



2020

# Отчет

о результатах совместного  
экспертно-аналитического  
мероприятия «Анализ эффективности  
использования лесных ресурсов  
Российской Федерации  
в 2016–2018 годах»  
(совместно с контрольно-  
счетными органами субъектов  
Российской Федерации)



**М.А.МЕНЬ**  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации



**И.П.МОРОХОЕВА**  
Председатель Контрольно-счетной  
палаты Иркутской области



**А.Н.БАТУРКИН**  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации



**С.А.ДОРОБАЛЮК**  
Председатель Контрольно-счетной  
палаты Забайкальского края

## Результаты совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

### Цель

1. Оценить современную систему управления лесным хозяйством, эффективность функционирования лесопромышленного комплекса (ЛПК) и оборота лесопромышленной продукции на внутреннем и внешних рынках, а также его вклада в формирование бюджетных доходов.
2. Проанализировать состояние лесного фонда и эффективность использования лесоресурсного потенциала.
3. Проверить эффективность мер борьбы по сокращению объемов незаконных рубок и оборот древесины в Российской Федерации.

### Итоги проверки

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

1. Имеющиеся в настоящее время проблемы в лесном комплексе являются результатом недостаточно эффективной лесной политики, несовершенства законодательства, а также несогласованности действий, осуществляемых уполномоченными федеральными и региональными органами исполнительной власти.
2. Низкое освоение лесного ресурса и, как следствие, недопоступление доходов. На 1 января 2019 года площадь лесных участков, переданных в пользование, составляет

275,1 млн га, или 24 % общей площади лесов, в том числе в аренду – 242,2 млн га, или 21,1 %.

Проблемами, снижающими эффективность использования лесного фонда, являются неэффективная организация использования лесов и отсутствие перспективного планирования освоения лесного ресурса.

3. Не решается проблема задолженности по неналоговым доходам в части использования лесов. Задолженность по плате за использование лесов по состоянию на 1 июля 2019 года составила 9,1 млрд. рублей. За период с 2016 года по 1 июля 2019 года списано 2,6 млрд. рублей безнадежной к взысканию задолженности.

4. По-прежнему в стране остро стоит проблема нелегальной вырубki.

Так, на Иркутскую область приходится 53,2 % от общего объема незаконной заготовки и 36,1 % от общего размера ущерба по России.

## Объем незаконных рубок



## Ущерб от незаконных рубок



- Иркутская область
- Остальные субъекты

Нелегальное использование лесов отмечается во всех регионах. Принимаемые органами государственной власти федерального и регионального уровня меры по предотвращению нелегальной заготовки древесины недостаточно эффективны.

5. Низкая степень развития производств по глубокой переработке древесины. На долю ЛПК приходится 0,5 % от объема выпуска валовой продукции, чуть более 3 % от валютной выручки российского экспорта.

## Выводы

1. Лесопромышленная политика в субъектах Российской Федерации из федерального центра не регулируется.

2. Отсутствует единая система управления лесным хозяйством.

3. Формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса осуществляется при отсутствии актуальной информации о лесных ресурсах страны.

4. Параметры госпрограмм в области лесных отношений на федеральном и региональном уровнях не согласуются с параметрами стратегических документов.

5. Отсутствует информационный обмен между контролирующими органами на основе единой информационной платформы, позволяющей проследить движение леса от его заготовки, транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории страны.

6. Анализ показателей экспорта лесопромышленных товаров показывает, что за рубеж вывозится в основном продукция неглубокой переработки.

## Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти проработать вопросы:

- о взаимосвязке государственных программ Российской Федерации в части лесного хозяйства и ЛПК и обеспечении их соответствия целям, задачам и показателям, предусмотренным Стратегией 2030 и Основами до 2030 года, в целях обеспечения комплексного подхода к развитию лесного комплекса страны;
- о законодательном закреплении дефиниции «незаконная рубка»;

- об установлении общих требований к порядку организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины;
- о пересмотре нормативов заготовки древесины для собственных нужд;
- об установлении ответственности за недостоверность данных лесоустройства;
- об изменении порядка определения размера возмещения ущерба, причиненного лесам.

# Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 1 ноября 2019 года

## 1. Основание для проведения мероприятия

Пункт 3.8.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

## 2. Предмет мероприятия

- Законодательные и нормативные правовые акты в области лесных отношений;
- документы стратегического планирования развития лесного комплекса;
- основные показатели развития лесного комплекса;
- данные бюджетной, статистической и ведомственной отчетности;
- иные документы и материалы, необходимые для проведения совместного экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ).

## 3. Объекты мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (г. Москва) (по запросам).
- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва) (далее – Рослесхоз) (по запросам).
- Федеральная таможенная служба (г. Москва) (по запросам).
- Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений (75 субъектов Российской Федерации) (по запросам).

- Министерство лесного комплекса Иркутской области и подведомственные ему учреждения (Иркутская область, г. Иркутск) (по запросам Контрольно-счетной палаты Иркутской области).
- Министерство природных ресурсов Забайкальского края и подведомственные ему учреждения (Забайкальский край, г. Чита) (по запросам Контрольно-счетной палаты Забайкальского края).

## 4. Срок проведения мероприятия

С 30 апреля по 29 октября 2019 года.

## 5. Цели мероприятия

5.1. Цель 1. Оценка современной системы управления лесным хозяйством.

5.2. Цель 2. Анализ состояния лесного фонда и эффективности использования лесоресурсного потенциала.

5.3. Цель 3. Анализ эффективности мер борьбы по сокращению объемов незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации.

5.4. Цель 4. Оценка эффективности функционирования лесопромышленного комплекса и оборота лесопромышленной продукции на внутреннем и внешних рынках, а также его вклада в формирование бюджетных доходов.

## 6. Исследуемый период

2016–2018 годы, истекший период 2019 года (при необходимости – более ранние периоды).

## 7. Краткая характеристика

Лес является достоянием страны и ее экологическим каркасом, обеспечивая сохранение водных, земельных ресурсов, а также играя ведущую роль в предотвращении негативных изменений климата. Лесные ресурсы имеют важное социальное и экономическое значение, связанное в том числе с производством, реализацией лесопромышленной продукции, поступлением доходов в бюджетную систему Российской Федерации от лесного комплекса (около 150,3 млрд рублей

за 2018 год) и валютной выручки от экспорта лесоматериалов (более 880 млрд рублей за 2018 год).

Земли лесного фонда, площадь которых составляет 1146,1 млн га, или 67,0 % земель Российской Федерации, находятся в федеральной собственности. По площади лесов Российская Федерация занимает первое место в мире, по запасу леса на корню – второе (первое место занимает Бразилия).

Основные принципы использования лесов закреплены статьей 1 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс), среди них: обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах; использование лесов по целевому назначению, определяемому в соответствии с видами лесов; платность использования лесов и др.

## 8. Результаты мероприятия

### 8.1. Оценка современной системы управления лесным хозяйством

1. Применяемая в Российской Федерации в настоящее время модель управления лесным хозяйством определена Лесным кодексом и основывается на разграничении полномочий органов государственной власти.

Нормотворчество и формирование лесной политики, политики в сфере лесной промышленности относится к федеральным полномочиям Минприроды России и Минпромторга России.

Основная часть функций государственного управления в области лесных отношений делегирована Российской Федерацией на региональный уровень с предоставлением средств на выполнение мероприятий и содержание органов власти субъектов Российской Федерации, исполняющих переданные Российской Федерацией полномочия в области лесных отношений. К указанным полномочиям относится, в частности, осуществление на землях лесного фонда охраны лесов, в том числе:

- мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров;
- защиты лесов (за исключением лесозащитного районирования и государственного лесопатологического мониторинга);
- воспроизводства лесов (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов) и лесоразведения.

Управление лесным хозяйством на региональном уровне возложено на органы исполнительной власти, отличающиеся друг от друга организационной структурой, подведомственностью, выполняемыми функциями, численностью. Это затрудняет внедрение единых подходов по обеспечению устойчивого лесопользования

и не способствует эффективной координации лесохозяйственной деятельности со стороны федеральных органов власти. Вместе с тем все органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения имеют очень большую численность сотрудников в связи с отсутствием соответствующих нормативов. При этом система государственного регионального управления лесной отрасли постоянно реформируется с перераспределением функций и полномочий между государственными органами.

Контроль за выполнением переданных полномочий и отдельные полномочия в области лесных отношений (например, осуществление государственной инвентаризации лесов, обеспечение эксплуатации единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее – ЛесЕГАИС) и др.) находятся в ведении Рослесхоза.

2. Проблемы в лесном комплексе являются результатом недостаточно эффективной лесной политики. Не реализуются в полной мере и меняются приоритеты развития лесной политики. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы до 2030 года)<sup>1</sup> не работают.

Основные долгосрочные цели и задачи в сфере развития лесного комплекса в настоящее время определены такими стратегическими документами, как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция до 2020 года)<sup>2</sup>, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России), действовавшая с 2008 по 2018 год Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия 2020)<sup>3</sup>, которая легла в основу государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»<sup>4</sup>, а также новая Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года<sup>5</sup> (далее – Стратегия 2030), разработанная в связи с невыполнением задач Стратегии до 2020 года, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204), в рамках которого разработан и утвержден Федеральный проект «Сохранение лесов»<sup>6</sup>

- 
1. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р.
  2. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
  3. Утверждена совместным приказом Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31 октября 2008 г. «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года».
  4. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (далее – Госпрограмма «Развитие лесного хозяйства»), Госпрограмма».
  5. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 г. № 1989-р.
  6. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21 декабря 2018 г. № 3 в рамках национального проекта «Экология», утвержденного протоколом заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальными проектами от 24 сентября 2018 г. № 12.

и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года<sup>7</sup>.

Однако формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса осуществляется в настоящее время при отсутствии актуальной информации о лесных ресурсах страны. Давность лесоустройства по Российской Федерации более 20 лет составляет 58,5 % площади лесного фонда, 16–20 лет – 10,6 %, 11–15 лет – 15,8 %, до 10 лет – 15,1 %. Особенно актуальна данная проблема для субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, где давность лесоустройства свыше 20 лет составляет около 70 %. Неактуальность данных о состоянии лесов, в том числе в районах интенсивного использования лесов, свидетельствует о формальном подходе к разработке стратегических документов развития лесного комплекса. В результате эти документы носят декларативный характер и возникают проблемы их реализации. Лесные планы субъектов Российской Федерации и лесохозяйственные регламенты лесничеств, являющиеся основными документами лесного планирования, разрабатываются на основе неточной информации. Кроме того, различие показателей породно-качественного состава леса, отведенного в рубку на основании устаревших данных лесоустройства, и реальных показателей ведет к незаконной заготовке древесины.

3. Анализ стратегических документов в лесной сфере показал, что отсутствует комплексный подход к организации устойчивого управления лесным комплексом, формированию целей его развития, а также вопросам планирования охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов на федеральном и региональном уровнях. Кроме того, недостаточна эффективность выполнения положений стратегических документов.

Так, не реализованы в полном объеме принципы и задачи Стратегии 2020:

- принцип интеграции лесного хозяйства и лесной промышленности в единый лесной комплекс страны. Так, госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»<sup>8</sup> не коррелируют между собой. Стратегия 2030 также направлена на достижение двух отдельных целей (в области лесного хозяйства и в области лесной промышленности) и не учитывает межотраслевые моменты, например, по ориентации лесовосстановительных мероприятий на территории районов интенсивного использования лесов, обладающих недостатком лесного ресурса, но имеющих предприятия лесопромышленного комплекса (далее – ЛПК); по усилению контроля за использованием лесов в местах интенсивного их использования и развития лесной промышленности. При этом план мероприятий по реализации Стратегии 2030, действующей уже год, не утвержден;
- задачи по совершенствованию системы лесного планирования на федеральном, региональном и местном уровнях, информационного обеспечения планирования и управления лесами. Как показывают проверки, координация деятельности Минприроды России, Рослесхоза и органов государственной власти субъектов

---

7. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым 29 сентября 2018 г.

8. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328.

Российской Федерации осуществляется недостаточно эффективно; центр по лесному планированию и прогнозированию, запланированный к созданию в Стратегии 2020, не создан. В Российской Федерации отсутствует открытость данных о лесах – нет информационной системы учета лесных ресурсов, содержащей достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда. Это делает невозможными эффективное управление в области лесного хозяйства и реализацию целей и задач документов стратегического планирования по обеспечению эффективного многоцелевого использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства.

В Российской Федерации до настоящего времени информация о лесах, состав и содержание которой определены приказом Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 301, не размещается в полном объеме на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет органами государственной власти, органами местного самоуправления<sup>9</sup>. В результате не выполнено требование об общедоступности информации о лесах гражданам и юридическим лицам, предусмотренное статьей 5.1 Лесного кодекса.

Не обеспечена реализация предусмотренного Стратегией 2020 приоритетного направления лесной политики по обеспечению развития сети модельных лесов – долгосрочных проектов по устойчивому управлению лесными территориями на основе партнерства органов государственной власти, коммерческих и общественных организаций, коренного и местного населения, которое должно быть завершено формированием сети модельных лесов к 2020 году; задача по обеспечению интенсификации и эффективного использования лесов.

В Российской Федерации не определены зоны интенсивного использования лесов. Это не позволяет установить необходимые приоритеты при проведении лесоустройства, кадастрового учета, дистанционного мониторинга использования лесов.

В ряде случаев лесоустроительные работы проводятся там, где практически не осуществляется использование лесов и не ведется интенсивное лесное хозяйство, то есть отсутствует первоочередная потребность в их проведении (например, в 2016–2018 годах в ряде лесничеств Кировской, Камчатской, Тюменской, Сахалинской областей, где площадь лесного фонда, переданная в аренду, уменьшилась).

Планирование участков дистанционного мониторинга использования лесов, в том числе для выявления незаконных рубок, также производится Рослесхозом при отсутствии понятия и критериев интенсивности использования лесов. Это создает коррупционные риски при принятии указанных решений.

Запланированные Стратегией 2020 ежегодные объемы работ по постановке на кадастровый учет недвижимого имущества лесных участков в размере 15 млн га не выполнены.

---

9. Осуществляют полномочия в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса.

Значения показателя Стратегии 2020 «Восстановлено лесов» не достигнуты, по данным Росстата, в 2016 году на 13,1 %, или 127,1 тыс. га, в 2017 году – на 1,9 %, или 18,2 тыс. га, в 2018 году – на 6 %, или 59,6 тыс. га.

Вместе с тем не создана национальная система добровольной лесной сертификации, которая в соответствии со Стратегией 2020 должна была гармонизировать с другими системами, быть признана и аккредитована на международном уровне. На территории Российской Федерации действуют только иностранные системы лесной сертификации (PEFC и FSC). Так, по официальным данным Лесного попечительского совета (FSC), по состоянию на 1 октября 2019 года держателями сертификатов являются 1127 организаций, выдано 874 сертификата, общая площадь сертифицированных лесов – 47,4 млн га; задача по развитию материально-технической базы лесного хозяйства на площадях, не переданных в аренду, совершенствованию и развитию государственного лесного контроля и надзора. Так, износ лесопожарной и лесопатрульной техники в регионах крайне высок. Например, в Алтайском крае он составляет 89–95 %, в Еврейской автономной области – 100 %.

Таким образом, результаты ЭАМ свидетельствуют о невыполнении задач и целей Стратегии 2020.

#### 4. Существуют риски недостижения ряда положений стратегических документов:

- запланированного Концепцией до 2020 года показателя по использованию расчетной лесосеки до 50 % к 2020 году. На это указывают фактические значения индикатора в 2014–2018 годах (не более 32,7 %), обусловленные в том числе нерешенностью проблемы развития лесной транспортной инфраструктуры в целях обеспечения экономической доступности лесных участков, повышения рентабельности заготовки древесины;
- предусмотренной Основами до 2030 года цели развития лесного комплекса в части социальной сферы – рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий;
- отраженных в Стратегии 2030 целей по развитию научно-технического, технологического и кадрового потенциала в сфере лесного хозяйства и лесной промышленности, поскольку государственными программами Российской Федерации не предусмотрены мероприятия, направленные на достижение указанных целей (за исключением мероприятия по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров лесного хозяйства).

#### 5. Анализ реализации программно-целевого принципа бюджетного планирования в части лесного хозяйства выявил наличие недостатков.

Так, в Госпрограмме отсутствуют показатели<sup>10</sup>, связанные с использованием лесных ресурсов, значения которых предусмотрены Стратегией 2030. Это не соответствует

---

10. Например, «Площадь вырубленных лесов (сплошные рубки), тыс. га», «Отношение площади земель, вновь отнесенных к землям, занятым лесными насаждениями (за текущий год), к площади фактической сплошной рубки за год (без учета рубки лесных насаждений, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов), процентов», «Плата в бюджетную систему за использование лесов, млрд рублей».

принципу сбалансированности системы стратегического планирования<sup>11</sup>, который означает необходимость обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Ежегодно Счетной палатой готовились заключения на проекты изменений в Госпрограмму, в которых указывалось на недостатки, до сих пор не устраненные в полном объеме, в том числе:

- невозможность оценить прогресс в достижении цели и решении всех задач Госпрограммы посредством определенной системы целевых показателей (индикаторов);
- отсутствие взаимосвязи между финансовым обеспечением мероприятий и значениями целевых показателей, а также необоснованность объемов финансового обеспечения реализации ее мероприятий из внебюджетных источников, при этом финансирование мероприятий Госпрограммы за счет средств юридических лиц исполняется ежегодно на низком уровне;
- отсутствие взаимосвязи указанной программы с другими государственными программами федерального уровня.

Кроме того, не обеспечивается полноценная декомпозиция целей, задач и целевых показателей, определенных на федеральном уровне в Госпрограмме «Развитие лесного хозяйства». На уровне субъектов Российской Федерации программные мероприятия по развитию лесного хозяйства включаются в различные по уровню и подчиненности программные документы (госпрограммы субъектов Российской Федерации или их подпрограммы в составе межотраслевых программ). При этом регионы являются основными исполнителями Госпрограммы, но не учтены в указанном качестве в ее паспорте. Вместе с тем, как показали проведенные Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (далее – КСО субъектов)<sup>12</sup> проверки, параметры госпрограмм в области лесных отношений в регионах не согласуются в достаточной мере с параметрами стратегических документов, установленными на федеральном уровне (например, в Костромской, Вологодской, Иркутской, Архангельской областях, Забайкальском и Приморском краях, Республике Крым). Это не соответствует программно-целевому принципу, установленному пунктом 13 статьи 7 Закона о стратегическом планировании.

---

11. Предусмотрен пунктом 5 статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании).

12. В ходе проведения ЭАМ осуществлен анализ деятельности КСО субъектов на предмет проведения ими в рамках осуществления своих полномочий проверок в сфере функционирования лесного комплекса. С этой целью с помощью портала Счетной палаты Российской Федерации и КСО субъектов аккумулированы сведения о проведенных ими в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в указанной сфере. Анализ данных показал, что соответствующие проверки проведены только в 45 субъектах Российской Федерации (53%). При этом основной объем мероприятий в регионах осуществлялся в рамках последующего контроля финансовых и имущественных вопросов в лесном хозяйстве, использования средств на исполнение переданных полномочий в области лесных отношений в рамках реализации государственных программ субъектов Российской Федерации в области лесных отношений. Тематические проверки в сфере лесного хозяйства проводятся на систематической основе в наиболее лесных регионах, например, в Красноярском крае, Иркутской области, Республике Карелия. Согласно представленным КСО субъектов сведениям анализ деятельности ЛПК не проводился ни в одном субъекте Российской Федерации.

Утвержденные государственные программы субъектов Российской Федерации, содержащие положения в части лесного хозяйства, неоднородны и различны по структуре. Так, в целом из 83 утвержденных региональных государственных программ только 44 имеют исключительно отраслевую специфику (лесное хозяйство); 36 – помимо лесного хозяйства касаются межотраслевых вопросов в части экологии, животного мира, окружающей среды, водного хозяйства; 3 – помимо лесного хозяйства включают в себя вопросы ЛПК (Архангельская, Вологодская области, Республика Мордовия).

6. Анализ реализации Госпрограммы за 2016–2018 годы показал, что целевые показатели были выполнены не в полном объеме, а задача по повышению уровня предупреждения и эффективности тушения лесных пожаров не решена. В целом в 2016 году выполнено только 45,9 % показателей (17 из 37 установленных показателей), в 2017 и 2018 годах – по 82,9 % (29 из 35). На протяжении трех лет не выполнялись целевые показатели «Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров», «Отношение площади лесов, на которых были проведены санитарно-оздоровительные мероприятия, к площади погибших и поврежденных лесов», «Площадь рубок ухода в молодняках». При этом указанные показатели Госпрограммы в 2019 году исключены.

Затраты на охрану лесов от пожаров являются основными приоритетными статьями расходов на лесохозяйственные мероприятия. В 2016–2018 годах на охрану лесов от пожаров направлялось 56–62 % из всех расходов федерального бюджета на выполнение лесохозяйственных мероприятий. При этом в 2016 году плановые значения целевого показателя «Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров» не выполнены 10 субъектами Российской Федерации (в основном Сибирского, Дальневосточного федеральных округов), в 2017 году – 13, в 2018 году – 18. Основной причиной сложившейся ситуации является недостаточная организация проведения мероприятий по охране лесов от пожаров, в том числе вызванная нехваткой финансирования, и низкое качество противопожарных мероприятий, проводимых арендаторами.

Исполнение целевых прогнозных показателей Госпрограммы по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений<sup>13</sup> показывает, что в 2016 году в России из 11 установленных показателей выполнены только 6, или 54,5 %, в 2017 году – 7, или 63,6 %, в 2018 году – 5, или 45,5 %. На постоянной основе около 50 % регионов не выполняют целевые прогнозные показатели в части выявляемости нарушений лесного законодательства, а также возмещения ущерба от нарушений лесного законодательства. Также отмечается значительное невыполнение субъектами Российской Федерации показателей в части соотношения площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на землях лесного фонда, лесистости территории (в 2016

---

13. Установлены приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 141 «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей».

и 2018 годах), доли площади ценных лесных насаждений в составе покрытых лесной растительностью земель лесного фонда (в 2016 и 2017 годах).

**7.** Ежегодно Рослесхозом проводится оценка эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий. Отмечается, что право по изъятию полномочий в случае ненадлежащего их осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренное частью 13 статьи 83 Лесного кодекса, до настоящего времени не реализовывалось. Кроме того, критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий<sup>14</sup> и механизм рейтингования субъектов Российской Федерации<sup>15</sup> несовершенны. Методика оценки эффективности осуществления переданных полномочий не позволяет объективным образом определять эффективность исполнения полномочий, поскольку предусматривает рейтинговую оценку регионов, обладающих несопоставимыми территориальными, природными условиями, особенностями деления лесов, расположенных на землях лесного фонда, по их целевому назначению, а также уровнем финансовой устойчивости, оказывающим влияние на возможность выделения средств из региональных бюджетов на ведение лесного хозяйства. Вместе с тем в ней отсутствуют указания на конкретные источники, являющиеся основой для расчета показателей, а также не предусмотрено применение весовых коэффициентов значимости критериев с целью обеспечения объективности оценки эффективности исполнения полномочий.

**8.** Неэффективное исполнение субъектами Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений обусловлено множеством факторов. Как показывают результаты проверок и опроса, проведенного в рамках ЭАМ<sup>16</sup>, главными из них являются необоснованность финансового обеспечения переданных регионам полномочий и коррупционная заинтересованность. По-прежнему остается острым вопрос дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития в связи с неравными финансовыми возможностями. При этом большинство регионов ввиду недостаточности выделяемых из федерального бюджета средств обеспечивают финансирование переданных полномочий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (по охране лесов от пожаров в 2018 году – 64 региона, воспроизводству лесов и лесоразведению – 25, защите лесов – 15), в том числе имеющие дотационность региональных бюджетов. Это нарушает соглашения, определяющие обязательства субъекта Российской Федерации – получателя дотации, предусмотренные перечнем<sup>17</sup> в части

---

14. Определены в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса и установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 г. № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

15. Методика оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий, переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденная приказом Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 545 (далее – Методика оценки эффективности осуществления переданных полномочий).

16. Направлено 485 опросных листов в 17 субъектов Российской Федерации.

17. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1506.

неустановления с 2017 года расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также негативное влияние на исполнение лесных полномочий в регионах оказывают:

- некомплектованность штатной численности органов власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений, которая составляла в 2016–2018 годах в среднем около 80 %. Заполняемость штатной численности меньше 70 % наблюдалась в 2016 году в 10 субъектах Российской Федерации, в 2017 и 2018 годах – в 11 (в частности, в течение 2016–2018 годов в Забайкальском крае, Чукотском автономном округе, Республике Марий Эл, Владимирской, Ростовской, Новгородской, Челябинской областях). По данным ФБУ «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства»<sup>18</sup>, 74,8 тыс. человек недостаточно для качественного выполнения требуемых работ и услуг. Потребность в кадрах в 2019 году в организациях, подведомственных Рослесхозу, составляет 0,7 тыс. человек, в органах исполнительной власти регионов – 7,2 тыс. человек. Потребность в кадрах по округам:
- 38,3 % – Сибирский федеральный округ (преимущественно Забайкальский край, Иркутская и Новосибирская области);
- 20,2 % – Центральный федеральный округ (преимущественно Московская область);
- 14,7 % – Приволжский федеральный округ (преимущественно Республика Башкортостан);
- 13,3 % – Северо-Западный федеральный округ (преимущественно Республика Карелия, Псковская область).

Указанное обусловлено в основном низкой заработной платой в отрасли, недостаточной социальной защищенностью работников, проблемами обеспечения специалистов жильем, средствами защиты (оружием), страхования сотрудников; уровень оплаты труда в лесном хозяйстве, который в среднем по субъектам Российской Федерации составил в 2018 году 28,4 тыс. рублей (за счет средств федерального бюджета – 14,7 тыс. рублей, средств региональных бюджетов – 7,9 тыс. рублей). При этом в 19 субъектах Российской Федерации средняя заработная плата составляла в 2018 году менее 20 тыс. рублей, в 27 регионах – 20–25 тыс. рублей, в остальных регионах – более 25 тыс. рублей. Самая высокая оплата труда за счет всех источников наблюдается в Ямало-Ненецком автономном округе (105,4 тыс. рублей), наименьшая – в Республике Адыгея (15,8 тыс. рублей), за счет средств федерального бюджета наибольшая – в Чукотском автономном округе (88,8 тыс. рублей), наименьшая – в Самарской области (5,8 тыс. рублей).

При этом средства федерального бюджета по Российской Федерации составляют только 51,8 % от фонда оплаты труда сотрудников лесного хозяйства. Низкий уровень оплаты восполняется за счет региональных бюджетов, доля которых составила

---

18. Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию организации научных исследований в области лесного хозяйства» (этап 1, 2018 год).

в 2018 году 27,8 %, а также за счет средств от приносящей доход деятельности, доля которых – 20,4 %. При этом в 2018 году 9 субъектов Российской Федерации софинансировали оплату труда сотрудникам лесного хозяйства в размере более 70 % за счет средств региональных бюджетов и иных источников (Белгородская, Липецкая, Московская, Тамбовская, Самарская, Ленинградская, Тюменская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа); недостаток квалифицированных сотрудников в отрасли. В настоящее время образовательные учреждения не обеспечивают в полном объеме потребность в кадрах. По данным Рослесхоза, прогнозируется острая нехватка кадров в Сибирском, Центральном и Северо-Западном федеральных округах, где потребность в лесных кадрах превышает показатели приема в образовательные учреждения лесного профиля более чем на 50 %. Всего подготовку кадров с высшим лесным образованием осуществляют в России 46 организаций высшего образования различной направленности (ежегодно подготавливается около 15 тыс. специалистов для лесного комплекса), при этом подготовку специалистов по полному спектру направлений лесных специальностей фактически осуществляют только 8 учреждений, в основном расположенные в европейской части России. При этом мероприятия, направленные на повышение престижа лесных профессий и привлечение молодых специалистов в лесную отрасль (например, предоставление жилья, льготных кредитов, субсидий на приобретение жилья), в госпрограммах отсутствуют.

**9.** Финансирование расходов в части лесного хозяйства осуществляется из бюджетных (средства федерального и региональных бюджетов) и внебюджетных источников (средства арендаторов и региональных учреждений от приносящей доход деятельности). Динамика объемов финансового обеспечения за счет всех источников в 2016–2019 годах положительная. Финансирование увеличилось к 2019 году по сравнению с 2016 годом на 19,4 % и составило 77 956,0 млн рублей, при этом средства федерального бюджета увеличились на 41,6 % до 39 255,3 млн рублей, региональных бюджетов – на 15,4 % до 13 817,0 млн рублей, финансовое обеспечение за счет средств арендаторов уменьшилось на 1,5 % до 18 483,0 млн рублей, за счет иных источников – на 6,6 % до 6 400,8 млн рублей. Основную долю расходов федерального бюджета (около 80 %) занимают субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение переданных полномочий в области лесного хозяйства.

**10.** Анализ сложившейся мировой практики управления лесами показывает, что наряду с государственной собственностью на леса существуют и другие виды собственности. Сведения об основных показателях в сфере управления лесами в странах с наибольшей площадью лесов и с близкими к российским климатическим условиям представлены в таблице:

Наименование показателя	Единица измерения	Россия*	Канада**	США**
Площадь лесов	тыс. га	1 147 038	347 302	308 720
Государственные расходы на лесное хозяйство	млн долл. США	5 856	н/д	9 750
Распределение по видам собственности: государственная / частная / не определено	%	100 / - / -	91,4 / 8,2 / 0,4	42,1 / 57,9 / -
Валовая добавленная стоимость (ВДС) отрасли лесного хозяйства	млн долл. США	2 026	4 292	2 659
ВДС на 1 га лесного фонда	долл. США	1,8	12,4	8,6
Лесные пожары – пройденная огнем площадь лесов в год	тыс. га	8 542,3	2 005	790

\* 2018 год.

\*\* Глобальная оценка лесных ресурсов ФАО (2015 год).

Площади лесного фонда России в 3,3 раза превышают площади лесов Канады и в 3,7 раза – США. При этом государственные расходы на лесное хозяйство в США многократно превышают затраты российского бюджета. Так, государственные расходы на тушение пожаров в США в 2017 году в 28,4 раза превысили расходы федерального бюджета Российской Федерации (2 918,2 млн долларов США и 102,9 млн долларов США соответственно). Вместе с тем валовая добавленная стоимость лесного хозяйства на 1 га лесного фонда в России в 6,9 раза меньше, чем в Канаде, и в 4,8 раза меньше, чем в США, вследствие низкого уровня использования лесоресурсного потенциала.

**11.** При финансовом обеспечении из федерального и региональных бюджетов на лесное хозяйство в объеме 39 702,0 млн рублей в 2016 году, 40 920,6 млн рублей – в 2017 году, 48 080,5 млн рублей – в 2018 году в бюджетную систему Российской Федерации поступили неналоговые доходы в виде платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, штрафов за нарушение лесного законодательства и прочих доходов в сумме 29 531,4 млн рублей в 2016 году (74,4 % от объема финансирования лесного хозяйства), 33 396,1 млн рублей – в 2017 году (81,6 %), 46 042,5 млн рублей – в 2018 году (95,8 %). Отмечается рост указанных неналоговых доходов в 2018 году по сравнению с 2016 годом на 55,9 %.

**11.1.** Основную долю платежей за использование лесов составляет плата за использование лесов (по договорам аренды, купли-продажи лесных насаждений и купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд), динамика по которой за 2016–2018 годы возрастающая. Рост составил 58,2 %, что связано с увеличением коэффициентов ставок платы за единицу объема лесных участков и единицу площади

лесного участка, находящегося в федеральной собственности<sup>19</sup>. Указанная плата составила в 2016 году 27 687,9 млн рублей (93,8 % от объема неналоговых доходов от использования лесов в бюджетную систему), в 2017 году – 31 436,2 млн рублей (94,1%), в 2018 году – 43 799,0 млн рублей (95,1 %).

Из указанного объема платы за использование лесов на основании статей 51 и 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации в федеральный бюджет ежегодно зачислялось 66,7–69,3 %, в бюджеты регионов – 30,7–33,3 %. Наибольшие перечисления платы в бюджетную систему в исследуемый период обеспечивали Северо-Западный и Сибирский федеральные округа. В пятерку лидеров по указанному виду доходов, поступающему в федеральный бюджет, входят: Иркутская, Ленинградская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Республика Коми, в региональные бюджеты – Иркутская, Вологодская, Кировская области (до 2018 года – Кемеровская область), Красноярский край, Республика Карелия. Субъекты Центрального, Северо-Западного и Сибирского федеральных округов обеспечивают наибольший рост цены по итогам проводимых аукционов. Например, в 2018 году рост составил 437,9, 409,7 и 344,4 % соответственно, что обеспечивает увеличение поступлений в бюджеты указанных регионов.

По экспертным данным<sup>20</sup>, доля ставки платы за пользование лесными ресурсами составляет от 2,3 до 10,1 % в средней стоимости необработанной продукции при лесозаготовке, при этом указанная доля в цене продукции, произведенной из необработанных лесоматериалов, еще меньше с учетом добавленной стоимости произведенной продукции.

Иной размер доли ставки платы наблюдается при продаже лесоматериалов на товарно-сырьевых биржах. Так, на Санкт-Петербургской международной товарно-сырьевой бирже (далее – СПбМТСБ) организована секция «Лес и стройматериалы». Однако, по информации СПбМТСБ, реализация продукции ЛПК с использованием биржевых инструментов предусмотрена только в 24 субъектах Российской Федерации. В 2018 году на электронной площадке было реализовано более 1 400 сделок с общим объемом древесины около 1 387,9 млн куб. м на сумму более 89 977,5 млн рублей, основное количество сделок пришлось на Иркутскую область (968 договоров). Цена реализации древесины по результатам торгов превышала цену предложения от 1,5 до 180 %.

**11.2.** Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности<sup>21</sup>, с 2007 года практически не менялись и не зависят от рыночного спроса и предложения в момент заключения договора купли-продажи лесных насаждений или договора аренды лесного участка, а также от макроэкономических условий развития лесной отрасли.

---

19. Утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2014 г. № 947, от 14 декабря 2016 г. № 1350, от 11 ноября 2017 г. № 1363 на 2016 год в размере 1,43, на 2017 год – 1,51, на 2018 год – 2,17, на 2019 год – 2,38.

20. По данным ФБУ «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства».

21. Ставки утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310.

Лесотаксовые районы, по которым дифференцируются указанные ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, включают в себя в том числе территории нескольких субъектов Российской Федерации и внутри имеют значительные отличия в запасах лесных ресурсов, их качестве, условиях добычи и состоянии инфраструктуры.

**11.3.** Штрафы за нарушение законодательства в 2016–2019 годах составляли не более 4,3 % от объема неналоговых доходов в части лесного хозяйства, при этом наибольший объем штрафов взимался в исследуемый период Ханты-Мансийским автономным округом, Московской и Иркутской областями. Лидирующие позиции в части взыскания сумм в возмещение ущерба по Ханты-Мансийскому автономному округу обусловлены успешным функционированием Службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира, выполняющей федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на землях лесного фонда, федеральный государственный пожарный надзор в лесах наряду с другими видами надзора и контроля, в отличие от других регионов, где контрольно-надзорные функции осуществляются в системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

**11.4.** Результаты ЭАМ показали, что не решена проблема задолженности по неналоговым доходам в части лесного хозяйства. Задолженность по плате за использование лесов на землях лесного фонда по состоянию на 1 июля 2019 года составила 9 135,0 млн рублей, что на 7,6 % выше, чем на начало 2019 года, по штрафным санкциям – 978,2 млн рублей, что выше на 7,8 %. За период с 2016 года по 1 июля 2019 года списано 2 569,1 млн рублей безнадежной к взысканию задолженности в федеральный бюджет.

**12.** В России за последние 5 лет приняты нормативные правовые акты, направленные на совершенствование системы управления лесным хозяйством, в том числе на борьбу с незаконной заготовкой и реализацией древесины:

- установлен порядок учета и маркировки древесины ценных лесных пород<sup>22</sup>;
- введена ЛесЕГАИС, созданная для обеспечения учета древесины, информации о сделках с ней, а также осуществления анализа, обработки представленной в ней информации и контроля за достоверностью такой информации;
- введена административная ответственность за нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней (с 2014 года);

---

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2014 г. № 1161 «Об утверждении Положения о маркировке древесины ценных лесных пород (дуб, бук, ясень)».

- определены требования по транспортировке древесины на основании сопроводительного документа, по декларированию сделок с древесиной (с 2015 года)<sup>23</sup>;
- скорректированы Правила противопожарного режима в Российской Федерации и Правила пожарной безопасности в лесах, закреплено на федеральном уровне право на использование технологий искусственного вызывания осадков в целях тушения лесных пожаров и взрывчатых веществ для создания противопожарных минерализованных полос;
- введен Реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений<sup>24</sup>;
- усилен контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований (2016 год)<sup>25</sup>;
- определен порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды с целью развития института общественного контроля<sup>26</sup>;
- установлен приоритет сведений Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) над данными государственным лесным реестром (ГЛР) (2017 год)<sup>27</sup>;
- введена ответственность за сокрытие сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов или включение недостоверных сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов в акт лесопатологического обследования<sup>28</sup>;
- утверждены нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров<sup>29</sup>;

- 
23. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2014 г. № 1161 «Об утверждении Положения о маркировке древесины ценных лесных пород (дуб, бук, ясень)».
24. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений».
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1158 «Об утверждении Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия Российской Федерации в области лесных отношений».
26. Приказ Минприроды России от 12 июля 2017 г. № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды».
27. Федеральный закон от 29 июля 2007 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель».
28. Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».
29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июля 2019 г. № 1605-р.

- определен порядок компенсационного лесовосстановления<sup>30</sup>, предоставления лесных участков в безвозмездное пользование (с 2019 года)<sup>31</sup>, а также статус и режим защитных лесов<sup>32</sup>.

**12.1.** В то же время анализ правовой основы функционирования лесного хозяйства выявил ряд фактов, свидетельствующих о несовершенстве законодательства в указанной области.

**12.1.1.** Действующее законодательство Российской Федерации<sup>33</sup> устанавливает правила проведения лесоустроительных работ, но не содержит положения, предусматривающие механизм их планирования. В частности, не обозначены критерии:

- определения приоритетности при выборе объектов лесоустроительных работ;
- снижения доли достоверной информации, включаемой в государственный лесной реестр;
- снижения эффективности работы предприятий лесного комплекса и поступлений платежей от использования лесов в бюджеты всех уровней.

#### **12.1.2. Недостаточное регулирование порядка проведения таксации**

В целях заготовки древесины проводится таксация лесосеки, при которой определяются количественные и качественные характеристики лесных насаждений и объем древесины, подлежащей заготовке<sup>34</sup>.

Таксация лесосек осуществляется согласно пункту 18 Правил заготовки древесины гражданами и юридическими лицами, осуществляющими заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков; федеральными государственными учреждениями, осуществляющими заготовку древесины на лесных участках, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование; органами государственной власти для заготовки древесины гражданами и юридическими лицами и субъектами малого и среднего предпринимательства.

При этом не предусмотрена ответственность лиц, осуществляющих таксацию, за недостоверные данные (например, неправильное определение преобладающей

---

30. Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения».

31. Федеральный закон от 18 декабря 2018 г. № 471-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления лесных участков в безвозмездное пользование».

32. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий».

33. Глава 5 Лесного кодекса, приказ Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции».

34. Пункт 17 Правил заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации, утвержденных приказом Минприроды России от 13 сентября 2016 г. № 474 (далее – Правила заготовки древесины).

древесной породы, запаса древесины, неправильное назначение интенсивности рубок ухода за лесом), что создает риски занижения ставок арендной платы, необоснованного увеличения объемов рубок, уменьшения объемов выполняемых мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также риски коррупционных проявлений.

**12.1.3.** Организационно-правовой механизм многоцелевого использования лесов, развитие которого предусмотрено Стратегией 2030, содержит пробелы, препятствующие реализации этого права на практике, среди которых: отсутствие четких принципов совместимости и критериев приоритетности предоставления лесных участков для разных видов использования лесов; неурегулированность норм лесного, гражданского и земельного законодательства в сфере предоставления лесных участков в аренду для осуществления двух и более видов использования лесов разными лесопользователями; отсутствие порядка многоцелевого использования лесов на одном лесном участке одним или разными лесопользователями.

Отсутствие регламентации нормами лесного законодательства порядка предоставления земельного (лесного) участка, ранее предоставленного по договору аренды, приводит к тому, что применение норм земельного законодательства не позволяет предоставить участок, а следовательно, реализовать возможность его многоцелевого использования<sup>35</sup>.

**12.1.4.** Нормативно не закреплено требование о недопустимости одновременного проведения лесопатологических обследований, от которых зависят объемы санитарных рубок, и последующих санитарных рубок одними и теми же организациями (учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти), что способствует заинтересованности учреждений в результатах обследований. Не предусмотрена также имущественная ответственность за вред, причиненный лесному хозяйству действиями лица, подготовившего акт лесопатологического обследования, содержащий недостоверные сведения, на основании данных которого осуществлена рубка.

**12.1.5.** Во многих субъектах Российской Федерации существует проблема определения размера возмещения вреда, причиненного лесам, по причине несовершенства новой Методики определения размера возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства<sup>36</sup>, которой определено, что объем древесины определяется по сортиментным таблицам, применяемым в субъекте Российской Федерации, по первому разряду высот в коре. При этом действующими сортиментными и товарными таблицами для древостоев северо-востока европейской части Российской Федерации (Архангельская, Вологодская области, Пермский край, республики Коми

---

35. Подпунктом 2 статьи 39.16 Земельного кодекса предусмотрено, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в случае, если указанный в заявлении о предоставлении земельный участок предоставлен на праве аренды.

36. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1730.

и Карелия), а также Западной и Восточной Сибири (Тюменская, Омская, Новосибирская, Кемеровская, Иркутская области, Алтайский, Красноярский и Забайкальский края, республики Саха (Якутия), Бурятия и Тыва) не предусмотрен первый разряд высот в коре для таких основных лесобразующих пород, как сосна, ель и кедр, что влечет риски невозможности достоверного определения объема незаконно заготовленной древесины и, следовательно, объема выявленного ущерба.

**12.1.6.** Не утвержден порядок проведения мероприятий по патрулированию в лесах, предусмотренный пунктом 79 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)<sup>37</sup>.

**12.1.7.** Действующим законодательством<sup>38</sup> предусмотрена обязанность осмотра лесосек, на которых осуществлена заготовка древесины. При этом штатная численность сотрудников лесных служб не позволяет фактически выполнять необходимый объем осмотра лесосек (в Вологодской области в 2018 году осуществлен осмотр 52 % лесосек, в Иркутской области – 56 % лесосек). В то же время согласно пункту 10 Порядка осмотра лесосеки осмотр лесосек органами государственной власти (установление объема заготовленной древесины) предусмотрен не во всех случаях, поскольку основанием для проверки объема является только заготовка древесины гражданами для собственных нужд, а также расхождение объема фактически заготовленной древесины и объема, указанного в лесной декларации, договоре купли-продажи лесных насаждений. На практике в отчете об использовании лесов лесопользователи, как правило, указывают объем, равный объему, указанному в декларации. Эта ситуация создает предпосылки для некачественного исполнения полномочий по контролю за использованием лесов и риски незаконной заготовки древесины.

**12.1.8.** Пунктом 6 Порядка осмотра лесосеки установлено, что в случае заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений осмотр лесосек осуществляется в бесснежный период, но не позднее 2 месяцев со дня окончания выполнения лесосечных работ, что создает риски для нарушения срока осмотра, поскольку заготовка может быть осуществлена к окончанию бесснежного периода, следовательно, последующие 2 месяца приходятся на снежный период. Целесообразно увеличить срок осмотра лесосеки, учитывая, что срок давности привлечения к административной ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования составляет 1 год.

**12.1.9.** Не регламентирован порядок осуществления Рослесхозом полномочий по осуществлению контроля за нормативным правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов, связанных

---

37. Утвержден приказом Минприроды России от 12 апреля 2016 г. № 233.

38. Приказ Минприроды России от 27 июня 2016 г. № 367 «Об утверждении Видов лесосечных работ, порядка и последовательности их проведения, Формы технологической карты лесосечных работ, Формы акта осмотра лесосеки и Порядка осмотра лесосеки» (далее – Порядок осмотра лесосек).

с осуществлением переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений, что влечет некачественное исполнение функций. Так, Рослесхозом не вынесено предписание об отмене постановления губернатора Забайкальского края от 14 января 2019 г. № 1 «Об утверждении Лесного плана Забайкальского края», принятого с нарушением действующего законодательства.

**12.1.10.** Действующий порядок реализации древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса<sup>39</sup>, не способствует рациональному использованию древесины, создает предпосылки для увеличения пожарной и санитарной опасности в лесах. Так, длительность реализации и отсутствие ответственности за сохранность древесины приводит к накоплению и оставлению нереализованной древесины в местах нахождения, а следовательно, к нарушению правил санитарной и пожарной безопасности в лесах.

Не урегулирован вопрос по использованию древесины лицами, осуществляющими пользование лесами согласно статьям 36, 38–42 Лесного кодекса. Кроме того, не определены требования по учету, хранению, реализации, утилизации и уничтожению незаконно заготовленных древесины и иных лесных ресурсов, установление которых предусмотрено статьей 99.1 Лесного кодекса.

**12.2.** В части проблемы незаконных рубок установлены следующие несовершенства законодательства.

**12.2.1.** Действующее законодательство России не содержит дефиниции понятия «незаконная рубка», что влечет отсутствие единого понимания среди участников лесных правоотношений параметров отнесения рубки к незаконной.

По данным формы 8-ОИП<sup>40</sup> во всех субъектах Российской Федерации имеют место факты незаконной рубки лесных насаждений.

Под незаконной рубкой, согласно разъяснению Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>41</sup>, следует понимать рубку лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников и лиан с нарушением требований законодательства, либо в объеме, превышающем разрешенный, либо с нарушением породного или возрастного состава, либо за пределами лесосеки. То есть предусмотрено широкое толкование понятия «незаконная рубка», что ведет

---

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 604 «О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации».

40. Утверждена приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565 «Об утверждении форм, содержания и порядка представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

41. Пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

к формированию отчетности, в которой рубка, совершенная с любым отклонением от правил заготовки древесины, автоматически подпадает под категорию «незаконная заготовка». Например, рубка с нарушением срока подачи лесной декларации по Костромской области в 2018 году составила более 40 % всего объема незаконных рубок, несмотря на то что рубка осуществлена в пределах отвода и согласно проекту освоения лесов.

Основным критерием разграничения уголовно наказуемой незаконной рубки лесных насаждений<sup>42</sup> и незаконной рубки лесных насаждений, ответственность за которую предусмотрена статьей 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), является значительный размер причиненного посягательством ущерба – более пяти тысяч рублей (примечание к статье 260 Уголовного кодекса). Вместе с тем, как указано Верховным Судом Российской Федерации, рубка лесных насаждений арендаторами лесных участков, имеющими проект освоения лесов, получивший положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы, с нарушением технологии заготовки древесины, в том числе рубки, без подачи отчета об использовании лесов подлежит квалификации по статье 8.25 КоАП.

**12.2.2.** Отсутствие единых подходов на федеральном уровне к порядку определения нормативов заготовки, отсутствие методики расчета потребности в древесине для собственных нужд привело к произвольному установлению субъектами Российской Федерации нормативов, которые многократно отличаются друг от друга по объему и перечню оснований предоставления древесины для собственных нужд, в том числе в рамках одного федерального округа, что создает условия для незаконного оборота древесины.

Например, в субъектах Российской Федерации норматив заготовки в целях строительства составляет от 10 до 250 куб. м древесины, для ремонта – от 8 до 50 куб. м древесины, для отопления – от 3 до 45 куб. м древесины.

Нормативы Вологодской области значительно превышают нормативы, установленные в субъектах Северо-Западного федерального округа (норматив для строительства жилых домов в Псковской области – 78 куб. м, в Вологодской области – 200 куб. м).

В Забайкальском крае заготовка древесины для собственных нужд составляет от 35 до 42 % общего объема рубок по региону (в 2016 году – 863,8 тыс. куб. м, или 42,0 %, в 2017 году – 640,3 тыс. куб. м, или 34,9 %, в 2018 году – 732,0 тыс. куб. м, или 42,3 %). При этом норматив заготовки древесины на отопление в Забайкальском крае является самым высоким при сходных погодных условиях (Красноярский край, республики Бурятия, Саха (Якутия), Амурская, Иркутская, Новосибирская области), что создает условия для незаконного предпринимательства.

**12.2.3.** Действующим федеральным законодательством не предусмотрено осуществление контроля за целевым использованием гражданами древесины, заготовленной по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных

---

42. Часть 1 статьи 260 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – Уголовный кодекс).

нужд, а также не определен механизм контроля за отчуждением или переходом древесины от одного лица к другому иными способами, в результате чего в субъектах Российской Федерации сложилась противоречивая практика регулирования указанных правоотношений.

Так, в ряде субъектов действуют нормативные правовые акты, которыми предусмотрена административная ответственность за нецелевое использование древесины (Забайкальский край, Тюменская область, Республика Хакасия). В некоторых субъектах (например, в Архангельской области) нормативные правовые акты, предусматривающие контроль за целевым использованием древесины, признаются судом не соответствующими действующему законодательству Российской Федерации.

При этом отсутствие контроля за целевым использованием древесины, заготовленной для собственных нужд, создает предпосылки для вовлечения древесины в незаконный оборот.

В 2016–2018 годах, по данным отчетности Рослесхоза (9-ОИП), для собственных нужд заготовлено 67,5 млн куб. м древесины, или 10,2 % от общего объема заготовки древесины.

**12.2.4.** На федеральном уровне не урегулировано, а на региональном отсутствует единообразие правового регулирования вопросов деятельности пунктов приема и отгрузки древесины. Ведение единого реестра Российской Федерации пунктов приема и отгрузки древесины не предусмотрено. В зависимости от региона предусмотрена различная форма представления отчетов о деятельности пунктов (например, бумажная – в Приморском крае, только в электронном виде – в Иркутской области), в Архангельской области вообще не предусмотрено направление отчетов о деятельности пунктов по обороту древесины.

При этом в большинстве субъектов Российской Федерации (республики Башкортостан, Алтай, Карелия, Вологодская, Ленинградская, Смоленская, Кемеровская области и др.) нормативные правовые акты, регулирующие деятельность пунктов приема и отгрузки древесины, не приняты.

### **12.3. Не предусмотрены:**

- ответственность за оставление на лесосеках древесины в виде недорубов;
- ответственность и способы обеспечения исполнения обязательств для арендаторов лесных участков, не выполняющих работы по воспроизводству лесов и санитарно-оздоровительным мероприятиям, (неустойки) в типовых договорах аренды лесных участков<sup>43</sup>. Административная ответственность (часть 4 статьи 8.25 КоАП утратила силу) за использование лесов с нарушением условий договора аренды лесного участка отменена;
- возможность проведения административного расследования по статье 7.9 КоАП «Самовольное занятие лесных участков», при этом требуется время для истребования

---

43. Утверждены приказом Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 693.

объяснений, дополнительных документов для установления виновного лица. В связи с этим целесообразно увеличить срок давности привлечения к административной ответственности по статье 7.9 КоАП с 2 до 6 месяцев.

В настоящее время срок давности привлечения к административной ответственности за предоставление информации об объемах древесины, подлежащей заготовке, и объемах фактически заготовленной древесины в неполном объеме или в искаженном виде составляет 2 месяца. Это не всегда позволяет провести все необходимые мероприятия по установлению виновных лиц и привлечению их к административной ответственности.

## 8.2. Анализ состояния лесного фонда и эффективности использования лесоресурсного потенциала

1. Леса находятся в постоянной динамике под влиянием человека и естественных сил природы. Результаты ЭАМ показывают, что в России не обеспечивается сохранение ресурсно-экологического потенциала лесов. Покрытая лесом площадь Российской Федерации за три года сократилась на 2,1 млн га, или на 0,3 %. Остается неудовлетворительным общее санитарное и лесопатологическое состояние лесных насаждений, вызывающее снижение устойчивости, усыхание и гибель древостоев.

Площадь лесов, требующих восстановления в России, ежегодно увеличивается. По сравнению с 2016 годом фонд лесовосстановления на территории Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 года увеличился на 2,8 % и составил 33,2 млн га, или 4,3 % от покрытой лесом площади.

На 1 января 2019 года зарегистрированная площадь погибших и поврежденных лесных насаждений составила 6,97 млн га, или 0,9 % от площади, покрытой лесом. При этом 38,7 % составляют площади лесов, погибших и поврежденных от лесных пожаров (2,7 млн га).

По итогам 2018 года объем работ по лесовосстановлению составил 0,9 млн га, при этом более 80 % мероприятий проведено арендаторами на площади 0,8 млн га. В большинстве регионов отмечается крайне низкое качество лесовосстановительных работ, что связано в том числе с отсутствием нормативов их обеспеченности оборудованием, техникой, лесными семенами и посадочными материалами, необходимыми для качественного выполнения мероприятий. Преобладающий способ лесовосстановления (81 %) – содействие естественному восстановлению.

Например, в ходе проверок в Забайкальском крае установлены факты занижения необходимого объема посадочного материала лесных растений в Лесном плане субъекта Российской Федерации, что не обеспечивает необходимый объем лесовосстановления на запланированной площади с учетом нормативов положенности, установленных Правилами лесовосстановления, утвержденными приказом Минприроды России от 29 июня 2016 г. № 375<sup>44</sup>. Также выявлено, что

---

44. Утратили силу в соответствии с приказом Минприроды России от 25 марта 2019 г. № 188 «Об утверждении Правил лесовосстановления, состава проекта лесовосстановления, порядка разработки проекта лесовосстановления и внесения в него изменений».

при планировании работ по лесовосстановлению не учитываются площади рубок, в том числе незаконных, площади погибших лесов, достижение уровня запланированного ранее уровня лесовосстановления.

2. Экологический ущерб применительно к лесам в Российской Федерации не рассчитывается. Экономический ущерб лесам оценивается только в результате его нанесения лесными пожарами (включает стоимость потерь древесины на корню, молодняка, ресурсов побочного лесопользования, расходы на тушение лесных пожаров, стоимость сгоревших объектов и готовой продукции в лесу, расходы на расчистку горельников, дополнительные санитарные рубки и др.)<sup>45</sup> и в результате нарушения лесного законодательства (основывается на сплошном пересчете по породам с учетом распределения на срубленные, поврежденные до степени прекращения роста и поврежденные не до степени роста)<sup>46</sup>. По иным причинам нанесения ущерба лесам оценки ущерба в настоящее время не проводятся.

Ежегодный ущерб от лесных пожаров в 2016–2018 годах составлял 19,8–25,2 млрд рублей при затратах на охрану лесов от пожаров 14,0–15,9 млрд рублей из всех источников (в том числе за счет средств федерального бюджета – 5,6–7,1 млрд рублей). В целом объем нанесенного пожарами ущерба за три года составил 68,9 млрд рублей. Динамика размера ущерба от пожаров разнонаправленная и соответствует динамике доли лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения. В 2017 году ущерб от лесных пожаров вырос по сравнению с 2016 годом на 6,4 % и составил 25,2 млрд рублей, в 2018 году – уменьшился на 21,3 % по сравнению с 2017 годом, составив 19,8 млрд рублей.

При этом количество лесных пожаров ежегодно увеличивается, обостряя проблемы неконтролируемого обезлесения. За три последних года количество лесных пожаров выросло на 12 % и в 2018 году составило 11,4 тыс. ед. Растет в том числе доля крупных пожаров, в результате чего из года в год не достигаются аналогичные плановые показатели Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства». Например, при запланированном показателе на 2018 год – менее 5 % – фактически доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров составила 12 %.

Увеличивается ежегодно и площадь, пройденная огнем, при этом существует большая вероятность «переключения» экосистем из поглотителя углерода в его источник, поскольку нарушенные леса и гари являются источником эмиссии углерода в атмосферу. В 2016 году площадь лесных пожаров составила 2 663,5 тыс. га, в 2017 году – 4 480,2 тыс. га (рост на 68,2 % к предыдущему году), в 2018 году – 8 542,3 тыс. га (рост на 90,7 %).

Ущерб от нарушений лесного законодательства в исследуемый период составлял ежегодно 13,6–16,0 млрд рублей (в том числе от незаконных рубок – 11,2–12,2 млрд рублей), при этом также наблюдается тенденция его роста.

---

45. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 3 апреля 1998 г. № 53 «Об утверждении инструкции по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами».

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2018 г. № 1730 «Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства».

3. Результаты ЭАМ свидетельствуют о рисках невыполнения задачи по сохранению лесов, в том числе на основе воспроизводства лесов на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений, поставленной в Указе № 204.

Так, федеральный проект «Сохранение лесов» (далее – Федеральный проект), основной целью которого является обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году, по сути, не имеет итогового результата по обеспечению воспроизводства леса на площади, равной всей площади выбывших лесов. Фактически результатом должно стать то, что по прошествии шести лет с начала его реализации в 2024 году воспроизводство лесов будет обеспечено на площади, равной площади лесов, вырубленных и погибших в 2023 году. Требования SMART<sup>47</sup>, используемые в проектном управлении для определения целей и постановки задач, к заявленным в Федеральном проекте целям и мероприятиям в полном объеме не применимы, поскольку сохранение лесов должно осуществляться на постоянной основе, не ограничиваться по времени и предполагать, как и большинство мероприятий в сфере лесного хозяйства, процессный, а не проектный подход к достижению цели.

Кроме того, основным источником финансового обеспечения реализации Федерального проекта являются внебюджетные средства – более 70 % в объеме 106 356,0 млн рублей на шесть лет (с 2019 по 2024 год), представляющие собой средства арендаторов, осуществляющих использование лесов с целью заготовки древесины. Однако существует риск невыполнения арендаторами за счет собственных средств лесовосстановительных мероприятий или использования некачественного посадочного материала. Плановые объемы из внебюджетных источников Рослесхозом не обоснованы.

По данным Рослесхоза, по состоянию на 30 августа 2019 года в рамках Федерального проекта уровень выполнения мероприятий составил:

- по оснащению специализированной техникой для выполнения комплекса мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению – 97,6 % (закуплено 1362 ед. из запланированных 1396 ед.);
- по оснащению лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров – 385,4 % (закуплено 4139 ед. при плане 1074 ед.);
- по увеличению площади лесовосстановления, повышению качества и эффективности работ по лесовосстановлению на лесных участках, не переданных в аренду, – 50 % (выполнено на 103 тыс. га при плане 203,1 тыс. га), на арендованных лесных участках – 46,2 % (выполнено на 359 тыс. га при плане 777,9 тыс. га);
- по увеличению площади искусственного лесовосстановления за счет внебюджетных источников учреждений субъектов Российской Федерации – 7,3 % (мероприятие проведено на 6,3 тыс. га при плане 86,3 тыс. га);

---

47. Цель должна быть конкретной (specific), измеримой (measurable), достижимой (achievable), реалистичной (realistic), ограниченной по времени (timed).

- по формированию запаса лесных семян для лесовосстановления на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений – 44,3 % (сформировано 98 тонн при плане 221 тонна).

В августе 2019 года с 2020 и 2021 годов дополнительно перераспределены средства на закупку регионами лесопожарной техники в сумме 2 779,5 млн рублей на 2019 год. Вследствие долгого освоения субъектами Российской Федерации средств, перечисленных на эти цели в начале 2019 года, и ограниченных сроков проведения закупочных мероприятий, существуют риски неисполнения до конца года указанного объема субвенций.

4. Хвойные леса, составляющие около 70 % лесного фонда Российской Федерации, пользуются наибольшим спросом на внутреннем и внешних рынках (в основном как пиловочный ресурс). Однако неэффективная организация использования лесов, в том числе в части отсутствия перспективного планирования освоения лесного ресурса, обеспечения баланса выбытия и восстановления лесов, привела к сокращению потенциала хвойных ресурсов.

Так, с 2010 года площадь лесного фонда с преобладанием хвойных пород уменьшилась на 5 млн га, или на 0,9 %. В результате экстенсивной эксплуатации лесов, направленной на изъятие запасов хвойной древесины, без проведения необходимых лесовосстановительных мероприятий, происходит замена хвойных насаждений лиственными породами, что в значительной степени снижает лесосырьевой потенциал лесов и неблагоприятно влияет на изменение климата. Особенно остро эта проблема стоит в Иркутской, Архангельской, Сахалинской, Костромской, Калининградской, Нижегородской, Ульяновской областях, Пермском крае, республиках Карелия, Коми, Марий Эл, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Площадь спелых и перестойных древостоев за три года увеличилась на 1,1 млн га, что свидетельствует о неосвоенности лесов, низких темпах их эксплуатации.

5. В период 2016–2018 годов снизился общий запас древесины в лесах с 79 640,5 млн куб. м до 79 467,8 млн куб. м, или на 0,2 %, в том числе запасы хвойных древесных пород, которые сократились по сравнению с 2016 годом на 292,9 млн куб. м, или на 0,5 %, и составили по состоянию на 1 января 2019 года 57 923,3 млн куб. м. Наибольшее снижение запасов древесины отмечается в Иркутской, Свердловской, Московской, Тверской, Смоленской, Вологодской, Кировской и Новгородской областях, Приморском, Хабаровском и Красноярском краях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

В 2018 году, согласно отраслевой отчетности Рослесхоза, допустимый объем изъятия древесины по всем видам рубок (расчетная лесосека) по сравнению с 2016 годом увеличился на 26,7 млн куб. м (3,8 %) и составил 729,7 млн куб. м. Вместе с тем процент фактического освоения расчетной лесосеки остается невысоким и составляет по состоянию на 1 января 2019 года всего 32,7 % от допустимого объема изъятия по всем видам рубок.

Наибольший процент освоения расчетной лесосеки в исследуемый период приходится на Удмуртскую Республику (73,1–75,7 %), Рязанскую область (67,6–73,0 %),

Владимирскую область (67,1–68,1 %), наименьший – на Ямало-Ненецкий автономный округ (2,6–1,8 %), Республику Саха (Якутия) (6,2–2,5 %), Астраханскую область (4,7–3,1 %). При этом с 2016 года по отдельным субъектам Российской Федерации наблюдается тенденция уменьшения освоения расчетной лесосеки. Например: по Республике Марий Эл – с 80,7 до 65,5 %, по Калининградской области – с 55,5 до 37,6 %, по Республике Бурятия – с 29,5 до 28,4 %, по Забайкальскому краю – с 11,3 до 9,5 %, по Сахалинской области – с 11,7 до 10,1 %.

По объему заготовки древесины Россия уступает США, Индии, Китаю, Бразилии. По данным Рослесхоза, объемы лесозаготовки составили 238,6 млн куб. м в 2018 году. Наибольший объем заготовки осуществляется в Иркутской области, Красноярском крае, Вологодской, Архангельской, Кировской областях, Республике Коми, Пермском и Хабаровском краях и др.

Территориальное размещение предприятий вблизи доступных лесосырьевых ресурсов, рынков сбыта влияет на интенсивность использования лесов и реализации лесопромышленной продукции. Однако в настоящее время увеличение освоения расчетной лесосеки ограничено как транспортной доступностью лесных ресурсов из-за низкой плотности лесных дорог, так и их удаленностью от железнодорожных и других транспортных путей. При этом лесное законодательство должным образом не регулирует порядок их строительства и содержания, права арендаторов лесных участков, занимающихся строительством и эксплуатацией лесных дорог.

Кроме того, в настоящее время отсутствует единая информационная база, дающая полное и достоверное представление об имеющихся лесных ресурсах и масштабах их использования. Сведения об объеме заготовки разнятся в зависимости от источника информации: сведения субъектов Российской Федерации, Рослесхоза в соответствии с системой ЛесЕГАИС, Росстата.

**6.** В 2018 году по договорам аренды предоставлены лесные участки под заготовку древесины общей площадью 168,4 млн га с допустимым объемом изъятия древесины 269,2 млн куб. м. Фактический объем древесины, заготовленной арендаторами, составляет 185,2 млн куб. м, или 68,8 % от допустимого объема. По сравнению с 2016 годом объем заготовки древесины арендаторами увеличился незначительно – на 4,8 %, но по ряду субъектов Российской Федерации снижается в исследуемый период, в том числе: в Белгородской, Ульяновской, Челябинской, Томской областях, республиках Марий Эл, Саха (Якутия) и Бурятия, Забайкальском, Камчатском краях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

На данный момент использование лесов носит декларативный характер. Арендаторы лесных участков самостоятельно принимают решение, на какой территории и когда проводить вырубку, и отчитываются об использовании лесного ресурса с применением заявительного, а не разрешительного механизма.

Предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляются в настоящее время неэффективно. Так, по состоянию на 1 января 2019 года площадь лесных участков, переданных в аренду, составляет 242,2 млн га, или 21,1 % от общей площади лесов

в Российской Федерации, в постоянное (бессрочное) пользование – 32,4 млн га (2,8 %), в безвозмездное пользование – 0,5 млн га (0,04 %).

Неосвоение лесного ресурса влечет непоступление средств в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов.

Леса Российской Федерации обладают большим сырьевым потенциалом для развития видов использования, не связанных с заготовкой древесины. Вместе с тем аренда лесных участков для других видов лесопользования кроме заготовки древесины практически не получает развития. До настоящего времени не ведется учет недревесной продукции леса (запасов различных видов пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений).

Так, по состоянию на 1 января 2019 года для рекреационных целей переданы в аренду леса на площади 32,7 тыс. га, или 0,01 % от общей площади лесов, находящихся в аренде. При этом размеры лесного дохода, получаемого с единицы лесной площади, в 70 раз превышают доход от других видов лесопользования (за исключением заготовки древесины), таких как ведение сельского хозяйства, охотничьего хозяйства, и составляют 5 % общих доходов лесного хозяйства (1,6 млрд рублей). Несмотря на очевидный экономический эффект, рекреационное использование лесов находит распространение только в ограниченном числе регионов – республиках Алтай, Дагестан, Татарстан, Краснодарском крае, Московской, Ленинградской, Самарской, Челябинской, Свердловской областях.

В связи с отсутствием финансирования из бюджетных источников на проведение кадастрового учета лесных участков у субъектов Российской Федерации отсутствует возможность в полном объеме реализовать предоставление права пользования лесными участками, что также снижает эффективность использования лесного фонда. В 2017 году за счет субвенций из федерального бюджета поставлено на кадастровый учет 437,2 тыс. га, что составляет 44,1 % от запланированного объема (990,3 тыс. га).

7. Одной из мер государственной поддержки использования лесных ресурсов и стимулирования инвестиций являются приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов (далее – ПИП, инвестиционные проекты). В ходе реализации ПИП инвесторы получают право на безаукционное предоставление в аренду лесных участков и льготы в размере 50 % к ставкам платы за их аренду (в среднем инвестор платит в 8–10 раз меньше рыночной стоимости древесины) в обмен на создание и (или) модернизацию производств по выпуску пиломатериалов, плит ДСП, фанеры, целлюлозно-бумажной продукции и др.

С 2007 года в перечень ПИП в области освоения лесов, предусмотренный Лесным кодексом, включено 214 инвестиционных проектов. По состоянию на 1 июля 2019 года действуют 624 договора аренды лесных участков, заключенных в рамках реализации инвестиционных проектов, общей площадью 35,7 млн га. Общий размер расчетной лесосеки составляет 81,8 млн куб. м в год, общий объем заготовленной древесины по 148 проектам (с начала реализации проектов нарастающим итогом до последнего отчетного периода) – 201,0 млн куб. м.

В настоящее время реализованы (завершены) 64 проекта (29,9 %) с объемом вложенных средств 152,8 млн рублей и установленным ежегодным объемом заготовки древесины – 35,4 млн куб. м, реализуются 84 проекта (39,3 %) с объемом инвестиций более 314,1 млн рублей и установленным ежегодным объемом заготовки древесины – 46,4 млн куб. м.

В ряде субъектов Российской Федерации реализация ПИП не принесла ожидаемого экономического и социального эффекта, изъятия лесных ресурсов (в основном при реализации малых и средних по объему инвестиций проектов) не были сопровождаемы созданием и (или) модернизацией производств, предусмотренных ПИП. Так, в Костромской области ПИП «Организация производства по выпуску деревянных домов заводского изготовления из оцилиндрованных бревен, клееного профилированного бруса, выпуску погонажных изделий, организация производства пеллет», который реализовывался ООО «Восточный», но не повлек строительство и эксплуатацию объектов производственной инфраструктуры, лесоперерабатывающего оборудования, иных производственных мощностей на земельных участках, предназначенных для размещения объектов, а также создание рабочих мест.

Имеются примеры, когда в Сибири и на Дальнем Востоке инвесторы, пользуясь предоставленными преференциями, ориентированы на реализацию круглых лесоматериалов, а не на переработку сырья и реализацию продукции, предусмотренной условиями инвестиционных проектов, наращивают объемы экспорта товаров низкой степени обработки. Например, в Приморском крае по ПИП «Строительство завода по производству шпона и пиломатериалов в пос. Пластун, Тернейского района», реализуемому ОАО «Тернейлес», «Строительство завода по производству трехслойной паркетной доски в г. Дальнереченск», реализуемому ЗАО «ЛЕС ЭКСПОРТ», «Строительство лесопильных заводов в пос. Светлая Тернейского района, пос. Ольга Ольгинского района, завода клееного бруса в с. Чугуевка Чугуевского района, Приморского края», реализуемому ОАО «Приморсклеспром»).

Проверки Счетной палаты Российской Федерации (в Костромской, Иркутской областях, Приморском и Забайкальском краях) показали недостаточный уровень контроля в 2016–2018 годах за ходом реализации ПИП, в том числе посредством выездных проверок, за сроками представления отчетов о ходе их исполнения.

По причине невыполнения обязательств по созданию объектов лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры или модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры, а также графика реализации проектов на 1 июля 2019 года из перечня исключено 66 проектов (30,8 %)<sup>48</sup>, в период реализации которых общий объем заготовленной древесины составил 19,1 млн куб. м. По состоянию на 1 июля 2019 года по указанным ПИП сформировалась задолженность по арендной плате в федеральный бюджет за использование лесных участков, предоставленных в рамках реализации инвестиционных проектов, в сумме

---

48. На территориях республик Бурятия, Башкортостан и Карелия, Красноярского, Пермского и Хабаровского краев, Архангельской, Вологодской, Курганской, Ленинградской и Свердловской областей.

761,5 млн рублей. При этом существует проблема ежегодного увеличения указанной задолженности. Так, с 2016 по 2018 год она выросла на 3,6 % (25,5 млн рублей) с 701,6 млн рублей до 727,1 млн рублей.

При этом за нарушение инвесторами условий, на которых формировался ПИП, ответственность не предусмотрена. ПИП могут только исключаться из перечня инвестиционных проектов Минпромторга России с последующим расторжением договоров аренды лесных участков. Анализ реализации инвестиционных проектов, признанных завершенными в соответствии с решением Минпромторга России, показал, что почти в половине случаев проекты признавались завершенными при недостижении установленных в них показателей объемов выпускаемой продукции (из 65 проектов, признанных Минпромторгом России завершенными, по данным последней отчетности не достигнуты показатели по объему выпускаемой продукции по 30 проектам).

Кроме того, после признания инвестиционного проекта завершенным у организации, осуществляющей заготовку древесины на лесном участке, арендованном в рамках реализации инвестиционного проекта, отсутствуют обязательства по ее дальнейшей переработке и выпуску продукции.

При этом в договорах аренды лесных участков ежегодный допустимый объем изъятия древесины на выделенных для реализации инвестиционного проекта лесных участках установлен в соответствии с годовой потребностью в древесном сырье, рассчитанной исходя из производственной мощности оборудования, запланированного объема и ассортимента выпускаемой продукции при выходе на проектную мощность, товарной структуры и породного состава допустимого ежегодного объема изъятия древесины.

Основными участниками ПИП являются компании – представители иностранных государств. Например, в Архангельской области крупными инвесторами являются Швейцария, Австрия, Кипр (АО «Группа «ИЛИМ» – в аренде 105,6 тыс. га, объем изъятия – 1100,3 тыс. куб. м, ОАО «Архангельский ЦБК» – в аренде 1119,2 тыс. га, объем изъятия – 1066,8 тыс. куб. м, ЗАО «Лесозавод 25» – в аренде 698,0 тыс. га, объем изъятия – 383,7 тыс. куб. м), в Забайкальском крае – Китай (ООО «Транс-Сибирская лесная компания» – в аренде 325,7 тыс. га, объем изъятия – 1971,0 тыс. куб. м, ООО ЦПК «Полярная» – в аренде 754,6 тыс. га, объем изъятия – 1567,7 тыс. куб. м), в Костромской области – Швейцария (ООО «СВИСС КРОНО» – в аренде 103,9 тыс. га, объем изъятия – 153,53 тыс. куб. м), в Приморском крае – Япония (ООО «Приморсклеспром» – в аренде 381,7 тыс. га, объем изъятия – 200,0 тыс. куб. м).

С 2019 года изменены условия предоставления лесных участков для реализации ПИП в области освоения лесов в части увеличения минимального объема инвестиций в проекты<sup>49</sup>. Так, минимальный объем капитальных вложений в ПИП по модернизации объектов лесоперерабатывающей промышленности увеличен с 500 млн до 2 млрд рублей,

---

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2018 г. № 190 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

по созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры – с 750 млн до 3 млрд рублей, что повлечет вытеснение средних и мелких предприятий от участия в ПИП, являющихся мерой государственной поддержки ЛПК.

Указанные решения не соответствуют ожидаемому результату по основному мероприятию «Развитие предприятий лесопромышленного комплекса» госпрограммы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в части обеспечения развития малого и среднего предпринимательства.

### 8.3. Анализ эффективности мер борьбы по сокращению объемов незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации

Принимаемые на федеральном и региональном уровнях меры по минимизации незаконных заготовок и оборота древесины не приносят действенных результатов.

Единственной официальной информацией об использовании лесов с нарушением лесного законодательства в настоящее время является аккумулируемая Рослесхозом отчетность субъектов Российской Федерации, представляемая в соответствии с приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565 (форма 8-ОИП).

Незаконные рубки и оборот лесоматериалов нелегального или сомнительного происхождения – одна из наиболее острых социальных, экологических и экономических проблем в Российской Федерации. Нелегальные рубки ведут к обезлесению территорий и деградации лесов.

По данным Рослесхоза, в исследуемый период сумма ущерба от нарушений лесного законодательства возросла на 17,2 % до 15 965,0 млн рублей. По состоянию на первое полугодие 2019 года выявлено 19,3 тыс. ед. лесонарушений с ущербом лесам на сумму 7 807,5 млн рублей.

При этом на незаконные рубки, выявленные гослеснадзором, приходится около 40 % всех лесонарушений. Количество случаев незаконных рубок имеет тенденцию сохранения в пределах 16–17 тыс. ед. с объемом 1,3 млн куб. м, а сумма нанесенного ущерба – в пределах 11–12 млрд рублей. Указанная динамика по количеству случаев, объему и сумме ущерба сохраняется в Российской Федерации на протяжении последних 10 лет.

Снижение общего объема незаконных рубок по Российской Федерации в 2018 году по сравнению с 2017 годом обусловлено его сокращением в Иркутской области на 0,5 млн куб. м в связи с реализацией пилотного проекта по маркировке всей заготавливаемой древесины на территории Иркутской области.

Нелегальное использование лесов отмечается во всех регионах. Почти половина объема незаконных рубок (53,2 %) зафиксирована в лесном фонде Иркутской области – в 2018 году с объемом 0,6 млн куб. м и ущербом 4 398,2 млн рублей, или 36,1 % от общего объема ущерба.

В перечень регионов с наибольшим объемом незаконных рубок также входят Забайкальский край (4,9 %), Свердловская область (3,8 %), Вологодская область

(3,6%), Пермский край (3,3%), а по общему нанесенному ущербу – Приморский край (7,6%), Краснодарский край (4,5%), Свердловская область (4,0%), Хабаровский край (3,9%), что обусловлено наличием высокого спроса на лесопродукцию, географическим положением (близость КНР), а также наличием ценных пород лесов.

Причиной широкого распространения нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной на территории Российской Федерации является целый ряд экономических, социальных и правовых факторов, способствующих сохранению незаконной заготовки древесины, в частности:

- несовершенство нормативно-правовой базы: отсутствие законодательного понятия «незаконная рубка», классификации видов незаконной рубки, неурегулированность деятельности пунктов приема древесины, отсутствие электронного сопроводительного документа на древесину, непрерывного дистанционного мониторинга использования лесов на всей территории страны, недостаточная ответственность за незаконную рубку;
- низкий уровень привлечения к ответственности;
- недостаточность сил и средств по осуществлению контроля в лесах;
- проблемы системы управления в лесном хозяйстве;
- отсутствие правового статуса лесов, произрастающих на землях сельхозназначения;
- низкий уровень контроля со стороны правоохранительных органов;
- высокий спрос на древесину в сопредельных государствах, в частности в КНР;
- невозможность изъятия орудий заготовки и транспортировки незаконно заготовленной древесины, находящихся в аренде;
- низкая эффективность межведомственных комиссий по борьбе с незаконной заготовкой, транспортировкой, переработкой, реализацией и экспортом незаконно заготовленной древесины и др.

Проведенный анализ применения дефиниции<sup>50</sup> незаконной рубки в Российской Федерации позволил выделить две группы незаконных рубок по виду совершения: рубки без правоустанавливающих документов<sup>51</sup> и рубки при использовании лесов по договору лесопользования (за границей отвода лесосеки, с превышением разрешенного объема, с нарушением породного или возрастного состава, вырубка деревьев, не предполагаемая проектом освоения лесов или произведенная с нарушением сроков и т.д.).

В Евросоюзе нелегальная заготовка понимается как «заготовка, переработка, транспортировка, продажа или приобретение древесины, которые осуществляются с нарушением национального или международного законодательства», обзор британского Королевского института международных отношений (2015 год)

---

50. Приведена постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21

51. Например, без договора аренды, решения о предоставлении лесного участка, проекта освоения лесов, получившего положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы, договора купли-продажи лесных насаждений, государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и т.д.

определяет незаконную лесную деятельность как «результат незаконных действий, связанных с заготовкой, обработкой и торговлей древесиной». Международными экспертами отмечается трудность оценки нелегальных рубок. В связи с теневым характером деятельности достоверные сведения о нелегальном производстве и обороте трудны для сбора. По данной причине трудно разработать индикаторы для оценки эффективности борьбы с незаконными рубками. Количественные показатели, такие как объем изъятий со стороны правоохранительных органов, не публикуются.

По данным отчета Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Интерпола за 2016 год<sup>52</sup>, ущерб от правонарушений в лесном секторе, включая преступления юридических лиц и незаконные рубки, оценивается в 50–152 млрд долларов США в год. Древесина, полученная нелегальным путем, составляет от 15 до 30 % мировой официальной торговли. По оценкам экспертов<sup>53</sup>, 30–50 % тропической древесины на мировом рынке заготовлено незаконно. Три крупнейших страны происхождения нелегальной древесины (около 80 % общего объема заготовленной древесины) – Индонезия, Бразилия и Малайзия.

В целях запрета международной торговли нелегально заготовленной древесиной в США, ЕС и Австралии приняты соответствующие законы.

В США 22 мая 2008 года вступили в силу поправки в природоохранный закон «Закон Лейси» (Lacey Act), которые вводят уголовную ответственность за ввоз на территорию США продукции растительного происхождения (за исключением общераспространенных недревесных культурных растений), полученной преступным путем. Закон предусматривает ответственность за ввоз в США растительной продукции, полученной из растений, отнесенных законами США к редким и исчезающим, также любых диких видов растений, их частей, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС), а также любой продукции из лесов естественного или искусственного происхождения. Действие закона Лейси распространяется на различные виды лесной продукции, включая необработанную древесину, пиломатериалы, мебель, древесные плиты, целлюлозу, бумагу, деревянную или картонную упаковку, недревесные и пищевые ресурсы леса.

В Европейском Союзе с 3 марта 2013 года введен в действие Регламент № 995/2010 Европейского Парламента и Совета «Об обязанностях операторов, размещающих лесоматериалы и продукцию из древесины на рынке» (Еврорегламент), который запрещает операторам (организациям – резидентам Евросоюза, впервые размещающим продукцию из древесины на рынках Евросоюза) продавать нелегально заготовленные материалы и продукцию из них на рынках Евросоюза. Операторы, закупающие продукцию из древесины вне Евросоюза, должны требовать от своих поставщиков подтверждения легальности заготовки древесины, торговые компании (трейдеры) при размещении продукции на рынке обязаны вести строгий учет непосредственных поставщиков и покупателей. Считается, что продукция

---

52. <http://www.unepcom.ru/news/news2016/1254-160604crime.html>

53. Обзор британского Королевского института международных отношений (2015 г.).

с лицензиями FLEGT или CITES автоматически соответствует требованиям Еврорегламента. За нарушение требований Еврорегламента предусмотрена ответственность вплоть до уголовной, включая серьезные штрафы, конфискацию древесины, приостановление разрешения на ведение торговли.

В Австралии с 1 ноября 2014 года вступил в силу Закон о запрете незаконных рубок, который запрещает импорт нелегально заготовленной древесины и продукции из нее, переработку незаконных лесоматериалов на внутреннем рынке и экспорт нелегальной продукции, требует от всех импортеров предъявления декларации о законности продукции. За нарушение Закона предусмотрены крупные денежные штрафы для физических лиц и корпораций, возможны тюремное заключение сроком на 5 лет и конфискация товара.

В Британской Колумбии (Канада) на основании закона Forest Act отслеживается вся заготовленная древесина для выявления незаконной рубки леса и обеспечения платности лесопользования. Каждый лесной участок имеет свой лесной знак, который информирует о темпе вырубке леса, участке лесопользования, лицензиата или владельца (по отношению к частным землям), каждый элемент лесной продукции подвергается специальной маркировке (штамп или окрашивание), транспортировка немаркированной лесной продукции запрещена, каждая транспортировка должна осуществляться на основании листка отгрузки, который содержит сведения о перевозимой лесной продукции, пунктах отправления и прибытия. Forest Act предусматривает ответственность за невыполнение маркировки древесины, подделку маркировки, отсутствие разрешения за перевозку древесины и другие нарушения в форме штрафа, тюремное заключение от 6 месяцев до 2 лет. Также предусмотрено наказание в форме штрафа и лишения свободы за несанкционированную рубку, нанесение ущерба окружающей среде.

В ходе мероприятия был проведен расчетный анализ на основании представленной субъектами Российской Федерации информации по видам незаконной рубки древесины, а также ведомственной отчетности Рослесхоза (8 – ОИП).

Вид незаконной рубки, «серых рубок»	2016 г.			2017 г.			2018 г.		
	количество фактов, тыс. случаев	объем незаконно срубленной древесины, млн куб. м	причиненный ущерб, млн руб.	количество фактов, тыс. случаев	объем незаконно срубленной древесины, млн куб. м	причиненный ущерб, млн руб.	количество фактов, тыс. случаев	объем незаконно срубленной древесины, млн куб. м	причиненный ущерб, млн руб.
Без правоустанавливающих документов	12,5	0,84	6 727,5	13,1	1,04	7 481,0	12,0	0,55	6 474,1
При использовании лесов (аренда)	4,4	0,80	4 561,1	4,2	0,65	4 031,7	4,1	0,52	5 717,8
<b>Всего</b>	<b>16,9</b>	<b>1,64</b>	<b>11 288,6</b>	<b>17,3</b>	<b>1,69</b>	<b>11 512,7</b>	<b>16,1</b>	<b>1,07</b>	<b>12 191,9</b>

Так, в 2016 году на незаконные рубки без правоустанавливающих документов, осуществляемые т.н. «черными лесорубами» (далее – «черные» рубки) приходилось порядка 12,5 тыс. случаев (74,1 % от всех выявленных случаев незаконной рубки) с незаконным изъятием более 0,84 млн куб. м древесины (51,2 %) и суммой ущерба 6 727,5 млн рублей (59,6 %), а на рубки при использовании лесов (т.н. «серые» рубки) – 4,4 тыс. случаев (25,9 %) с объемом 0,8 млн куб. м (48,8 %) древесины и суммой ущерба – 4 561,1 млн рублей (40,4 %).

В 2017 году на «черные» рубки приходилось 13,1 тыс. случаев (75,7 %) с незаконным изъятием 1,04 млн куб. м (61,5 %) древесины на сумму ущерба 7 481,0 млн рублей (65,0 %), а на «серые» – 4,2 тыс. случаев (24,3 %) с объемом незаконной древесины 0,65 млн куб. м (38,5 %) и суммой ущерба 4 031,7 млн рублей (35,0 %).

В 2018 году «черные» рубки составили 12,0 тыс. случаев (74,6 %) с объемом 0,55 млн куб. м (51,7 %) древесины с суммой ущерба 6 474,1 млн рублей (53,1 %), а «серые» – 4,1 тыс. случаев (25,4 %) с объемом незаконной древесины 0,52 млн куб. м (48,3 %) и суммой ущерба 5 717,8 млн рублей (46,9 %).

Одним из инструментов выявления признаков незаконной рубки на федеральном уровне является дистанционный мониторинг использования лесов, который впоследствии подтверждается натурными проверками органами власти субъектов Российской Федерации. По данным Рослесхоза, в 2018 году мониторинг проведен на территории 29 субъектов Российской Федерации на площади 109,6 млн га (в 2017 году – на 98,6 млн га, в 2016 году – на 76 млн га).

Рослесхозом совместно с органами государственной власти Иркутской, Вологодской, Свердловской областей и Пермского края проводится непрерывный мониторинг использования лесов (далее – непрерывный мониторинг). По сравнению с 2017 годом количество лесничеств, охваченных непрерывным мониторингом, увеличилось с 5 до 7, площадь увеличилась в 2,2 раза (с 3,3 млн га до 7,1 млн га).

Проверкой установлено, что процент подтверждения органами власти фактов выявленных нарушений лесного законодательства составляет от 30 до 50 %.

В 2016 году подтверждены нарушения 49,0 % объема незаконной рубки, в 2017 году – 28,9 %, в 2018 году – 33,5 %, что свидетельствует о недостаточной эффективности и результативности дистанционного мониторинга использования лесов.

Проблемой осуществления государственного лесного надзора (лесной охраны) является недостаточность сил и средств по осуществлению контроля в лесах, а также низкая заработная плата работников лесного хозяйства, что влечет проблемы заполнения штатной численности лесных инспекторов. Несмотря на важность решения задачи по минимизации незаконных заготовок древесины, не выполнен пункт 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 января 2017 г. № Пр-173 Правительству Российской Федерации обеспечить численность государственных лесных инспекторов в соответствии с нормативами патрулирования

лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)<sup>54</sup> (не менее 40,0 тыс. человек).

Фактическое количество лесных инспекторов по состоянию на 1 июля 2019 года составило 21,0 тыс. человек, или 52,7 % от нормативной. Нагрузка на одного лесного инспектора в настоящее время свыше 35,0 тыс. га. По состоянию на 1 июля 2019 года фактическая численность должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), составляет 89,2 % от штатной.

В настоящее время отсутствует единая методика расчета норматива патрулирования лесов для каждого конкретного субъекта Российской Федерации. Нормативы патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), утвержденные приказом Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21, установлены на основании предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, с учетом особенностей сложившихся в них систем организации лесного хозяйства.

При этом указанные нормативы патрулирования лесов в разрезе субъектов Российской Федерации различаются в значительной степени. Так, в Орловской, Курской, Брянской областях на одного государственного лесного инспектора нормативом предусмотрено не более 1 тыс. га, в Республике Саха (Якутия) – не более 400 тыс. га, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – 368,2 тыс. га, в Красноярском крае – 242,5 тыс. га, в Иркутской области – 110 тыс. га.

Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» Рослесхозу на 2018–2020 годы выделено дополнительное финансирование в объеме 1,0 млрд рублей ежегодно на поэтапное увеличение численности инспекторов на 1,9 тыс. человек, или 9,8 % (из расчета заработной платы на одного сотрудника 24 тыс. рублей в месяц), при необходимом увеличении на 19,3 тыс. человек.

При этом в 2018 году фактическое увеличение численности лесных инспекторов осуществлено только на 0,8 тыс. человек (42,1 % от плана), штатная численность увеличена на 1,6 тыс. человек (84,2 %). Отклонение фактической численности от штатной наблюдалось по 67 субъектам Российской Федерации (наибольшее отклонение установлено в республиках Карелия и Башкортостан, Архангельской и Иркутской областях). В результате на 1 января 2019 года фактически насчитывалось 20,8 тыс. человек, или 52 % от нормативной численности и 89,7 % от штатной. Вместе с тем Госпрограммой «Развитие лесного хозяйства» не предусмотрены конкретные мероприятия, направленные на повышение эффективности осуществления федерального государственного лесного надзора и их ресурсное обеспечение.

Не реализовано право должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), на ношение, хранение и применение

---

54. Утверждены приказом Минприроды России от 21 января 2014 г. № 21 «Об утверждении нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)».

специальных средств, служебного оружия, предусмотренное статьей 96 Лесного кодекса.

Одним из факторов, влияющих на распространение незаконных рубок и оборота древесины в Российской Федерации, является невозможность привлечения лиц к уголовной ответственности, предусмотренной статьей 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» и статьей 261 Уголовного кодекса «Уничтожение или повреждение лесных насаждений», по причине отсутствия определения правового статуса лесов, произрастающих на землях сельхозназначения.

Так, предметом преступлений, предусмотренных статьями 260 и 261 Уголовного кодекса<sup>55</sup>, являются лесные насаждения за исключением лесных насаждений, произрастающих на землях сельскохозяйственного назначения (за исключением лесных насаждений, предназначенных для обеспечения защиты земель от воздействия негативных (вредных) природных, антропогенных и техногенных явлений).

При этом, по данным экспертов Greenpeace, площадь земель в Российской Федерации, не относящихся к землям лесного фонда (ранее принадлежавших колхозам), на которой произрастают леса, составляет около 100 млн га, что занимает около 10 % всех лесов страны.

Кроме того, отсутствие правовой возможности вести лесное хозяйство в лесах, расположенных на землях сельхозназначения, является препятствием для социально-экономического развития сельских территорий. Также не осуществляется охрана от пожаров, вредителей, болезней.

Необходимо отметить, что Правительству Российской Федерации поручено<sup>56</sup> в срок до 1 января 2014 года обеспечить внесение в законодательство изменений, предусматривающих установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, не относящихся к землям лесного фонда. На момент проведения мероприятия указанное поручение Президента Российской Федерации не выполнено.

Фактором незаконных рубок является невозможность изъятия орудий заготовки и транспортировки незаконно заготовленной древесины, находящихся в аренде. Зачастую лица, осуществляющие незаконную заготовку и транспортировку древесины, используют арендованную технику, которая в случае выявления надзорными и правоохранительными органами не подлежит изъятию и обращению в доход государства, так как собственник техники не владеет информацией о целевом использовании транспортного средства.

Согласно нормам Уголовного кодекса (статья 104.1) орудия совершения административного правонарушения или преступления при выявлении незаконных рубок могут быть конфискованы только в том случае, если принадлежат нарушителю или преступнику на праве собственности. При установлении фактов незаконных рубок

---

55. Согласно пункту 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

56. Согласно пункту 1.6 поручения Президента Российской Федерации от 1 сентября 2013 года Пр-2039.

и виновных лиц в большинстве случаев собственность на орудия правонарушения или преступления оформлена на посторонних лиц, не принимающих участия в нарушении законодательства. Автотранспортные средства, как правило, не конфискуются, даже если принадлежат самим нарушителям, и используются при незаконных рубках. Так, на территории Петровск-Забайкальского района Забайкальского края в 2018 году было установлено 20 случаев незаконных рубок лесных насаждений с установлением виновных лиц. Конфискация изъятой техники и механизмов не была осуществлена.

Наибольший объем незаконно заготавливаемой древесины осуществляется физическими лицами в районах, для которых характерно низкое социальное положение местного населения в совокупности с отсутствием рабочих мест и низкой заработной платой. По данным Межведомственной комиссии Забайкальского края по борьбе с незаконной заготовкой, транспортировкой, переработкой, реализацией и экспортом незаконно заготовленной древесины, вовлеченность населения в процесс незаконной заготовки древесины достигает до 80 % населения в лесных районах.

Высокий уровень нелегальной заготовки древесины в регионах напрямую связан со снижением количества предприятий и среднегодовой численности занятых в промышленности и сельском хозяйстве, так как высвободившиеся работники предприятий вынуждены искать альтернативные источники дохода, в том числе не всегда законным способом, что негативно сказывается на ситуации с незаконными рубками в регионах.

Имеется высокий спрос на древесину в сопредельных государствах, в частности в Китайской Народной Республике. Вследствие введенного в 1998 году моратория на рубки собственных лесов в КНР, географического положения, роста внутреннего потребления древесины КНР лидирует по импорту российского сырья из древесины.

По официальной статистике Рослесхоза и данным из различных источников, незаконные рубки наиболее распространены в регионах, граничащих с Китайской Народной Республикой, в частности в Забайкальском и Приморском краях. По данным Дальневосточного таможенного управления, экспорт лесопродукции в КНР из указанных регионов достигает более 90 %.

По данным Читинской таможни и Забайкальской железной дороги филиала ОАО «РЖД», в 2018 году по сравнению с 2016 и 2017 годами отмечается значительное увеличение показателей по отгрузке лесоматериалов на экспорт.

При этом расчетный объем древесины на корню (1,81 млн куб. м) для изготовления экспортируемых лесоматериалов значительно (в 1,93 раза) превышает официальные данные минприроды Забайкальского края по объемам заготовки древесины на корню (0,94 млн куб. м), что может свидетельствовать о росте объемов незаконной заготовки древесины.

По данным Росфинмониторинга, в результате анализа деятельности организаций, предположительно вовлеченных в реализацию «теневых» схем по выводу денежных средств, выявлено значительное количество предприятий ЛПК под управлением иностранных юридических лиц, в том числе в Дальневосточном федеральном округе – более 120 (20 %), Сибирском федеральном округе – более 40 (6 %), большая часть

которых зарегистрированы в КНР и Украине, а также Республике Кипр, Малайзии, США. Правоохранительные органы отмечают следующие механизмы легализации доходов от незаконной заготовки и оборота древесины:

- крупные экспортеры попутно с легальной деятельностью осуществляют нелегальную заготовку и экспорт древесины путем заключения договора комиссии с фирмами-однодневками в других регионах на оказание услуг по экспорту, транспортировке, погрузке, экспортная выручка от которых обналичивается и снова вовлекается для незаконной заготовки леса;
- в аукционах на право аренды лесных участков зачастую участвуют организации, в состав учредителей которых входят руководители организаций, имеющих задолженность по уплате арендных платежей за пользование лесными участками, что по действующим правилам не позволяет дисквалифицировать юридических лиц, участвующих в аукционе, и создает возможность бенефициарам путем создания новых юридических лиц повторно получать в аренду лесные участки при наличии задолженности по плате.

Отсутствие требования по сопроводительному документу при перевозке древесины гражданами (физическими лицами) после заготовки для собственных нужд, а также учета перевезенной древесины для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и сопроводительных документов влечет риски неоднократного использования документов для перевозки нелегально заготовленной древесины.

По данным ведомственной отчетности Рослесхоза, объем фактически заготовленной древесины для собственных нужд в Российской Федерации в 2016–2018 годах составил 42,50 млн куб. м (2016 год – 14,76 млн куб. м; 2017 год – 14,11 млн куб. м; 2018 год – 13,63 млн куб. м).

Также имеет место низкая эффективность межведомственных комиссий по борьбе с незаконной заготовкой, транспортировкой, переработкой, реализацией и экспортом незаконно заготовленной древесины<sup>57</sup> и недостаточный уровень взаимодействия органов внутренних дел с уполномоченным органом в области лесных отношений по предотвращению нелегальной заготовки древесины<sup>58</sup>.

Незаконные рубки обусловлены проблемами системы управления в лесном хозяйстве: недостаточным финансированием переданных в регионы полномочий, отсутствием как координирующего органа по проблемам незаконных рубок, так и необходимого взаимодействия между органами исполнительной власти (Рослесхозом, МВД России, ФНС России, ФТС России и другими органами), в том числе увязки информационных систем ведомств, что делает невозможным оперативную координацию между ними.

Согласно требованиям подпункта 4 пункта 5 статьи 111 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенный орган отказывает в регистрации таможенной декларации в случае, если в ней не указаны сведения, подлежащие

---

57. Созданные межведомственные комиссии в Забайкальском и Приморском краях не функционируют, состав комиссий не обновлялся при смене должностных лиц, решения комиссий не исполнялись, планы работ комиссий не утверждались.

58. Отказ УМВД России по Забайкальскому краю от заключения с минприроды Забайкальского края соглашения о сотрудничестве (в том числе по пресечению незаконных рубок).

указанию в соответствии с международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования (сведения о номере и дате подачи декларации о сделках с древесиной).

В то же время указание в декларации на товары сведений о недействительной, не поданной, не подписанной или отсутствующей в ЛесЕГАИС декларации о сделках с древесиной, равно как наличие в ЛесЕГАИС сведений о сделках с древесиной, которые не совпадают со сведениями, заявленными в декларации на товары, не является основанием для отказа в выпуске товара<sup>59</sup>.

Кроме того, в ЛесЕГАИС не предусмотрена сквозная прослеживаемость всей цепочки поставок древесины, а также учета реальных остатков по каждой декларации о сделках с древесиной, в том числе в отношении объемов древесины, фактически экспортированной с территории Российской Федерации.

Недостатками в части оборота древесины являются отсутствие требований к транспортным средствам и сопроводительным документам для перевозки древесины, возможность легкой легализации незаконно добытой древесины. В настоящее время в ЛесЕГАИС отсутствуют функции, позволяющие осуществлять контроль за оборотом древесины на всех стадиях, в частности на этапе транспортировки и хранения древесины. Кроме того, при обороте древесины необходимо наличие электронного сопроводительного документа, сведения о котором должны вноситься в систему ЛесЕГАИС. Требования к местам складирования древесины и их учету на федеральном уровне не утверждены.

В целях совершенствования и распространения подхода, используемого при реализации пилотного проекта в Иркутской области по маркировке транспортируемых партий древесины от стадии заготовки до стадии переработки, необходимо внедрение электронного сопроводительного документа с обязательным внесением сведений о транспортировке древесины в ЛесЕГАИС.

Анализ информации, полученной от субъектов Российской Федерации, показал, что работа по возмещению вреда, причиненного лесам вследствие нарушений лесного законодательства, проводится недостаточно эффективно.

Сумма возмещаемого вреда, причиненного лесам вследствие нарушений лесного законодательства, в том числе незаконными рубками, крайне низка. В целом по Российской Федерации объем возмещаемого нарушителями ущерба составлял в 2016–2018 годах не более 14,4 %, по незаконным рубкам – менее 4 %. Так, при нанесенном ущербе в результате всех нарушений в 2018 году 15 965,9 млн рублей возмещено 1 741,5 млн рублей, или 10,9 %. В том числе при нанесенном ущербе от незаконных рубок 12 191,9 млн рублей в 2018 году возмещен ущерб в добровольном порядке и по решению суда на сумму 387,3 млн рублей, или 3,2 %. В пятерку регионов, обеспечивших в 2018 году наибольший процент возмещения ущерба от незаконных рубок с учетом ущерба прошлых лет, входит Ставропольский край (1 600,6 %), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (150,7 %), Чеченская Республика (63,1 %), Республика Татарстан (45,2 %), Кировская область (41,3 %). Наиболее низкие

---

59. В соответствии с пунктом 1 статьи 125 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

показатели по возмещению ущерба от незаконных рубок наблюдались в 2018 году в Республике Ингушетия (0,4%), Астраханской (0,4%), Иркутской (0,4%), Калининградской областях (0%), Кабардино-Балкарской Республике (0,2%), Краснодарском крае (0%).

Лица, осуществляющие незаконные рубки, привлекаются в основном к административной ответственности, привлечение к уголовной ответственности по фактам незаконной рубки затруднено по причине низкой раскрываемости преступлений.

Невыявленными нарушителями в 2016–2018 годах совершено более 45% случаев незаконной рубки лесных насаждений, при этом наблюдается рост доли нарушений неустановленными лицами в 2018 году по сравнению с 2016 годом на 2,9 процентного пункта.

По данным ведомственной отчетности Рослесхоза 8-ОИП, за трехлетний период в целом по Российской Федерации наблюдается сокращение количества материалов, переданных в следственные органы по фактам незаконных рубок, на 6% – с 13 678,0 ед. в 2016 году до 12 864 ед. в 2018 году (Ярославская область – на 73%, Республика Марий Эл – на 70%), а также возбужденных дел на 4,0% – с 11 070 ед. в 2016 году до 10 623 ед. в 2018 году (Ярославская область – на 75%, Липецкая область – на 58%). Привлечено к уголовной ответственности по данным фактам в 2016 году 3 093 чел., в 2017 году – 3 027 чел., в 2018 году – 2 989 чел.

В 2018 году вынесено 3 327 постановлений о назначении административного наказания по фактам незаконных рубок и повреждения лесных насаждений, что на 7,9% больше, чем в 2016 году. Взыскано административных штрафов в 2018 году на сумму 2,4 млн рублей, что на 3,3% больше, чем в 2016 году.

Также растет количество штрафов за транспортировку древесины без оформленного в установленном лесным законодательством порядке сопроводительного документа – с 179 шт. на сумму 13,0 млн рублей в 2016 году до 285 шт. на сумму 16,1 млн рублей в 2018 году.

Взыскание штрафов за нарушения требований лесного законодательства в части порядка учета древесины незначительно – в 2018 году назначено 6 штрафов на сумму 0,23 млн рублей.

Несмотря на увеличение объема наложенных штрафов в Забайкальском крае в сравнении с 2016 годом в 8 раз, доля взысканных средств по материалам переданных в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов снизилась с 53 до 34%.

Также отмечается низкий уровень возмещения ущерба, причиненного лесам вследствие нарушений лесного законодательства. Так, в Кировской области в 2018 году из 239 исполнительных производств, находящихся на исполнении в УФССП по Кировской области на сумму 429,2 млн рублей, исполнено в полном объеме 41 производство (17,5%) на сумму 16,4 млн рублей (3,8%).

Основная причина неисполнения требований исполнительных документов о возмещении ущерба лесному хозяйству – финансовая недееспособность должников.

Большинство нарушителей (должников) не имеют постоянного заработка, движимого и недвижимого имущества, подлежащего описи или аресту, не имеют банковских счетов либо имеют счета с нулевым остатком денежных средств.

Другими формами контроля в Российской Федерации являются общественные лесные инспекторы, общественные организации (казачество), школьные лесничества, «горячие линии», но они не приносят действенного эффекта в борьбе с незаконными рубками, а лишь привлекают внимание к данной проблеме.

Федеральным законодательством не предусмотрены общие требования по организации деятельности пунктов приема и заготовки древесины, вследствие чего субъектами Российской Федерации самостоятельно регулируются вопросы деятельности указанных пунктов. Например, в Республике Бурятия за нарушения требований по организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины предусмотрена административная ответственность, а в Воронежской области – не предусмотрена.

Дополнительной мерой борьбы с незаконной заготовкой и оборотом древесины являются лесные хартии, имеющие форму общественного договора между властью и бизнесом, обеспечивающие противодействие незаконным действиям на рынке лесопродукции и получение дополнительных доходов в бюджет.

В Российской Федерации лесные хартии подписаны между органами региональной власти и предприятиями ЛПК только в трех регионах (Архангельская и Вологодская области, Красноярский край).

#### **8.4. Оценка эффективности функционирования лесопромышленного комплекса и оборота лесопромышленной продукции на внутреннем и внешних рынках, а также его вклада в формирование бюджетных доходов**

Лесная промышленность представляет собой совокупность отраслей промышленности, заготавливающих и обрабатывающих древесину, производящих из древесных ресурсов посредством химической и механической обработки готовую продукцию различной степени технологической сложности. К отраслям лесной промышленности относятся лесозаготовка, целлюлозно-бумажная промышленность, производство пиломатериалов, древесных плит, фанеры, мебели, биотоплива, деревянное домостроение и лесная химия.

Лесопромышленная политика в субъектах Российской Федерации из федерального центра не регулируется. Направления развития ЛПК обуславливаются его коммерческим характером и зависят от привлекательности капиталовложений.

Результаты ЭАМ свидетельствуют об отсутствии системной информации, отражающей состояние ЛПК в Российской Федерации и ее регионах, а также реализации его товаров на внутреннем и внешних рынках. Частично роль агрегаторов информации в этой части выполняют Росстат и ФНС России. Минпромторг России не обладает информацией о количестве, видах и объемах выпускаемой продукции

в разрезе субъектов Российской Федерации. Информация о мелких предприятиях в сфере ЛПК не анализируется и не обобщается. Доклады о результатах реализации Стратегии 2020 не формировались, план реализации Стратегии 2030, действующей уже год, до настоящего времени не утвержден.

Структура управления в части ЛПК в разрезе субъектов Российской Федерации неоднородна: в ряде субъектов органы мониторинга относятся к органам, осуществляющим полномочия в части природных ресурсов (Ленинградская область), в других – к органам архитектуры и строительства (Еврейская автономная область), в третьих – к органам, курирующим промышленность (Омская область), в четвертых – к органам экономического развития и инвестиционной политики (Псковская область, Республика Саха (Якутия)).

В этих условиях на уровне Российской Федерации отсутствует концептуальное видение развития указанной сферы в субъектах Российской Федерации, мониторинг со стороны федерального центра за процессом формирования промышленных политик в регионах не осуществляется.

Из-за низкой степени развития производств по глубокой переработке древесины деятельность ЛПК в настоящее время не отвечает экономическим интересам государства как собственника лесов. Вклад ЛПК в экономику страны незначителен. На его долю приходится 0,5 % от объема выпуска валовой продукции, чуть более 3 % от валютной выручки российского экспорта.

По информации Минпромторга России, количество предприятий ЛПК (крупных и средних) уменьшилось по сравнению с 2017 годом на 18,7 % и составило по состоянию на 1 января 2019 года 30,7 тыс. ед., из которых 41,1 % осуществляют деятельность по лесопереработке, 27,8 % – по лесозаготовке, 22,9 % заняты в производстве мебели, 8,2 % – в целлюлозно-бумажном производстве.

Доля крупных предприятий на российском рынке, с объемом заготовки древесины от 100 тыс. куб. м, составляет 52 %, на средние предприятия (от 20 до 100 тыс. куб. м) приходится 31 %, на мелкие (до 20 тыс. куб. м) – 17 %.

Строительство крупных предприятий, особенно в области глубокой переработки древесины, например целлюлозно-бумажных предприятий, идет медленными темпами. Так, согласно Стратегии 2020 в среднем срок строительства такого предприятия составляет около 5 лет, при этом стоимость строительства выше, чем в других странах, например на 33,3 % больше, чем в Бразилии, где в среднем целлюлозно-бумажные комбинаты строятся за 2,5 года. Основные фонды на указанных предприятиях в большинстве своем имеют большой износ (по данным Росстата, по состоянию на 1 января 2019 года износ составил 51,3 %).

Как правило, наиболее стабильными и перспективными, выпускающими продукцию глубокой переработки и ориентированными на экспорт в Российской Федерации являются предприятия с участием иностранного капитала.

В организациях ЛПК занято по состоянию на 1 июля 2019 года, согласно данным Минпромторга России, 540 тыс. человек, что на 8,3 % больше, чем в 2016 году, среднемесячная заработная плата составляет около 30 тыс. рублей.

При низком освоении лесного ресурса в регионах Сибирского и Северо-Западного федеральных округов, обладающих большим запасом древесины, а также недостаточном на сегодняшний день уровне переработки наблюдается высокий потенциал роста ЛПК.

Согласно данным Росстата, производственные мощности организаций ЛПК в Российской Федерации по переработке древесины используются не в полном объеме. Так, уровень использования среднегодовой производственной мощности по выпуску пиломатериалов составил в 2018 году 57,2 %, фанеры – 87,4 %, плит древесностружечных – 83,9 %, плит древесноволокнистых – 83,9 %, бумаги и картона – 91,3 %.

Объем произведенной продукции без учета лесозаготовок по всем видам экономической деятельности, по данным Минпромторга России, вырос за исследуемый период на 21,4 % и составил в 2018 году 1805,0 млрд рублей. Рост индекса производства по обработке древесины и производству изделий из дерева и пробки составил в 2018 году по сравнению с 2016 годом 7,8 процентного пункта, по производству бумаги и бумажных изделий – 7,2 процентного пункта, производству мебели – 4,7 процентного пункта. Наибольшие темпы роста объема производства наблюдались в области обработки древесины – на 64,2 % и производства мебели – 47 %.

Анализ финансового положения лесопромышленных предприятий показывает улучшение ситуации начиная с 2014 года, когда убытки в отрасли составляли 34,2 млрд рублей и не позволяли осуществлять необходимые вложения в развитие. Сальдированный финансовый результат организаций ЛПК составил в 2018 году 153,2 млрд рублей. Наиболее рентабельными являются предприятия по производству целлюлозы, древесной массы и картона (в 2018 году – 17,3 %, наименее рентабельными – по лесозаготовкам (1,9 %) и обработке древесины (2,2 %)). При этом доля убыточных предприятий (крупных и средних), функционирующих в сфере целлюлозно-бумажного производства, составила в 2018 году 22,6 %, занимающихся обработкой древесины и производством изделий из дерева – 36,7 %.

Как показывают данные ответов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на запросы Счетной палаты Российской Федерации<sup>60</sup>, основными проблемами российского ЛПК являются:

- высокая зависимость прибыльности проектов от доступности сырья, концентрация лесосырьевых ресурсов в азиатской части России, а перерабатывающих мощностей – в европейской (высокие затраты на транспортировку);
- недостаточная плотность лесных дорог;
- необходимость постановки лесных участков на кадастровый учет;
- отсутствие качественного российского оборудования и необходимость закупки дорогостоящего импортного оборудования;
- высокая стоимость финансовых ресурсов;

---

60. Направлены запросы в 74 высших органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением субъектов Российской Федерации, в которых были проведены проверочные мероприятия).

- низкая заработная плата специалистов;
- отсутствие координации между программами обучения и потребностями сектора.

Отрицательная динамика по основным индикаторам развития обусловлена отсутствием реакции на указанные проблемы.

По информации субъектов Российской Федерации, проблемой в Ленинградской, Нижегородской, Пензенской областях является дефицит древесного сырья. Так, заготовка древесины в Ленинградской области по итогам 2018 года составила 6,3 млн куб. м при имеющихся производственных мощностях предприятий по переработке круглой древесины в объеме 8,3 млн куб. м, причиной чего стал недостаток экономически доступной лесосеки и неблагоприятные климатические условия; в Нижегородской области переработка составила в 2018 году 2,8 млн куб. м при наличии мощностей в 4,0 млн куб. м (с учетом инвестиционных планов на 10-летнюю перспективу – 5,9 млн куб. м), что связано с окончанием сроков аренды по большому количеству договоров и проблемами предоставления лесных участков в том числе в связи с необходимостью их постановки на кадастровый учет; ЗАО «Фанерный завод «Власть труда» получает от поставщиков Пензенской области 5% от общего объема фанерного сырья, остальные 95% обеспечиваются поставками из других регионов (Кировская, Нижегородская, Рязанская, Вологодская области), что связано с проблемами передачи участков в аренду по причине необходимости проведения кадастрового учета и лесоустройства.

В последние годы в целях создания условий, стимулирующих развитие глубокой переработки древесины, Правительством Российской Федерации разработан ряд мер государственной поддержки. Среди них помимо поддержки реализации ПИП предусмотрено субсидирование процентных ставок по кредитам и на возмещение части понесенных затрат:

- на обслуживание кредитов, полученных в российских кредитных организациях на цели формирования сезонных запасов сырья, материалов и топлива;
- на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках реализации инвестиционных проектов;
- на возмещение выпадающих доходов российских кредитных организаций в результате выдачи физическим лицам кредитов на приобретение деревянных домов заводского изготовления;
- на транспортировку высокотехнологичной продукции при реализации ПИП лесоперерабатывающими предприятиями Дальневосточного федерального округа.

По данным Минпромторга России, на указанные цели лесопромышленным предприятиям выделено в 2018 году 7,6 млрд рублей, что на 46,2% больше, чем в 2017 году, по состоянию на август 2019 года – 2,8 млрд рублей.

Финансовые и нефинансовые меры поддержки инвестиционных проектов осуществляются также и на уровне субъектов Российской Федерации:

- налоговые льготы: предоставление организации, реализующей инвестиционные проекты, освобождения от налогообложения по налогу на имущество организаций (созданного, приобретенного, модернизированного или технически перевооруженного

для реализации проекта) в части, зачисляемой в региональный бюджет, – на территории Волгоградской области;

- освобождение от уплаты налога на прибыль в течение 5 налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором были признаны первые доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта, – в Республике Тыва;
- заключение специальных инвестиционных контрактов, предусматривающих в том числе освобождение от уплаты налогов на имущество и прибыль для инвестора и другие льготы, – в Нижегородской области;
- сопровождение ПИП, например поддержка (направление) ходатайств и обращений в федеральные органы государственной власти об оказании содействия инвесторам при реализации инвестиционного проекта, – в Нижегородской области;
- ускоренное рассмотрение вопросов, возникающих в ходе реализации ПИП, – в Чувашской Республике, Костромской области и др.

Согласно структуре потребления продукции лесной промышленности, по данным Минпромторга России, потребление круглого леса на внутрисоссийском рынке составило в 2018 году 92 % произведенной продукции, фанеры – 35,4 %, ДСП (включая ОСП) – 89,8 %, ДВП – 85,5 %, пиломатериалов – 27 %, целлюлозы и древесной массы – 75,5 %, бумаги и картона – 80,6 %.

В соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 31 января 2017 года, а также протоколом заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г.Хлопонина от 25 мая 2016 года поручено проработать вопрос об установлении требования реализации круглых лесоматериалов исключительно по результатам электронных биржевых торгов.

По информации, представленной СПбМТСБ, реализация продукции ЛПК с использованием биржевых инструментов предусмотрена только в 24 субъектах Российской Федерации.

Биржевые инструменты торговли призваны обеспечить прозрачное ценообразование, а также повысить уровень контроля, в том числе за незаконным оборотом древесины, поскольку неотъемлемым условием торгов является проверка легитимного происхождения товара в ЛесЕГАИС, которая подтверждает лесоресурсную базу предприятия, происхождение древесины и способ рубки.

Основными направлениями развития биржевой торговли лесоматериалами может стать привлечение к торгам госсектора в лице региональных подведомственных учреждений с целью обеспечения прозрачности механизмов сбыта продукции, а также роста биржевых цен на лесную продукцию.

По данным Минпромторга России, поступления налогов и сборов от ЛПК в бюджетную систему Российской Федерации по всем видам экономической деятельности по сравнению с 2016 годом увеличились на 41,2 %, составив на 1 января 2019 года 91 266,1 млн рублей, из них: федеральные налоги и сборы увеличились на 41,0 % и составили 75 114,4 млн рублей, или 82,3 % от общей суммы поступлений

налогов и сборов, региональные налоги и сборы увеличились на 35,3 % и составили 7 860,6 млн рублей, или 8,6 %.

По данным ФТС России, суммы таможенных платежей, уплаченных при экспорте лесоматериалов (вывозная таможенная пошлина и сборы за таможенное оформление), снижаются в связи со смещением объемов вывоза в сторону обработанных лесоматериалов, в отношении которых не установлены ставки вывозных таможенных пошлин. Так, таможенные платежи по лесоматериалам составили в 2018 году 12 965,6 млн рублей, что на 13,3 % меньше, чем в 2016 году.

Поступления валютной выручки торговли товарами по группам «Древесина и изделия из нее; древесный уголь», «Масса из древесины или из других волокнистых целлюлозных материалов; регенерируемые бумага или картон (макулатура и отходы)», «Бумага и картон; изделия из бумажной массы, бумаги или картона» Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза в 2018 году по сравнению с 2016 годом увеличились на 28,5 %, составив на 1 января 2019 года 12,77 млрд долларов США. При этом существует проблема возврата валютной выручки по экспортным контрактам на вывоз леса и лесоматериалов. Так, сумма невозвращенной валютной выручки в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилась в 2 раза, но в 2018 году сократилась ниже уровня 2015 года и составила 2,2 млрд рублей.

Президент Российской Федерации Владимир Путин поставил задачу добиться высоких показателей в несырьевом экспорте к 2024 году, фактически осуществив переход от сырьевой модели экономики к технологической. По данным Российского экспортного центра, в настоящее время основой экспорта России остается топливо (в 2018 году – 63,8 %, или 287 млрд долларов США), на экспорт лесобумажных товаров приходится 3 %, или 13,4 млрд долларов США. Экспорт лесобумажных товаров также растет третий год подряд и уже достиг нового максимума, превзойдя пик 2007 года. Однако анализ показателей экспорта лесопромышленных товаров показывает, что за рубеж вывозится в основном продукция неглубокой переработки. Так, на вывоз продукции высоких переделов, представляющих собой результат глубокой переработки, в 2016–2018 годах приходилось только 4,2–4,4 %, средних – 55,0 %, что снижает роль России на мировых рынках лесопродукции.

Анализ ориентации экспорта лесопродукции в регионах показал, что в крупных лесных регионах (например, в Красноярском крае), где отсутствуют предприятия по глубокой переработке древесины, в том числе целлюлозно-бумажные комбинаты, осуществляется преимущественно экспорт круглых лесоматериалов.

На сегодняшний день, по данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO – Food and Agriculture Organization of United Nations<sup>61</sup>), по объему экспорта круглого леса Россия занимает 2 место с объемом вывоза 19,4 млн куб. м после Новой Зеландии (23,4 млн куб. м).

Основными поставщиками на мировом рынке продукции ЛПК, помимо России, которая занимает 1 место в мире по экспорту пиломатериалов, являются Канада

---

61. <http://www.fao.org/faostat/ru/#data/FO>

(пиломатериалы, листовые древесные материалы, целлюлоза), США (пеллеты, бумага и картон), Бразилия (целлюлоза), Китай (листовые древесные материалы – фанера, ДПС, ДВП, ОСП), Германия (бумага и картон, листовые древесные материалы).

В 2018 году доля России в мировом производстве круглых лесоматериалов составляла 6,1%; пиломатериалов – 8,7%; листовых древесных материалов – 4,3%; целлюлозы – 4,8%; пеллетов (топливные гранулы) – 6,0%; бумаги и картона – 2,3%; в мировом экспорте круглых лесоматериалов – 13,6%; пиломатериалов – 20,3%, пеллетов – 6,6%, листовых древесных материалов – 6,5%; целлюлозы – 3,5%, бумаги и картона – 2,7%.

За три последних года при уменьшении доли экспорта из России круглого леса на 1 процентный пункт, целлюлозы – на 0,2 процентного пункта и пеллетов – на 0,2 процентного пункта наблюдался рост доли экспорта пиломатериалов – на 1,9 процентного пункта, листовых древесных материалов – на 0,8 процентного пункта, бумаги и картона – на 0,2 процентного пункта.

Несмотря на имеющиеся положительные экспортные тенденции, анализ рейтингов стран по объему производства и экспорта лесопродукции свидетельствует о недостаточном вовлечении России в производство и торговлю, главным образом бумагой, картоном, целлюлозой, листовыми древесными материалами и топливными гранулами.

В части бумаги и картона Россия не входит в десятку лидеров как по объему производства (13 место в мире), так и по объему экспорта продукции (12 место). При этом, по данным ФТС России, ежегодная стоимость импорта России, преимущественно осуществляемого из стран дальнего зарубежья, составляет более 2 млрд долларов США и растет ежегодно (рост в 2018 году по сравнению с 2017 годом составил 17,9%).

Экспорт целлюлозы из России занимает 9 место в мире с объемом в 2018 году 2,3 млн тонн, что меньше, чем из Бразилии, в 6 раз, из Канады – в 4,2 раза, из США – в 3,4 раза, из Индонезии и Чили – в 2 раза. При этом объем импорта в Китай в 2018 году составил 23,7 млн тонн, что свидетельствует о возможности реализации потенциала на рынке товарной целлюлозы этой страны.

По экспорту листовых материалов (древесноволокнистых, древесностружечных плит и фанеры) Россия занимает 4 место с объемом 5,9 млн куб. м. Китай, являющийся лидером международного рынка в указанной сфере, экспортирует в 2,1 раза больше продукции, Канада – в 1,7 раза. Спрос на указанную продукцию имелся в 2018 году в США в размере 16,4 млн куб. м, Германии – 5,9 млн куб. м, Японии – 4,0 млн куб. м, Великобритании – 3,4 млн куб. м, Польше, Республике Корея, Канаде – около 3 млн куб. м.

Экспорт пеллетов из России занимает 4 место в мировом рейтинге в объеме 1,7 млн тонн. США поставляют на экспорт 6,3 млн тонн, или в 3,6 раза больше, Вьетнам и Канада – в 1,7 и 1,6 раза больше соответственно. Наибольший импорт пеллетов приходится на европейские страны, в частности на Великобританию, Данию, Италию, Бельгию, Германию, Францию, Австрию, Швецию, которые реализуют спрос в связи с принятием мер по замещению жидкого топлива биотопливом, что свидетельствует о возможности наращивания поставок в указанные страны.

Не развит также в России экспорт мебели, преимущественно идут закупки из-за рубежа. В 2018 году импорт мебели осуществлен на сумму 2,9 млрд долларов США при экспорте в 0,6 млрд долларов США.

В настоящее время перспективы развития ЛПК связаны с импортозамещением целлюлозно-бумажной продукции путем строительства целлюлозно-бумажных комбинатов; развитием внутреннего рынка продукции механической обработки древесины, прежде всего деревянного домостроения; расширением присутствия продукции российского ЛПК на мировом рынке.

Не до конца проработанными остаются вопросы создания соответствующей транспортной инфраструктуры при недостаточном освоении лесного ресурса. При имеющемся уровне развития региональной инфраструктуры, а также динамики по объему заготовки древесины существует риск недостижения запланированного Стратегией 2030 уровня заготовки в 286 млн куб. м к 2030 году.

В настоящее время на 1 тыс. га земель лесного фонда приходится около 1,6 км дорог при показателе в странах Европы в среднем в 30 раз выше. Лесопромышленные регионы страны, особенно Сибирь, несмотря на фактическое недоиспользование расчетной лесосеки, испытывают дефицит экономически доступного лесного ресурса. Крупные лесопромышленные организации берут на себя бремя расходов на строительство лесных дорог. Средние и малые предприятия в основном не обладают техникой и средствами на строительство лесовозных дорог. В связи с этим необходимо введение преференций, например, при предоставлении оборудования и техники в лизинг в целях развития лесной инфраструктуры, в том числе лесных дорог.

Отдельное внимание следует уделить проблеме большого физического и морального износа оборудования при недостатке выпуска соответствующих средств производства в России. Производимое в небольших количествах в России оборудование для ЛПК значительно уступает зарубежным аналогам по сроку эксплуатации и производительности. Основное преимущество отечественного оборудования перед импортным – относительно невысокая стоимость (в 2–3 раза ниже). Производство оборудования для целлюлозно-бумажной промышленности, а также мероприятия в части развития машиностроения для лесного комплекса в государственных программах Российской Федерации отсутствуют.

В настоящее время основную долю средств производства, используемых в ЛПК, составляет продукция зарубежных производителей (Финляндия, США, Япония, Швеция, Германия, Австрия, Китай, Белоруссия).

Проблемными вопросами оборота незаконно заготовленной древесины являются возможность легализации такой древесины, смешение незаконно вырубленной древесины с легальной. Кроме того, существующая система перемещения древесины через границу Российской Федерации не позволяет проводить полноценную проверку соответствия документов, объема, качественного и породного состава древесины.

В ходе проведения контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации установлено, что таможенные органы не в полной мере применяют систему управления рисками для определения товаров, транспортных средств

международной перевозки и лиц, подлежащих таможенному контролю, а также форм таможенного контроля, применяемых к таким товарам, транспортным средствам международной перевозки и лицам, и степени проведения таможенного контроля (профили рисков), определенную положениями Таможенного кодекса Евразийского экономического союза и Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ<sup>62</sup>.

Длительное время не решаются вопросы обеспечения таможенных органов современным высокотехнологичным оборудованием для идентификации лесоматериалов в целях проведения эффективного государственного контроля в отношении перемещаемых через таможенную границу товаров. Из 103 пунктов пропуска на государственной границе Российской Федерации, через которые осуществляется фактический вывоз лесоматериалов, требованиям оснащения соответствуют лишь 16, или 15,5 %.

Имеются факты нарушения таможенными органами положений постановления Правительства Российской Федерации от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок» в силу неосуществления в пунктах пропуска транспортного контроля.

При проведении контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации установлены также факты, указывающие на признаки вывоза транспортных средств с лесом и лесоматериалами через пункт пропуска Наушки транзитом через Монгольскую Народную Республику в Китайскую Народную Республику вне таможенного контроля в нарушение положений пункта 4 статьи 163, статей 179 и 341 Таможенного кодекса Таможенного союза<sup>63</sup>, пункта 9 статьи 92, статей 104 и 278 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Так, по результатам анализа электронных журналов учета товаров при их убытии с таможенной территории Союза и электронных баз ОАО «РЖД», содержащих сведения о фактическом исполнении договоров по перевозке товаров, было установлено 19 организаций и один индивидуальный предприниматель, которыми в анализируемый период вывезено леса и лесоматериалов на 8 828,3 тонны больше, чем учтено в электронной базе таможенных органов.

Информационное взаимодействие ФТС России, Минпромторга России, МВД России, Росприроднадзора, Россельхознадзора в соответствии с пунктом 11 Плана мероприятий по решению проблем в сфере борьбы с незаконной заготовкой и оборотом древесины<sup>64</sup> в части обеспечения постоянного информационного обмена базами данных в срок до 1 августа 2019 года не организовано.

---

62. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

63. Утратил силу с 1 января 2018 года в связи с вступлением в силу Договора о Таможенном кодексе ЕАЭС от 11 апреля 2017 года.

64. Утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Гордеевым от 17 августа 2018 г. № 6643п-П9.

## 9. Выводы

**9.1.** Имеющиеся в настоящее время проблемы в лесном комплексе являются результатом недостаточно эффективной лесной политики как основы управления государственной собственностью на лесные ресурсы, несовершенства законодательства, а также несогласованности действий, осуществляемых уполномоченными федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Управление лесным хозяйством передано на региональный уровень и возложено на органы исполнительной власти, отличающиеся друг от друга организационной структурой, подведомственностью, выполняемыми функциями. Это затрудняет внедрение единых подходов в целях обеспечения устойчивого лесопользования и не способствует эффективной координации лесохозяйственной деятельности со стороны федеральных органов власти. Вместе с тем все органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения имеют очень большую численность сотрудников в связи с отсутствием соответствующих нормативов.

**9.2.** Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации не обеспечивается эффективное исполнение переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений. В результате за 2016–2018 годы произошло ухудшение основных показателей, характеризующих ведение лесного хозяйства:

- объем ущерба, нанесенного пожарами, за три года составил 68,9 млрд рублей, при этом количество лесных пожаров, в том числе доля крупных, ежегодно увеличивается, обостряя проблемы неконтролируемого обезлесения;
- ущерб от нарушений лесного законодательства за три года составил 43,8 млрд рублей, в том числе от незаконных рубок – 35,0 млрд рублей, при этом также наблюдается тенденция его роста;
- процент возмещения ущерба от нарушений лесного законодательства крайне низок: в целом по Российской Федерации в 2016–2018 годах он составлял не более 14,4 %, по незаконным рубкам – менее 4 %;
- площадь лесов, требующих восстановления в России, ежегодно увеличивается. По сравнению с 2016 годом фонд лесовосстановления на территории Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 года увеличился на 2,8 % и составил 33,2 млн га, или 4,3 % покрытой лесом площади;
- задолженность по плате за использование лесов на землях лесного фонда по состоянию на 1 июля 2019 года составила 9 135,0 млн рублей, по штрафным санкциям – 978,2 млн рублей.

Следует отметить, что право по изъятию полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренное частью 13 статьи 83 Лесного кодекса, до настоящего времени не реализовывалось.

С одной стороны, одним из факторов, негативно влияющих на ситуацию в отрасли, является существенное недофинансирование регионов, дотационность бюджетов ряда

субъектов Российской Федерации, низкая заработная плата лесников, недостаток квалифицированных сотрудников в отрасли, безработица, с другой – сложная криминогенная обстановка, коррупция, проблемы контроля за использованием лесов, в том числе отсутствие необходимого количества специализированной техники и оборудования, неуккомплектованность штатной численности лесных инспекторов.

**9.3.** Отсутствует комплексный подход к организации устойчивого управления лесным комплексом, формированию целей его развития, а также вопросам планирования охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов на федеральном и региональном уровнях.

Формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса осуществляется в настоящее время при отсутствии актуальной информации о лесных ресурсах страны.

Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» не коррелируют между собой. Стратегия 2030 также направлена на достижение двух отдельных целей (в области лесного хозяйства и в области лесной промышленности) и не учитывает межотраслевые моменты, например по ориентации лесовосстановительных мероприятий на территории районов интенсивного использования лесов, испытывающих недостаток лесного ресурса, но имеющих предприятия ЛПК; по усилению контроля за использованием лесов в местах интенсивного их использования и развития лесной промышленности и др.

Параметры госпрограмм в области лесных отношений на федеральном и региональном уровнях не согласуются в достаточной мере с параметрами стратегических документов. На региональном уровне не обеспечивается полноценная декомпозиция целей, задач и целевых показателей, определенных на федеральном уровне в Госпрограмме «Развитие лесного хозяйства».

**9.4.** Установлено невыполнение в исследуемый период положений стратегических документов, в частности Стратегии 2020. Существуют риски недостижения:

- показателя по использованию расчетной лесосеки до 50 % к 2020 году, определенного Концепцией до 2020 года;
- запланированного Стратегией 2030 уровня заготовки леса – 286 млн куб. м к 2030 году, в том числе в связи с нерешенностью проблемы развития лесной транспортной инфраструктуры в целях обеспечения экономической доступности лесных участков;
- предусмотренной Основами до 2030 года цели развития лесного комплекса в части социальной сферы – рост уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивое социально-экономическое развитие лесных территорий;
- отраженных в Стратегии 2030 целей по развитию научно-технического, технологического и кадрового потенциала в сфере лесного хозяйства и лесной промышленности, поскольку государственными программами не предусмотрены мероприятия, направленные на достижение указанных целей (за исключением

мероприятия по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров лесного хозяйства).

**9.5.** Выявлены риски невыполнения задачи по сохранению лесов, в том числе на основе воспроизводства лесов на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений, поставленной в Указе № 204.

Федеральный проект «Сохранение лесов», входящий в состав национального проекта «Экология» и имеющий целью обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году, по сути, не имеет итогового результата по обеспечению воспроизводства леса на площади, равной всей площади выбывших лесов. Фактически результатом проекта должно стать то, что в 2024 году воспроизводство лесов будет обеспечено на площади, равной площади лесов, вырубленных и погибших в 2023 году. Кроме того, основным источником финансового обеспечения реализации Федерального проекта являются внебюджетные средства – более 70 % в объеме 106 356,0 млн рублей на 6 лет (с 2019 по 2024 год), представляющие собой средства арендаторов, осуществляющих использование лесов с целью заготовки древесины. Плановые объемы из внебюджетных источников Рослесхозом не обоснованы.

**9.6.** Предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляется в настоящее время неэффективно. Так, по состоянию на 1 января 2019 года площадь лесных участков, переданных в аренду, составляет 242,2 млн га, или 21,1 % общей площади лесов в Российской Федерации, в постоянное (бессрочное) пользование – 32,4 млн га (2,8 %), в безвозмездное пользование – 0,5 млн га (0,04 %). Неосвоение лесного ресурса влечет непоступление средств в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов.

Процент фактического освоения расчетной лесосеки остается невысоким и составляет по состоянию на 1 января 2019 года всего 32,7 % от допустимого объема изъятия по всем видам рубок.

Проблемами, снижающими эффективность использования лесного фонда, являются неэффективная организация использования лесов и отсутствие перспективного планирования освоения лесного ресурса, в том числе:

- отсутствие единой информационной базы об использовании лесных ресурсов, дающей полное и достоверное представление об имеющемся ресурсе и масштабах его использования. В Российской Федерации до настоящего времени информация о лесах, состав и содержание которой определены приказом Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 301, размещается не в полном объеме на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющими в соответствии со статьями 81–84 Лесного кодекса полномочия в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В результате не выполнено требование

об общедоступности информации о лесах гражданам и юридическим лицам, предусмотренное статьей 51 Лесного кодекса;

- отсутствие определения и критериев зон интенсивного использования лесов, что не позволяет расставлять необходимые приоритеты при проведении лесоустройства, кадастрового учета, дистанционного мониторинга использования лесов;
- отсутствие финансирования из бюджетных источников на проведение кадастрового учета лесных участков у субъектов Российской Федерации, в результате чего сокращается возможность в полном объеме реализовать предоставление права пользования лесными участками;
- проблема развития лесной инфраструктуры, в том числе лесных дорог, влияющая на доступность лесных ресурсов;
- использование лесов, основанное на декларативном характере, позволяющем арендаторам лесных участков самостоятельно принимать решение, на какой территории и когда проводить рубки, без использования разрешительного механизма;
- недостаточное развитие аренды лесных участков для других видов лесопользования кроме заготовки древесины, а также учета недревесной продукции леса (запасов различных видов пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений).

**9.7. Незаконные рубки и оборот лесоматериалов нелегального или сомнительного происхождения – одна из наиболее острых социальных, экологических и экономических проблем в Российской Федерации.**

Количество случаев незаконных рубок имеет тенденцию сохранения в пределах 16–17 тыс. ед. с объемом 1,3 млн куб. м, а сумма нанесенного ущерба – в пределах 11–12 млрд рублей. Указанная динамика по количеству случаев, объему и сумме ущерба сохраняется в Российской Федерации на протяжении последних 10 лет.

Нелегальное использование лесов отмечается во всех регионах. Почти половина объема незаконных рубок (53,2 %) зафиксирована в лесном фонде Иркутской области – в 2018 году с объемом 0,6 млн куб. м и ущербом 4 398,2 млн рублей, или 36,1 % общего объема ущерба.

Принимаемые органами государственной власти федерального и регионального уровня меры по предотвращению нелегальной заготовки древесины недостаточно эффективны и не оказывают влияния на декриминализацию ситуации в лесной отрасли, что обуславливает стабильно высокий ущерб от незаконных рубок и уровень оборота древесины в Российской Федерации.

Низкая техническая оснащенность, обременение дополнительными функциями, несовершенство организационной и функциональной структуры региональных органов управления лесным хозяйством, а также низкая социальная защищенность и уровень образования (в том числе непрофильного) работников лесного хозяйства снижают эффективность государственного лесного надзора.

**9.8.** До настоящего времени в Российской Федерации не решен вопрос достоверного учета лесоматериалов и информационного обмена между контролирующими органами на основе единой информационной платформы, позволяющей проследить движение леса от его заготовки и транспортировки до таможенного оформления и вывоза за пределы таможенной территории страны.

Следствием этого являются нарушения на всех этапах движения лесоматериалов – от неуплаты или неполной уплаты платежей в бюджетную систему до сокрытия валютной выручки, а также возможность для недобросовестных участников внешнеэкономической деятельности фактически бесконтрольного вывоза лесопродукции за рубеж по заниженным ценам, в том числе и нелегального происхождения.

Кроме того, в ЛесЕГАИС не предусмотрены сквозная прослеживаемость всей цепочки поставок древесины, а также учет реальных остатков по каждой декларации о сделках с древесиной, в том числе в отношении объемов древесины, фактически экспортированной с территории Российской Федерации.

**9.9.** Действующее таможенное законодательство Евразийского экономического союза не предусматривает такого основания для отказа в выпуске товаров, как отсутствие (несоответствие) в ЛесЕГАИС информации о декларируемых товарах, выявляемое при таможенном оформлении (контроле).

**9.10.** Динамика объемов финансового обеспечения лесного хозяйства за счет всех источников в 2016–2019 годах положительная. Финансирование увеличилось к 2019 году по сравнению с 2016 годом на 19,4 % и составило 77 956,0 млн рублей. Основную долю расходов федерального бюджета (около 80 %) занимают субвенции бюджетам регионов на исполнение переданных полномочий в области лесного хозяйства.

**9.11.** При финансовом обеспечении из федерального и региональных бюджетов на лесное хозяйство в объеме 39 702,0 млн рублей в 2016 году, 40 920,6 млн рублей – в 2017 году, 48 080,5 млн рублей – в 2018 году в бюджетную систему Российской Федерации поступили неналоговые доходы в виде платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, штрафов за нарушение лесного законодательства и прочих доходов в сумме 29 531,4 млн рублей в 2016 году (74,4 % объема финансового обеспечения лесного хозяйства), 33 396,1 млн рублей – в 2017 году (81,6 %), 46 042,5 млн рублей – в 2018 году (95,8 %). Отмечается рост указанных неналоговых доходов в 2018 году по сравнению с 2016 годом на 55,9 %.

**9.12.** Результаты ЭАМ показывают отсутствие системной информации о состоянии ЛПК в Российской Федерации и в разрезе ее регионов, а также о реализации товаров ЛПК на внутреннем и внешних рынках. В указанных условиях на федеральном уровне отсутствует концептуальное видение развития указанной сферы в субъектах Российской Федерации, мониторинг со стороны федерального центра за процессом формирования региональных промышленных политик не осуществляется.

Из-за низкой степени развития производств по глубокой переработке древесины деятельность ЛПК в настоящее время не отвечает экономическим интересам государства как собственника лесов. Вклад ЛПК в экономику страны незначителен. На его долю приходится 0,5 % от объема выпуска валовой продукции, чуть более 3 % от валютной выручки российского экспорта. Согласно данным Росстата, производственные мощности организаций ЛПК в Российской Федерации по переработке древесины используются не в полном объеме.

Как правило, наиболее стабильными и перспективными, выпускающими продукцию глубокой переработки и ориентированными на экспорт в Российской Федерации являются предприятия с участием иностранного капитала.

**9.13.** В ряде субъектов Российской Федерации реализация ПИП в области освоения лесов не принесла ожидаемого экономического и социального эффекта, изъятия лесных ресурсов (в основном при реализации малых и средних по объему инвестиций проектов) не были сопровождаемы созданием и (или) модернизацией производств, предусмотренных ПИП. Имеются примеры, когда в Сибири и на Дальнем Востоке инвесторы, пользуясь предоставленными преференциями, ориентируются на реализацию круглых лесоматериалов, а не на переработку сырья и реализацию продукции.

Существует проблема ежегодного увеличения задолженности по арендной плате в федеральный бюджет за использование лесных участков, предоставленных в рамках реализации ПИП. Так, с 2016 по 2018 год она выросла на 3,6 % (25,5 млн рублей) – с 701,6 млн рублей до 727,1 млн рублей.

Анализ реализации инвестиционных проектов, признанных завершенными в соответствии с решением Минпромторга России, показал, что почти в половине случаев проекты признавались завершенными при недостижении установленных в них показателей объемов выпускаемой продукции (по данным последней отчетности, по 30 из 65 проектов, признанных Минпромторгом России завершенными, не достигнуты показатели по объему выпускаемой продукции). При этом за нарушение инвесторами условий, на которых формировался ПИП, ответственность не предусмотрена.

**9.14.** По данным Минпромторга России, поступления налогов и сборов от ЛПК в бюджетную систему Российской Федерации по всем видам экономической деятельности по сравнению с 2016 годом увеличились на 41,2 %, составив на 1 января 2019 года 91 266,1 млн рублей.

По данным ФТС России, поступления доходов от внешней торговли товарами ДПК в 2018 году по сравнению с 2016 годом увеличились на 28,5 %, составив на 1 января 2019 года 12,77 млрд долларов США.

Однако анализ показателей экспорта лесопромышленных товаров показывает, что за рубеж вывозится в основном продукция неглубокой переработки. Несмотря на имеющиеся положительные экспортные тенденции, анализ рейтингов стран по объему производства и экспорта лесопромышленной продукции свидетельствует о недостаточном

вовлечении России в производство и торговлю, главным образом бумагой, картоном, целлюлозой, листовыми древесными материалами и топливными гранулами.

## 10. Предложения

**10.1.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

**10.2.** Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

**10.3.** Направить отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия:

- в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- в Контрольно-счетную палату Иркутской области, Контрольно-счетную палату Забайкальского края.

