

Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке

Постановление · № 17-СФ · от 30.01.2019 · Совет Федерации · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке

Заслушав информацию Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию и Федерального агентства лесного хозяйства о ситуации с незаконной заготовкой древесины, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

Леса России занимают четверть площади мирового лесного покрова и выполняют важнейшие экономические, средообразующие и защитные функции. При этом доля Российской Федерации в мировом производстве лесобумажной продукции составляет около 2 процентов.

Использование лесов с учетом их глобального экологического значения, повышение долгосрочной конкурентоспособности отечественной лесной промышленности и увеличение вклада лесного комплекса в социально-экономическое развитие России относятся к приоритетам государственной политики в области лесных отношений.

В настоящее время в мире возрастает активность в сфере противодействия незаконным рубкам лесных насаждений и незаконному обороту древесины, что приводит к существенному обострению конкуренции на внешних рынках сбыта лесобумажной продукции.

В международных правовых актах к незаконному лесопользованию отнесены рубки, произведенные с нарушением норм законодательства в области устойчивого управления лесами.

Объемы незаконных рубок лесных насаждений, выявляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не превышают 2 млн куб. метров древесины, что составляет менее 1 процента от объема законного лесопользования.

По оценкам международных организаций (IUFRO, UNEP), Международной организации уголовной полиции (Интерпол), общественных природоохранных объединений, объем незаконных рубок лесных насаждений в Российской Федерации составляет более 20 процентов от законного лесопользования. Расчеты федерального государственного бюджетного учреждения науки Центра экологии и продуктивности лесов Российской академии наук с применением метода исчисления баланса рубки лесных насаждений и потребления древесины показали превышение объема древесины, использованной для переработки, экспорта и внутреннего потребления, над объемом законного лесопользования на 16 процентов.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что, несмотря на принимаемые уполномоченными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации меры, состояние законности в сфере заготовки и реализации древесины остается неудовлетворительным.

В ходе рассмотрения проблем незаконного лесопользования в рамках Всероссийского лесного форума, "круглых столов", а также совещаний (Чита, Хабаровск, Барнаул), проводимых Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию с участием федеральных органов исполнительной власти, отмечалось, что наибольшее распространение незаконные рубки лесных насаждений получили при освоении лесов, в том числе при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий - 7-8 млн куб. метров, при отпуске древесины, необходимой для удовлетворения собственных нужд граждан, - 5-6 млн куб. метров. Объемы

незаконных рубок лесных насаждений, производимых гражданами с целью получения незаконного дохода, оцениваются экспертами в 4-5 млн куб. метров.

Изучение причин и условий незаконного лесопользования и противоправного поведения лиц, производящих незаконные рубки лесных насаждений, позволило выявить ряд факторов, связанных с низким уровнем жизни сельского населения, проживающего на депрессивных в экономическом развитии территориях. Обеспечение доступа граждан, проживающих в сельской местности, к лесным ресурсам, создание дополнительных рабочих мест в лесном хозяйстве должны стать приоритетными направлениями государственной политики, направленной на борьбу с незаконными рубками лесных насаждений.

Кроме того, отдельные положения лесного законодательства позволяют осуществлять заготовку древесины с превышением установленных объемов, а также величины прироста эксплуатируемых лесных насаждений.

Объем незаконного лесопользования превышает средние показатели по стране в тех субъектах Российской Федерации, где ослаблен государственный контроль за сохранностью лесов. В настоящее время численность сотрудников лесной охраны в два раза ниже нормативного уровня, установленного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, и в пять раз ниже уровня, установленного до проведения реформ лесного хозяйства в 2004-2008 годах.

Малочисленность сотрудников лесной охраны обусловлена недостаточным объемом бюджетных ассигнований, выделяемых на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, а также отсутствием нормативов затрат на выполнение субъектами Российской Федерации мероприятий в области лесного хозяйства.

В целях обеспечения контроля за происхождением и оборотом древесины в 2015 году была введена единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (далее - ЛесЕГАИС). С ее помощью удалось произвести комплексный учет древесины, поставляемой лесопользователями на сырьевые рынки. Декларирование продаж круглого леса открыло широкие возможности в сфере контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, что позволило вывести тысячи организаций и предпринимателей, занимающихся лесопереработкой, из теневого сектора экономики.

В то же время в ходе эксплуатации ЛесЕГАИС выявлен ряд существенных недоработок. В настоящее время отсутствуют возможности взаимодействия информационных систем Федеральной таможенной службы и ЛесЕГАИС с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия, а также механизмы отслеживания объемов древесины на момент заготовки и объемов древесины, указанных во внешнеторговом контракте. В ЛесЕГАИС отсутствуют сведения о транспортировке древесины, что приводит к невозможности контроля объемов лесоматериалов от лесосеки до места потребления.

По информации правоохранительных органов, в применении космического мониторинга для выявления мест незаконных рубок лесных насаждений есть недостатки, связанные с несвоевременным обнаружением правонарушений.

Большие возможности для повышения эффективности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут заключаться в применении данных космического мониторинга о незаконном лесопользовании в целях учета незаконных рубок и выявления территорий, где необходимо вмешательство правоохранительных органов. Этот метод предстоит в ближайшее время развивать и повсеместно внедрять в практику.

Существует проблема, связанная с учетом мест приобретения древесины. В связи с отсутствием закрепленных на законодательном уровне требований пункты приобретения древесины становятся местом сбыта незаконно добытой древесины, легализации более дорогих и качественных круглых лесоматериалов.

Кроме того, причиной незаконной заготовки древесины является недостаточное межведомственное

взаимодействие по предотвращению ее незаконного оборота.

Учитывая изложенное, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию и Федерального агентства лесного хозяйства.
2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации утвердить план действий, направленный на противодействие незаконным рубкам лесных насаждений, предусматривающий:
 - укрепление позиций отечественной лесобумажной продукции на мировом рынке путем исключения продукции, произведенной из нелегальной древесины;
 - разработку с учетом норм международного права отечественной системы оценки законности происхождения лесоматериалов и продукции из древесины;
 - развитие международного сотрудничества в области контроля за происхождением лесоматериалов и продукции из древесины;
 - предложения по установлению ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих продажу или переработку круглого леса, за приобретение древесины без доказательств законности ее происхождения, в том числе без документов, разрешающих рубку лесных насаждений;
 - установление требований, обязывающих экспортеров круглых лесоматериалов при получении лицензии на экспорт лесоматериалов предоставлять документы, подтверждающие законность происхождения древесины;
 - проработку механизмов обеспечения лесными ресурсами предприятий, работающих в области глубокой переработки древесины;
 - комплекс мер, направленных на обеспечение доступа к лесным ресурсам населения, проживающего на депрессивных в экономическом развитии территориях, создание дополнительных рабочих мест в лесном хозяйстве;
 - возможность установления целевого характера средств, поступающих в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации в виде регулярных платежей за пользование лесными ресурсами, для обеспечения охраны, защиты и воспроизводства лесов;
 - возможность установления нормативов затрат, обеспечивающих среднюю заработную плату государственных лесных инспекторов, лесничих не ниже уровня среднемесячной заработной платы по соответствующему субъекту Российской Федерации, а также затрат на осуществление лесной охраны и ее материальное обеспечение;
 - установление ограничения пребывания в лесах граждан, находящихся со специальными механизмами, автотранспортными средствами, самоходными машинами и другими видами техники, предназначенными для рубки лесных насаждений, их трелевки, переработки или транспортировки, при отсутствии документов, подтверждающих право на осуществление заготовки древесины или иной деятельности, предусматривающей рубку лесных насаждений;
 - проработку механизма обращения средств, полученных от реализации конфискованной древесины, в доход бюджетов субъектов Российской Федерации в целях их использования для обеспечения охраны лесов;
 - развитие биржевых торгов круглыми лесоматериалами;
 - дополнение полномочий по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) путем проведения контрольно-надзорных мероприятий за пределами границ лесного фонда, в частности проведения проверок мест приобретения древесины и сопроводительных документов при ее транспортировке;
 - наделение арендаторов лесных участков отдельными полномочиями по охране лесов от незаконных рубок лесных насаждений;
 - разработку и утверждение единой программы поддержки молодых специалистов лесного хозяйства;

разработку механизмов правового регулирования отношений, возникающих в связи с возведением некапитальных строений и сооружений гражданами во время их пребывания в лесах для целей, предусмотренных частями 1 и 7 статьи 11 Лесного кодекса Российской Федерации ;
утверждение порядка проведения конкурсов и оценки конкурсных предложений участников конкурса на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для заготовки древесины в связи с вступлением в силу Федерального закона "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка использования лесов с предоставлением и без предоставления лесных участков" .

3. Рекомендовать Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:
разработать и утвердить правила осуществления контроля за достоверностью сведений о незаконных рубках лесных насаждений, предоставляемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;
внести в нормативные правовые акты изменения, предусматривающие соблюдение принципов непрерывного и неистощительного лесопользования в границах лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставленных по договорам аренды для заготовки древесины;
рассмотреть вопрос об изменении параметров расчета размера вреда, причиненного вследствие нарушения лесного законодательства лесным насаждениям, заготовка древесины которых допускается;
ввести в практику мероприятия выборочного контроля за таксацией лесных насаждений, проводимой при лесоустройстве, а также при отводе насаждений в рубку;
продолжить работу по созданию системы национальной лесной сертификации;
установить для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, требования по размещению лесных деклараций на официальных сайтах.

4. Рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации осуществлять проверку соблюдения законодательства Российской Федерации при проведении торгов на право заключения договоров аренды лесного участка для заготовки древесины, а также заключения договоров купли-продажи лесных насаждений.

5. Рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной таможенной службой разработать порядок их взаимодействия при выявлении, пресечении, расследовании и раскрытии преступлений в сфере лесопользования, в том числе при проведении совместных оперативно-профилактических мероприятий.

6. Рекомендовать Счетной палате Российской Федерации совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации провести оценку эффективности использования лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставленных по договорам аренды для заготовки древесины.

7. Рекомендовать Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность проведения совместных мероприятий по пресечению деятельности преступных группировок и организованных преступных групп, действующих в сфере незаконной заготовки и незаконного оборота древесины.

8. Рекомендовать Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Федеральным агентством лесного хозяйства:
предусмотреть проведение контрольных мероприятий по проверке законности заключения

договоров долгосрочной аренды лесных участков и соблюдение инвестиционных обязательств, предусмотренных конкурсными предложениями и договорами аренды лесных участков, заключенными ранее в целях заготовки древесины;

провести оценку соответствия объемов мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, установленных договорами аренды лесных участков для заготовки древесины, объемам, обеспечивающим непрерывное и неистощительное лесопользование;

предложить реализацию в ряде субъектов Российской Федерации "пилотного проекта" по отработке модели отпуска древесины с мест проведения выборочных рубок по факту ее заготовки;

ускорить проведение работ по подключению ЛесЕГАИС к единой системе межведомственного электронного взаимодействия;

предусмотреть соотнесение сведений государственного лесного реестра и информации, содержащейся в ЛесЕГАИС;

расширить возможности применения космического мониторинга лесов в качестве инструмента федерального государственного контроля (надзора) за проведением органами государственной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по борьбе с незаконными рубками лесных насаждений с использованием риско-ориентированного подхода.

9. Рекомендовать Федеральному агентству лесного хозяйства совместно с Федеральной таможенной службой:

продолжить работу по совершенствованию ЛесЕГАИС, предусмотрев включение сведений о транспортировке древесины, а также создание аналитического блока о движении (обороте) древесины по заданным выборкам, в том числе при совершении таможенных операций;

проработать вопрос о сплошной маркировке древесины, а также о включении данной информации в состав ЛесЕГАИС.

10. Рекомендовать Федеральной службе государственной статистики, Федеральному агентству лесного хозяйства, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации обеспечить достоверное отражение в государственной статистической отчетности объемов заготовки древесины и производства лесобумажной продукции, используя данные отраслевой статистической отчетности и ЛесЕГАИС.

11. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений:

разработать механизмы стимулирования уполномоченных органов исполнительной власти в области лесных отношений к получению максимальных доходов от использования лесов в целях их последующего направления на обеспечение и техническое оснащение должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану);

организовать патрулирование лесов мобильными группами должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), совместно с правоохранительными органами на территориях, где наиболее часто совершаются преступления, предметом которых являются лесные насаждения;

обеспечить территориальное лесное планирование с учетом видов использования лесов и особенностей предоставления лесных участков в пользование с учетом потребности местного населения в лесах и лесных ресурсах, в том числе для обеспечения самозанятости местного населения на депрессивных в экономическом развитии территориях;

принять меры для создания дополнительных рабочих мест в лесном хозяйстве для сельского населения;

предусмотреть в региональных программах развития лесного хозяйства строительство контор лесничеств, меры социальной поддержки государственных лесных инспекторов, лесничих, в том числе обеспечение жилыми помещениями, а также повышение квалификации указанных специалистов.

12. Членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации до 1 июля 2019 года проанализировать ситуацию в лесном комплексе соответствующих субъектов Российской Федерации, представителями органов государственной власти которых они являются, направить в Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию информацию о состоянии лесного комплекса и представить предложения по совершенствованию лесного законодательства.
13. Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию по согласованию с Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям создать рабочую группу по совершенствованию Лесного кодекса Российской Федерации .
14. Правительству Российской Федерации проинформировать Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в период осенней сессии 2019 года о реализации предложений, содержащихся в настоящем постановлении.
15. Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию проинформировать палату в период осенней сессии 2019 года о ходе реализации настоящего постановления.
16. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию.
17. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации В.И.Матвиенко

Москва
30 января 2019 года
№ 17-СФ