

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 ноября 2004 года № 37 (407) «Об аналитической записке «Состояние и меры дальнейшего повышения использования лесного фонда и лесопромышленного комплекса страны для обеспечения полноты и своевременности поступления доходов в федеральный бюджет Российской Федерации, в том числе от внешней торговли лесными ресурсами и продукцией лесопереработки, обоснованности необходимых расходов на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий»:*

*Одобрить аналитическую записку после внесения в нее изменений и дополнений с учетом состоявшегося обсуждения.*

*Направить аналитическую записку в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, МПР России, Минэкономразвития России, Рослесхоз, а также законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.*

**Состояние и меры дальнейшего повышения эффективности использования лесного фонда и лесопромышленного комплекса страны для обеспечения полноты и своевременности поступления доходов в федеральный бюджет Российской Федерации, в том числе от внешней торговли лесными ресурсами и продукцией лесопереработки, обоснованности необходимых расходов на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий  
(Аналитическая записка)**

**Введение**

Россия - крупнейшая лесная держава, на территории которой сосредоточено около 25 % мировых запасов древесины на корню. В отношении лесов бореальной и умеренной зон Россия является абсолютным мировым монополистом, обладая почти половиной мировых ресурсов. Эти леса являются самым крупным «хранилищем» углерода в мире.

Общая площадь суши России, включая внутренние водоемы, составляет 1,7 млрд. га. Относительно благоприятные климатические условия для произрастания лесов имеются на 60 % суши, поэтому они являются наиболее представительным типом растительного покрова страны. Только на крайнем севере и юге Европейской части России лесной покров отсутствует. Основными воспроизводимыми природой ресурсами страны являются лесные ресурсы.

Прогнозы свидетельствуют, что к 2020 году мировая потребность в деловой древесине вырастет примерно на 100 млн. куб. м, и реальным источником покрытия этой потребности являются леса России. В силу географического положения Российской Федерации ее лесное хозяйство определяет возможности процессов экономического развития и сохранения природных систем как в отношении европейских, так и азиатских стран.

В настоящее время лесные ресурсы России используются неэффективно. Объем заготовки древесины по рубкам главного пользования за последние 10 лет по сравнению с до-реформенным периодом снизился более чем в 3 раза. Объем главного пользования с 1 га составил 0,2 куб. м, тогда как в промышленно развитых странах Европы - 2-3 куб. м.

На современном этапе важно определить направления эффективного развития и формирования политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов.

В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» главной задачей Счетной палаты является определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств, а также использования объектов федеральной собственности, в связи с чем проанализированы соответствующие нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, проведен ряд контрольных мероприятий по проверке полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также использования средств федерального бюджета, кредитов, других льгот и преференций, предоставленных лесопромышленному комплексу России, правильно-сти взимания, поступления и использования платы за пользование лесным фондом.

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

### **Лесной фонд Российской Федерации**

Все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные и нелесные земли), образуют лесной фонд Российской Федерации, общая площадь которого составляет 1,1 млрд. га, или 69 % территории России, при этом 78 % лесов располагается в Азиатской части и 22 % - в Европейской части. Покрытая лесом площадь составляет 0,8 млрд. га, общий запас древесины в лесах - 81,5 млрд. куб. м, в том числе спелых и перестойных насаждений - 43,9 млрд. куб. м, из них хвойных - 34,5 млрд. куб. м. На одного жителя Российской Федерации приходится около 600 куб. м древесины на корню.

Основные лесообразующие породы сгруппированы в хозяйства: хвойное - 79 %, твердолиственное (дуб, ясень) - 2 %, мягколиственное (осина, береза, липа) - 19 %. Наибольшие площади и запас в хвойном хозяйстве имеют насаждения с преобладанием лиственницы - 50 %, сосны - 23 %, ели - 15 % площади хозяйства. В целом по России площади, занятые основными лесообразующими породами, остаются достаточно стабильными на протяжении последних десятилетий.

Согласно данным ежегодного учета лесного фонда Российской Федерации, общий объем промышленного прироста древесины за один год составляет около 900 млн. куб. м. Утвержденная расчетная лесосека в лесах Российской Федерации - более 600 млн. куб. м, а заготавливается не более 125 млн. куб. м в год, то есть менее 25 процентов.

В настоящее время всего 30 % площади земель государственного лесного фонда России оцениваются как леса, доступные для коммерчески выгодной эксплуатации. Большая часть таких лесов находится в Северо-Западном, Центральном, Волго-Вятском, Уральском экономических районах, а также Республиках Коми, Карелия, юге Сибири, Приморском крае, Калининградской области, юге Вологодской области, на Северном Кавказе. Леса в названных регионах эксплуатируют давно и интенсивно, что уже привело к снижению их продуктивности и коммерческой ценности. Так, в Европееко-Уральской части лесной зоны из-за целенаправленной вырубki лучших высокопродуктивных лесов почти повсеместно произошло падение средних запасов древесины в спелых хвойных древостоях до уровня приспевающих, распространилась вырубками смена коренных древостоев высокоценных хвойных пород березняка-

ми и осинниками. В перспективе Россия неизбежно столкнется с острым дефицитом доступной для коммерчески выгодной эксплуатации высококачественной древесины.

Указанный фактор является одной из главных причин получения в Российской Федерации низкого лесного дохода.

Лесной фонд Российской Федерации находится в федеральной собственности.

Лесной кодекс Российской Федерации не допускает оборота лесного фонда, купли-продажи, залога и совершения других сделок, которые могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда. Заготовленные лесоматериалы являются объектом гражданского оборота, отношения участников которого регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации.

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

Как писал в своей книге «Об основах русского государственного лесного хозяйства» профессор М. М. Орлов (г. Петроград, 1918) «Собственник леса - государство, то есть весь народ, должен получить от своих лесов наибольшую постоянную пользу при условии не только сохранения, но и улучшения их. Этот результат невозможен при выдаче каждому его доли продуктов натурой, но он легко достижим, если получаемый лесной доход идет в государственную казну и используется на благо всех граждан и самого леса. Поэтому задачей каждого государственного лесничего и всего казенного лесоправления является наиболее эффективное использование порученной им земли путем выращивания на ней возможно лучших и разнообразных лесов и получение постоянного и возможно более высокого лесного дохода».

### **Исторический опыт использования лесного фонда**

Для процесса развития экономики Российской империи в XIX веке характерно повышение спроса на лес, расширение деревообработки и выпуска изделий из древесины. С приходом капиталистического производства лес становится предметом купли и продажи во все возрастающих масштабах. Владельцы леса продавали его лесопользователям, получая ренту, а лесопользователи, применяя наемную рабочую силу, производили лесоразработку, извлекая огромные прибыли. Во всей России лесными работами по-рой занимались до 2 миллионов крестьян.

Продукты сухой перегонки древесины и изделия из нее являлись предметами продажи сначала на внутреннем, а затем и на международном рынках. Отпуск лесного товара за границу поднялся с 5,9 млн. рублей в 1836 году до 30,2 млн. рублей в 1881 году и 39,2 млн. рублей в 1894 году. На внешний рынок поставлялась древесина из северных губерний. Чрезвычайно высокий спрос сохранялся на корабельный лес.

В XIX веке большая часть лесов находилась в собственности государства. Частные и общественные леса, сосредоточенные преимущественно в европейской части страны, уступали казенным как по площади, так и по состоянию. Длительность воспроизводства лесов и связанная с ним продолжительность оборота капитала делали лесоразведение невыгодным для частных владельцев. Поэтому дореволюционному периоду было свойственно интенсивное истребление леса особенно в центральных и южных районах Европейской части России. Площадь лесов частных и общественных лесовладельцев в Европейской части сократилась на несколько десятков миллионов гектаров.

Указанное выше явилось причиной того, что 4 апреля 1888 года император Александр III утвердил Положение о сбережении лесов, которое после утверждения Государственным Советом приобрело силу Закона Российской империи. Впервые в Положении были четко определены 2 основные категории мер по сбережению лесов, «огра-

ждающие леса от истребления и истощения» и «поощряющие правильное ведение лесного хозяйства и разведение лесов». Правительство Российской империи признавало приоритет и видело перспективы в развитии государственного лесного хозяйства, основанного на государственной собственности на лес.

Для сравнения приведем исторический опыт Финляндии, где в начале XIX века, как и в настоящее время, доминировала частная собственность на лес. Тогда ее леса находились в неудовлетворительном состоянии. Потребовалось около 150 лет для изменения менталитета людей и законов страны, чтобы приблизиться к балансу интересов массы собственников лесов, лесопользователей и всего государства в целом. В числе выполненных для этого акций были: принятый Парламентом запрет на экспорт круглого леса и реализованные 3 дорогостоящие государственные программы «МЕРА», позволившие кардинальным образом изменить положение дел в лесах Финляндии.

В 1913 году деятельность лесничеств Лесного департамента Российской империи приносила государству, как собственнику лесов, немалый доход. Так, в государственных лесах валовой лесной доход составлял 96,2 млн. рублей, что соответствовало тогда почти 1 млрд. долл. США, а чистый доход - 64,3 млн. рублей, или 67 % от валового лесного дохода. Годовой объем ассигнований на охрану и воспроизводство лесов составлял 33 % от валового лесного дохода. Около 92 % лесного дохода получено от продажи леса на корню. Для сравнения, в настоящее время валовой лесной доход составляет 14,3 млрд. рублей, или 0,48 млрд. долл. США, тогда как расходы на охрану и воспроизводство лесов на 2 млрд. рублей превышают указанную сумму дохода.

Как известно, в казенных лесничествах лес отводили в рубку еще для неизвестного покупателя. Отведенные лесосеки продавали только на открытых торгах при стартовых ценах, обоснованных лесоустройством. Средняя цена растущего леса была равна 1 рублю 17 копейкам за 1 куб. м леса, что соответствовало тогда почти 12 долл. США. В то время Россия занимала первое место в мире по экспорту пиленого леса, составлявшего 41 % от общемирового объема (в настоящее время - 5 %). Сравнительно высокие корневые цены на лес в казенных лесничествах понуждали лесопромышленников к строительству заводов, поскольку поставка переработанной древесины в другие страны приносила высокий доход. В 1913 году в экспортных поставках пиленный и круглый лес присутствовали примерно в равных долях, а средние цены за единицу массы пиленого леса были в 1,7 раза выше, чем круглого. В настоящее время доля круглого леса в структуре лесного экспорта России составляет 40 %, тогда как в Финляндии, Швеции, Канаде - 2-5 %. До революции работа лесничего считалась в России престижной и хорошо оплачивалась. В 1912 году в казенных лесах лесничие имели годовое содержание от 1,6 до 3 тыс. рублей (или до 30 тыс. долл. США).

После революции 1917 года был ликвидирован лесной рынок. В 1918 году принят Основной закон о лесах, в соответствии с которым «всякая собственность на лес отменяется навсегда; леса, принадлежащие частным лицам и обществам, объявляются общенародным достоянием». Пользование лесом объявлено платным по твердым ценам, определяемым губернскими администрациями, при административном распределении лесосек между лесопользователями (по нарядам и нормам). В период с 1918 по 1929 год положение лесной отрасли было крайне тяжелым. В 1924 году сумма полученного валового лесного дохода составила всего 46 млн. рублей, то есть в 2 раза меньше, чем до революции. Доля лесного экспорта страны в объемах мирового рынка упала с 27 до 8 %. Размер ассигнований на ведение лесного хозяйства уменьшился с 33 до 15 % от суммы валового дохода. Годовое содержание лесничего сократилось в 10 раз по сравнению с 1913 годом.

В 1925 году было предпринято возвращение к существовавшей ранее практике продажи отведенных в рубку участков на открытых торгах. Смысл данной экономиче-

ской акции заключался в том, что отведенный в рубку лес попадал в руки наиболее активных лесопромышленных структур, способных заплатить за него. Таким путем предполагалось повысить лесной доход и передать его часть лесному хозяйству. На торги были выставлены отведенные лесосеки с запасом древесины 54,5 млн. куб. м. Надбавка к исходным ценам на торгах составила 115 %, или 45 млн. рублей. В результате за 1 год лесной доход увеличился в 2 раза. Однако уже в 1927 году работа по созданию экономического механизма, при наличии которого лесное хозяйство могло развиваться как доходная отрасль народного хозяйства, была надолго заморожена.

В нашем недавнем прошлом, в 60-е годы XX столетия и в последующий период оставленные без независимого контроля леспромхозы, получив в свое распоряжение практически бесплатно лес, потеряли стимул к бережному использованию лесосечного фонда. Руководствуясь только сиюминутными интересами, леспромхозы не пошли по пути организации неистощительного лесопользования и планомерного возобновления леса на вырубках. Увеличив объемы лесозаготовок сверх допустимой меры, они вырубали удобный для лесоэксплуатации лесосечный фонд, а затем стали десятками закрываться, бросая добротные лесные поселки, где при иной экономически обоснованной организации лесопользования и воспроизводства лесов могли бы благополучно жить многие поколения коренных народов России. По сути, огромные площади лесов были превращены в экономическую пустыню.

Темпы спада лесопромышленного производства в годы перехода России к рыночной экономике были выше по сравнению со спадом промышленности России в целом. Объемы вывозки древесины, производства пиломатериалов, древесной плиты, целлюлозы и бумаги за период с 1988 по 1998 год сократились в 4 раза. Уровень рентабельности в лесном комплексе снизился за этот период до 8 %, более половины лесопромышленных предприятий стали убыточными. 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.

Таким образом, в России на протяжении длительного периода, охватывающего более 70 лет, утрачен полностью отечественный опыт ведения высокодоходного лесного хозяйства в лесах, находящихся в государственной собственности, накопленный в Российской империи. В результате спад в работе лесозаготовителей начался еще задолго до «перестройки», а уже потом в лесном комплексе страны произошли обвальные явления.

### **Аренда участков лесного фонда и лесные аукционы**

В настоящее время основным видом приобретения права лесопользования является аренда участков лесного фонда, которая действует на площади 90 млн. га. Установленный ежегодный размер отпуска древесины в арендуемых участках - 120 млн. куб. м, фактически заготавливается лишь 70 % от указанного объема. Наиболее активно идет процесс организации арендных отношений в Северо-Западном федеральном округе - 34 % от общего объема арендованных участков, в Сибирском федеральном округе - 31 процент.

В целом по лесному фонду России эффективность организации арендных отношений остается низкой. В ряде регионов (Республика Башкортостан, Вологодская, Ленинградская, Новосибирская, Пермская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ) органы исполнительной власти принимают ставки арендной платы на уровне, близком или равном минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню.

В общем списке арендаторов только 5 % можно отнести к крупным по установленному ежегодному отпуску древесины - более 150 тыс. куб. м, остальные - мелкие, менее 50 тыс. куб. м.

Наиболее эффективной формой получения лесных доходов является продажа древесины на корню на лесных аукционах, поскольку стоимость 1 куб. м древесины в 2-3 раза превышает стоимость той же древесины, проданной по установленным ставкам при других формах реализации. Кроме того, обеспечивается оперативное поступление финансовых ресурсов во все уровни бюджетной системы.

В Калининградской области, где аренда лесов не получила распространения, весь объем древесины на корню был реализован на торгах (по опыту Эстонии) по цене около 300 рублей за 1 куб. м. В других областях, где сдача лесов в аренду получила широкое распространение, превышение стоимости 1 куб. м древесины на корню, проданной на торгах, к стоимости 1 куб. м на площадях, переданных в аренду, варьировало от 2 раз (в Новгородской области) до 23 раз (в Ленинградской области), а в среднем по Северо-Западу различия имеют семикратную величину.

Несмотря на явные успехи, достигнутые в ряде регионов (Красноярский край, Калининградская, Костромская, Тверская области) в организации и проведении лесных аукционов, широкого их распространения пока не достигнуто. Объем продажи леса на корню с лесных аукционов не превышает 20 % и за последние 3 года имеет тенденцию к снижению.

Сдерживающими факторами аукционной деятельности в сфере лесопользования являются: кризисное состояние лесозаготовительной отрасли, закрепление основной части лесосечного фонда за арендаторами, неэффективная практика выделения лесозаготовителям лимитов на лесосечный фонд органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Таким образом, распространенные в настоящее время виды приобретения права лесопользования, такие как аренда участков лесного фонда и распределение лесосечного фонда по лимитам, крайне невыгодны собственнику лесов - государству, поскольку упущенная выгода от использования заниженных по сравнению с аукционной ценой ставок лесных податей, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, составляет более 5 млрд. рублей в год.

### **Оценка леса на корню, ставки лесных податей**

При формировании платежей за лесные ресурсы согласно главному принципу рыночного ценообразования должны учитываться экономические интересы всех сторон в сфере использования и воспроизводства лесных ресурсов. Такими сторонами являются: государство в качестве собственника лесных ресурсов, лесозаготовители в качестве покупателей ресурсов и производителей промежуточной продукции, деревоперерабатывающие производства, обеспечивающие выпуск продукции конечного производства.

Интересы лесопользователей при формировании платежей за лесные ресурсы должны быть защищены ценами на лесопroduкцию конечного потребления, а сам подход к установлению платежей должен быть рыночным, основанным на принципах исчисления лесной ренты, учитывающим спрос и предложение на лесных рынках.

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.

Основа системы лесоучетных работ в России в настоящее время - это периодическая инвентаризация лесного фонда в лесхозах в соответствии с плановым лесоустройством. В соответствии со статьей 74 Лесного кодекса Российской Федерации ведение лесного хозяйства и лесопользования без лесоустройства запрещено. Лесоустройство

должно проводиться на основной части лесного фонда 1 раз в 10 лет, в удаленных районах с низкой интенсивностью лесного хозяйства - 1 раз в 15 лет.

На 1 января 2004 года из общей площади лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, на 2 % площади лесоустройство проводилось более 20 лет назад, на 8 % - от 16 до 20 лет назад, на 27 % - от 10 до 15 лет назад. Так, в 20 % лесхозов Красноярского края, в 48 % лесхозов Иркутской области, в 32 % лесхозов Хабаровского края истек срок ревизионного периода лесоустроительных работ. Идет накопление числа и площади объектов, которые превысили продолжительность ревизионного периода лесоустройства.

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

Ставки лесных податей устанавливаются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда, в результате чего минимальные ставки платежей за древесину, отпускаемую на корню, оказались в 2,5 раза, а, например, в Хабаровском крае - в 5,3 раза ниже сложившихся по результатам лесных аукционов. Доля лесных податей в цене круглого леса в России составляет менее 4 %, тогда как в Финляндии - 78 %, в Латвии - 80 процентов.

Средняя минимальная ставка лесных податей за 1 обезличенный куб. м древесины на корню составляла в 2003 году около 26 рублей, средняя ставка лесных податей, сложившаяся с учетом повышающих коэффициентов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, - 38 рублей. В 2004 году ставки лесных податей повышены до 29 и 49 рублей, соответственно.

В настоящее время в структуре затрат на производство продукции лесопромышленного комплекса лесные подати составляют всего 1 % и не могут существенно влиять на увеличение себестоимости производства продукции лесопромышленного комплекса. Кроме того, стоимость российского круглого леса на мировом рынке сильно занижена. Себестоимость заготовки древесины составляет от 35 до 100 % от цены круглого леса в зависимости от регионов, тогда как в Финляндии и Латвии - 15 процентов.

Уровень ставок лесных податей в России несравнимо ниже их уровня во всех развитых странах, например, более чем в 50 раз ниже, чем в США, Финляндии, Швеции, в 10 раз ниже, чем в Канаде.

Следствием занижения ставок лесных податей является нерациональное использование лесосечного фонда; незначительная дифференциация ставок по породно-размерно-качественным характеристикам древесины, не соответствующая фактической потребительской стоимости сортиментов; отсутствие у лесопользователей заинтересованности в развитии инфраструктуры арендуемого участка лесного фонда (строительство дорог, сооружений) и ведении на участке долговременного целевого хозяйства; рост доли экспорта круглых лесоматериалов в объеме производства.

### **Порядок формирования доходов от использования лесного фонда**

Нормативная правовая база не в полной мере обеспечивает установление и регулирование лесных платежей. Отсутствие эффективной системы установления ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, учета и контроля за поступлением платежей сокращают возможности поступления финансовых ресурсов в федеральный бюджет.

В соответствии с нормами статей 103, 104, 106 Лесного кодекса Российской Федерации лесной доход формируется за счет платежей за пользование лесным фондом, причем 40 % лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы

за древесину, отпускаемую на корню, должны поступать в федеральный бюджет, 60 % - в бюджеты субъектов Российской Федерации. Часть платежей в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов должна поступать на счета лесхозов, приравнивается к бюджетным средствам и используется для нужд лесного хозяйства.

В 2002-2004 годах при принятии закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год форма доходов от использования лесного фонда, норматив и адресность их зачисления изменялись.

Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2002 год» и «О федеральном бюджете на 2003 год» приостановлено действие статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации, однако вопросы поступления лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, указанными Законами не были урегулированы. Минфином России без установленного законодательством норматива зачисление лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, в 2002 году осуществлялось в бюджеты субъектов Российской Федерации, в 2003 году - в федеральный бюджет.

В 2003 году 50 % платежей в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов зачислялись в доходы федерального бюджета, 50 % - в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Объем поступления в федеральный бюджет доходов от использования лесного фонда - 1,6 млрд. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 4,6 млрд. рублей.

Субъекты Российской Федерации, получив доходы от использования лесного фонда в полном объеме, крайне слабо осуществляли установленное статьей 108 Лесного кодекса Российской Федерации финансирование расходов на воспроизводство лесов, которое в 2002 и 2003 годах произведено лишь на 10 % от объемов, предусмотренных требованиями законодательства, в связи с чем на воспроизводство лесов не поступило более 3 млрд. рублей.

Указанные изменения повлекли как снижение минимальных и конкретных ставок платежей за пользование лесным фондом, так и снижение объема платежей, который в 2002 и 2003 годах сократился в сравнении с 2001 годом.

Только Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» указанные вопросы частично урегулированы. Минимальная ставка за древесину, отпускаемую на корню, повышена в 1,4 раза. Предусмотрено зачисление лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, и платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда в федеральный бюджет, зачисление средств, поступающих за счет отчислений лесных податей и арендной платы сверх минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, в бюджеты субъектов Российской Федерации. Однако лесхозы лишены возможности получения лесного дохода, в результате чего они не заинтересованы в развитии рыночных отношений при реализации леса на корню и повышении эффективности использования лесных ресурсов.

В соответствии со статьями 13 и 14 Федерального закона от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» с 2005 года платежи за пользование лесным фондом выведены из системы налогов.

Таким образом, существующий механизм установления и распределения платежей за древесину, отпускаемую на корню, нельзя признать эффективным, необходимо его изменение в законодательном порядке.

### **Доходы от использования лесного фонда и функционирования лесопромышленного комплекса**

В 2002 году в доход государства поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 14,3 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 2 млрд. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 3,4 млрд. рублей; в 2003 году - 17,8 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1,6 млрд. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 4,6 млрд. рублей.

Сумма налоговых поступлений от лесопромышленного комплекса в 2001 году - 19 млрд. рублей (1,02 %), в 2002 году - 22 млрд. рублей (0,95 %), в 2003 году - 19,1 млрд. рублей.

Основные поступления в консолидированный бюджет по ЛПК обеспечены налогом на прибыль в 2002 году в объеме 5,2 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1,7 млрд. рублей; в 2003 году - 4,9 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - 1,5 млрд. рублей. Сумма налога на добавленную стоимость составила в 2002 году 3270 млн. рублей, в 2003 году - 1,2 млрд. рублей. Сумма сбора региональных налогов составила в 2002 году 4,5 млрд. рублей, в 2003 году - 4,7 млрд. рублей. Сумма сбора местных налогов составила 1 млрд. рублей как в 2002, так и в 2003 году.

### **Расходы на охрану и воспроизводство лесных ресурсов**

Для выполнения задач в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов на площади 1114 млн. га лесного фонда, возложенных на МПР России, в его составе функционируют 88 управлений природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России в субъектах Российской Федерации и 1780 подведомственных им лесхозов, 13 государственных лесоустроительных предприятий, ФГУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», в состав которой входят 24 авиабазы в субъектах Российской Федерации, ФГУ «Российский центр защиты леса» («Рослесозащита»), Центральная лесосеменная станция «Центрлессем», ФГУП «Рослесинфорг», Российский музей леса, Российский государственный проектно-изыскательский институт по проектированию лесохозяйственных предприятий и природоохранных объектов «Росгипролес», Всероссийский научно-исследовательский институт лесного хозяйства, Дальневосточный научно-исследовательский институт лесного хозяйства, другие научные и проектные организации. Общая среднесписочная численность работников лесного хозяйства составляет 187 тыс. человек. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года № 314, постановлений Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 170 «Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства» и от 16 июня 2004 года № 283 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства» в системе МПР России создано Федеральное агентство лесного хозяйства.

Ежегодный объем финансирования расходов на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, составляет около 16 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - 6 млрд. рублей. Реальная потребность расходов федерального бюджета на выполнение комплекса лесохозяйственных и лесоохранных мероприятий - 21 млрд. рублей, однако при формировании федерального бюджета она удовлетворяется лишь на 30 %. Согласно расчетам МПР России, а также экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, необеспечение проведения лесохозяйственных и лесоохранных мероприятий в необходимых объемах влечет ежегодно потери денежных ресурсов в объеме более 40 млрд. рублей, а именно:

- в случае невыполнения комплекса мероприятий по защитному лесоразведению, на финансирование которых необходимо 119 млн. рублей, площади земель, подверженных эрозии, увеличатся на 2 млн. га в год, потери бюджета при этом составят 22 млрд. рублей;

- недофинансирование затрат на проведение лесоустройства приведет к недоиспользованию лесных ресурсов в объеме 40 млн. куб. м. Потери федерального бюджета составят 1,2 млрд. рублей;

- при невыполнении режимов авиационной охраны лесов, требующих затрат в объеме 1,5 млрд. рублей, количество своевременно обнаруженных пожаров снижается на 40 %, доля крупных лесных пожаров увеличится до 5 %, в результате чего потери древесины составят 32 млн. куб. метров на сумму 3,2 млрд. рублей;

- в случае недофинансирования мероприятий по борьбе с болезнями и вредителями леса в объеме 245 млн. рублей потери бюджета составят 2 млрд. рублей;

- при отсутствии необходимых средств на профилактику и тушение лесных пожаров сумма нанесенных ими убытков ежегодно в 3-5 раз превышает затраты на проведение указанных мероприятий.

Ущерб, нанесенный лесными пожарами и лесонарушениями, в 2003 году составил 32 млрд. рублей.

Установленный Минфином России и МПР России порядок финансирования расходов на тушение лесных пожаров не обеспечивает принятие оперативных мер по их локализации и тушению, что приводит к увеличению потерь лесных ресурсов и размеров наносимого ущерба. За последние 2 года количество лесных пожаров возросло почти в 2 раза, а причиненный ими ущерб - в 5 раз.

За последние годы МПР России неэффективно осуществляло государственный контроль за использованием средств, выделенных из федерального бюджета на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, допуская нарушения требований бюджетного законодательства. В МПР России закрепились негативная практика направления подведомственным организациям средств федерального бюджета на финансирование мероприятий, не относящихся к их уставной деятельности. Так, в 2002 году средства федерального бюджета в объеме 4,6 млн. рублей, предназначенные на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, использованы не по целевому назначению. Средства в объеме 31,3 млн. рублей направлены на оплату разработки методик, концепций и автоматизированных систем государственного управления и других расходов, не связанных с осуществлением мероприятий по охране и воспроизводству лесов. Одновременно с этим постоянно имеет место переходящая из года в год кредиторская задолженность по оплате труда с начислениями и оплате услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов.

Таким образом, несовершенный механизм финансирования затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, действующий в настоящее время, нарушение распорядителями средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации норм федерального законодательства, следствием которых является отсутствие средств на выполнение необходимых мероприятий, приводит к прямым потерям государства, которые исчисляются десятками миллиардов рублей.

### **Характеристика состояния лесопромышленного комплекса Российской Федерации**

Лесопромышленный комплекс Российской Федерации (далее - ЛПК) является одним из важнейших направлений деятельности национальной экономики, которая обеспечивает своей продукцией практически все отрасли промышленности Российской Фе-

дерации: машиностроение, горнодобывающую промышленность, строительство, сельское хозяйство, торговлю, а также потребности населения страны. В 45 субъектах Российской Федерации продукция комплекса составляет от 10 до 50 % от общего объема промышленного производства.

Структура ЛПК представлена следующим образом: лесозаготовительная промышленность - 17 % от общего объема выпуска валовой продукции, лесобрабатывающая - 38 %, целлюлозно-бумажная - 44 %, лесохимическая - менее 1 процента.

Производством лесопромышленной продукции занимается свыше 20 тыс. предприятий. Среднегодовая численность работников комплекса в 2000-2003 годах составляла более 1 млн. человек и имела тенденцию к сокращению около 10 % в год. Средняя заработная плата работающих - до 4 тыс. рублей в месяц.

За годы реформ основное количество предприятий ЛПК, специализирующихся на производстве целлюлозно-бумажной продукции, перешло в частную собственность, их удельный вес по состоянию на 1 января 2003 года составил 97 %. Предприятия, в уставном капитале которых имеются государственные пакеты акций, составляют всего 5 %. Дивиденды, приходящиеся на государственный пакет акций, ничтожно малы.

Иностранный капитал, как правило, участвовал в приватизации наиболее перспективных, ориентированных на экспорт предприятий, выпускающих продукцию глубокой переработки древесины.

На самых крупных и перспективных предприятиях ЛПК, где доли акций, владельцами которых выступают иностранные фирмы, составляют от 40 до 90 %, деятельность представителей государства по своему правовому положению и функциям, возложенным на них, является неэффективной. Представители государства не несут никакой правовой ответственности за результаты деятельности акционерного общества. Избираемые в состав советов директоров для соблюдения государственных интересов представители государства исполняли свои обязанности формально и не участвовали в решении поставленных перед ними задач. В уставы акционерных обществ были внесены положения (в порядке приведения в соответствие с Законом «Об акционерных обществах»), которыми фактически переданы все права по принятию ключевых решений собранию акционеров и совету директоров.

В 2000 году по ЛПК получена прибыль в сумме 17221 млн. рублей, в том числе по целлюлозно-бумажной подотрасли - 14489 млн. рублей, деревообрабатывающей - 2660 млн. рублей, лесохимической - 72 млн. рублей. В то же время по лесозаготовительной подотрасли получен убыток, который составил 327 млн. рублей. В 2002 году в целом по отрасли ситуация ухудшилась. Полученная по ряду предприятий прибыль снизилась на 35,7 % и составила 10866 млн. рублей, в том числе по целлюлозно-бумажной подотрасли - на 35 % (9407 млн. рублей), деревообрабатывающей - на 14 % (2282 млн. рублей), а убыток по лесозаготовительной подотрасли возрос в 2,3 раза и достиг 752 млн. рублей, а по лесохимической подотрасли убыток составил 71 млн. рублей против прибыли в 2001 году в размере 3 млн. рублей. В 2003 году прибыль снизилась на 30 % и составила 6094 млн. рублей, в том числе по целлюлозно-бумажной подотрасли - на 34 % (4365 млн. рублей), деревообрабатывающей - на 20 % (1455 млн. рублей), а по лесозаготовительной - на 43 % (227 млн. рублей). В 2002 году по ряду предприятий получены убытки в объеме 6949 млн. рублей, в 2003 году - 5558 млн. рублей. По лесозаготовительной отрасли убытки превысили прибыль на 1183 млн. рублей, по деревообрабатывающей отрасли - на 2868 млн. рублей.

В 2002 году в ЛПК функционировало 1447 убыточных предприятий (59 % от общего количества), в 2003 году - 1168 (53 %), из них 512 лесозаготовительных (57 % от об-

щего количества), 565 деревообрабатывающих (52 %), 83 целлюлозно-бумажных (42 %), 8 - лесохимических предприятий.

Резкий спад инвестиций в основной капитал ЛПК обусловил физическое старение основных производственных фондов и, прежде всего, их наиболее активной части - машин и оборудования.

На предприятиях эксплуатируется значительное количество полностью амортизированного 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 46 %, в том числе по лесозаготовительной отрасли - 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, неурегулированность отношений, отсутствие национальной политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов привели к малоэффективной деятельности лесопромышленного комплекса России.

### **Итоги приватизации предприятий лесопромышленного комплекса**

Приватизация предприятий лесопромышленного комплекса не стала стабилизирующим фактором их производственной деятельности и имела следующие негативные последствия:

- ускоренная приватизация и формальная смена форм собственности привела на большинстве предприятий к резкому снижению объемов и эффективности производства;
- сложилась весьма размытая структура собственников в лице трудовых коллективов, не обладающих реальными ресурсами и не способных изыскать средства для технического перевооружения и модернизации производства и, собственно, для существования предприятий;
- в результате чековой приватизации не были решены задачи социальной защиты населения, с одной стороны, и возникло значительное число искусственных, фиктивных субъектов собственности, с другой стороны;
- содержание планов приватизации большинства предприятий не соответствовало ситуации в стране, носило характер пожеланий и не отражало реальную действительность, в результате такие предприятия не смогли эффективно реализовать свои акции с целью привлечения инвестиций в развитие производства;
- уставный капитал приватизируемых предприятий был определен в ценах на 1 июля 1992 года (фактически - в ценах 1991 года), и до 1995 года величина этого капитала не пересматривалась, в результате чего произошло катастрофическое обесценивание уставных капиталов, что привело к массовой скупке акций;
- продажа акций приватизируемых предприятий ЛПК по бросовым ценам привлекла на этот рынок массу неквалифицированных, а зачастую недобросовестных участников;
- доходы от приватизации лесопромышленных предприятий не превысили 2 % от их реальной стоимости;
- отсутствие нормативных правовых актов позволило обладателям контрольных пакетов акций наиболее благополучных и привлекательных предприятий, особенно в целлюлозно-бумажной промышленности, не выполнять без особых последствий принятые на себя инвестиционные обязательства;

- разрыв в процессе приватизации хозяйственных, технологических и кооперативных связей между предприятиями разрушил организационную структуру, способствующую эффективному осуществлению деятельности в рыночных условиях;
- потеря управляемости деревоперерабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью привела к тому, что предприятия, производящие стратегически важные, экспортные и социально значимые товары, оказались вне среды государственного регулирования;
- институт представителей государства на предприятиях, в уставных капиталах которых остались государственные пакеты акций, оказался малоэффективным, в результате государство доходов от использования указанных объектов собственности не получает.

### **Международное сотрудничество в области лесного хозяйства, охраны, защиты и воспроизводства лесов и лесопользования**

Вопросы лесного хозяйства, охраны, защиты и воспроизводства лесов, управления лесами и организации рационального использования лесных ресурсов занимают важное место в международном сотрудничестве МПР России, в том числе по линии Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР, или Всемирный банк).

Начиная с 1997 года, обширный опыт взаимодействия с МБРР по вопросам сохранения ценных лесных экосистем и их растительного и животного мира был воплощен в реализации Проекта сохранения биоразнообразия России, финансировавшегося за счет средств безвозмездного гранта Глобального экологического фонда (ГЭФ), предоставленного в размере 18,1 млн. долл. США по линии МБРР, и софинансирования Правительства Российской Федерации в размере 8,1 млн. долл. США. Силами МПР России была обеспечена реализация проекта практически по всей территории страны, включая целевые меры по укреплению 82 из 100 государственных заповедников и 19 из 35 национальных парков, а также разработку и реализацию комплексных региональных программ по сохранению биоразнообразия в бассейне озера Байкал и нескольких регионах Поволжья. Проект завершен в сентябре 2003 года. МПР России положительно оценило результаты проекта и поддержало скорейшую разработку нового проекта с привлечением гранта ГЭФ (по линии МБРР) по развитию экологических сетей особо охраняемых природных территорий федерального и регионального подчинения в приоритетных экорегионах России.

Пилотный проект по устойчивому лесопользованию утвержден МБРР и Правительством Российской Федерации для реализации в течение 5 лет (2000-2005 годы) за счет средств займа МБРР (60 млн. долл. США) и федерального бюджета (14 млн. долл. США). Возврат заемных средств в объеме 38 млн. долл. США предусмотрен из федерального бюджета, 22 млн. долл. США - из средств субъектов Российской Федерации, задействованных в проекте. Проект предусматривает разработку и апробацию новой нормативно-правовой и финансово-экономической базы лесного хозяйства и регулирования лесопользования, внедрение современных информационных технологий учета и экономической оценки лесных ресурсов (в т. ч. методов учета законности заготовленной древесины), добровольной лесной сертификации и страхования лесов от пожаров, апробацию современных систем мобильного маневрирования средствами охраны лесов от пожаров и вредителей, интенсивных технологий лесовосстановления, а также программу целевой переподготовки кадров высшего и среднего звена лесопользования и распространения опыта на все регионы страны. Основная цель проекта - обеспечить разработку передовых методов управления лесным хозяйством и лесопользованием в рыночных условиях и их практическую апробацию на территории нескольких лесных регионов России, представляющих разные природные и экономиче-

ские условия. Основными исполнителями проекта являются органы управления лесного хозяйства системы МПР России, органы исполнительной власти регионов и предприятия лесопромышленного комплекса. Ответственность за реализацию проекта была возложена на Минпромнауки России и МПР России, представители которых являются сопредседателями межведомственного Наблюдательного комитета по реализации проекта. Фактическая реализация проекта началась только во II полугодии 2003 года.

В соответствии с Соглашением о займе между МБРР и Российской Федерацией объем средств, направляемых через Минфин России для финансирования проектных мероприятий по линии МПР России, должен составить 33,15 млн. долл. США, или 55 % общего размера займа. В настоящее время в проекте участвуют Красноярский и Хабаровский края, Архангельская и Ленинградская области, однако указанные регионы отказываются от участия в реализации проекта в связи с отсутствием возможностей возврата заемных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации.

### **Внешняя торговля лесными ресурсами и продукцией переработки древесины**

Участие России в экспорте лесопромышленной продукции в настоящее время не соответствует потенциалу страны. Доля необработанной древесины в структуре российского экспорта составляет около 40 %. За период с 2000 по 2003 год объем экспорта круглого леса из России увеличился в 1,6 раза. Объем импорта продукции из древесины вырос в 1,2 раза.

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

Страны ЕЭС уже вводят достаточно высокие импортные пошлины. Так, на лесоматериалы круглые средняя сложившаяся мировая цена составляет 77 долл. США, в России - 47, в США - 135, в Финляндии - 107 долл. США за 1 куб. м, по пиломатериалу хвойному - 176, 118, 257 и 191 долл. США, соответственно. По целлюлозе сульфатной небеленой и бумаге газетной цены российских экспортеров на 34 % ниже, чем в Финляндии. Федеральные структуры управления практически не участвуют в процессе формирования экспорта лесопродукции (отменены лицензии и квоты). Это приводит к негативным явлениям - занижаются цены продаж, отсутствует контроль за учетом и качеством экспортируемой продукции, валютная выручка поступает несвоевременно.

На лесном рынке сохраняется разрыв в ценах на обработанные и лесобумажные товары российского производства и товары развитых стран-экспортеров не в пользу отечественных товаров. Разрыв обусловлен рядом причин, важнейшими из которых являются недостаточно высокое качество, малая практика продаж у российских экспортеров по долгосрочным контрактам, несогласованность действий российских поставщиков на региональных рынках, отсутствие координации при формировании контрактных цен.

Средняя цена за 1 куб. м лесоматериала необработанного в 2001 году по ЛПК составила 43,9 долл. США, а цена аналогичной продукции, реализованной в Финляндию, - 29 долл. США, Корею - 40 долл. США, Китай - 53,3 долл. США, в Японию - 66,6 долл. США.

Средняя стоимость экспортируемых товаров в 5 раз ниже средней стоимости целлюлозно-бумажной продукции, импортируемой в Россию, а при торговле с Финляндией - в 11 раз. Это связано с высокой долей в структуре экспорта древесного сырья - около 36 процентов.

Мировые цены на лесоматериалы круглые за период с 1997 по 2001 год увеличились на 6 долл. США за 1 куб. м, экспортные цены на российские круглые лесоматериалы снизились на 13 долл. США. Резкое снижение цен на экспортируемую из России древесную продукцию произошло из-за отсутствия координации экспорта и свободного доступа на мировой рынок экспортеров без опыта торговли.

Из-за бесконтрольного экспорта древесины целлюлозно-бумажные комбинаты России ощущают серьезное напряжение в обеспечении сырьем.

### **Выводы**

**1.** Нормативная правовая база является основанием и создает предпосылки к эффективному управлению процессами формирования доходов от использования лесного фонда и обеспечению охраны и воспроизводства лесов.

Вместе с тем практика правоприменения, а также нарушения бюджетного и природоохранного законодательства Российской Федерации приводит к прямым потерям бюджетных средств, их неэффективному и нецелевому использованию.

**2.** В настоящее время всего 30 % площади государственного лесного фонда России оцениваются как доступные для коммерчески выгодной эксплуатации. Утвержденная расчетная лесосека в Российской Федерации - более 600 млн. куб. м, а заготавливается не более 125 млн. в год, то есть менее 25 процентов.

**3.** Основным видом приобретения права лесопользования является аренда участков лесного фонда, которая действует на площади 90 млн. га, на которых заготавливается лишь 70 % от установленного ежегодного размера отпуска древесины.

В целом по лесному фонду России эффективность организации арендных отношений остается низкой. Органы исполнительной власти принимают ставки арендной платы на уровне, близком или равном минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню. В общем списке арендаторов только 5 % можно отнести к крупным.

**4.** Продажа древесины на корню на лесных аукционах является наиболее эффективной формой получения лесных платежей, поскольку стоимость 1 куб. м древесины в 2-3 раза превышает стоимость той же древесины, проданной по установленным ставкам при других формах реализации. Кроме того, обеспечивается оперативное поступление финансовых ресурсов в бюджетную систему. Несмотря на явные успехи, достигнутые в ряде регионов в организации и проведении лесных аукционов, объем продажи посредством проведения лесных аукционов не превышает 20 процентов.

**5.** Нормативная правовая база не в полной мере обеспечивает регулирование платежей за пользование лесным фондом, отчего ограничиваются возможности реального роста объемов поступления финансовых ресурсов в федеральный бюджет. Отсутствует эффективная система установления ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, учета и контроля за поступлением платежей. В результате при отпуске лесопользователям порядка 150 млн. куб. м леса поступление лесных податей и арендной платы в федеральный бюджет составляет менее 1 млрд. рублей, в бюджеты других уровней - 4 млрд. рублей.

**6.** Ставки лесных податей устанавливаются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации 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 Финляндии - 58 %, в Латвии - 62 процента.

Упущенная выгода от использования заниженных по сравнению с аукционной ценой ставок лесных податей составила, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, более 5 млрд. рублей.

7. МПР России и подведомственными ему структурами не обеспечена достоверность фактического отпуска леса при передаче его коммерческим структурам на 46 % территории лесного фонда, что приводит к потерям неучтенного лесного ресурса, являющегося объектом федеральной собственности, и, соответственно, снижению суммы поступления лесного дохода в бюджетную систему Российской Федерации.

8. Ежегодно в доход государства поступают платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме от 14 до 17 млрд. рублей, налоговые поступления от лесопромышленного комплекса - 19 млрд. рублей, из них в федеральный бюджет - около 4 млрд. рублей.

Объем финансирования расходов на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, - 16 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - около 7 млрд. рублей.

Ущерб, наносимый ежегодно лесными пожарами и лесонарушениями, превышает 30 млрд. рублей.

9. За годы реформ 97 % ЛПК, специализирующихся в производстве целлюлозно-бумажной продукции, перешли в частную собственность. Предприятия, в уставном капитале которых имеются государственные пакеты акций, составляют всего 5 %. Дивиденды, приходящиеся на государственный пакет акций, ничтожно малы.

В приватизации наиболее перспективных, ориентированных на экспорт предприятий, выпускающих продукцию глубокой переработки древесины, участвовал, как правило, иностранный капитал.

На самых крупных и перспективных предприятиях ЛПК, где доли акций, владельцами которых выступают иностранные фирмы, составляют от 40 до 90 %, деятельность представителей государства по своему правовому положению и функциям, возложенным на них, является неэффективной. Представители государства не несут никакой правовой ответственности за результаты деятельности акционерного общества.

10. В 2002 году в ЛПК функционировало 1447 убыточных предприятий (59 % от общего количества), в 2003 году - 1168 (53 %), из них 512 лесозаготовительных (57 % от общего количества), 565 деревообрабатывающих (52 %), 83 целлюлозно-бумажных (42 %), 8 лесохимических. Резкий спад инвестиций в основной капитал ЛПК обусловил физическое старение основных производственных фондов и, прежде всего, их наиболее активной части - машин и оборудования, средний возраст которых достигает 25 лет.

Износ основных производственных фондов по ЛПК составляет 46 %, в том числе по лесозаготовительной промышленности - 55 %, деревообрабатывающей - 42 % и целлюлозно-бумажной - 45 процентов.

11. Участие России в экспорте продукции ЛПК в настоящее время не соответствует потенциалу страны. Доля необработанной древесины в структуре российского экспорта составляет около 40 %. За период с 2000 по 2003 год объем экспорта круглого леса из России увеличился в 1,6 раза. Объем импорта продукции из древесины вырос в 1,25 раза.

Либерализация внешнеэкономической деятельности позволила многочисленным посредникам торговли лесоматериалами скупать у предприятий с тяжелым финансовым положением лесопромышленную продукцию по низким ценам и поставлять ее на экспорт по ценам ниже сложившихся на внешнем рынке. В результате теряется валютная выручка, снижаются объем поступления налоговых платежей. Из-за бесконтрольного экспорта древесины целлюлозно-бумажные комбинаты России ощущают серьезное напряжение в обеспечении сырьем.

12. Отсутствие координации экспорта и свободный доступ экспортеров без опыта торговли на мировой рынок привели к резкому снижению цен на экспортируемую из

России продукцию из древесины. Средняя стоимость экспортируемых товаров в 5 раз ниже средней стоимости целлюлозно-бумажной продукции, импортируемой в Россию, а при торговле с Финляндией - в 11 раз. Мировые цены на лесоматериалы круглые за период с 1997 по 2003 год увеличились на 6 долл. США за 1 куб. м, экспортные цены на российские круглые лесоматериалы снизились на 13 долл. США за 1 куб. м.

**13.** Технологическая и экономическая разобщенность комплекса лесохозяйственных, заготовительных и перерабатывающих предприятий, крайняя изношенность основных производственных фондов, отсутствие необходимых инвестиций, неурегулированность отношений, отсутствие национальной политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов привели к малоэффективной деятельности лесопромышленного комплекса России.

### **Предложения**

**1.** Сохранить и развить принцип федеральной государственной собственности на леса и лесные земли как сложнейшей экологической системы страны, а также традиционные представления о правах и обязанностях собственника.

**2.** Определить приоритет экологической функции лесов над сырьевой на всей территории России.

**3.** В основу эффективного лесопользования должен быть положен, в первую очередь, отечественный опыт управления лесами, накопленный не только в Российской Федерации, но и в Российской империи, в качестве хорошо проверенного примера ведения высокопродуктивного лесного хозяйства в лесах, находящихся в государственной собственности.

**4.** Разработать правовой и экономический механизмы, обеспечивающие возможность регулирования интересов всех субъектов лесных отношений и защиту экономических интересов лесного хозяйства, включая внесение изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации, принятие других нормативных актов.

Лесному хозяйству должны быть возвращены его товарная сущность, в том числе при формировании стабильного и возможно более высокого лесного дохода, а также права:

- самому реализовывать основной товар (выращенные и отведенные в рубку древесостой) на рынке, через конкурсные торги;

- поручать лесоустроительным организациям устанавливать до начала торгов дифференцированные стартовые цены на лес на каждом отведенном в рубку участке с учетом конкретных ценообразующих обстоятельств, вызывающих широкое варьирование уровня цен;

- ежегодно представлять Правительству Российской Федерации на утверждение проект отраслевого бюджета с балансом доходов и расходов;

- планировать и осуществлять за счет своих доходов и различных дотаций меры по охране, повышению продуктивности, коммерческой ценности и жизнестойкости лесов, а также действия, способствующие более полному освоению расчетной лесосеки.

**5.** Обеспечивать постепенное повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, до уровня не менее 30 % от рыночных цен на круглые лесоматериалы (на уровне ставок, действующих в европейских странах), а также с учетом аукционных цен за 1 обезличенный куб. м древесины, отпускаемой на корню.

По расчетам, если цена леса на корню будет поднята в среднем до 8-10 долл. США за 1 куб. м, валовой лесной доход страны превысит 1 млрд. долл. США в год. Это вынудит лесопромышленников вкладывать деньги не в развитие лесосечных работ, а в предприятия по переработке древесины, что будет иметь позитивные последствия не только в экономике, но и социальной сфере.

6. Восстановить и усилить позиции отечественных товаропроизводителей на внешнем рынке, а именно:

- корректировку таможенных пошлин на лесопroduкцию с целью увеличения инвестиционных ресурсов в ЛПК России;

- увеличение ставок экспортных пошлин на лесоматериалы хвойных пород, что сократит поставки круглых лесоматериалов за рубеж по заниженным ценам, создаст условия для гарантированного снабжения сырьем существующих перерабатывающих и вновь вводимых мощностей по глубокой переработке древесины на территории России;

- постепенное снижение вывозных пошлин на продукцию глубокой переработки древесины и постепенное их увеличение на круглые лесоматериалы;

- введение государственной монополии на экспорт необработанной древесины;

- создание терминалов и организация бирж по продаже древесины твердолиственных и других ценных пород на экспорт;

- введение единого документа системы контроля и учета за оборотом продукции из древесины.

7. Направить аналитическую записку в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, МПР России, Минэкономразвития России, Рослесхоз, а также законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. М. ИГНАТОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Н. И. ЛОКТИОНОВ**