

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-63-25;692-50-13 Факс 8(495)692-48-15 E-mail: cagrar@duma.gov.ru

07 09 2018 г.

№ ВК 3.10-14/433

Председателю Комитета  
Государственной Думы по  
природным ресурсам, собственности  
и земельным отношениям

**Н.П. НИКОЛАЕВУ**

**Уважаемый Николай Петрович!**

В соответствии с Вашими письмами от 8 августа 2018 года № 3.12-11/1359 и от 29 августа 2018 г. № 3.12-11/1371 направляю предложения Комитета по аграрным вопросам к проекту рекомендаций парламентских слушаний на тему «Проблемы и перспективы законодательного регулирования многоцелевого использования лесных ресурсов». Просьба учесть указанные предложения при подготовке итоговой редакции рекомендаций.

Одновременно сообщаю, что по поручению Руководителя фракции Политической партии КПРФ в Государственной Думе Г.А.Зюганова приму личное участие в работе парламентских слушаний и выступлю с докладом. Прошу обеспечить возможность демонстрации презентационных материалов.

Приложение на 10 л.

Председатель Комитета



В.И. Кашин

Исп. Савельева А.С.  
8 (495) 692-24-06



Государственная Дума ФС РФ  
Дата 07.09.2018  
№ ВК 3.10-14/433; 3.12

**Предложения**  
**Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам к проекту**  
**итоговых рекомендаций парламентских слушаний на тему:**  
**«Проблемы и перспективы законодательного регулирования**  
**многоцелевого использования лесных ресурсов» (14 сентября 2018 г.)**

*К констатирующей части:*

Усиливающееся антропогенное воздействие на леса, загрязнение окружающей природной среды, глобальные изменения климата и химического состава атмосферы ведут к значительному сокращению и ухудшению состояния лесной растительности. В настоящее время площадь лесов на Земле составляет менее трети поверхности суши, достигнув минимального предела, при котором все еще возможно устойчивое функционирование биосферы, для чего необходимо кардинальное изменение отношения к ценности лесного фонда и понятию эффективного развития лесного комплекса. До недавнего времени леса оценивались в общественном сознании лишь как источник получения древесины и других биологических ресурсов.

В последние годы леса планеты стали рассматриваться как один из глобальных факторов обеспечения устойчивого развития человечества и экологической безопасности его жизнедеятельности. Многообразная роль лесов признается в декларациях правительств и объединений лесопромышленников различных стран, поддерживается общественным мнением, но все же в основе лесной политики многих стран продолжают доминировать интересы и выгоды, связанные с эксплуатацией лесных ресурсов, в основном в виде древесины, а не интересы сохранения окружающей природной среды и защиты биологического разнообразия и использования лесов во всем их многогранном потенциале.

Переход на многоцелевое использование лесов и ведение лесного хозяйства является общей тенденцией мировой лесной политики. Эта тенденция обусловлена возрастающей не только экономической, но и экологической ролью лесов в общепланетарном масштабе, как для преодоления углубляющегося экологического кризиса, так и для природообустройства с целью жизнеобеспечения растущей численности населения, все более испытывающего недостаток природных ресурсов.

Под устойчивым управлением лесами России понимается целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем. Эти взаимоотношения могут сопровождаться периодическим изъятием лесной продукции с помощью различных технологий. Использование рыночных и нерыночных полезностей

леса не должно вести к деградации или исчезновению не только лесов, но и отдельных видов объектов растительного и животного мира.

Неизменная основа устойчивого управления лесами - поддержание в приемлемом для лесных экосистем и посылном для общества состоянии как биологического разнообразия, так и продуктивности лесов. Устойчивое управление предполагает бесконечно долгое сохранение лесов как части ландшафтов России, в рамках которого осуществляется многоцелевое, непрерывное и неистощительное использование лесных ресурсов, функций и свойств лесов, как имеющих рыночную стоимость (древесина, недревесные и пищевые лесные ресурсы, рекреационный потенциал, лесные участки как недвижимость и др.), так и не имеющих таковой (например, воздействие на духовное здоровье народа или сохранение исторических традиций).

Действующие основные принципы управления лесами России изложены в Конституции Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации (далее также - Кодекс), Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее также - Основы лесной политики). В системе этих принципов, начиная с периода реформ Петра I, доминирует отработанная за три столетия формулировка принципа обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах, зафиксированная в настоящее время в Кодексе.

Основами лесной политики предусмотрено, что при решении задачи интенсификации использования и воспроизводства лесов должно обеспечиваться содействие многоцелевому использованию лесов, а также развитие экотуризма и народных промыслов, связанных с лесом.

Вопросы совершенствования лесного законодательства, а также законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и иного смежного законодательства в целях реализации указанных принципов и решения задач, поиск баланса между экономическими и экологическими аспектами использования лесов с учетом их социального значения приобретают сегодня особую актуальность.

Статьей 24 Кодекса установлено, что использование лесов осуществляется с предоставлением на основании различных видов прав или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Согласно статье 25 Кодекса леса могут использоваться для одной или нескольких целей, если иное не установлено федеральными законами. При этом непосредственно Кодексом предусмотрено 16 видов (целей) использования лесов на землях лесного фонда.

Не следует забывать, что леса также могут использоваться для выполнения изыскательских работ (статья 10<sup>1</sup> Федерального закона от 04

декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»). На землях других категорий леса также могут использоваться для иных целей в соответствии с целевым назначением земель, на которых они расположены.

Исходя из комплексного анализа и системного толкования норм действующего лесного законодательства представляется обоснованной классификация видов использования лесов по следующим критериям:

1) в зависимости от цели: для лесопользования (изъятия или эксплуатации лесных ресурсов) или для использования земель (ведения с/х или размещения каких-либо объектов);

2) в зависимости от необходимости формирования объекта недвижимого имущества: с предоставлением или без предоставления лесных участков;

3) в зависимости от наличия коммерческого интереса: для предпринимательских целей или для собственных нужд граждан (в т.ч. лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации).

При реализации принципа многоцелевого использования лесов правоприменительная практика сталкивается с проблемами совместимости различных видов их использования на конкретных территориях (в том числе на сформированных лесных участках), включая различия в процедурах предоставления прав пользования лесными ресурсами и лесными участками для определенных целей, а также проблемы установления платы за одновременное использование лесов и лесных участков несколькими лицами в нескольких целях и распределения между лесопользователями обязанностей по выполнению лесохозяйственных мероприятий.

Указанные правовые коллизии приходится разрешать индивидуально в каждом конкретном случае, и нередко - в судебном порядке. В частности, вопрос допустимости предоставления лесных участков разным лесопользователям для осуществления разных видов деятельности и правомерности государственной регистрации нескольких договоров аренды в отношении одного лесного участка был предметом рассмотрения Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. По итогам рассмотрения (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 2111/10) суд пришел к обоснованному выводу о возможности многоцелевого лесопользования посредством проведения лесных аукционов по использованию одних и тех же лесных участков для разных видов пользования и заключения арендаторами договоров с учетом установленных ограничений. Системное толкование норм гражданского и лесного законодательства показывает, что ограничение как по виду лесопользования, так и по числу лесопользователей возникает только в том случае, когда одновременное многоцелевое лесопользование одним земельным участком невозможно. Однако суд оставил открытым вопрос о том, что это за случаи.

В последнее время предпринимались попытки ввести в лесное законодательство ограничения по предоставлению лесных участков нескольким лицам. Так, в отклоненном в апреле 2018 года Государственной Думой проектом федерального закона № 743288-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» предлагалось дополнить статью 41 Кодекса положением о том, что предоставленные для осуществления рекреационной деятельности лесные участки не могут быть предоставлены иным лицам для иных целей без согласия лиц, использующих указанные лесные участки для осуществления рекреационной деятельности. Однако указанное предложение может быть подвергнуто критике с позиций необоснованности подобных ограничений при существующем потенциале использования соответствующих лесных участков для осуществления некоторых видов деятельности, не влияющих на их рекреационный потенциал, например, для ведения охотничьего хозяйства, религиозной, научно-исследовательской деятельности и др.

При этом представляется не подлежащим сомнению вывод, к которому пришел Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (постановление Президиума ВАС РФ от 11.02.2014 N 11059/13 по делу № А26-9592/2012), что «при передаче лесных участков в аренду имеет место совокупность публичного интереса, публичного субъекта и бюджетных средств.

Установленный Лесным кодексом порядок заключения договора аренды лесных участков свидетельствует об ограничении свободы сторон договора при заключении и определении его условий по сравнению с требованиями, обычно предъявляемыми к гражданско-правовым договорам (статьи 421, 425 Гражданского кодекса Российской Федерации), что указывает на специфику таких отношений, урегулированных в императивном порядке.

Поскольку целью заключения договоров аренды лесных участков является не только частный интерес арендаторов (извлечение прибыли), но и обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного лесопользования для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах, они должны не только заключаться, но и исполняться с соблюдением принципов открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, предотвращения и противодействия коррупции, ответственности за эффективное использование и охрану лесных участков.»

С учетом изложенного, полноценная реализация принципа многоцелевого использования лесов на все уровнях (в субъекте Российской Федерации, в лесничестве (лесопарке), на лесном участке) возможна только при осуществлении качественного лесного планирования с учетом многофакторного анализа и комплексной экономической оценки лесов. Представляется целесообразным рассмотреть возможность применения

механизмов земельного законодательства по установлению основных, условно разрешенных и вспомогательных видов использования земельных участков. Соответствующие предложения могут быть рассмотрены при подготовке к рассмотрению Государственной Думой проекта федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)».

В целях всестороннего обсуждения темы многоцелевого использования лесных ресурсов нельзя не остановиться отдельно на регулировании использования дикоросов и вспомогательных лесных ресурсов.

Заготовка и переработка недревесных и пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений является перспективной отраслью экономики, обладающей значительным потенциалом экономического роста, обусловленным неиспользуемыми запасами восполняемых биологических ресурсов. Ее развитие способно породить мультипликативный эффект, стимулируя рост производства в смежных отраслях – пищевой, перерабатывающей, фармацевтической промышленности и в агропромышленном комплексе, а также занять важную роль в решении социальных проблем, способствуя развитию самозанятости населения и обеспечивая создание дополнительных рабочих мест и доходов населения, в том числе на депрессивных территориях и в труднодоступных местностях.

В отдельных регионах, например на Дальнем Востоке России, заготовка пищевых и недревесных ресурсов, может являться более приоритетным путем развития для лесопользования на отдельных лесных участках. В долгосрочной перспективе использование недревесной и пищевой продукции лесов может быть более прибыльным, чем заготовка древесины, при этом данный тип пользования лесами помимо экономической целесообразности имеет ряд других положительных факторов. Так, по экспертным данным за период обильного плодоношения одного дерева кедра (200 лет) выросшая за этот срок древесина дает в 8 раз меньше дохода в бюджеты, в 777 раз меньше дохода населению, и в 20 раз меньше доходов арендатору, нежели доходы от ореха, заготовленного за все урожаи в этот период.

Леса Дальнего Востока России обладают самым высоким уровнем биоразнообразия, а использования пищевых и недревесных продуктов лесов позволяет сохранять эту важную экологическую функцию, давая возможность для экономического развития на участках с большим социальным и экологическим значением. Помимо этого, развитие недревесного лесопользования на таких участках благоприятнее влияет на сохранение и улучшение экосистемных услуг лесов, некоторые из которых могут быть использованы как дополнительный источник доходов, например, сокращения выбросов CO<sup>2</sup>.

Отрасль заготовки и переработки недревесных и пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений имеет существенный экспортный потенциал. Емкость зарубежного рынка продукции дикоросов достаточно велика, наблюдается тенденция постоянного роста объемов потребления.

На мировых рынках более востребована продукция природного происхождения (дикоросы) как биологически более чистый продукт. За последние годы в России сложились три ведущих центра по заготовке и переработке дикоросов: Северо-Западный, Центральный районы и Сибирь.

Таким образом, в настоящее время Россия имеет важные конкурентные преимущества, имея ресурсы для поставок на мировой рынок значительных объемов различных даров леса, а также меда. Поддержка и развитие этих направлений может стать важным компонентом всей системы продвижения российских органических продуктов на мировой рынок продовольствия

Оживить и активизировать развитие производства экологически чистой дикоросной продукции и продукции пчеловодства, существенно расширить экспортный потенциал экологически чистых продуктов российского производства поможет Федеральный закон от 03 августа 2018 года № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступит в силу с 1 января 2020 года), в сферу действия которого включена продукция, полученная в результате сбора и переработки дикорастущих растений, плодов, ягод и грибов.

В то же время существенным сдерживающим фактором развития отрасли переработки пищевых лесных ресурсов в России являются сохраняющиеся недостатки правового регулирования соответствующей сферы, а именно:

1) необоснованная универсальность правовой регламентации для заготовки всех видов дикоросов (в то время как заготовка и сбор, например, кедрового ореха, ягод, древесных соков и лекарственного сырья характеризуются существенно различающейся спецификой);

2) ограниченный набор правовых инструментов использования лесов для указанных видов деятельности в предпринимательских целях (монополия долгосрочной (свыше 10 лет) аренды лесных участков, отсутствие механизмов краткосрочного пользования с учетом сезонности заготовки и зависимости от природно-климатических условий, влияющих на урожайность);

3) недостаточно определенное правовое содержание заготовки пищевых и недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд (отсутствие правового определения таких нужд, отсутствие положений нормирования, что приводит к существенным различиям в региональной правоприменительной практике, изначальная конфликтность существующей модели коммерческого использования (закрепление лесных участков) и общедоступного лесопользования при данных видах заготовки лесных ресурсов);

4) скрытые противоречия лесного и налогового законодательства (в лесном законодательстве - жесткая классификация заготовки пищевых и недревесных лесных ресурсов в зависимости от целей: предпринимательская (коммерческая) деятельность или собственные нужды, в налоговом законодательстве – положения, допускающие получение соответствующих доходов населением от реализации заготовленных для собственных нужд пищевых и недревесных лесных ресурсов).

Таким образом, проблемы правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов сложны и многообразны, в связи с чем нуждаются в решении путем внесения комплексных изменений в законодательство, обеспечивающих исчерпывающую ясность и полноту правового регулирования.

С учетом изложенного, не вызывает сомнений необходимость существенной корректировки положений действующего лесного и смежного законодательства в части изменения порядка использования лесов в целях заготовки недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбора лекарственных растений. Представляется целесообразным расширить перечень оснований использования лесов для заготовки пищевых и недревесных лесных ресурсов, предусмотрев наряду с арендой возможность краткосрочного пользования без предоставления лесных участков (например, по договору купли-продажи соответствующих ресурсов, либо на основании разрешений уполномоченных органов, либо по заявительному принципу, при этом в последнем случае механизм взимания платы за изъятие дикоросов может быть аналогичным механизму, применяемому для пользования видами водных биологических ресурсов, в отношении которых не устанавливается общий допустимый улов).

Также представляется целесообразным рассмотреть вопрос о введении возможности разграничения угодий, на которых может осуществляться заготовка дикоросов предпринимателями и гражданами для собственных нужд, по аналогии с общедоступными и закрепленными охотничьими угодьями.

В контексте темы «парламентских слушаний» отдельное внимание требуется уделить вопросам совместимости правовых режимов особо охраняемых природных территорий и задачей развития познавательного туризма.

Развитие познавательного туризма в соответствии со статьями 7 и 13 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» является одной из основных задач, возложенных на государственные природные заповедники и национальные парки.

Познавательный туризм является одним из специализированных видов экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. Эта сфера является высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на особо охраняемых природных территориях.



В национальных парках для организации регулируемого туризма и отдыха предназначены соответствующие функциональные зоны: особо охраняемая, рекреационная, зона охраны объектов культурного наследия. В заповедниках развитие познавательного туризма осуществляется на конкретных участках, определенных индивидуальными положениями о заповедниках, с учетом режима особой охраны, размеров, ландшафтной и природоохранной специфики территорий.

Среди первостепенных задач при развитии познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях - внедрение системы стратегического планирования, создание и модернизация современной инфраструктуры познавательного туризма, разработка и реализация маркетинговой стратегии, продвижение туристского продукта на внутреннем и международном туристских рынках.

Реализация указанных задач связана с необходимостью оптимизации нормативно-правовой и методической базы познавательного, экологического совершенствования системы планирования, контроля и мониторинга последствий эколого-экскурсионной деятельности и указанных видов туризма, в том числе на землях лесного фонда и особо охраняемых природных территориях. В частности, целесообразно внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части совершенствования регулирования арендных отношений в национальных парках и на биосферных полигонах заповедников, распространения на особо охраняемые территории ряда механизмов концессионных соглашений, внедрения элементов государственно-частного партнерства в сфере развития туризма и отдыха на указанных территориях.

Далее, в целях диверсификации сельской экономики на принципах ресурсосбережения следует повышенное внимание уделить реализации сельским населением принципа многоцелевого использования лесов, не связанного с заготовкой древесины. Это и заготовка и сбор пищевых и недревесных ресурсов леса, и северное оленеводство, и пчеловодство, и охотничье хозяйство, и использование рекреационного потенциала лесов.

Для отсталых и депрессивных регионов, сохранивших культурные и природные потенциалы, единственным направлением сельского развития зачастую является сельский туризм. Доля сельского туризма в России пока невелика и на сегодняшний день, по данным Ростуризма, составляет 1,5 – 2 %. Важно на государственном уровне сформулировать направления развития сельского туризма, ориентированные на нужды сельского населения, поддерживать комплексные проекты сельского туризма, оказывающие мультипликативный эффект для развития всей территории. Для создания правовых условий развития сельского туризма необходимо разработать и внести дополнения в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в целях специального регулирования сельского и аграрного туризма.

*К рекомендательной части:*

**1. Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:**

Ускорить разработку и принятие законопроектов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в лесное и иное смежное законодательство Российской Федерации в части:

а) установления правовых оснований классификации видов использования лесов по признаку совместимости различных видов использования на одной территории (лесном участке);

б) дальнейшего совершенствование институтов лесного планирования и арендных отношений;

в) совершенствования институтов лесоустройства, инвентаризации и оценки лесов, учета специфики определения границ лесных участков, осуществления их кадастрового учета, государственной регистрации прав на лесные участки;

г) дифференциации и детализации правового режима заготовки и сбора различных видов недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений;

д) детализации правового регулирования промысловых заготовки и сбора недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, осуществляемых в целях переработки указанных лесных ресурсов, производства и реализации соответствующей продукции, включая:

- предоставление возможности аренды лесных участков для указанных целей на срок от 1 года до 49 лет

- введение наряду с арендой лесных участков механизмов краткосрочного использования лесов в указанных целях без предоставления лесных участков;

- порядок приема от населения соответствующих лесных ресурсов, добытых гражданами при промысловой заготовке;

е) уточнения понятия заготовки недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд, а также дополнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части установления нормативов таких заготовки и сбора;

ж) регулирования отрасли пчеловодства;

з) выстраивания гармоничной системы государственно-частного партнерства при создании лесной и иных видов инфраструктуры;

и) распространения на особо охраняемые территории ряда механизмов концессионных соглашений;

**2. Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству лесного хозяйства, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:**

1. Разработать методику комплексной оценки лесных участков и оценки имущественных прав, возникающих при использовании лесов, а также рекомендации по ее применению при осуществлении лесного планирования и формирования лесных участков для их последующего предоставления в пользование.
2. Разработать и утвердить критерии совместимости различных видов использования лесов и соответствующую группировку видов лесопользования, в том числе с использованием механизмов разрешенного использования земельных участков.
3. Пересмотреть ставки платы за единицу объема лесного ресурса и площади лесного участка, ускорить переход на рыночное ценообразование в лесном секторе.
4. Разработать механизмы участия государства в создании производственной, транспортной, энергетической и социально-бытовой инфраструктуры в целях освоения новых лесных массивов и развития особо охраняемых природных территорий.
5. Обеспечить развитие отрасли по заготовке и переработке дикоросов в рамках мероприятий по импортозамещению в агропродовольственной сфере.
6. Разработать и утвердить Стратегию развития производства органической продукции;
7. Разработать комплекс мероприятий по продвижению органической продукции, прежде всего для малого и среднего бизнеса, а также меры государственной поддержки экспорта такой продукции;
8. Разработать методику зонирования и разграничения лесных угодий, на которых может осуществляться заготовка дикоросов предпринимателями, арендующими лесные участки для соответствующих целей, и гражданами для собственных нужд либо в целях их реализации;
9. Совершенствовать систему арендных и сервитутных отношений в национальных парках в целях привлечения дополнительных внебюджетных средств для развития инфраструктуры указанных ООПТ.
10. Провести анализ существующих и потенциальных конфликтов в практике управления ООПТ между природоохранными и социально-экономическими приоритетами, подготовить рекомендации по их решению.
11. Оказывать содействие в реализации программ поддержки эколого-ориентированного малого и среднего бизнеса на сельских территориях (реализация продукции народных промыслов и ремесел, развитие гостевого бизнеса, традиционное сельское хозяйство, экскурсионное и транспортное обслуживание туристов и др.).

