывался в основном в части «А» «Устойчивое государственное управление лесами», по которой профинансировано 21,9 млн. долл. США, или 42 % от проектируемого объема, из них за счет средств Займа - 12 млн. долл. США, за счет средств федерального бюджета - 9,9 млн. долл. США (расчетно). Указанные средства направлены на проведение 2 семинаров и закупку оборудования, лесохозяйственной и противопожарной техники, которая была осуществлена после передачи от МПР России полномочий по реализации Займа Рослесхозу в октябре-ноябре 2005 года.

За 2006 год на реализацию Проекта в части «А» израсходовано 33,3 млн. долл. США, из них за счет средств Займа - 13,1 млн. долл. США, за счет средств федерального бюджета - 20,2 млн. долл. США (расчетно).

К реализации части «В» «Институциональное укрепление лесопромышленных предприятий», составляющей 37 % от общего объема Займа и направленной на улучшение положения лесопромышленного комплекса России, администрации участвующих регионов (Хабаровский и Красноярский края, Ленинградская и Архангельская области) не приступали. В 2006 году согласно договорам, заключенным Росэксимбанком, уполномоченным Минфином России в соответствии с условиями дополнения, израсходовано 726 тыс. долл. США.

Финансирование части «С» «Управление Проектом и его реализация», включающее деятельность, связанную с организацией закупок, подготовкой бухгалтерских счетов и финансовых отчетов и их аудита, а также институциональное укрепление Фонда реструктуризации предприятий, осуществляющего полномочия по управлению проектом, произведено в объеме 1,6 млн. долл. США, или 53 % от проектируемого. Расходование средств на управление Проектом производилось даже в тот период, когда к реализации Проекта практически не приступали.

5. Ход реализации положений Лесного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 2007 года

По итогам совещания по вопросу развития лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса, проведенного Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 6 апреля 2006 года в Республике Коми, намечены пути выхода из кризиса лесопромышленного комплекса и поставлены задачи повышения эффективности использования лесных ресурсов за счет изменения нормативной правовой базы в области лесных отношений, направленные на стимулирование освоения лесов и обеспечение инвестиционной привлекательности, структурной реорганизации лесной отрасли, привлечение инвестиций в развитие лесопромышленного комплекса.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации, направленных на решение поставленных задач, в 2006 году принят новый Лесной кодекс Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации разработаны меры последовательного снижения ставок вывозных таможенных пошлин на продукцию глубокой переработки

древесины и поэтапного увеличения до 2010 года вывозных ставок на отдельные виды круглых лесоматериалов, отмены ставок ввозных таможенных пошлин на оборудование для деревопереработки, разработан и утвержден порядок определения таможенной стоимости экспортируемой лесной продукции, обеспечивающий соответствие уровня этой продукции фактическим ценам на нее, сложившимся на международных рынках.

Разработан и утвержден комплекс мер по вопросам повышения конкурентоспособности отечественной лесной промышленности, борьбы с незаконными рубками леса и нелегальным оборотом древесины, воспроизводства лесного фонда, увеличения использования древесины в жилищном строительстве, в том числе в рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», реализация которых предусматривается в 2007 году и в последующий период.

Вместе с тем за истекший период после совещания Правительством Российской Федерации не принято необходимых мер по разработке нормативной правовой базы, направленной на привлечение инвестиций в лесопромышленный комплекс. Еще в 2005 году было принято решение о разработке федеральной целевой программы «Развитие мощностей по глубокой переработке древесины и освоению лесных массивов на период до 2015 года», и даны соответствующие поручения Минпромэнерго России и Минэкономразвития России (протокол заседания Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2005 года № МФ-П9-40пр). Несмотря на то, что Проект концепции ФЦП 6 раз представлялся Минпромэнерго России в Минэкономразвития России, до настоящего времени программа не утверждена.

В новом Лесном кодексе вопросы повышения инвестиционной привлекательности освоения лесных ресурсов отражены недостаточно, в нем имеется лишь одна благоприятная для инвесторов законодательная норма - в случае реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов договор аренды участка лесного фонда заключается без проведения аукциона (статья 74).

В апреле 2007 года Минэкономразвития России и Минпромэнерго России подготовлены 2 проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка подготовки и перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов». Проект, подготовленный Минпромэнерго России, в большей степени учитывает задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в части повышения инвестиционной привлекательности проектов, поскольку он содержит прозрачный механизм отбора проектов в перечень приоритетных и список льгот и преференций потенциальным инвесторам в зависимости от объема инвестиций, которые государство сможет предоставить в рамках инвестиционных соглашений.

Переходными нормами введения нового Лесного кодекса и Федерального закона № 201-ФЗ установлено поэтапное внедрение элементов новой системы управления в области лесных отношений в течение 2007 года: до 1 февраля - передача лесхозов в ведение субъектов Российской Федерации, до 1 июля - формирование нормативной правовой базы, до 31 декабря - разделение функций государственного управления в области лесных отношений и функций хозяйственного ведения, а именно: преобразование лесхозов в соответствии с гражданским законодательством, организация лесничеств.

В развитие нового Лесного кодекса предусмотрено принятие 62 нормативных правовых актов, из них 53 - федерального уровня, порядок подготовки которых определен решением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года «О совершенствовании организации управления лесами».

К числу наиболее сложных и проблемных вопросов относится разработка основных нормативных правовых актов, необходимых для осуществления государственного управления в области лесных отношений: лесных реестров и планов субъектов Россий-

ской Федерации, лесных регламентов лесничеств, проектов освоения лесов. От сроков и качества подготовки указанных документов зависит возможность осуществления лесопользования с 1 января 2008 года на принципах, заложенных в новом Лесном кодексе, а также обоснованность проекта федерального бюджета на 2008 год и 2009-2010 годы. При этом отсутствуют источники финансирования ряда дополнительных расходов на осуществление полномочий по государственному управлению в области лесных отношений субъектами Российской Федерации, связанных с необходимостью реализации положений нового Лесного кодекса, включая разработку указанных выше документов, формирование лесных участков, организацию системы государственного лесного контроля, проведение реорганизационных процедур, переоформление прав на недвижимое имущество, оформление и передачу жилого фонда, находящегося на балансе лесхозов.

Вопрос совершенствования организации управления лесами рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации 14 декабря 2006 года, на котором было поручено МПР России и Минэкономразвития России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации уточнить объемы финансирования расходов, связанных с введением в действие нового Лесного кодекса, и представить во II квартале 2007 года в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения по обеспечению финансирования указанных расходов (протокол заседания Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 44).

Выводы

1. Ежегодный потенциал подлежащих вырубке и возобновляемых лесных ресурсов в объеме 526 млн. куб. м в случае его полного освоения может обеспечить поступление платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации в объеме 29,7 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 18,7 млрд. рублей. Однако на протяжении длительного периода указанный потенциал использовался лишь на 22 %, в результате чего расходы федерального бюджета на охрану и воспроизводство лесных ресурсов превышали объем доходов от их использования.

2. За последние 2 года после восстановления единой федеральной системы управления лесами было обеспечено улучшение состояния лесного фонда, и наметилась тенденция повышения объема платежей за пользование лесным фондом, что позволило компенсировать расходы на охрану и воспроизводство лесов.

3. Изменения, внесенные в законодательную базу Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ в части передачи от Рослесхоза функций государственной лесной охраны Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и полномочий по тушению лесных пожаров субъектам Российской Федерации, во многом дестабилизировали функционирование системы охраны лесов, в результате чего в 2005 году ущерб от нарушений лесного законодательства и потери финансовых и лесных ресурсов при лесных пожарах составили 25,4 млрд. рублей, в 2006 году - 28 млрд. рублей.

4. Незаконный оборот древесины приобрел угрожающие масштабы, однако проследить движение леса и определить стоимостные, количественные и качественные оценки от его вырубки, заготовки и транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации не представляется возможным в силу отсутствия координации действий между контролирующими органами. Необработанный лес фактически бесконтрольно отправляется за рубеж.

Отсутствие контроля и должной законодательной базы порождает нарушения на всех этапах движения лесоматериалов - от неуплаты или неполной уплаты лесных податей, налога на добавленную стоимость, других налогов, до сокрытия валютной выручки.

5. Новый Лесной кодекс, введенный в действие с 1 января 2007 года, вносит новое для российской практики распределение функций государственного управления, главный принцип которого - передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации большинства полномочий и прав в области лесных отношений. В основу государственного управления заложены новые организационные и экономические механизмы ведения лесного хозяйства: планирование, регламентирование, нормирование, инвентаризация, учет и контроль.

Однако Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год», а также проект федерального закона о федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года не учитывают финансирование дополнительных расходов за счет субвенций из федерального бюджета на осуществление полномочий, переданных субъектам Российской Федерации, связанных с реализацией положений нового Лесного кодекса, прогнозируемых в объеме: в 2007 году - 22,3 млрд. рублей, в 2008 году - 10,8 млрд. рублей, в 2009 году - 11,3 млрд. рублей, в 2010 году - 11,8 млрд. рублей. Это может дестабилизировать деятельность органов государственного управления субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, повлечь нарушения законодательства и приостановить осуществление лесопользования, воспроизводства и охраны лесов.

6. Правительством Российской Федерации не обеспечено регулирование платежей за пользование лесным фондом, направленное на повышение объема платежей в бюджет Российской Федерации. Ставки лесных податей устанавливаются без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда. Доля лесных податей в цене круглого леса в России составляет менее 4 %, тогда как в странах Западной Европы, Канаде и США - от 40 до 60 процентов.

7. В Лесном и Бюджетном кодексах Российской Федерации не в полной мере отражена финансовая составляющая платежей за пользование лесным фондом: исключены платежи, взимаемые при переводе лесных земель в нелесные и земель лесного фонда в земли других категорий, которые ежегодно поступали в федеральный бюджет в объеме 3,4 млрд. рублей. В существенной корректировке нуждается порядок проведения аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений на сруб, поскольку он может повлечь недополучение ежегодных платежей за пользование лесным фондом в консолидированный бюджет в объеме более 3,8 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1 млрд. рублей.

8. Порядок размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов с одновременной продажей лесных насаждений для заготовки древесины, предусматривающий заключение договора, содержащего элементы государственного контракта на выполнение работ, и договора купли-продажи лесных насаждений, установленный статьей 19 нового Лесного кодекса, не соответствует требованиям статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации в том, что все доходы и расходы бюджетов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме, при этом все государственные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств.

9. В новом Лесном кодексе, других федеральных законах и подзаконных актах не определена принадлежность лесных участков, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, к категории «земли лесного фонда», что являлось бы основанием отнесения их к объектам федеральной собственности в соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю». В государственном земельном кадастре указанные участки числятся как «земли сельскохозяйственного назначения», а в

правоустанавливающих документах на зарегистрированные земельные участки как «земли лесного фонда». Одновременно с этим часть лесных участков, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, вообще не зарегистрирована. Указанное противоречие препятствует осуществлению целевого финансирования за счет субвенций из федерального бюджета, выделенных на осуществление полномочий субъектов Российской Федерации по владению, пользованию и распоряжению этими лесными участками, переданными им в соответствии с порядком, установленным статьей 83 нового Лесного кодекса.

10. Деятельность лесопромышленного комплекса в силу низкой степени развития производств по глубокой переработке древесины не отвечает экономическим интересам государства как собственника лесного фонда: объем поступления налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации составляет всего 13250 млн. рублей, удельный вес убыточных предприятий в лесозаготовительной подотрасли составляет 56 % от общего количества, в деревообрабатывающей - 45 %, в целлюлозно-бумажной - 32 процента.

Доля необработанной древесины в структуре российского экспорта составляет около 40 % и имеет тенденцию значительного роста.

Причинами малоэффективной деятельности лесопромышленного комплекса являются: технологическая и экономическая разобщенность лесохозяйственных, заготовительных и перерабатывающих предприятий, крайняя изношенность основных производственных фондов, отсутствие необходимых инвестиций, отсутствие национальной политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Правительством Российской Федерации в 2005 году принято решение о разработке федеральной целевой программы «Развитие мощностей по глубокой переработке древесины и освоению лесных массивов на период до 2015 года», однако до настоящего времени программа не утверждена.

11. В результате предпринятых во II полугодии 2006 года Правительством Российской Федерации мер по регулированию ставок таможенных пошлин наметились положительные изменения структуры экспорта лесоматериалов в части уменьшения на 3 % доли круглых лесоматериалов за счет увеличения доли пиломатериалов, однако политика, направленная лишь на регулирование таможенных платежей без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда, не обеспечит повышения доходности использования лесного фонда в объеме, соответствующем наличию лесосырьевого потенциала страны.

12. Примером осуществления низкоэффективной государственной политики в отношении государственного управления в области лесных отношений является пилотный проект по устойчивому лесопользованию, финансируемый за счет средств займа № 4552-RU МБРР в объеме 60 млн. долл. США и из федерального бюджета в объеме 43 млн. долл. США (расчетно), в соответствии с соглашением от 30 марта 2001 года между Российской Федерацией и МБРР и дополнениями к Соглашению от 23 июня 2005 года. Целями Проекта являлись совершенствование системы государственного управления лесами Российской Федерации, улучшение управления лесопромышленных предприятий и подготовка кадров, создание более благоприятных условий для привлечения частного сектора к использованию лесов. Проект не был обоснован в достаточной степени и не реализован в установленные сроки (2001-2005 годы), реализация Проекта ограничилась лишь проведением семинаров и закупкой пожарной и лесохозяйственной техники и оборудования, при этом не было достигнуто большинство из поставленных целей.

Предложения

1. Обеспечить на федеральном уровне контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по государственному управлению в области лесных отношений и контроль за состоянием лесного фонда Российской Федерации как объекта федеральной собственности.

2. Завершить реформирование системы управления в области лесных отношений в соответствии с положениями нового Лесного кодекса, обеспечив его необходимыми финансовыми ресурсами.

3. Разработать и принять нормативные правовые акты и федеральную целевую программу, направленные на создание условий для повышения инвестиционной привлекательности развития лесного комплекса, включая создание инфраструктуры, обеспечивающей освоение труднодоступных участков лесного фонда; на развитие высокодоходных производств по переработке древесины и повышение конкурентоспособности отечественной лесной промышленности; на стимулирование внутреннего спроса на продукцию деревообработки, включая использование древесины в жилищном строительстве.

4. Обеспечить реализацию мероприятий, направленных на повышение конкурентоспособности отечественной лесной промышленности, борьбу с незаконными рубками леса и нелегальным оборотом древесины, воспроизводство лесного фонда, увеличение использования древесины в жилищном строительстве в соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина от 30 апреля 2006 года № Пр-704 по итогам совещания по вопросу развития лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса 6 апреля 2006 года в Республике Коми.

5. Повысить эффективность принимаемых мер по противодействию незаконным рубкам леса и нелегальному обороту древесины за счет лицензирования лесозаготовительной деятельности, сертификации, стандартизации, экспертизы экспортируемых лесоматериалов, налаживания информационного обмена между контролирующими органами на всех этапах движения леса - от его вырубki, заготовки и транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории Российской Федерации; уточнения порядка учета и определения индикативных цен на экспортируемые лесоматериалы с учетом реальных стоимостных, количественных и качественных характеристик леса как стратегически важного сырья.

6. Рассмотреть вопросы:

- целесообразности создания единого федерального органа исполнительной власти по государственному управлению в области лесных отношений;

- введения государственной монополии на экспорт необработанной древесины;

- целесообразности внесения изменений в новый Лесной кодекс и другие нормативные правовые акты, направленных на повышение доходов бюджетной системы от использования лесного фонда как объекта федеральной собственности, а именно:

- исключить из статей 78-80 нового Лесного кодекса, соответственно, положения о заключении договоров аренды лесных участков, предусматривающих внесение арендной платы по истечении первых 5 лет с начала действия аренды, об ограничении размера начального «шага аукциона», об обязанности заключения органами государственной власти с единственным участником аукциона соответствующего договора аренды по начальной цене предмета аукциона;

- восстановить в Земельном и Лесном кодексах Российской Федерации положения о возмещении потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные и переводе земель лесного фонда в земли других категорий;

- повысить минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, в 5 раз в сравнении с действующими, что позволит довести долю лесных податей в цене круглого леса до уровня европейских стран и повысит эффективность функционирования всего лесного комплекса за счет увеличения объема государственных инвестиций в предприятия по переработке древесины, а также будет иметь позитивные последствия не только в экономике, но и в социальной сфере;

- привести в соответствие с требованиями статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов с одновременной продажей лесных насаждений для заготовки древесины, установленный статьей 19 нового Лесного кодекса;

- внести изменения в новый Лесной кодекс, другие нормативные правовые акты, а также государственный земельный кадастр в части отнесения лесных участков, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, к категории «земли лесного фонда».

Реализация предложений Счетной палаты Российской Федерации позволит увеличить объем поступления платежей за пользование лесным фондом в консолидированный бюджет до 60,5 млрд. рублей в год, в том числе в федеральный бюджет - 49,1 млрд. рублей, что компенсирует необходимые расходы, связанные с внедрением нового механизма государственного управления в области лесных отношений, предусмотренного положениями Лесного кодекса Российской Федерации (приложение № 6).

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ