

## **Аналитическая записка**

### **“Соблюдение государственных интересов Российской Федерации при поставке круглого леса на экспорт”**

#### **Введение**

В соответствии с Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” одной из задач Счетной палаты является определение эффективности использования федеральной собственности.

Вопросы, связанные с учетом и поставкой круглого леса на экспорт, затрагивают государственные интересы в части распоряжения лесным ресурсом, как объектом федеральной собственности и источником поступления доходов в бюджет Российской Федерации.

На основании выполненных контрольно-ревизионных мероприятий и экспертно-аналитической работы с использованием информации о действующем порядке учета круглого леса, экономической оценки реализации круглого леса в сравнении с платой за лес на корню и другими видами лесных доходов, поступивших в консолидированный бюджет Российской Федерации за 1999 и 2000 годы, представленной исполнительными органами государственной власти, к чьей компетенции относятся поставленные вопросы (Минэкономразвития России, МПР России, ГТК России), ОАО “Научно-исследовательский и проектный институт экономики, организации управления производством и информации полесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности” (далее - НИПИЭИлеспром), Всероссийским научно-исследовательским и информационным центром по лесным ресурсам (далее - ВНИИЦлесресурс), в соответствии со ст. 9 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” подготовлена настоящая аналитическая записка.

Перечень документов, изученных и использованных при написании аналитической записки, представлен в приложении 1 (приложение в Бюллетене не публикуется); термины и понятия, упоминаемые в тексте аналитической записки, - в приложении 2; перечень стандартов и технических условий на круглые лесоматериалы - в приложении 3; перечень технических документов, несогласованных, неутвержденных и незарегистрированных в Госстандарте России, но имеющих применение при поставке круглых лесоматериалов на экспорт, - в приложении 4.

С подробными расчетами, обосновывающими выводы аналитической записки и использованными при экспертной оценке экономического ущерба, можно ознакомиться в направлении по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию Счетной палаты Российской Федерации.

#### **1. Правовая основа собственности на лесные ресурсы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским и Лесным кодексами Российской Федерации**

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

В соответствии со статьями 9, 36, 72 Конституции Российской Федерации природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не

нарушает прав и законных интересов иных лиц, условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами; разграничение государственной собственности; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 129 Гражданского кодекса Российской Федерации природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о природных ресурсах, однако 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 со статьями 12, 19 Лесного кодекса Российской Федерации лесной фонд находится в федеральной собственности.

Заготовленные лесоматериалы являются объектом гражданского оборота, отношения участников которого регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, причем правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом.

## **2. Порядок поступления денежных средств при реализации леса на корню и круглых лесоматериалов**

В составе лесного дохода (платежей за пользование лесным фондом) около 95 % приходится на попенную плату, получаемую от реализации древесины на корню, по установленным таксам или посредством торгов. Попенная плата формирует лесной налог, который в соответствии со ст. 13 ч. 1 Налогового кодекса Российской Федерации относится к федеральным налогам и сборам.

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

Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 106 Лесного кодекса Российской Федерации часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступает в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации в соотношении, соответственно, 40 и 60 процентов.

В вопросах взимания лесных податей и повышения доходности лесопользования немаловажное значение имеет правильная оценка лесных ресурсов как объекта государственной собственности. Изучение работниками Счетной палаты в процессе проведения контрольных мероприятий материалов коллегий и приказов Рослесхоза последних лет свидетельствует о низком качестве отвода лесосек под рубки главного пользования. Так, по данным контрольных перечетов лесоустройства 1999 года, на лесосеках главного пользования количество фактически вырубленной древесины в целом на 15-20 % больше, чем указано в лесорубочных билетах. Не на должном уровне находится качество освидетельствования лесосек рубок главного пользования. Например, по данным МПР России, в 1999 году неудовлетворительное качество освидетельствования выявлено в Пермской области на 41 % площади лесосек, в Республике Коми, соответственно, на 27 процентах. В связи с этим, крайне мала сумма взыскиваемых неустоек за нарушение правил лесопользования, что приводит к значительным потерям древесины, снижает эффективность лесохозяйственных мероприятий.

Средства от реализации круглых лесоматериалов поступают в доход собственника и подлежат налогообложению в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации.

При поставке круглого леса на экспорт, в соответствии со ст. 119, 120, 168 Таможенного кодекса Российской Федерации, лесоматериалы, перемещаемые через таможенную границу Российской Федерации, подлежат декларированию таможенному органу Российской Федерации, осуществляющему таможенный контроль. Таможенные платежи уплачиваются до принятия или одновременно с принятием таможенной декларации таможенным органом Российской Федерации и зачисляются в бюджет Российской Федерации.

Ставки вывозных таможенных пошлин и перечень товаров, в отношении которых они применяются, а также нетарифные меры внешнеэкономического регулирования устанавливаются Правительством Российской Федерации и являются исключительно мерами оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности на территории Российской Федерации.

### **3. Общая характеристика состояния лесного сектора экономики России**

Россия превосходит все страны мира по площади и запасам лесных ресурсов. На ее долю приходится четверть мировых запасов древесины всех пород и более половины запасов хвойной древесины.

#### *Лесные ресурсы России и стран с развитой лесной промышленностью*

Наименование показателей	Единица измерения	Россия	США	Канада	Швеция	Финляндия
Лесопокрытая площадь	млн. га	718,7	209,6	247,2	24,4	19,9
Площадь лесов на душу населения	га/чел.	5,18	0,84	9,32	2,85	4,03
Эксплуатационные леса	млн. га	388,5	195,6	112,1	22,0	19,5
Запасы древесины в эксплуатационных лесах	млн. куб. м	47594	23092	14855	2471	1679
Вывозка древесины (1998 г.)	млн. куб. м	78	491	191	61	54
Вывозка древесины в расчете на 1 га лесопокрытой площади	куб. м	0,11	2,34	0,77	2,5	2,7

Однако по объемам производства и потребления древесины и изделий из нее Россия все больше уступает мировым лидерам - США, Канаде, а в последние годы по ряду позиций даже некоторым развивающимся странам. Так, по объему заготовки древесины Россия уступает Китаю, Индии, Бразилии, Индонезии. Причем Китай догнал Россию по производству пиломатериалов, а по выпуску клееной фанеры и шпона наша страна уже оказалась далеко позади не только Китая, но и Индонезии. По производству древесно-стружечной плиты Россия занимает восьмое место в мире после США, Германии, Канады, Италии, Франции, Великобритании и Испании. Что касается древесно-волокнистой плиты, то Россия по объему ее производства переместилась со второго на шестое место в мире.

По объему выпуска целлюлозно-бумажных изделий Россия не входит даже в десятку ведущих лесопромышленных держав мира. Без целлюлозно-бумажной продукции невозможно развитие культуры и образования, медицины, электротехники и других отраслей народного хозяйства. Обладая крупнейшими в мире лесосырьевыми ресурсами, Россия производит бумаги и картона меньше, в сравнении с США в 20 раз, Канадой - 4 раза, Германией - 3 раза, Японией - в 7 раз.

В странах с развитой лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью лесобумажная продукция является важной статьёй валютных поступлений. Так, в Финляндии в общем объеме валютной выручки страны в течение длительного периода доля лесобумажной продукции ежегодно составляет около 37 %, в Швеции - 16 %, в Канаде - 10 %, тогда как в России лишь 4 процента. Структура российского экспорта лесобумажной продукции весьма несовершенна. Доля круглого леса в валютной выручке от экспорта продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности России составляет 32 %, тогда как в США, Канаде, Швеции, Финляндии

преобладающую долю экспорта, от 50 % до 80 %, составляют изделия с высокой добавленной стоимостью - бумага, картон, листовые и пиломатериалы. По доходам от экспорта продукции лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности Россия далеко отстает от ведущих лесозэкспортеров мира, таких как Канада - в 8 раз, США - 5 раз, Финляндия и Швеция - в 3-4 раза (лесопокрытая площадь Финляндии меньше в сравнении с Россией в 31 раз, а Швеции - в 38 раз).

Темпы спада лесопромышленного производства в годы перехода России к рыночной экономике были выше, в сравнении со спадом промышленности России в целом. Объемы вывозки древесины, производства пиломатериалов, древесной плиты, целлюлозы и бумаги за период с 1988 года по 1998 год сократились в 4 раза. Уровень рентабельности в лесном комплексе снизился за этот период до 8 %, более половины лесопромышленных предприятий убыточны. Основное звено лесопромышленного комплекса - лесозаготовительная отрасль значительно снизила объемы заготовки древесины. Разрушилась технологическая цепочка, поскольку спрос на деловую древесину превышал предложение: не обеспечивались экспортные контракты и внутреннее потребление. Износ лесозаготовительной техники составил 67 %. Имеющаяся машиностроительная база для изготовления лесозаготовительной техники использовалась всего лишь на 8-10 процентов.

В 1999 году экономические показатели деятельности лесопромышленного комплекса несколько улучшились по сравнению с предыдущими годами. Объем производства лесной продукции в 1999 году составил 117 % к уровню 1998 года, а по отдельным видам лесопродукции возрос от 12 % до 35 процентов. Вывозка древесины составила 87,7 млн. куб. м, производство деловой древесины - 70,5 млн. куб. м. Общий товарооборот за 1999 год оценивался в размере 6,4 млрд. долл. США, или 158 млрд. рублей. Валютная выручка от поставки основных видов лесоматериалов на экспорт составила 3,3 млрд. долл. США. Впервые за последние годы предприятия лесопромышленного комплекса получили положительный финансовый результат - прибыль в 1999 году составила 16,8 млрд. рублей, общая рентабельность производства продукции - 24 процента. Все предприятия лесопромышленного комплекса перечислили в консолидированный бюджет 15,2 млрд. рублей налоговых платежей, в том числе в федеральный бюджет - 4,4 млрд. рублей, или в 4,2 раза больше, чем в 1998 году. В 1999 году общий объем инвестиций в лесопромышленный комплекс за счет всех источников финансирования составил 9,9 млрд. рублей.

В настоящее время производство лесобумажной продукции занимает в структуре экономики пятое место по объемам внутреннего валового продукта и четвертое - по объемам экспорта.

В 45 субъектах Российской Федерации продукция лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности составляет от 10 % до 50 % общего объема промышленной продукции.

Лесопромышленную деятельность в Российской Федерации осуществляют около 20 тыс. предприятий, в том числе более 3 тыс. крупных и средних, являющихся в основном (95 %) акционерными обществами, на которых работает 1144 тыс. человек.

Общий объем промышленного прироста древесины по Российской Федерации за один год - около 700 млн. куб. м. Утвержденная расчетная лесосека в лесах Российской Федерации - более 540 млн. куб. м. В лесах, находившихся в 1999 году в ведении МПР России, при расчетной лесосеке 507 млн. куб. м заготовлено 111 млн. куб. м, или 22 процента.

В 1999 году общая сумма лесного дохода составила 2803 млн. рублей, в том числе поступило в федеральный бюджет 447 млн. рублей, бюджеты субъектов Российской Федерации - 1305 млн. рублей и на счета лесхозов - 1051 млн. рублей.

Улучшение экономических показателей развития лесопромышленного комплекса имело место и в 2000 году. Производство лесобумажной продукции, согласно оценке НИПИЭИлеспрома, за 2000 год составило 115 % к 1999 году, выпуск деловой древесины

и пиломатериалов, соответственно, 110 %, ДСП, ДВП - 120 %, бумаги - 115 %. Валютная выручка от лесного экспорта в 2000 году достигла 4,2 млрд. долл. США, что на 27 % выше, чем в 1999 году. Отчасти это связано с ростом мировых цен на лесную продукцию.

Более стабильным является экспорт круглого леса России, что обусловлено его большой доходностью из-за высокой разницы внутренних и экспортных цен. Динамика экспорта основных видов лесобумажной продукции из России представлена в таблице 2.

Таблица 2

Наименование продукции	Единица измерения	1990 г.	1994 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г. (оценка)
Лесоматериалы круглые	млн. куб. м	31,4	14,8	17,7	20,0	27,7	31,3
Пиломатериалы	млн. куб. м	15,7	6,3	4,8	4,7	6,4	7,0
Фанера	тыс. куб. м	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0
Целлюлоза	тыс. т	1,0	1,0	1,0	1,1	1,4	1,5
Бумага	тыс. т	2,8	1,4	1,4	1,7	1,2	2,2

В 1999 году из заготовленной древесины произведено 75,8 млн. куб. м круглых лесоматериалов, из которых 27,7 млн. куб. м, или 36 %, поставлено на экспорт на сумму 1,2 млрд. долл. США, начислено и уплачено таможенных пошлин в размере 53 млн. долл. США. В 2000 году, согласно оценке НИПИЭИлеспрома, из заготовленной древесины произведено 81,5 млн. куб. м круглых лесоматериалов, из которых 31,3 млн. куб. м, или 38 %, поставлено на экспорт, из них 37 % от объема поставки составил пиловочник, 61 % - балансы (сырье для производства бумаги). Валютная выручка составила 1,4 млрд. долл. США. В сравнении с 1999 годом объем поставки круглого леса увеличен на 3,7 млн. куб. м, валютная выручка увеличилась на 151 млн. долл. США.

Россия экспортировала круглый лес в 50 стран дальнего и ближнего зарубежья. На долю только четырех ведущих зарубежных стран приходится 85 % экспорта леса (Финляндия - 44,1 %, Япония - 23,8 %, Швеция - 8,6 %, Китай - 8,5 %). На долю стран СНГ приходится всего около 1 % экспорта круглых лесоматериалов России.

#### 4. Учет древесины: история вопроса

Правильность учета древесины имеет очень важное значение при определении экономических параметров торговой политики лесного экспорта.

Лесная таксация - научная дисциплина, занимающаяся разработкой научных и практических методов всестороннего количественного и качественного учета и оценки древесины: на корню, в заготовленном виде, в статическом состоянии, в динамике, с учетом происходящих изменений в состоянии лесосырьевых, лесорастительных, лесопромышленных и экологических ресурсов страны.

История возникновения лесной таксации относится к началу XVIII века, когда с развитием товарного хозяйства лес и его продукты стали предметом купли и продажи.

В 1798 году в России был учрежден Лесной департамент, в задачи которого входили учет и обследование казенных лесов, а также организация доходного лесного хозяйства.

Первая русская литература по таксации леса была преимущественно переводной с немецких учебников. Лишь в 1840 году появилась оригинальная работа русского таксатора А.Б. Варгаса "Исследование запаса и прироста насаждений С.-Петербургской губернии". Эта работа не потеряла значения и до нашего времени.

Рассматривая ход истории учета древесины, можно сделать вывод, что в достижении точности учета, в первую очередь, исследовался процесс установления объема как отдельного дерева, так и древостоя разных возрастов и пород в различных лесорастительных условиях. И на основе десятков тысяч измерений растущих деревьев устанавливались зависимости математического и интегрального уровня, с учетом чего строились и составлялись таблицы объемов для различных пород деревьев.

Удельные массовые таблицы А.Д. Крюденера в России были составлены для растущих деревьев в 1908-1913 годах на основе свыше 108 тыс. модельных деревьев различных пород. В дальнейшем, после обмера 26 тыс. бревен, А.Д. Крюденер составил и таблицы объемов бревен. Эти таблицы, после перевода и пересчета из дюймовой системы в метрическую систему, были утверждены в 1928 году в стандарт ОСТ 2708.

В 1931 году по результатам предыдущих исследований, после детального обмера 15 тыс. штук стволов деревьев различных пород, были опубликованы таблицы под названием “Таблицы Союзлеспрома”. Указанные таблицы, учитывающие три формы ствола - сбежистую, среднюю и полнодревесную, действуют по настоящее время и обеспечивают наибольшую точность учета.

## **5. Стандарты учета круглых лесоматериалов**

В практике международных отношений и в Российской Федерации основополагающими стандартами, определяющими и устанавливающими нормы и правила учета древесины, являются: ГОСТ 2292-88, ГОСТ 2708-75, таблица № 4 в ГОСТе 2708-75, ОСТ 13-303-92. Указанные стандарты допускают отклонения и погрешности измерения при определении объемов круглых лесоматериалов в размере 5 процентов.

Для получения показателей объемов лесоматериалов при групповом учете основными являются ОСТ 13-43-79, ГОСТ 3243-88.

Для определения объема отдельных деревьев, а также запасов древесины на установленной площади - лесосеке, делянке или выделе с целью определения всего запаса или среднего объема дерева - хлыста применяются таблицы “Определение объемов хлыстов и сортиментов”, 1985 г. Н.П. Анучин; “ОСТ 13-75-88. Хлысты древесные. Методы измерения объема”.

Следует отметить, что все вышеперечисленные стандарты по учету леса как растущего на корню, так и в хлыстах и сортиментах, введены в действие, в соответствии с требованиями Федерального закона “О стандартизации” от 10.06.93 г. № 5154-1, и являются обязательными для всех пользователей леса как внутри страны, так и при поставке древесины на экспорт.

Установление определенных постоянных показателей путем подтверждения их свойств научными исследованиями и закрепление их в стандартах и других технических документах требует значительных трудозатрат. Поэтому отдельные страны своих стандартов не разрабатывали, а применяют международные или стандарты других стран. В Советском Союзе стандартизация была поставлена на высокий уровень, большинство стандартов узаконено и действуют в настоящее время в Российской Федерации.

Однако в условиях перехода к рыночным отношениям со стороны иностранных фирм - потребителей круглого леса выдвигаются новые требования к процессам учета древесины и делаются предложения о необходимости пересмотра стандартов учета, как в объемных, так и в качественных показателях.

Под воздействием влияния иностранных потребителей появился первый технический документ РД 13-0273685-01-89 “Лесоматериалы круглые. Методы поштучного измерения объема”, который затем без апробации был переведен в ОСТ 13-303-92 и зарегистрирован в Госстандарте России (6.10.92 г.) в период становления и преобразования самого Госстандарта России. В вышеуказанном документе представлены таблицы учета объемов бревен и предложено устанавливать метод учета по договоренности между поставщиком и потребителем.

Затем иностранными потребителями предложено применение методов учета без права применения узаконенных и проверенных временем таблиц ГОСТ 2708. Так появился документ “ТУ. Балансы, поставляемые в Финляндию. ТУ 13-2-1-94” как обязательное приложение к контракту. В этом документе было снято ограничение толщины балансов по диаметру, что давало право потребителю более ценный сортимент, пиловочник, покупать по цене мелкотоварной древесины. В предлагаемых документах предусмотрены приемка объема продукции и проверка качества, как обязательные условия, на складе потребителя, то есть за пределами Российской Федерации. В 1995 году коммерческой организацией “Лесоэксперт”, входящей в состав Союза лесопромышленников, были подготовлены для утверждения в департаменте лесного комплекса Минэкономики России “ТУ 13-2-8-96. Березовый фанерный кряж, поставляемый в Финляндию”, затем “ТУ 13-2-10-96. Балансы,

поставляемые в Финляндию в судах” и “ТУ 13-2-11-96. Балансы, поставляемые в Финляндию железнодорожным и автомобильным транспортом с применением весового метода измерения объема”, а также “ТУ 13-2-12-96. Хвойные пиловочные бревна, поставляемые в Финляндию”. Все указанные документы содержали таблицы учета и требования по качественно-сортовым характеристикам, подготовленные финской стороной. В октябре 1996 г. после обсуждения на совещании лесозэкспортеров с участием представителей научных организаций, работников департамента лесного комплекса Минэкономики России и других специалистов предлагаемые документы были отклонены. Однако в 1997 году взамен отклоненных ТУ департамент лесного комплекса ввел в действие новый документ “Руководящий документ РД 13-2-3-97. Лесоматериалы круглые, поставляемые на экспорт. Метод измерения размеров и объема. Контроль качества. Приемка с вводом в действие с 15.09.97 г. (письмо 3 21-153 от 25.07.97 г.) Департамент лесного комплекса. Министерство экономики Российской Федерации”. В указанном РД изложены показатели, отклоненные на совещании лесозэкспортеров, и помещены таблицы объемов с более низкими показателями, чем в ОСТ 13-303-92. При этом указанный документ давал право на отмену основополагающих стандартов, перечисленных выше, нарушая тем самым всю многолетнюю сложившуюся систему учета древесины как при поставках на экспорт, так и внутри страны, и предоставлял широкие возможности манипулировать экономическими показателями и прибылью, особенно лесозэкспортерам - посредникам. РД 13-2-3-97 введен в действие в нарушение требований ст. 7 Федерального закона “О стандартизации”, в которой предусмотрено, что государственные стандарты принимает Госстандарт России и они вводятся в действие после государственной регистрации в Госстандарте России. Таким образом, Минэкономики России нарушен главный принцип Федерального закона “О стандартизации”, устанавливающего правовые основы стандартизации в Российской Федерации, обязательные для всех государственных органов управления, а также предприятий и предпринимателей, общественных объединений, и определяющего меры государственной защиты интересов потребителей и государства посредством разработки и применения нормативных документов по стандартизации.

В 1999 году Центральный научно-исследовательский институт Минэкономики России (ЦНИИМЭ) разработал документ “Проект ГОСТ 2292-00. Лесоматериалы круглые. Методы измерения размеров и объема. Контроль качества. Приемка”, в котором вновь помещены таблицы объема бревен, уменьшающие объем в большей степени, чем во всех предыдущих документах, предусматривается отмена восьми основополагающих стандартов. Представленный проект был направлен в Госстандарт России для утверждения, но отклонен как совершенно не соответствующий требованиям Федерального закона “О стандартизации”. Среди других существенных недостатков указанного проекта является то, что в его основу заложено преимущественное право контроля за учетом объемов и выбором метода измерений потребителем вопреки технической документации и сложившейся практике.

Действующий ГОСТ 2708 научно обоснован и является более достоверным, что подтверждает сравнительный анализ его таблиц объемов с таблицами объемов действующего ОСТ 13-303-92, РД 13-2-3-97 и предлагаемых к введению и внедрению проектов ГОСТ 2292-00 и РД 13-2001-00:

- объемы вершинных бревен диаметром до 15 см, исчисленные по таблице 4 ГОСТ 2708, на 7 % - 12 % выше, чем объемы, исчисленные в соответствии с действующим ОСТ 13-303-92, РД 13-2-3-97 и предлагаемыми проектами;

- основной недостаток таблиц ОСТ 13-303-92, РД 13-2-3-97, проектов ГОСТ 2292-00 и РД 13-2001-00 состоит в том, что при определении объемов бревен диаметром от 16 см до 24 см заложено превышение объемов в сравнении с ГОСТ 2708, тогда как при определении объемов бревен диаметром от 26 см и выше - занижение объемов бревен. При этом чем больше диаметр, тем больше занижение, которое в наиболее ценной,

срединной и комлевой части ствола достигает 13 % в коротких, 10 % - 12 % в более длинных сортиментах.

## **6. Существующие проблемы поставки круглого леса на экспорт и пути их решения**

Состояние российского лесного экспорта нельзя считать удовлетворительным. Реальная поддержка государством ориентированных на экспорт производств невозможна без создания благоприятных условий для переработки древесины, а также налаживания взаимодействия между государственными структурами и предприятиями всех форм собственности. В развитых и развивающихся странах выбраны те или иные формы поддержки и регулирования национального экспорта, созданы коммерческие и некоммерческие структуры, работающие под опекой государства (различного рода ассоциации, координационные советы и пр.), что позволяет этим государствам влиять на процесс формирования цивилизованного экспорта и повышение конкурентоспособности продукции.

Все более важное значение для получения и расширения доступа к рынку, особенно в Европе, приобретает независимая сертификация лесной продукции с целью контроля за соблюдением международных норм и требований по неистощительному лесопользованию.

До 1991 года органами государственной власти Российской Федерации осуществлялась целенаправленная работа по повышению эффективности производства и экспорта лесоматериалов, а именно:

- ввод новых и техническое обновление специализированных мощностей, ориентированных на экспорт;
- системный контроль за качеством и ценами на экспортную продукцию;
- совершенствование нормативных документов, регламентирующих требования к экспортной лесопроductии;
- участие в международных комитетах по стандартизации.

Систематически (через каждые пять лет) перерабатывались стандарты и другие нормативные документы с целью приведения в соответствие требований к качеству лесопроductии с постоянно растущим спросом потребителей.

В настоящее время практически сняты все ограничения на экспорт лесобумажной продукции, любой экспортер может самостоятельно выходить на внешний рынок.

В соответствии с Федеральным законом "О стандартизации" государственный контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов (в части соблюдения обязательных требований) осуществляет Госстандарт России, однако в настоящее время в России нет независимой организации по учету и измерению объемов лесоматериалов при перемещении их от поставщика к потребителю, как это широко практикуется в Швеции, Финляндии и других европейских странах. Существующие ныне в Российской Федерации лесопромышленные холдинги, союзы, объединения и другие негосударственные структуры как на федеральном, так и на региональном уровнях, являясь лишь торговыми посредниками, не заинтересованы в получении прибыли лесозаготовителями, являющимися основными поставщиками круглых лесоматериалов. Как показывает практика, многочисленные посредники, которые ведут экономические и финансовые расчеты при экспорте лесоматериалов, практически не контролируемы. Мелкие поставщики лесоматериалов, остающиеся один на один с потребителем, часто не имеют ни контрактов, ни технических условий договора, с учетом которых эти контракты и договоры составлены.

Сокращение числа экспортеров путем введения их аттестации и внесения в специальный реестр экспортеров лесобумажной продукции позволит исключить из сферы экспортных операций непрофессиональных участников. Целью современной внешнеэкономической политики должны стать эффективная интеграция в мировую экономику, восстановление и



усиление позиций отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках на основе кардинального повышения конкурентоспособности предприятий и продукции лесной отрасли.

В Российской Федерации, как отмечалось выше, еще не сложилась система независимой экспертизы учета лесоматериалов. В настоящее время при поставке лесоматериалов на экспорт руководствуются не основными принципами, установленными Федеральным законом “О стандартизации”, а условиями контракта, заключенного между поставщиком и потребителем, оговоренными в обязательных приложениях к контракту, в виде “РД” (руководящих документов) или проектов “ТУ” (технических условий), как, например, “Рекомендации. РД 13-2001-00. Лесоматериалы круглые. Методы измерения размеров и объема. Контроль качества. Приемка” или “ТУ 13-2-15-99. Технические условия (стандартное приложение к контракту) - свежие еловые балансы, поставляемые в Финляндию”.

Указанные документы, как обязательное условие, предусматривают приемку продукции на складе потребителя, ставя в неравные условия поставщика после оплаты им транспортно-грузовых и таможенных расходов, а, кроме того, предусматривают значительные отклонения от установленных стандартов в точности учета и качестве продукции.

Из-за отсутствия надлежащего государственного контроля за учетом поставляемых на экспорт круглых лесоматериалов происходит занижение объема продукции со стороны потребителя на 13 % - 17 %, в том числе за счет допустимых погрешностей в измерении - 5 %, за счет занижения объемов таблицами ОСТ 13-303-92 и РД 13-2-3-97 - до 8 % -12 процентов.

Согласно экспертной оценке, выполненной специалистами Счетной палаты Российской Федерации, при поставке на экспорт в 1999 году 27,7 млн. куб. м круглого леса объем не учтенной и не оплаченной древесины составил 4,7 млн. куб. м (17 %). Экономический ущерб, нанесенный государству только за счет недополучения таможенных пошлин, составил 9 млн. долл. США, или 252 млн. рублей, поставщики продукции недополучили 204 млн. долл. США, или 5712 млн. рублей.

Без дополнительных исследований, обоснований и сопоставлений по учету объемов древесины при измерении разными способами и методами нельзя принимать изменений действующих стандартов. Подобный подход является отрицанием более ранних, фундаментальных научных исследований, а также создает предпосылки и возможности к сокрытию прибыли, таможенных пошлин и занижению качественных характеристик круглого леса и, в конечном счете, наносит существенный экономический ущерб государству.

Необходимо утвердить в установленном порядке положение о действии единого документа по определению объема поставляемых лесоматериалов (с добровольным выбором метода измерения) как у поставщика, так и при проведении промежуточного независимого контроля на таможне, на складе потребителя, по единым таблицам поштучного учета по ГОСТ 2708 с таблицей 4, а также по ОСТ 13-43-79 группового учета, отменив при этом ОСТ 113-303-92 и РД 13-2-3-97 как не соответствующие требованиям Федерального закона “О стандартизации”.

Экспорт ценнейших пород твердолиственной древесины является высокорентабельным. Однако недостаточный контроль за заготовкой и вывозкой древесины ценных пород наносит значительный экологический и экономический ущерб государству. Так, например, в Приморском крае только в круглом виде древесины ясеня вывозится на экспорт в 3 раза больше, чем предусмотрено расчетной лесосекой, что говорит о ее широкомасштабной незаконной заготовке. При этом отечественные предприятия, специализирующиеся на переработке древесины ясеня, простаивают из-за отсутствия сырья. По этой причине сокращаются поступления налогов в бюджеты всех уровней. Принимаемые органами исполнительной власти регионов меры по ограничению

объемов рубок ценных пород древесины не дают ожидаемых результатов. Существующий в настоящее время порядок таможенного оформления вывоза древесины на экспорт не предусматривает контроль за законностью ее происхождения.

Согласно экспертной оценке, при условии выхода круглых лесоматериалов в размере 60,3 % от объема заготовленной в хлыстах древесины в 1999 году поставка на экспорт круглого леса в объеме 27,7 млн. куб. м повлекла потерю лесного ресурса (леса на корню) в объеме 46 млн. куб. м. Стоимость 1 куб. м круглых лесоматериалов, поставленных на экспорт, составила 43,4 долл. США, или 1216 рублей. В консолидированный бюджет от использования указанного количества лесного ресурса поступило 2449 млн. рублей, что в расчете на 1 куб. м лесного ресурса составило 53 рубля, а на 1 куб. м круглого леса - 88 рублей. С учетом себестоимости затрат на производство и поставку круглого леса на экспорт в размере 669 рублей в расчете на 1 куб. м (62 % от экспортной цены) коммерческие структуры, занимающиеся указанным видом деятельности, получили доход в расчете на 1 куб. м круглого леса в размере 547 рублей, в расчете на 1 куб. м использованных лесных ресурсов (леса на корню) - 330 рублей, в расчете на весь объем поставки круглого леса на экспорт - 15152 млн. рублей. Упущенная выгода для государства составила более 12,7 млрд. рублей.

Одной из причин низкой доходности государства от эксплуатации лесных ресурсов является низкая плата за отпуск древесины на корню, устанавливаемая Правительством Российской Федерации.

Стоимость 1 куб. м древесины, отпускаемой на корню, в 1999 году составила 20,9 рублей при средней цене 1 куб. м вывезенной древесины - 268 рублей. Удельный вес средней ставки платы за 1 куб. м древесины, отпускаемой на корню, в стоимости круглых лесоматериалов составил 7,2 % против 4 % в предыдущие годы. Удельный вес средней ставки платы за 1 куб. м древесины, отпускаемой на корню, в стоимости круглых лесоматериалов, поставленных на экспорт, - 1,7 %. В странах с развитой рыночной экономикой доля средней ставки платы за 1 куб. м древесины, отпускаемой на корню, в стоимости круглых лесоматериалов колеблется от 30 % до 70 процентов. В 2000 году стоимость 1 куб. м древесины, отпускаемой на корню, согласно оценке МПР России, повысилась на 47 % и составила 31 рубль, но и этого уровня крайне недостаточно.

Одновременно с этим по подавляющему большинству лесоматериалов российские экспортные цены ниже мировых, а по некоторым лесоматериалам в 2-3 раза ниже, чем в Финляндии, Швеции, Австрии, Германии.

Подобная ситуация объясняется рядом факторов. Например, при существующей низкой отпускной цене леса на корню можно добиться 300 % - 400 % рентабельности от заготовки и продажи только круглых лесоматериалов, если предприятие не обременено затратами на содержание большой инфраструктуры, строительство и поддержание в исправном состоянии лесовозных дорог.

Кроме того, большой удельный вес сравнительно дешевой балансовой древесины лиственных пород в составе лесного экспорта объясняется и более высокой рентабельностью варки целлюлозы в соседних странах при соответствующих минимальных транспортных издержках.

Одной из причин низкой стоимости российских лесоматериалов, поставляемых на экспорт, является их низкое качество. Повышению качества лесоматериалов будет способствовать внедрение системы выдачи сертификатов качества продукции специально уполномоченными органами.

Таким образом, в области экспорта лесоматериалов имеют место существенные негативные явления, которые наносят большой ущерб российской экономике. Российская Федерация, будучи собственником самых крупных лесных ресурсов в мире, лишена возможности получать полностью свою долю дохода от производства и экспорта лесоматериалов.

## **Выводы**

1. Правительством Российской Федерации осуществляется неэффективная экономическая политика в части использования лесных ресурсов и поставки на экспорт лесоматериалов. По доходам от лесоэкспорта Россия отстает от ведущих лесоэкспортеров мира, таких как Канада - в 9 раз, США - в 7 раз, Финляндия и Швеция - в 5-7 раз. Структура российского лесного экспорта несовершенна. Доля круглого леса в валютной выручке от лесоэкспорта России составляет 32 %, тогда как в других странах-лесоэкспортерах преобладающую долю составляют изделия с высокой добавленной стоимостью - бумага, картон, листовые и пиломатериалы.

2. Поставка на экспорт круглого леса в 1999 году в объеме 27,7 млн. куб. м, согласно экспертной оценке, выполненной специалистами Счетной палаты Российской Федерации, повлекла потерю лесного ресурса в объеме 46 млн. куб. м. В консолидированный бюджет от использования указанного количества лесного ресурса поступило 2,4 млрд. рублей; коммерческие структуры, занимающиеся указанным видом деятельности, получили доход в размере более 15,1 млрд. рублей. Упущенная выгода для государства составила более 12,7 млрд. рублей.

3. Одной из причин низкой доходности государства от эксплуатации лесных ресурсов является заниженная плата за отпуск древесины на корню, устанавливаемая Правительством Российской Федерации, которая в 1999 году составила 20,9 рублей за 1 куб. м. В консолидированный бюджет в виде платы за отпуск леса на корню и налоговых поступлений в расчете на 1 куб. м древесины поступило 52,5 рубля при средней цене 1 куб. м вывезенной древесины 268 рублей. Удельный вес средней ставки платы за древесину, отпускаемой на корню, в стоимости круглых лесоматериалов составил 7,2 %, тогда как в странах с развитой рыночной экономикой, соответственно, до 70 %. Одновременно с этим по подавляющему большинству лесоматериалов российские экспортные цены по сравнению с мировыми в 2-3 раза ниже.

4. Государственный контроль за учетом поставляемых на экспорт круглых лесоматериалов, осуществляемый Госстандартом России, ослаблен. Кроме того, в Российской Федерации не создана система независимой экспертизы учета и измерения объемов лесоматериалов при перемещении их от поставщика к потребителю, как это широко практикуется в Швеции, Финляндии и других европейских странах.

5. Минэкономики России в нарушение требований ст. 7 Федерального закона "О стандартизации" введены в действие ряд руководящих документов, среди которых РД 13-2-3-97, а также подготовлены проекты ГОСТ 2292-00 и РД 13-2001-00. Указанные документы противоречат правовым основам стандартизации в Российской Федерации, установленным законом "О стандартизации", обязательным для всех государственных органов управления, а также предприятий и предпринимателей, общественных объединений, и определяющим меры государственной защиты интересов потребителей и государства посредством разработки и применения нормативных документов по стандартизации.

6. Ввиду отсутствия надлежащего государственного контроля за учетом поставляемых на экспорт круглых лесоматериалов происходит занижение объема продукции со стороны потребителя на 13 % - 17 %, в том числе за счет допустимых погрешностей в измерении - 5%, за счет занижения объемов таблицами действующих документов ОСТ 13-303-92 и РД 13-2-3-97 - до 8 % - 12%. Согласно экспертной оценке, в 1999 году объем неучтенной и неоплаченной древесины составил 4,7 млн. куб. м, государству нанесен экономический ущерб только за счет недополучения таможенных пошлин в размере 9 млн. долл. США, или 252 млн. рублей, поставщики продукции недополучили 204 млн. долл. США, или 5712 млн. рублей.

7. Внесение изменений в действующие стандарты без достаточных исследований, обоснований и сопоставлений по учету объемов древесины при измерении разными способами и методами нецелесообразно, поскольку это является отрицанием фундаментальных научных исследований, а также создает предпосылки и возможности к сокрытию прибыли, таможенных пошлин и занижению качественных характеристик круглого леса.

8. Существующий в настоящее время порядок таможенного оформления вывоза древесины на экспорт не предусматривает контроля законности ее происхождения, система сертификации лесной продукции в Российской Федерации внедряется крайне медленно.

### **Предложения**

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 **Правительству Российской Федерации** необходимо:

1. Ориентировать экономическое развитие лесной отрасли на увеличение числа предприятий, обеспечивающих глубокую переработку древесины, что позволит создать во многих субъектах Российской Федерации значительное количество рабочих мест и повысит ценовую стоимость круглого леса на экспорт.

2. Повысить конкурентоспособность продукции лесной, деревоперерабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, что потребует замены устаревшего оборудования и внедрения современных технологий.

3. Главной задачей органов государственного управления в области использования лесных ресурсов считать создание благоприятных условий для повышения эффективности экспорта лесобумажной продукции.

4. С целью повышения доходности использования лесных ресурсов не допускать доли платы за древесину, отпускаемую на корню, менее 20 % от стоимости круглых лесоматериалов с учетом реально сложившихся цен на реализацию древесины в субъектах Российской Федерации, а также в странах с развитой рыночной экономикой.

5. Обеспечить осуществление государственного контроля за использованием лесных ресурсов, а именно:

- рассмотреть вопрос целесообразности создания самостоятельного федерального органа исполнительной власти для осуществления государственного контроля за использованием лесных ресурсов;

- отменить ОСТ 113-303-92 и РД 13-2-3-97 и не допускать введения в действие новых стандартов и других руководящих документов, не соответствующих основному принципу Федерального закона “О стандартизации”, использование которых наносит экономический ущерб государству;

- организовать эффективную систему сертификации лесной продукции;

- повысить роль таможенного контроля с привлечением специалистов лесного профиля с целью более конкретного установления качественного и количественного состава вывозимого круглого леса, обеспечить применение при проведении промежуточного независимого контроля на таможне единых таблиц поштучного учета по ГОСТ 2708 с таблицей 4, а также по ОСТ 13-43-79 группового учета;

- создать экспертную базу постоянного независимого контроля при поставке круглых лесоматериалов на экспорт; обеспечить обязательное привлечение профессиональных экспертов для проведения сертификации продукции, проверки и приема лесоматериалов непосредственно на складах и в пунктах отгрузки поставщика, таможнях и складах потребителя;

- поручить соответствующим структурам разработать и взять под особый контроль единую форму договора “Поставщик - потребитель”;

- организовать при ВУЗах и научно-исследовательских организациях лесного профиля подготовку и переподготовку специалистов среднего и высшего звена для работы на таможнях, крупных лесозаготовительных комплексах и деревообрабатывающих предприятиях;

- в многолесных субъектах Российской Федерации создать соответствующие структуры в составе налоговой полиции с функциями лесной инспекции.

6. В связи с запросами иностранных покупателей и с целью уточнения как действующих таблиц определения объемов применительно к регионам, так и предлагаемых в проектах новых стандартов, на базе научно-исследовательских организаций и ВУЗов лесного профиля обеспечить проведение научных работ по уточнению и составлению поправочных коэффициентов полндревесности стволов и сортиментов по регионам Российской Федерации в различных укрупненных лесорастительных зонах.

7. Принять необходимые меры по созданию предприятий с функциями учета на промежуточных пунктах транспортирования и перевозки леса (по типу шведских и финских независимых органов).

8. Ввести профессиональную аттестацию лесозэкспортеров с подготовкой для них комплекта нормативно-методических и правовых документов. Это позволит исключить из сферы экспортных операций непрофессиональных участников.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. П. ОПЕНЫШЕВ**