

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, СОБСТВЕННОСТИ И
ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

«14» сентября 2018 г.

Государственная Дума, Зал заседаний

РЕКОМЕНДАЦИИ

**парламентских слушаний на тему:
«Проблемы и перспективы законодательного урегулирования
многоцелевого использования лесных ресурсов»**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих организаций, научного сообщества обсуждение проблем и перспектив законодательного регулирования многоцелевого использования лесных ресурсов, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Целью парламентских слушаний является выработка приоритетных направлений совершенствования лесного законодательства Российской Федерации в целях сохранения лесов, повышения эффективности многоцелевого лесопользования, противодействия незаконному использованию лесов, повышения доходности лесного хозяйства, обеспечения открытости информации о лесах, создания условий для развития новых направлений использования пищевых и недревесных лесных ресурсов России (дикоросов). Также подлежат обсуждению вопросы совершенствования законодательства об охоте.

Дискуссия в регионах показала, что необходимо повышать информационную и финансовую прозрачность отрасли, развивать инструменты подтверждения законности происхождения сырья и продукции переработки древесины. Формирование справедливой цены на продукцию российской лесной промышленности станет залогом независимости отрасли от бюджетного финансирования и увеличения производства продукции с высокой добавленной стоимостью. Повышение доходности лесного хозяйства и преодоление сырьевой направленности экспорта продукции лесного комплекса возможно с помощью внедрения биржевых механизмов. К таким механизмам относятся биржевая торговля лесоматериалами и древесиной, в том числе на экспорт, торговля дикоросами, проведение торгов на право заключения договора аренды лесного участка, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений.

Общий запас древесины в России достигает почти 83 млрд. м³, что составляет 20 % запасов леса всей планеты. В этой связи необходимо отметить положительную динамику объема заготовки древесины на территории Российской Федерации. За 10 лет данный показатель вырос на 15%. В настоящее время по объемам заготавливаемой древесины Россия находится на пятом месте среди других стран.

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. Полноценная реализация принципа многоцелевого использования лесов на всех 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, а также совершенствования подходов к определению видов разрешенного использования земельных участков.

Ключевым вопросом в части лесного хозяйства является наличие достаточного объема лесных ресурсов при текущих инфраструктурных ограничениях.

Благодаря принятому 29.12.2017 г. Федеральному закону № 471-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка использования лесов с предоставлением и без предоставления лесных участков» в целях поддержки предприятий, осуществляющими глубокую переработку древесины, вводится конкурсная процедура торгов, а также устанавливается:

- проведение аукционов на право заключения договора аренды лесного участка, либо договора купли-продажи лесных насаждений в электронной форме на электронных площадках (что позволит минимизировать коррупционные риски и будет способствовать развитию конкуренции в области лесного хозяйства);
- введение заявительного принципа при организации проведения торгов (будет способствовать повышению доступности лесных ресурсов).

Также необходимо рассмотреть целесообразность введения запрета на предоставление лесных участков в субаренду, что позволит исключить существование в отрасли так называемых «рантье».

Повышению эффективности использования арендованных лесных участков будет способствовать развитие лесоперерабатывающих предприятий по комплексной переработке древесных ресурсов, включающих в себя несколько взаимосвязанных производств, обеспечивающих переработку всей заготавливаемой древесины, в том

числе отходов лесопереработки, и, как следствие, выпуск продукции высокой добавленной стоимости.

На лесопромышленных комплексах и деревоперерабатывающих комбинатах ежегодно образуется свыше 200 млн. куб. метров отходов древесины. В этой связи необходимо развитие комплексного применения древесных отходов в производстве и для целей отопления.

Необходимо развивать внутренний рынок, чтобы использовать отходы древесины эффективно. Представляется целесообразным разработать механизм, который позволял бы поддерживать проекты по переработке отходов на региональном и муниципальных уровнях.

Очень важным фактором является поддержка отечественного производителя местной властью. В противоположном случае, у представителей бизнеса, в том числе в сфере биоэнергетики, складывается впечатление, что государство не стремится к развитию этой сферы. При таких обстоятельствах неизбежно снижение заинтересованности и вовлеченности у представителей бизнеса.

Отмечается, что проблему переработки отходов лесной промышленности можно решить с помощью возведения целлюлозно-бумажных комбинатов. Планируется, что на территории Российской Федерации к 2030 году будут построены 4 целлюлозно-бумажных комбината, соответствующие современным требованиям экологии.

Видится необходимым поддержка и распространение имеющегося положительного опыта в комплексном рациональном освоении лесов и стимулирование добросовестных лесопользователей. Заслуживают внимания примеры создания лесопромышленных кластеров, объединяющих предприятия на принципах производственной кооперации между его участниками. Однако необходимо устранить правовые барьеры, препятствующие их развитию. Сейчас, например, в промышленные кластеры не могут входить лесозаготовительные предприятия, которые являются сырьевой базой для лесопереработки, и транспортные компании, хотя транспортная составляющая имеет значительный вес как в стоимости сырья (круглого леса), так и в стоимости готовой продукции.

Нельзя не отметить негативное влияние международных систем сертификации продукции лесного комплекса. При применении таких систем, в первую очередь, необходимо исходить из того, что системы сертификации служат для подтверждения качества продукции и отслеживания законности происхождения сырья. Отсутствие признания на международном уровне российских систем-аналогов в современных геополитических условиях может повлечь вмешательство зарубежных сообществ в дела предприятий российского лесного комплекса. Таким образом, учитывая сложившуюся к настоящему времени геополитическую обстановку в мире, затруднительно говорить о независимых международных системах сертификации продукции лесного комплекса.

Кадровое научное обеспечение лесного хозяйства сегодня требует существенного преобразования. Все чаще озвучивается мнение, что практически

полностью прекратила свое существование наука в отрасли. Состав кадрового потенциала лесного хозяйства зачастую не соответствует необходимому уровню. Важно модернизировать систему профессионального образования чтобы достичь баланса распределения кадров и обучения новым технологиям работающих сотрудников.

В среднем дефицит кадров с высшим и средним специальным образованием в лесной отрасли оценивается в 12 тысяч человек. По имеющимся данным, каждый год более 60 вузов и около 100 техникумов выпускают от 6 до 7 тысяч специалистов с высшим образованием и от 3 до 4 – со средним специальным. При этом трудоустраиваются по профессии только 75-80 % из них, а средний возраст работающих специалистов – 45 лет. В этой связи с целью привлечения молодых специалистов, необходимо повышать престиж «лесных» профессий.

Необходимо отметить общий по России низкий уровень материально-технического обеспечения предприятий лесного хозяйства, недостаточную укомплектованность современной пожарной техникой и оборудованием лесопожарных формирований, а также высокий износ имеющейся техники и оборудования.

Эффективная борьба с лесными пожарами и незаконными рубками невозможна без активного применения современных информационных технологий, наличия в открытом доступе всей полноты информации об использовании и состоянии лесов. Открытость информации о лесах позволит сделать следующий шаг к определению добросовестности лесопользователей, законодательному закреплению критериев добросовестности, а также к вовлечению общественности в процессы контроля. Увеличения доли добросовестных лесопользователей, их поощрение неразрывно связано с повышением роли и статуса профессиональных объединений лесопользователей.

Отмечается, что последние несколько лет возросла оперативность тушения лесных пожаров. Положительная динамика достигнута благодаря тому, что были внедрены новые технологии охраны лесов от пожаров в труднодоступных удаленных территориях. При этом необходимо отметить, что в настоящее время износ противопожарного инвентаря составляет 70%, что не способствует эффективному тушению лесных пожаров. Существует потребность в единой федеральной системе тушения лесных пожаров. Также с целью оптимизации тушения лесных пожаров необходимо развивать лесную инфраструктуру.

Отмечается, что положительный эффект будет иметь более широкое использование материалов космической съемки, позволяющих осуществлять оперативное выявление и, как следствие, ликвидацию мест незаконной заготовки древесины.

Анализ соотношения объемов выбытия лесов и производимого лесовосстановления за последние годы показывает необходимость развития качественного лесовосстановления и лесоразведения. На сегодняшний день лишь 20% лесовосстановления осуществляется без потери качества древостоя. На решение этой

проблемы направлен принятый 19.07.2018 г. Федеральный закон № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения», вступающий в силу 01.01.2019 г., направленный на обеспечение гарантированного восстановления лесов всеми лицами, осуществляющими вырубку лесов.

Реализация Федерального закона позволит осуществить качественный скачок в использовании современных технологий лесовосстановления, сформирует условия для создания питомников и семеноводческих центров, создаст предпосылки для развития рынка услуг в данной сфере. Необходимо уделить пристальное внимание формированию правоприменительной практики по данному Федеральному закону.

Важным элементом контроля за оборотом древесины является система «ЛесЕГАИС». Ее необходимо развивать и совершенствовать, распространяя не только на древесину, но и на лесопroduкцию первичной переработки. Это будет способствовать эффективной борьбе с оборотом незаконно заготовленной древесины.

Вместе с тем, как показывает практика, система «ЛесЕГАИС» недостаточно используется лесопользователями. Отмечается нежелание представителей бизнеса регистрироваться в системе. Такая ситуация вызвана недостаточной информированностью лесопользователей о работе системы, а также о взаимодействии с ней. Необходимо рассмотреть вопрос об ужесточении ответственности за нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней.

В этой связи представляется целесообразным развивать и улучшать систему. К таким улучшениям можно отнести внедрение сопроводительной документации в электронном виде, а также интеграцию с другими системами, что позволит оптимизировать использование «ЛесЕГАИС».

Отмечается, что в настоящее время отсутствует единая база данных по лесоустройству и четкий план лесоустроительных работ, что приводит к проблеме определения приоритетности работ, которые необходимо выполнить. С момента принятия Лесного кодекса полномочия по проведению лесоустройства не были переданы какому-либо органу, в этой связи отмечается целесообразность передачи полномочий в сфере лесоустройства на федеральный уровень. Кроме того, необходим мониторинг влияния изменений земельного и градостроительного законодательства на применение лесных отношений.

Остро стоят вопросы соблюдения принципа неотвратимости наказания, возмещения причиненного лесам вреда, разработки мер повышения выявляемости правонарушений, совершенствования методов сбора и фиксации доказательств.

Необходимо ужесточить ответственность, в том числе уголовную, за отдельные правонарушения в сфере лесных отношений. Также представляется целесообразным введение ответственности за неинформирование о месте складирования древесины, ответственность за незаконные рубки на арендуемом лесном участке.

Существующая система распределения полномочий в сфере лесных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами нуждается в совершенствовании.

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.

Сфера заготовки и переработки недревесных и пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений является перспективной отраслью экономики, обладающей значительным потенциалом экономического роста. Для достижения прогресса в развитии указанной отрасли необходимо совершенствование законодательства в свете существующих в настоящее время проблем. Так, по имеющимся данным, в лесах России произрастают сотни видов пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений, эксплуатационные запасы только самых распространенных из которых составляют 7,4 млн. т, а биологические запасы - 13,4 млн. т.

Введение заготовки и переработки недревесных и пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений в правовое поле и 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 созданию дополнительных рабочих мест, в том числе легального дополнительного заработка для жителей отдаленных местностей.

Сегодня организации потребительской кооперации, благодаря существующей системе сбора и переработки дикоросов создают линейки экологически чистой пищевой продукции, укрепляют сферу услуг на местах, формируют благоприятную социальную среду, дают работу значительной части сельского населения. Однако для реализации потенциала отрасли заготовки и переработки недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбора лекарственных растений требуется строительство новых и модернизация существующих приемо-заготовительных пунктов потребительской кооперации с применением современных технологий.

Необходимо продвижение российских брендов такой продукции на международном рынке, а курс на импортозамещение позволит насытить внутренний рынок. Необходимо создание льготных условий для развития таких предприятий, включение в число приоритетов господдержки продвижение российских брендов на мировой арене и внутреннем рынке.

Для решения существующих проблем обеспечения граждан древесиной для собственных нужд необходимо устранение административных барьеров, борьба с злоупотреблениями, в первую очередь, на местах.

На практике зачастую выделенные гражданам участки для заготовки древесины находятся в труднодоступных и удаленных от места их проживания местах. Для сельского населения, особенно пенсионеров, имеющих невысокий уровень доходов, транспортные расходы на доставку строительной и дровяной древесины до

населенных пунктов являются дополнительной, а подчас непосильной финансовой нагрузкой.

В настоящее время в связи с отсутствием возможности самостоятельно заготавливать древесину граждане вынуждены обращаться в организации, специализирующиеся на заготовке древесины, которые по полученным от граждан доверенностям на право подписания договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляют такую заготовку. В качестве платы за лесозаготовительные работы такие организации оставляют себе не менее 50% объема заготовленной и полагающейся гражданам по закону древесины. В этой связи необходимо ввести контроль за деятельностью таких организаций, а также создать условия, которые бы способствовали заготовке древесины гражданами без использования услуг посредников.

Развитие сферы деревянного домостроения будет способствовать развитию предприятий глубокой переработки древесины. С учетом поставленных Президентом Российской Федерации задач по развитию жилищного строительства, особенно индивидуального жилищного строительства, необходимо решить вопросы внесения соответствующих изменений в земельное законодательство. В этой связи необходимо отметить, что уже принят ряд мер, способствующих развитию деревянного домостроения. Так, например, утверждены льготы по кредитам на деревянные дома, а также утвержден порядок предоставления субсидий под кредиты на покупку деревянных домов заводского изготовления у производителей. Вместе с тем, остается потребность применения подобных механизмов поддержки и в дальнейшем.

В настоящее время численность охотников и работников охотхозяйств составляет 5 млн. человек, если же учитывать граждан, занимающихся любительским рыболовством, то общее число охотников и рыболовов составит 30 млн. человек. Практика применения Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» показала необходимость его совершенствования и соотнесения с реалиями ведения охотничьего хозяйства.

Требуется оптимизация механизма охотхозяйственного соглашения, совершенствование инструментов сохранения охотничьих ресурсов, наделение перекрестными полномочиями лиц, осуществляющих контроль в сфере охоты, рыболовства и лесного надзора. При этом необходимо соблюдать баланс интересов охотпользователей и государства.

Среди основных законодательных решений видится создание понятных для охотпользователей отраслевых «правил игры», повышение открытости и информатизации отрасли, развитие критериев добросовестности охотпользователей, ужесточение мер борьбы с браконьерством.

Развитие отрасли охотничьего хозяйства в части повышения доступности охоты для граждан придаст необходимый толчок развитию ряда сопутствующих отраслей (туризма, производства вездеходной техники, средств связи, навигации, необходимого туристического инвентаря), а также будет способствовать

экономическому развитию отдаленных малонаселенных местностей, обеспечению рабочими местами сельского населения.

Участники парламентских слушаний отметили необходимость повышения эффективности многоцелевого использования лесов, а также их сохранения и рекомендуют следующее:

I. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1. Внести в законодательство изменения, направленные на повышение эффективности освоения лесов в части:

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

- совершенствования норм по охране лесов от пожаров, включая возложение обязанности по их тушению на арендаторов лесных участков и расширение функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти по осуществлению соответствующих авиационных работ;

- стимулирования переработки древесных отходов на региональном и муниципальном уровнях;

- создания правовой базы регулирования отношений, связанных со сбором и заготовкой пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, недревесных лесных ресурсов населением с целью развития соответствующей сферы деятельности и повышения эффективности освоения лесов, создания дополнительных рабочих мест в сельской местности;

- интеграции системы «ЛесЕГАИС» с другими системами регистрации сделок, внедрения системы государственного контроля за транспортировкой древесины, в том числе электронного сопроводительного документа на транспортировку древесины, сведения о котором вносятся в систему «ЛесЕГАИС», ужесточения ответственности за нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней;

- совершенствования норм по проведению лесоустройства, включая наделение соответствующими полномочиями федерального органа исполнительной власти, а также ограничение использования материалов лесоустройства с большим сроком давности;

- установления единых требований к исчислению параметров использования лесов (расчетной лесосеки);

- введения запрета на предоставление лесных участков в субаренду;

- введения механизма реализации на торгах древесины, заготовленной государственными учреждениями;

- дальнейшего развития доступности и прозрачности информации о лесе, лесопользовании, мерах по сохранению лесов, обеспечения и развития механизмов общественного контроля в сфере лесопользования;

- выстраивания гармоничной системы государственно-частного партнерства при создании лесной и иных видов инфраструктуры.

2. Внести в законодательство Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов изменения, направленные на повышение эффективности использования охотничьих ресурсов, сохранение их биологического разнообразия в части:

- совершенствования механизма федерального государственного охотничьего надзора, в том числе путем интеграции со смежными направлениями (контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, лесная охрана);

- совершенствования механизма производственного охотничьего контроля, в том числе путем установления нормативов по соотношению количества производственных инспекторов и площади охотугодий, предоставленных в пользование;

- внедрения новых подходов осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов;

- установления лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов в соответствии с экологической емкостью охотугодий;

- введения механизма осуществления вольерной охоты;

- оптимизации механизма охотхозяйственного соглашения по результатам анализа правоприменения;

- развития критериев добросовестности охотпользователей;

- снятие излишних административных барьеров в отрасли охотничьего хозяйства.

3. Рассмотреть целесообразность введения механизма саморегулирования в лесном хозяйстве.

4. Разработать предложения по созданию общероссийской природоохранной организации, которая на комплексной основе будет заниматься вопросами сохранения окружающей среды и рационального природопользования.

5. Принять меры по созданию единой независимой отечественной системы сертификации продукции лесного комплекса, признанию ее на международном уровне.

6. Ускорить работу над проектом федерального закона № 140177-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и особо защитных участков лесов».

7. Ускорить работу над проектом федерального закона № 187186-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

8. Разработать и внести в Уголовный кодекс Российской Федерации изменения в части:

- ужесточения ответственности за незаконную охоту и незаконный оборот продукции охоты;

- совершенствования применения мер конфискации лесозаготовительной техники, используемой в незаконной заготовке древесины.

9. При формировании проекта федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 - 2021 годов предусмотреть выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на обновление материально-технической базы лесного хозяйства, на закупку техники и оборудования в целях обеспечения мероприятий по сохранению лесов, в том числе работ по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению.

II. Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

1. Принять меры, направленные на:

- повышение оперативности тушения лесных пожаров, в том числе путем развития авиационной охраны лесов, организации маневрирования силами и средствами пожаротушения;

- повышение эффективности и борьбу с злоупотреблениями в сфере обеспечения граждан древесиной для собственных нужд;

- повышение престижа лесной профессии с целью привлечения новых кадров в лесную отрасль;

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. Разработать технически и экономически обоснованные предложения по созданию единой государственной геоинформационной системы, обеспечивающей полное, достоверное и общедоступное информационное сопровождение управления лесной отраслью и лесопромышленным комплексом.

4. Разработать комплекс мер по созданию и развитию лесопромышленных кластеров, объединяющих предприятия лесопромышленного комплекса в цепочки производств от лесозаготовки до реализации продукции высоких стадий переработки конечному потребителю, а также предприятия, осуществляющие поставку сырья, утилизацию отходов производства, защиту и охрану лесов, лесовосстановление и создание инфраструктуры для таких кластеров.

5. Усовершенствовать критерии добросовестности лесопользователей на основании единых подходов оценки эффективности их деятельности по экологическим, экономическим и социальным аспектам.

6. Разработать меры по поддержке развития сети приемо-заготовительных пунктов потребительской кооперации, осуществляющих закупку недревесных и пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений у населения, дополнительным мерам по вовлечению пайщиков потребительских обществ в единую цепочку заготовки, переработки и сбыта дикоросов.

7. Пересмотреть ставки платы за единицу объема лесного ресурса и площади лесного участка, ускорить переход на рыночное ценообразование в лесном секторе.

8. Разработать предложения по введению дополнительных гарантий безопасности при исполнении служебных обязанностей работниками и специалистами лесного хозяйства.

9. Разработать меры по оказанию 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.).