

УТВЕРЖДЕН

решением Совета по вопросам
развития лесного комплекса
Российской Федерации
при Совете Федерации
от 16 декабря 2024 года
№ 2.3-03/1131

ОТЧЕТ

о деятельности Совета по вопросам развития лесного комплекса Российской Федерации при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за 2019-2024 гг.

I. 2019-2020 гг.

В целях подготовки первоочередных мер, направленных на совершенствование лесного законодательства в Совете Федерации создана рабочая группа под председательством заместителя Председателя Совета Федерации, сенатора Российской Федерации, Героя России Ю.Л. Воробьева. В ее состав вошли представители Правительства Российской Федерации, Минприроды России, МЧС России, ФТС России, Генеральной прокуратуры, экспертного и делового сообщества.

За период деятельности рабочей группой:

1. Была подготовлена и направлена в Правительство Российской Федерации и заинтересованные органы власти дорожная карта – комплекс мер по совершенствованию функционирования лесной отрасли в части подготовки пакета законодательных инициатив, а также реализации организационных мероприятий, направленных на:

- повышение точности оценки лесов и их состояния, как федеральной собственности;

- повышение эффективности федерального государственного лесного надзора, возрождение института государственной лесной охраны, с одновременным увеличением ее численности, материального и социального обеспечения, а также обеспечением мерами государственной защиты сотрудников лесной охраны;

- повышение прозрачности оборота древесины, введение учета древесины на всех стадиях от заготовки древесины до переработки и введение электронных сопроводительных документов;

- совершенствование практики заключения и исполнения договоров аренды лесных участков для заготовки древесины и ряд других мероприятий.

2. Предложения рабочей группы нашли свое отражение и в ряде поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации:

- в поручениях Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесной отрасли, прошедшего 29 сентября 2020 года (от 6 ноября 2020 года № Пр-1816);

- в перечне поручений по итогам встречи членов Совета палаты с Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним от 11 марта 2020 года № ММ-П14-1684;

- в подготовленном Правительством Российской Федерации Плане мероприятий по декриминализации и развитию лесного комплекса (от 1 октября 2020 года № 9282п-П11)

- в принятом 21 октября 2020 года по итогам «правительственного часа» по теме: «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере лесного хозяйства» с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко постановлении Совета Федерации от 3 ноября 2020 года № 475-СФ «О мерах по совершенствованию государственной политики в сфере лесного хозяйства».

II. 2021 г. – по н.в.

По предложению заместителя Председателя Совета Федерации, Ю.Л. Воробьева в 2021 году в целях подготовки комплекса мер по поддержке лесного комплекса (совокупность видов экономической и иной деятельности, относящихся к лесному хозяйству и лесной промышленности) рабочая группа по совершенствованию лесного законодательства преобразована в Совет по вопросам развития лесного комплекса при Совете Федерации (далее – Совет), который возглавил Ю.Л. Воробьев.

За период деятельности Совета:

1. Состоялось 6 его заседаний, в том числе 4 выездных (на территории Красноярского и Приморского краев, Архангельской и Вологодской областей).

2. С учетом обсуждений состоявшихся на его площадке приняты и реализуются ряд ключевых законов в данной сфере, они касаются: федеральной информационной системы лесного комплекса (Федеральный закон от 04.02.2021 № 3-ФЗ, лесоустройства (Федеральный закон от 02.07.2021 № 304-ФЗ, лесных питомников (Федеральный закон от 02.07.2021 № 303-ФЗ, лесной охраны и надзора (Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ, арендных отношений (Федеральный закон от 29.12.2022 № 600-ФЗ, использования федерального резерва для тушения лесных пожаров (Федеральный закон от 24.07.2023 № 343-ФЗ, строительства жилых домов с использованием счетов эскроу (Федеральный закон от 22.07.2024 № 186-ФЗ) и ряд других.

3. Внесены в Государственную Думу проекты федеральных законов, направленных на

- регулирование отношений по строительству лесных дорог;
- охрану лесов от загрязнения отходами производства и потребления;
- создание механизма экономической устойчивости государственных бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации;
- совершенствование лесного семеноводства.

4. Предложения Совета нашли свое отражение и в поручениях Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития лесопромышленного комплекса Российской Федерации от 22 марта 2023 года № Пр-562.

5. По предложениям Совета Правительством Российской Федерации принят ряд оперативных мер, направленных на поддержку бизнеса в условиях санкционного давления:

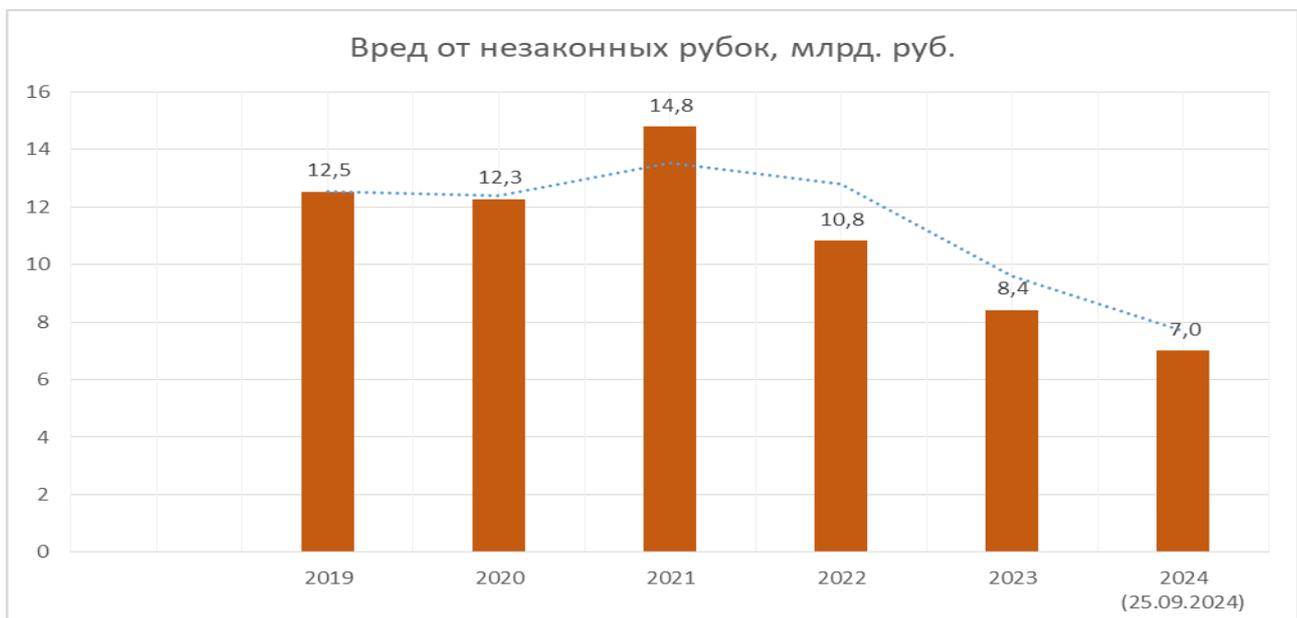
Продлены на два года сроки заготовки и вывозки древесины, а также сроки исполнения обязательств инвесторами по реализации приоритетных инвестиционных проектов, введена оплата по факту заготовки древесины, увеличен размер транспортной субсидии при экспорте лесоматериалов, увеличено количество пунктов пропуска для экспорта пиломатериалов в Белоруссию, Казахстан и Киргизию и другие.

6. Реализуются долгосрочные меры, направленные на развитие внутреннего рынка лесной продукции (деревянное домостроение, использование твердого биотоплива в котельных), обеспечение технологического суверенитета отрасли, формирование новых транспортных коридоров.

III. В целом оценивая влияние данных мер на отрасль, необходимо отметить:

(Далее и ниже данные Минпромторга России, Рослесхоза, Росгидромета, Росстата.)

1. Реализация мероприятий, предусмотренных утвержденным Правительством Российской Федерации Планом мероприятий по декриминализации и развитию лесного комплекса (от 1 октября 2020 года № 9282п-П11), в том числе повышение материально технического оснащения лесной охраны, усиление межведомственного взаимодействия по вопросам противодействия незаконным рубкам, технологических мероприятий, направленных на внедрение механизмов контроля за лесопользованием и оборотом древесины, позволили достигнуть тенденции снижения объемов незаконной рубки в Российской Федерации.



Запускаемая Рослесхозом с 1 января 2025 года Федеральная государственная информационная система лесного комплекса позволит, в том числе, повысить эффективность лесной охраны, обеспечить еще большую прозрачность оборота древесины и продукции из нее.

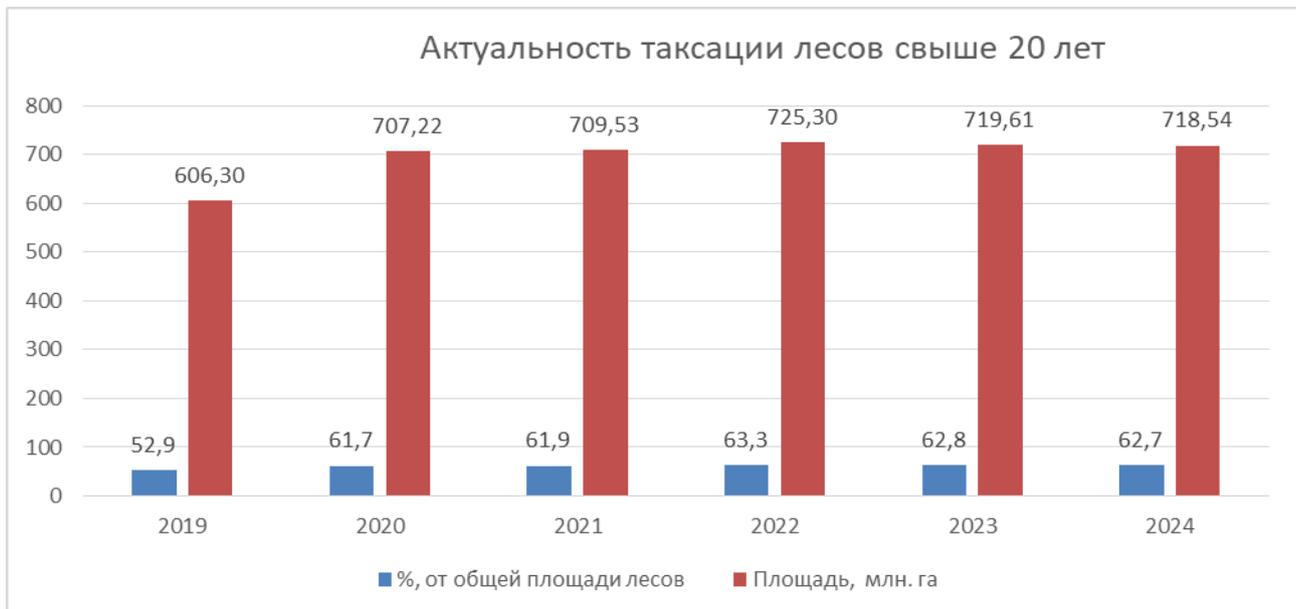
Необходимо обеспечить постоянное взаимодействие с регионами и лесопользователям для донастройки системы в процессе ее эксплуатации.

2. В целях повышения актуальности данных лесоустройства (таксации лесов) – основы для планирования и ведения лесного хозяйства, полномочия по лесоустройству с 2022 года переданы с регионального на федеральный уровень (Рослесхоз).

Практика осуществления полномочий показала, что в связи с отсутствием необходимого финансирования задача по актуализации материалов лесоустройства (таксации лесов) в интенсивной зоне освоения лесов (не менее 30 млн га ежегодно) в ближайшие три года решена не будет.

(за период с 2022 по 2024 гг. выполнение работ составит около 25,1 млн га вместо расчетных 90 млн га).

Как следствие изменение динамики (сокращение площади неактуальных данных), в том числе и старше 20 лет не происходит и с каждым годом необходимый минимальный объем работ будет возрастать.

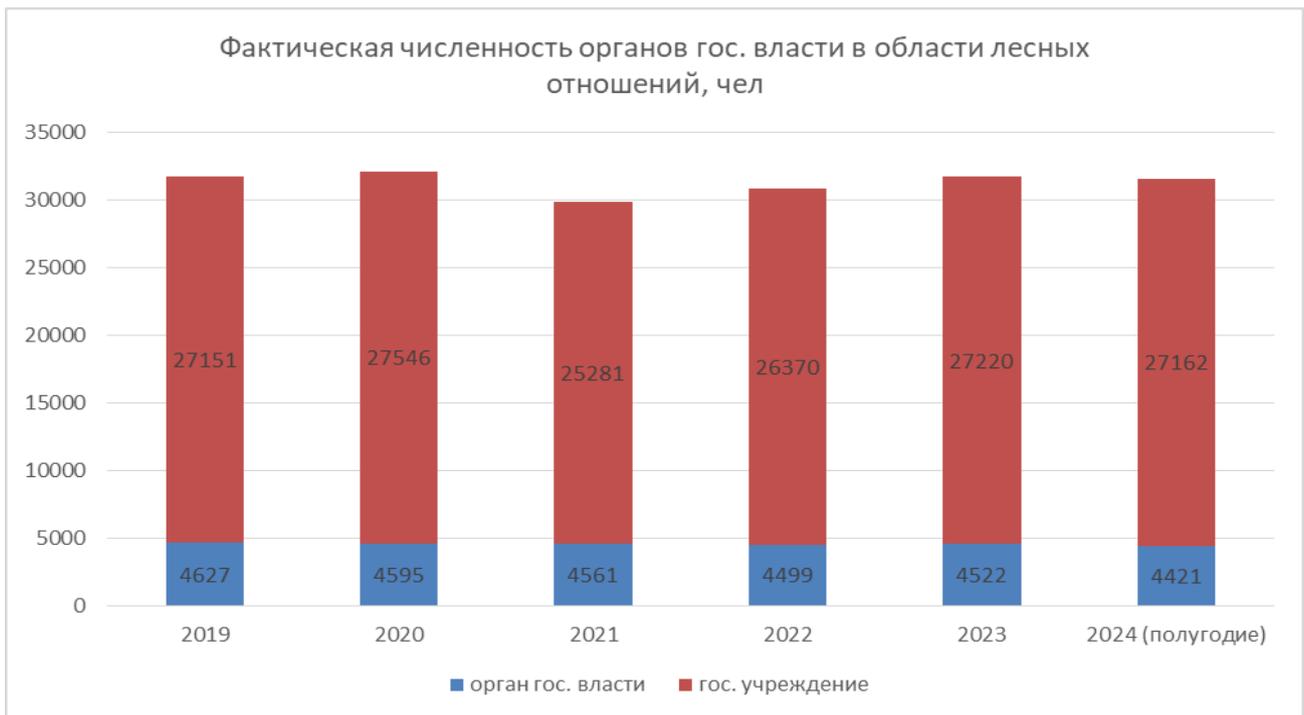


Для решения задачи получения актуальных и достоверных сведений о лесах и лесных ресурсах при таксации лесов в целях обеспечения устойчивого управления лесами необходима донастройка системы проведения лесоустроительных работ.

Это увеличение финансирования таксации лесов, в том числе за счет сокращения непрофильных лесоустроительных работ (проектирование границ лесничеств, лесов по целевому назначению, закрепление на местности границ лесничеств), объединение мероприятий по лесоустройству и государственной инвентаризации лесов, внедрение беспилотных систем, решение кадровых проблем в лесоустройстве (нехватка инженеров-таксаторов) и ряд других.

Ряд указанных предложений сформированы по результатам контрольного мероприятия Счетной Платы Российской Федерации, проведенного в 2024 году.

3. Возрождение института лесной охраны, путем ее выделения из федерального государственного лесного контроля (надзора) (в рамках проведенной в 2021 году реформы надзорной деятельности) фактически не произошло. Контрольные и хозяйственные функции в регионах осуществляют государственные учреждения.

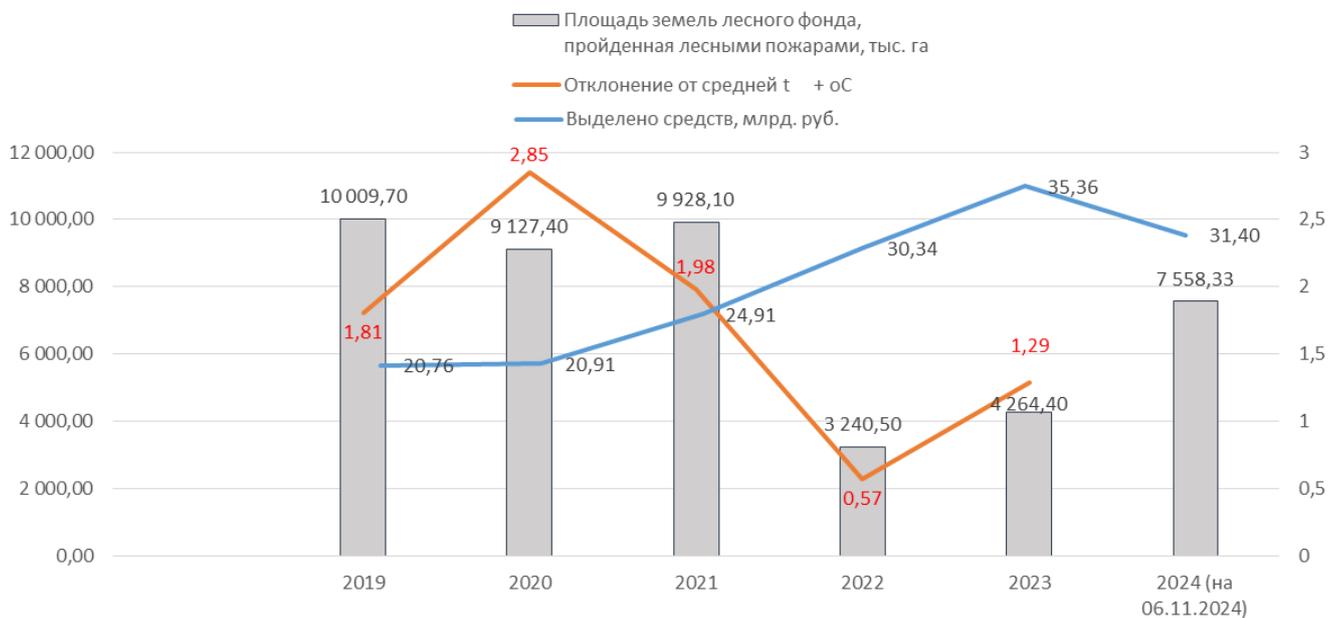


При этом фактическая зарплата в сотрудников органов власти регионов и их казенных учреждений на 2023 год составила 28,9 тыс. рублей. В развитие поручений Президента Российской Федерации средняя зарплата в 2025 году будет увеличена на 4,8 тыс. руб. Исходя из анализа данных по регионам, средняя зарплата должностных лиц, осуществляющих лесную охрану по 67 регионам ниже средней по региону, по некоторым кратно.

В целях завершения реформы в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 6 ноября 2020 года № Пр-1816 необходимо вернуться к вопросу передачи на федеральный уровень полномочий по федеральному государственному лесному контролю (надзору), сохранив функции лесной охраны в регионах, предусмотрев выделение финансирования на соответствующие структурные изменения.

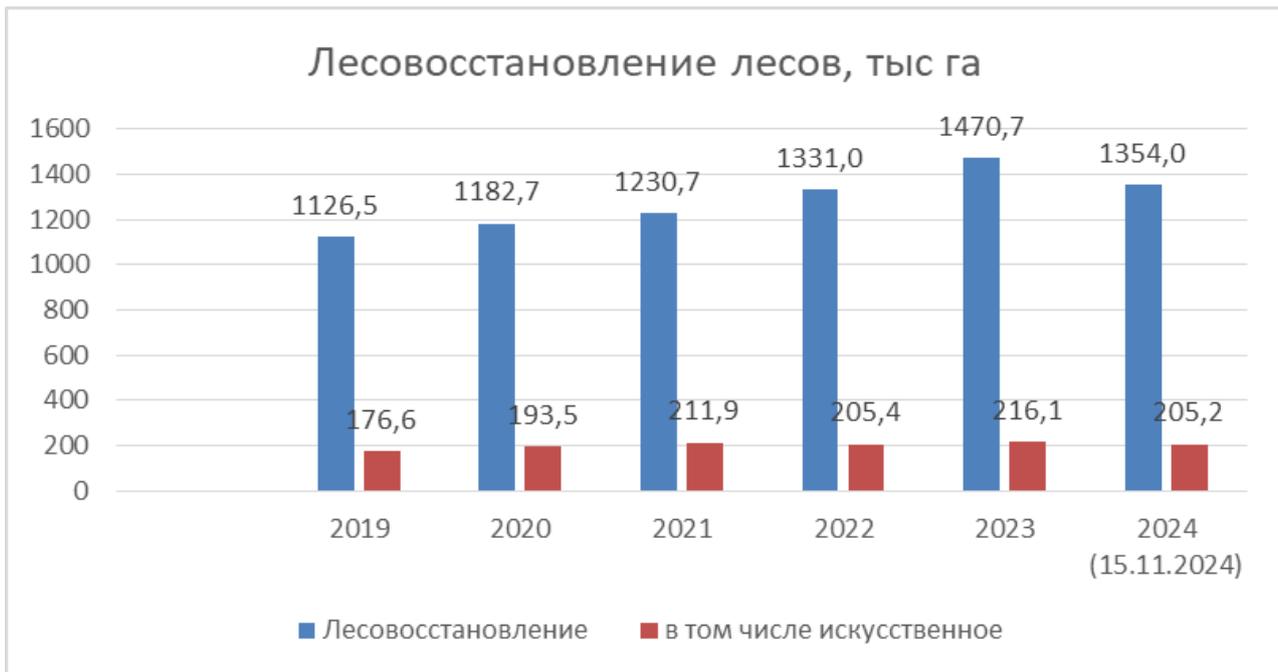
Целесообразно предпринять дополнительные меры материального, и социального обеспечения должностных лиц лесной охраны, предусмотрев выделение на данные цели финансирования из федерального бюджета.

4. Сумма выделяемых средств на охрану лесов от пожаров (средства федерального и регионального бюджетов, а также средства на закупку лесопожарной техники) ежегодно увеличивается, так в 2024 году объем выделенных средств (31,4 млрд. руб.) более чем в 1,5 раза превысил 2019 год, вместе с тем фактором, существенно влияющим на условия пожароопасного сезона, остаются погодные условия (отклонение от средней по данным Росгидромета).



Учитывая изложенное необходимо проведение анализа эффективности осуществления системы мер по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда, при этом обратив особое внимание на причины возникновения лесных пожаров. В связи с чем Советом даны рекомендации Счетной Палате Российской Федерации провести соответствующую проверку в 2025 году.

5. Своевременное воспроизводство лесов является одним из ключевых факторов обеспечения неистощительного и рационального использования лесов. В 2023 году лесовосстановление и лесоразведение выполнено на площади 1,5 млн. га по сравнению с 2019 годом (1,1 млн га) выросла на 344 тыс. га и обеспечивается преимущественно за счет естественного лесовосстановления, в свою очередь искусственное лесовосстановление ежегодно занимает не более 15-16% от общей площади.



Необходимо увеличение площади искусственного лесовосстановления с обеспечением мероприятий по проведению уходов за лесными культурами до момента их перевода в покрытую лесом площадь.

6. Объемы переданных в аренду участков лесного фонда, прежде всего для заготовки древесины — как основного вида использования лесов за рассматриваемый период (2019-2023 гг.) остаются стабильными (в пределах 173-176 млн га по площади с ежегодным возможным объемом заготовки древесины 272-288 млн куб.м.).

Наблюдается рост завершенных и реализуемых приоритетных проектов в области освоения лесов (157 в 2019 году, 197 — по состоянию на 10 месяцев 2024 года). Все это говорит об устойчивости спроса и востребованности лесного ресурса со стороны лесопользователей.

Вместе с тем наблюдается снижение объема заготовки древесины с 2021 года, связанное прежде всего с санкционным режимом.



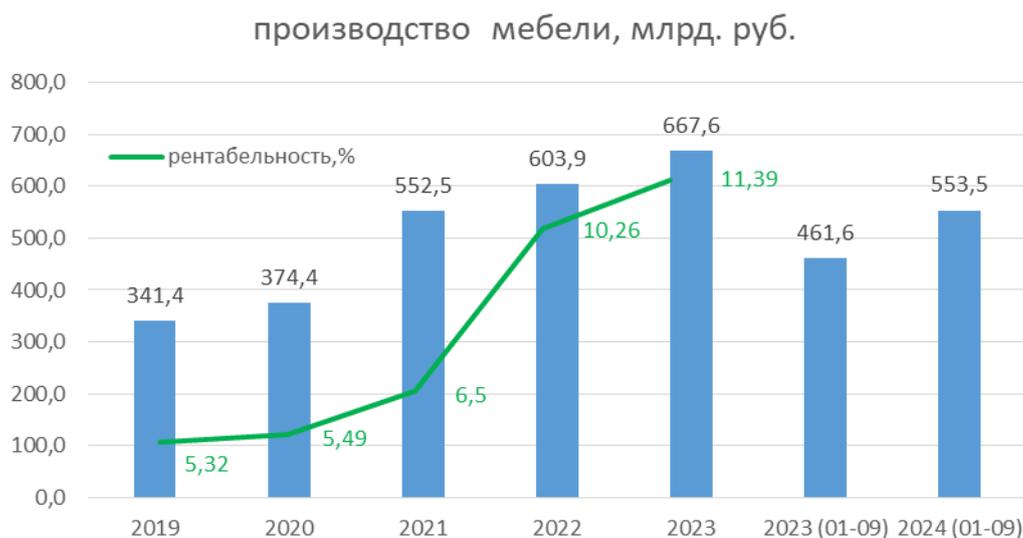
Одновременно с этим в 2024-2026 гг. общий объем договоров аренды лесных участков, предоставленных в аренду в целях заготовки древесины требующих перезаключения в связи с завершением срока их действия составляет 843 шт., площадь, переданная в аренду – 7,8 млн га, установленный ежегодный объем заготовки 10,7 млн куб. м.

В целях получения своевременной и актуализированной лесоустроительной информации для осуществления заготовки древесины, а также проведения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов по таким участкам до перезаключения договоров предлагается законодательно рассмотреть вопрос о привлечении к работам негосударственных лесоустроительных организаций за счет средств арендаторов.

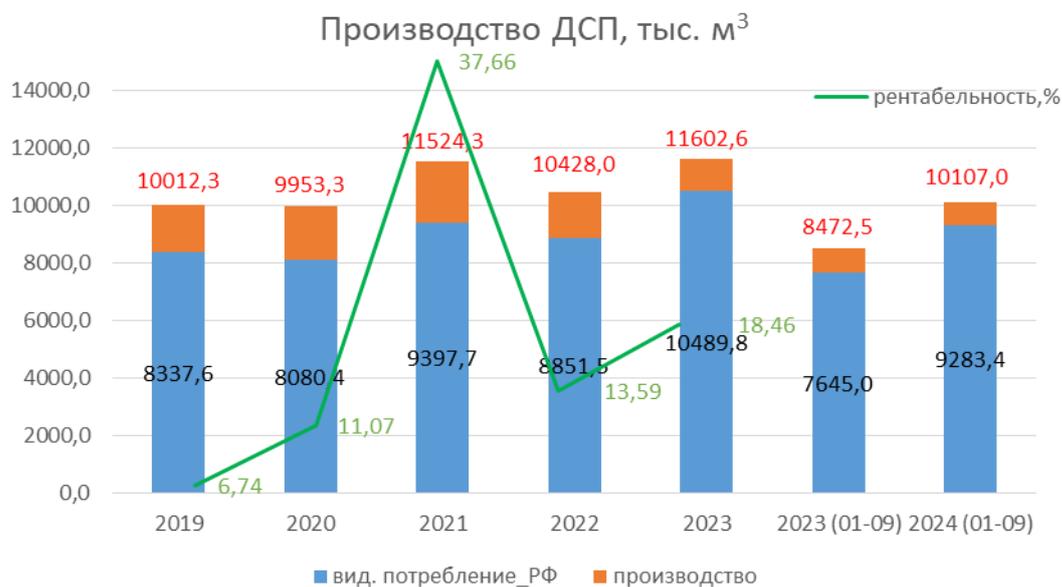
Кроме этого право применение норм законодательства, направленного на совершенствование арендных отношений показало, что требуется корректировка отдельных норм Лесного кодекса Российской Федерации и подзаконных актов, направленных на продление договоров аренды лесных участков для добросовестных лесопользователей.

7. В целом, оценивая состояние лесной промышленности за указанный период, необходимо отметить следующее. С 2019 года по 2021 годы наблюдался уверенный рост производства основных видов продукции переработки древесины, а также повышение уровня рентабельности за исключением производства пеллет. Начиная с 2022 года ситуация по видам продукции неоднородна.

Единственной отраслью производства, демонстрирующей как рост производства, так и уровня рентабельности является мебельная отрасль.

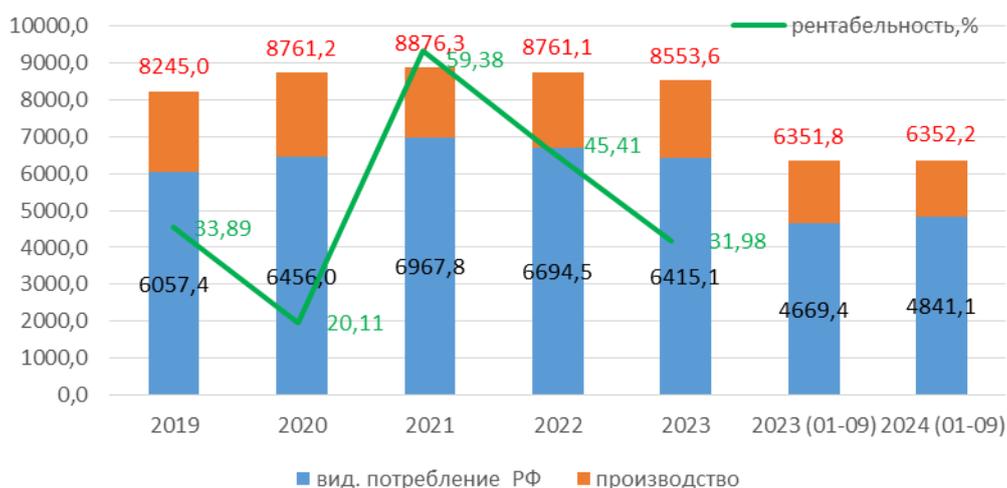


Также наиболее уверенно себя показывают отрасли производства, в которых процент видимого потребления продукции внутри РФ (расчетный показатель Минпромторга России) составляет более 75 % от общего объема производства (это производство плит, целлюлозы, бумаги и картона). Так указанные отрасли демонстрируют стабильный уровень этих показателей. Кроме этого они характеризуются средним и высоким уровнем рентабельности. Оперативные данные сентября 2024 года показывают рост указанных показателей по сравнению с аналогичным периодом 2023 года.



Производство ДВП, млн. м²

Производство целлюлозы, тыс. тонн

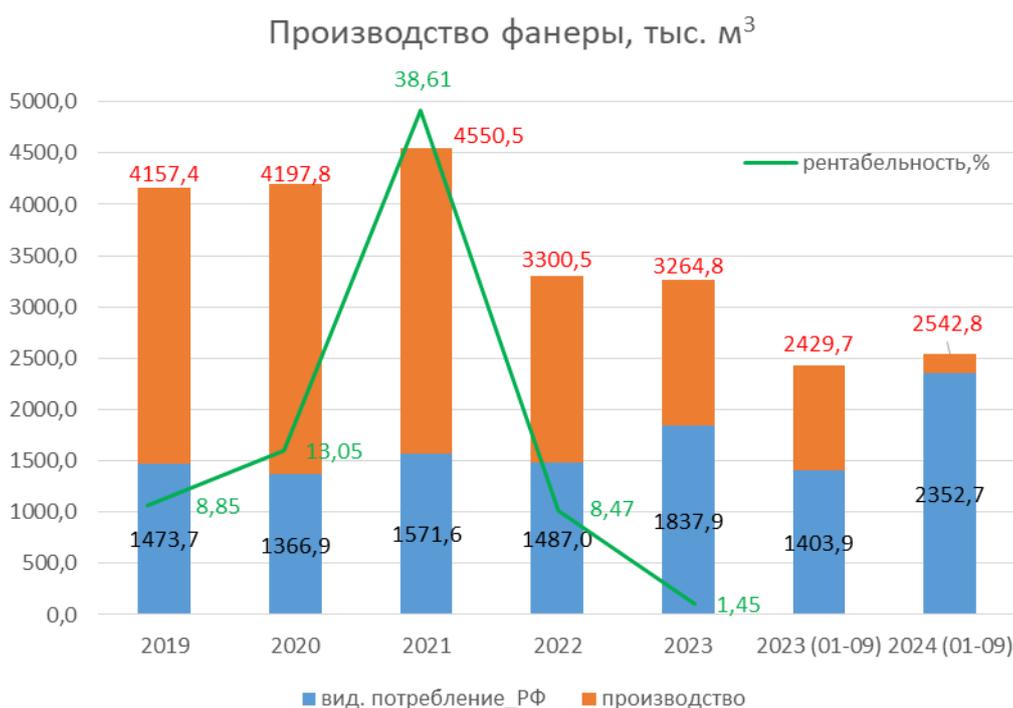
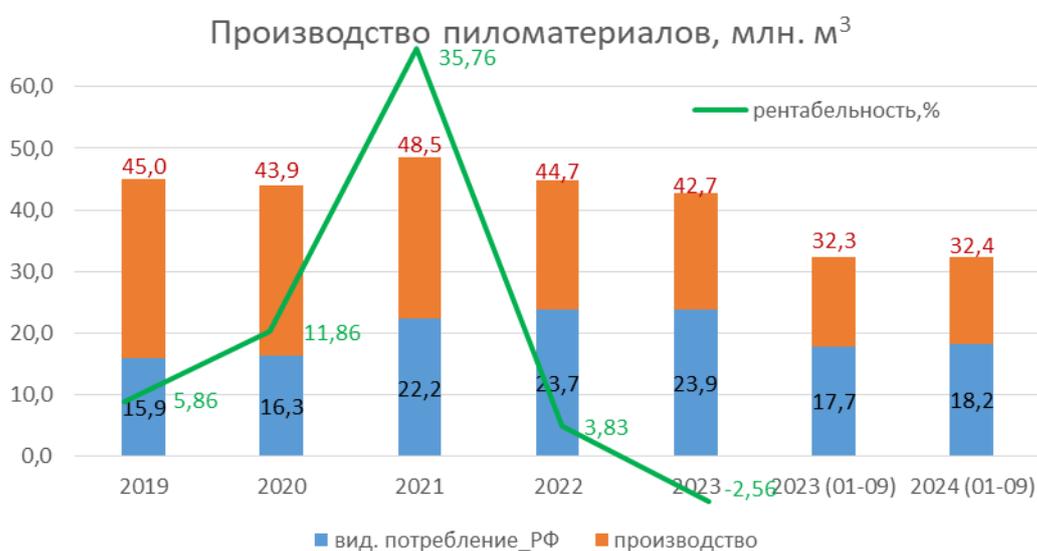


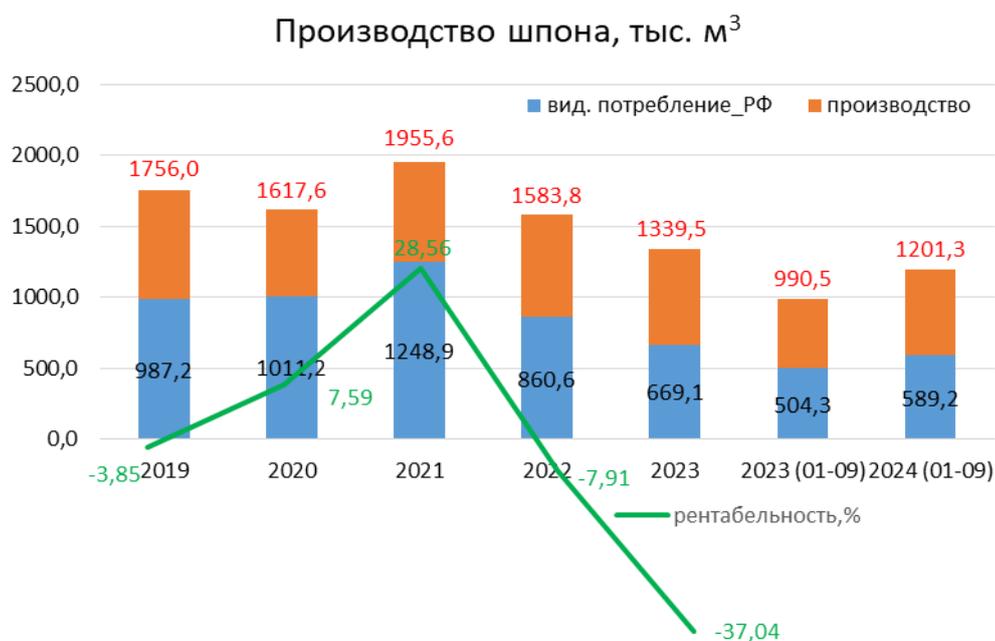
Производство бумаги и картона, тыс. тонн



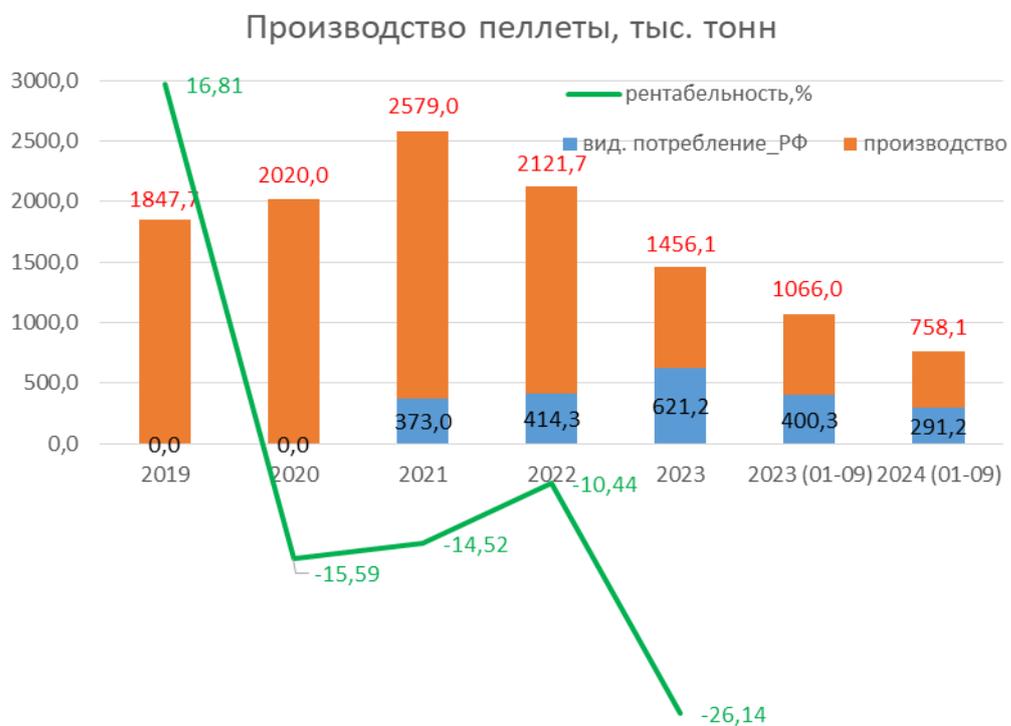
Отрицательную динамику демонстрируют отрасли производства, в которых процент видимого потребления продукции внутри РФ составляет менее 55 % от общего объема производства (это производство пиломатериалов, фанеры и шпона). С 2022 года наблюдается снижение общего объема производства по указанным отраслям, а также видимого потребления продукции внутри РФ (для шпона.) Кроме этого эти отрасли характеризуются низким и отрицательным уровнем рентабельности.

Оперативные данные сентября 2024 года показывают рост незначительный производства и внутреннего потребления в РФ по сравнению с аналогичным периодом 2023 года.





Наиболее пострадавшей отраслью является отрасль по производству пеллет, начиная с 2022 года после закрытия внешних рынков снижается объем производства в 2023 году по сравнению с 2021 снизился на 56 %. Рентабельность производства находится в отрицательных значениях. Оперативные данные сентября 2024 года также показывают снижение производства и внутреннего потребления в РФ по сравнению с аналогичным периодом 2023 года.



Таким образом в целом анализируя указанный период можно сделать вывод об обеспечении нормального функционирования лесного комплекса в условиях беспрецедентного санкционного давления.

8. Предоставляется необходимым и дальше стимулировать внутренний спрос на продукцию отечественного лесного комплекса, в том числе и вовлечением в оборот малоценной лиственной древесины и отходов производства.

Без решения этой, а также указанных выше долгосрочных мер невозможно будет повысить и уровень экономической отдачи отрасли.

Сегодня вклад лесного комплекса в экономику нашей страны ниже чем в других странах, схожих с Россией по объемам запасов и заготовки древесины. Повышение его уровня является основной целью развития отрасли (вклад лесного комплекса в ВВП России менее 1 %, в Швеции и Финляндии до 5 %).

При этом налоговые поступления и экспортные пошлины от лесной промышленности, поступающие в федеральный бюджет не учитываются как дополнительный возможный источник финансирования расходов лесного хозяйства. Принимается в расчет только плата за использование лесов. *(налоговые поступления от лесной промышленности в 2023 году составили более 209 млрд руб., доходы от использования лесов - 74,7 млрд руб.).*

Доходы и расходы, млрд. руб.



Одновременно с этим сфера лесного хозяйства фактически остается убыточной, доходы от использования лесов, поступившие в консолидированный бюджет не покрывают расходы на ведение лесного хозяйства. Так в 2023 году расходы на ведение лесного хозяйства составили 83,7 млрд. руб., доход – 74,7 млрд. руб.

В целях повышения доходности лесного хозяйства необходимо по мере обновления материалов лесоустройства вернуться к вопросу подготовки и внедрения новых подходов к определению ставок платы за лесные ресурсы, которые бы отражали экономическую сущность рыночной цены лесных ресурсов — установления платежа с учетом рыночной стоимости заготовленной древесины.

При этом представляется целесообразным введение механизмов компенсации затрат лесопользователей со стороны государства за выполненные работы по охране, защите и воспроизводству лесов.

Указанный механизм уже реализуется при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины с субъектами малого и среднего предпринимательства. Так фактическая плата за заготовку древесины, включает в себя затраты на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

При этом средняя ставка платы по таким договорам кратно выше, чем по договорам аренды лесных участков. (В 2021 году — 656 руб. за куб.м, по договорам аренды — 123, 2022 — 555 и 134, 2023 — 463 и 134 соответственно).

При этом в среднем за указанный период при доле заготовки древесины субъектами малого и среднего предпринимательства не более 7 % от заготовленной арендаторами, сумма дохода составляет более 21 % от общей величины.

Повышение экономической отдачи лесного комплекса невозможно без сосредоточения функций по управлению лесного хозяйства и лесной промышленности в едином органе. Положительные примеры такого объединения в других секторах экономики имеются.

Так в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации сосредоточены функции по управлению агропромышленным комплексом (от выращивания продукции до ее производства). При этом вклад сельского хозяйства в ВВП России составляет около 5 %.

Для решения указанного вопроса уже предпринят ряд государственных решений.

Так запущен процесс федерализации части лесных полномочий в Рослесхозе, и наделения его новыми.

Это лесоустройство на землях лесного фонда, являющихся федеральной собственностью, ведение государственного лесного реестра, предоставление лесных участков для реализации приоритетных

инвестиционных проектов в области освоения лесов, создание и эксплуатация федеральной государственной информационной системы лесного комплекса, федеральный государственный надзор в сфере хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними.

Таким образом Федеральное агентство лесного хозяйства уже наделено частью полномочий федерального органа по регулированию работы лесного комплекса, при этом возможности Рослесхоза как федерального агентства ограничены.

В этой связи в контексте завершения проводимой в настоящее время реформы системы государственного управления лесами предлагается проработать вопрос о повышении статуса данного федерального органа исполнительной власти.