

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Шаги по совершенствованию
законодательства в природоресурсной сфере,
сфере земельных отношений
и вопросов собственности

Издание Государственной Думы
2017

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Шаги по совершенствованию
законодательства в природоресурсной сфере,
сфере земельных отношений
и вопросов собственности

Издание Государственной Думы
Москва • 2017

УДК 349+347.23
ББК 67.407+67.404.1
Ш15

Ш15 **Шаги по совершенствованию законодательства в природоресурсной сфере, сфере земельных отношений и вопросов собственности.** – М.: Издание Государственной Думы, 2017. – 320 с.

УДК 349+347.23
ББК 67.407+67.404.1

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Глава 1. Добыча природных ресурсов	8
1.1. Доклад Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Природные ресурсы: эффективность и контроль». Москва, апрель 2017 года	8
1.2. Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам заседания «круглого стола» на тему «Правовое обеспечение борьбы с незаконной добычей полезных ископаемых». Москва, 23 мая 2017 года	73
Глава 2. Недропользование. Материалы расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Недропользование». Москва, 26 января 2017 года	81
Глава 3. Лесопользование. Материалы выездного расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений: проблемы, задачи, перспективы». Иркутск, 26 июня 2017 года	109
Глава 4. Охотопользование	180
4.1. Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «Совершенствование правового регулирующего сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания». Москва, 6 апреля 2017 года	180
4.2. О принятии законопроекта «О проекте федерального закона № 390481-6 «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	187

РАЗДЕЛ II. ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Глава 1. Землепользование	190
Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «О концепции развития земельного законодательства Российской Федерации». Москва, 6 марта 2017 года	190
Глава 2. Садоводство	199
2.1. О выступлении В. А. Васильева на конференции «Законодательная поддержка садоводства в России» в рамках Съезда садоводов России. Москва, 16 марта 2017 года	199
2.2. Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Москва, 10 ноября 2016 года	201
2.3. О принятии законопроекта № 1160742-6 «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	220
Глава 3. Лесная амнистия	223
3.1. Об актуальности вопроса об устранении противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определённой категории земель	223
3.2. Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определённой категории земель». Москва 16 марта 2017 года	225
3.3. О принятии законопроекта № 90991-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определённой категории земель»	233

РАЗДЕЛ III. ВОПРОСЫ СОБСТВЕННОСТИ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 1. Государственно-частное партнёрство	237
1.1. Материалы расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Государственно-частное партнёрство». Москва, 6 февраля 2017 года	237
1.2. Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «Перспективы и возможности использования механизма государственно-частного партнёрства для целей сохранения и воссоздания объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Москва, 20 июня 2017 года	261
Глава 2. Банкротство	271
2.1. Материалы расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Поиск путей и способов совершенствования процедур банкротства юридических лиц в Российской Федерации». Москва, 21 февраля 2017 года	271
2.2. О принятии законопроекта № 1032321-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»	294
Глава 3. Долевое строительство	296
3.1. Выступление В. А. Васильева на парламентских слушаниях на тему «Формирование эффективных законодательных механизмов защиты прав и законных интересов участников долевого строительства». Москва, 3 июля 2017 года	296
3.2. Выступление Н. П. Николаева на парламентских слушаниях на тему «Формирование эффективных законодательных механизмов защиты прав и законных интересов участников долевого строительства». Москва, 3 июля 2017 года	298
3.3. Рекомендации Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «Формирование эффективных законодательных механизмов защиты прав и законных интересов участников долевого строительства». Москва, 3 июля 2017 года	302

3.4. О принятии законопроекта № 139186-7 «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	314
--	-----

Информация о законопроектной деятельности Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам законотворческой работы в период осенней и весенней сессий 2016–2017 годов	318
--	-----

«...Сила России – внутри нас самих, она внутри нашего народа, в наших людях, в наших традициях и в нашей культуре, в нашей экономике, в нашей огромной территории и природных богатствах, в обороноспособности, конечно. Но самое главное – наша сила, безусловно, в единстве нашего народа»

Из выступления Президента Российской Федерации Владимира Путина на первом заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 5 октября 2016 года

«...Выросла роль Государственной Думы как представительного органа. В целом укрепился авторитет законодательной власти. Его надо поддерживать, подтверждать делами. Это касается всех политических сил, представленных в парламенте»

Из ежегодного Послания Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года

«...Государственная Дума не только законодательный, но в первую очередь представительный орган государственной власти, поэтому общение с людьми, представительство их интересов – основа ежедневной работы депутата»

Из выступления Вячеслава Володина на первом заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 5 октября 2017 года

«Основополагающим фактором работы нашего Комитета является концепция совершенствования законодательства для развития эффективного использования материальных ресурсов и природных богатств страны, их воспроизводства и приумножения на благо граждан России и наших будущих поколений. Развитие инструментов повышения эффективности и сбережения материальных ресурсов страны: лицензирования, саморегулирования, корпоративного права, государственно-частного партнерства»

*Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям
Николай Николаев*

РАЗДЕЛ I. ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

ГЛАВА 1. ДОБЫЧА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

1.1. Доклад Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Природные ресурсы: эффективность и контроль». Москва, апрель 2017 года

Введение

Для обеспечения стабильности развития России и перехода к современному рыночному управлению начиная с 2000-х годов были проведены масштабные реформы всех институтов государственного управления. Были приняты или в основном сформированы Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Лесной и Земельный кодексы Российской Федерации, существенно изменены Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, шла работа в направлении упрощения процедур взаимодействия бизнеса и граждан с государством, совершенствовались отношения между федеральными, региональными и местными органами власти, реформы проведены были и в сфере естественных монополий и сделано многое другое.

Проведённые в этот период структурные и масштабные преобразования природоресурсных отношений обеспечили непрерывность управления природными системами и природопользователями, стабильность развития и экономическую безопасность Российской Федерации.

На заседании Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшемся 27 декабря 2016 года, В. В. Путин отметил исключительную важность решения экологических проблем для обеспечения перехода России к модели устойчивого развития: «для повышения эффективности прежде всего всей национальной экономики, с одной стороны, и в то же время для улучшения качества жизни наших людей, для раскрытия потенциала наших регионов – с другой».

Однако именно масштабность и структурный характер уже проведённых преобразований объективно определили наличие не полностью

проработанных вопросов управления столь многоаспектной сферой природоресурсных отношений.

Для анализа существующей ситуации рационального природопользования необходимо учитывать особенности ресурсного потенциала России. Во-первых, он огромный. Об этом В. В. Путин на том же заседании Государственного совета сказал: «Хочу подчеркнуть, гигантский, именно гигантский ресурсный потенциал России, безусловно, имеет планетарное значение. Наша страна располагает колоссальными запасами пресной воды, лесных ресурсов, огромным биоразнообразием и выступает как экологический донор мира, обеспечивая ему почти 10 процентов биосферной устойчивости».

А во-вторых, ресурсный потенциал распределён по более чем 17 млн км² площади Российской Федерации. Россия омывается 12 морями Мирового океана. Общая протяжённость береговой линии морей составляет порядка 61 тыс. км. В России более 2,8 млн рек общей длиной 12,4 млн км, и 2,7 млн озёр общей площадью 40 тыс. км².

Вновь выстроенная система управления требует совершенствования в части повышения эффективности, а по некоторым аспектам и доведения показателей эффективности до уровня, имеющегося до начала реформ. Необходимо чтобы видение и управление происходящими процессами природопользования были комплексными. Такой подход предполагает обеспечение всех участников природопользования своевременной полной и достоверной информацией, наличие требуемых средств и механизмов контроля за происходящими процессами, чётких и ясных механизмов воздействия на нарушителей принятых норм природопользования и действенных институтов государственного управления, способных принимать оперативные работоспособные изменения законодательства.

Учитывая пространственно-географическое распределение природно-ресурсной базы России становится очевидно, что организация контроля рационального природопользования только силами органов государственного управления представляется, прежде всего с финансовой точки зрения, нереализуемой задачей. Для эффективного контроля рационального природопользования, в том числе пресечения нелегальной добычи природных ресурсов, объективно необходимым является активное участие общественности.

Этому подходу соответствует декларируемый в основополагающих природоресурсных правовых актах принцип «участия граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды».

В связи с этим в настоящем докладе все аспекты рационального природопользования рассматриваются, в первую очередь, с позиции обеспечения их информационной открытости для общественного/гражданского контроля. В докладе рассмотрены такие аспекты: организация учёта природно-ресурсной базы, планирование и исполнение контрольно-надзор-

ной деятельности в целях пресечения нелегальной добычи природных ресурсов, обеспечение компенсации нанесённого вреда природе и неотвратимость адекватного наказания для нарушителей.

Как следует из результатов анализа, существующие проблемы незаконной добычи и использования природных ресурсов чётко разделяются по следующим трём группам, условно названных авторами доклада так: «БЕЗизвестность», «БЕЗконтрольность» и «БЕЗответственность». Эта группировка использовалась при изложении информации по описанию проблем, анализу их причин и представлению предложений по совершенствованию.

Три главные проблемы природопользования

A graphic consisting of the word 'БЕЗ' in large, bold, grey letters on the left. To its right, the words 'известность', 'контрольность', and 'ответственность' are stacked vertically in a smaller, bold, black font.

Основной целью данного доклада являлось формирование на основе научного подхода целостного описания такого явления как незаконная добыча и использование природных ресурсов, в том числе оценка его распространённости и масштабов, выявление причин и оценка социально-экономических последствий. В итоге проделанной работы сформированы предложения по мероприятиям стратегического плана работ, направленных на совершенствование законодательства и нормативно-правовой базы для снижения ущерба, который наносится природным ресурсам и экономике страны.

В результате реализации предложений, сформулированных в данном докладе, учёт природных ресурсов должен стать полностью открытым, а само природопользование – полностью управляемым. А именно, в первую очередь необходимо обеспечить действительную, а не декларируемую, открытость данных о состоянии природных ресурсов. Общественный/гражданский контроль должен стать действенным элементом управления природопользованием, если доступные в интернет-пространстве учётные системы будут информативны, будут обладать качественными и удобными средствами поиска и навигации, а сама информация будет представлена в чёткой согласованной системе понятий, единой для всей природоресурсной законодательной базы.

Очевидна необходимость изменения основных природоресурсных законов в части обеспечения открытости информации для общественности в той степени детализации, которая сейчас используется для сбора

первичных данных от природопользователей и внутреннего учёта органами исполнительной власти.

Сам механизм участия общественности как значимого участника системы управления природными ресурсами должен быть усовершенствован. Общественный/гражданский контроль должен охватывать все стадии, а не ограничиваться только ролью пассивного наблюдателя отчётности, сопровождающей природопользование. Для полноценного участия граждан в решении задач охраны окружающей среды, в том числе и в пресечении незаконной добычи природных ресурсов, необходимо чтобы статус общественных контролёров был подкреплён соответствующими правами и обязанностями, а также были защищены права общественности на информацию об использовании природных ресурсов.

Одним из последствий преобразований природоресурсных отношений является ослабление механизмов управления природными системами и природопользователями, в том числе в части контрольно-надзорной деятельности и пресечения незаконной добычи природных ресурсов.

Теория и практика управления масштабными распределёнными системами говорит о том, что эффективное выполнение контрольной функции возможно только в том случае, если к контролю предъявляются такие же чёткие требования и уделяется такое же пристальное внимание, как и ко всей системе в целом.

Проведённый анализ показал, что для доведения системы управления природными ресурсами до требуемого состояния управляемости и устойчивости развития необходимо провести изменения нормативной базы, направленные на установление в государственных программах и федеральных целевых программах согласованного, необходимого и достаточного состава показателей в части контрольно-надзорной деятельности. Совокупность показателей контрольной деятельности, качество задания их целевых значений, установленная ответственность за недостижение во многом определяют качество выполнения самих государственных программ, в рамках которых реализуется государственная политика управления природными ресурсами.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере природных ресурсов, как и вся система управления природными ресурсами, нуждается в качественной информации. Именно поэтому требуется разработать новые подходы к контролю и учёту оборота природных ресурсов и сформировать открытую базу, обеспечивающую учёт движения природных ресурсов от момента добычи до реализации конечному пользователю.

Современный уровень развития технических средств контроля, информационных технологий и научные достижения обязывают обеспечить их широкое применение в контрольно-надзорной деятельности. Очевидное потенциальное преимущество определяется достоверностью объективных данных, полученных от инструментальных средств мониторинга и возможностью обеспечить полный территориальный охват природно-ресурсной базы и природопользователей.

Система финансирования контрольно-надзорной деятельности должна опираться на финансовые модели, ясно просчитывающие среднесрочные и долгосрочные перспективы эффективности инвестиций в совершенствование систем контроля. Такой подход позволяет рассматривать финансирование контрольно-надзорной деятельности не как обременительные расходы, а смотреть на них как на инвестиции, обеспечивающие будущие дополнительные всесторонние выгоды, повышающие управляемость природопользования и устойчивость развития. Усовершенствованная система управления природными ресурсами должна давать всем участникам ясное представление о достигнутом уровне охвата контрольными мероприятиями объектов контроля, давать достоверную оценку реальных объёмов незаконной добычи и на их основе обеспечивать возможность принимать управленческие решения, в том числе об уровне необходимого финансирования. Нерациональное использование природных ресурсов имеет своё финансовое выражение. В настоящем докладе финансовая оценка дана только в части нелегальной добычи и использования, и только отдельных видов природных ресурсов. Отдельно необходимо указать, что в докладе под нелегальной добычей и использованием природных ресурсов понимается исключительно добыча в промышленных объёмах с нарушением закона. То есть, любительская и спортивная рыбалка или сбор грибов и ягод несомненно являются правом граждан и не могут рассматриваться никоим образом в качестве нелегальной добычи.

Выбор оцениваемых в настоящем докладе видов природных ресурсов был обусловлен фактами нерационального природопользования, наиболее резонансно обсуждаемыми в СМИ, которым авторам доклада удалось найти подтверждение.

Среди такой информации можно чётко выделить: незаконную организацию нелегальных карьеров по добыче песка, незаконную рубку древесины, незаконный вылов водных биологических ресурсов и браконьерство. В отдельных субъектах Федерации широко освещаются факты нелегальной добычи или нарушений, связанные с определённым, характерным для региона месторождением: янтаря – Калининградской области, нефрита – в Бурятии, мамонтовых бивней – в Якутии, золота – в Забайкалье, Иркутской и Магаданской областях, Якутии.

Несмотря на то что по запасам на Россию приходится более 20 % мировых ресурсов пресной воды, в данном докладе сознательно не рассмотрены вопросы нелегальной добычи, использования и других правонарушений, наносящих ущерб этому стратегически важному в мировом масштабе природному ресурсу. Вопрос рационального использования пресной воды требует отдельного комплексного изучения, так как он затрагивает практически все сферы жизнедеятельности общества и лежит во многих плоскостях нормативного регулирования. Он тесно связан с уровнем промышленного и сельскохозяйственного производства, состоянием объектов ЖКХ, влиянием на здоровье населения и качество жизни в целом.

Проведённый анализ показал, что в настоящий момент нормативная база и правоприменительная практика несовершенна в вопросах квалификации деяний, связанных с незаконной добычей природных ресурсов и определения размеров нанесённого ущерба природе.

Контрольно-надзорные, следственные и судебные органы должны обладать чёткими критериями отнесения деяний к преступлениям или административным правонарушениям, иметь однозначно трактуемую систему понятий, используемую при квалификации незаконных деяний, оценке ущерба и, соответственно, назначении наказания.

Взысканные с нарушителей адекватные финансовые средства должны использоваться в усовершенствованном компенсационном механизме. Компенсационные мероприятия являются завершающим этапом возмещения нанесённого вреда природе. Для соблюдения принципа полного возмещения вреда объективно необходимо ввести доступный для общественности учёт компенсации вреда от каждого правонарушения.

Достижение комплексной эффективности использования природных ресурсов возможно только при должном развитии профессиональных сообществ и института саморегулирования, если будут выработаны чёткие правила, стандарты профессиональной деятельности природопользователей, сформированы отраслевые компенсационные механизмы, то есть будут созданы условия, при которых риск нарушений будет минимизирован, а государство (природа) гарантированно будет получать компенсацию за нанесённый ущерб.

1. Краткая характеристика запасов природных ресурсов

Российский минерально-сырьевой комплекс является основным источником доходов бюджетной системы и гарантом социальной стабильности страны. Минерально-сырьевой сектор российской экономики традиционно обеспечивает более половины доходов федерального бюджета. Поступления в бюджет при использовании минеральных ресурсов складываются из налога на добычу полезных ископаемых, платежей за пользование недрами и таможенных пошлин. Подавляющая часть доходов поступает от нефтегазового сектора, на долю которого приходится более 45 % суммарных доходов бюджета¹.

Минеральные продукты занимают значительную долю в товарной структуре экспорта². Данные по структуре экспорта за 2015 год приведены на рис. 1 (по данным Росстата).

¹ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1935>.

² http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_11/IssWWW.exe/Stg/d02/27-08.doc.

**ТОВАРНАЯ СТРУКТУРА ЭКСПОРТА В 2015
МЛРД ДОЛЛАРОВ (ВСЕГО - 343 МЛРД ДОЛЛ)**

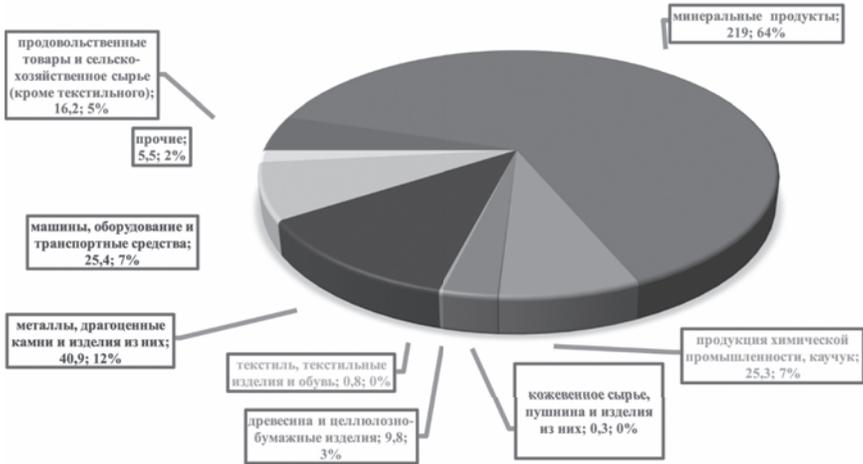


Рис. 1. Товарная структура экспорта в 2015 году

На сегодняшний день Россия располагает 146 видами полезных ископаемых, из которых 29 отнесены к стратегическим³.

Россия занимает передовые места в мире по запасам многих природных ресурсов, например, по нефти и газовому конденсату – 2-е место, по углям – 5-е место, золоту – 3-е место.

Российская Федерация обладает и запасами уникальных ресурсов. Так, например, единственное в мире месторождение чароита – Сиреневый Камень – находится на стыке Якутии и Иркутской области, на водоразделе реки Чара и реки Токко (Олёкминский район, Якутия)⁴. Общая площадь распространения чароитовых пород около 10 км².

Российская Федерация является мировым лидером по площади лесов – 1184,1 млн га, или 20 % общей площади лесов мира⁵.

На территории России в настоящее время зарегистрировано 320 видов млекопитающих, 732 вида птиц, 80 видов пресмыкающихся и 29 видов земноводных. В пресных и морских водах России обитает более 1000 видов рыб и 9 видов круглоротых. Фауна беспозвоночных превышает 150 тыс. видов.

Флора России насчитывает более 12 500 видов сосудистых растений, около 2200 видов мхов и 3000 видов лишайников, не менее 11 тыс.

³ <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/fac/fac89025a3b0198bccddedfb9d1962bec.pdf>;
http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/755/16708/?sphrase_id=3528933;
<http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341>.

⁴ <https://ru.wikipedia.org/wiki/Чароит>;
<https://mr-nerjungrinskij.sakha.gov.ru/vizitnaja-kartochka>.

⁵ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=254471>.

видов грибов. Эндемичные виды составляют около 20 % флоры и фауны России⁶.

К охотничьим ресурсам в России отнесены 80 видов млекопитающих и 148 видов птиц. Наибольшее экономическое значение имеют дикие копытные животные, бурый медведь и 20 видов пушных зверей, от добычи которых получают мясо, кожевенное, пушное и лекарственное сырьё.

В отраслях народного хозяйства, связанных с добычей природных ресурсов, занято колоссальное число работников. Так, по данным Росстата, среднегодовая численность работников организаций по некоторым отраслям в 2014 году следующая (табл. 1).

Таблица 1

**Среднегодовая численность работников
некоторых отраслей народного хозяйства в 2014 году**

Вид экономической деятельности	Тыс. человек
Лесозаготовки	107,1 ⁷
Рыболовство, рыбоводство	139 ⁸
Добыча полезных ископаемых	1064 ⁹

**2. Объёмы нелегальной добычи
природных ресурсов**

Для оценки объёмов нелегальной добычи природных ресурсов был проведён мониторинг следующих открытых источников: информационные агентства; официальные интернет-ресурсы органов власти, в ведении которых находятся вопросы учёта и контроля природных ресурсов; сайты правоохранительных органов и органов судебной власти; сайты профессиональных сообществ, занимающихся добычей отдельных видов природных ресурсов; форумы скупщиков отдельных природных ресурсов (янтарь, нефрит, пушнина).

В целях получения информации об официально зарегистрированных объёмах нелегальной добычи природных ресурсов были направлены официальные депутатские запросы в высшие судебные инстанции, правоохранительные органы и федеральные органы исполнительной власти.

⁶ Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года.

⁷ http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13/IssWWW.exe/Stg/d03/15-45.doc.

⁸ http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_36/IssWWW.exe/Stg/03-08.doc.

⁹ http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_36/IssWWW.exe/Stg/03-08.doc.

В результате проделанной работы можно сделать однозначный вывод о том, что системная оценка совокупных объёмов нелегальной добычи природных ресурсов по России на федеральном уровне не проводится, риски для экономики страны и природы, связанные с этим явлением, не оцениваются. Степень неопределённости такая, что можно утверждать об отсутствии данных по порядку величины ежегодной нелегальной добычи природных ресурсов по России в целом. Приведём несколько примеров.

Пример первый. В статье¹⁰ «Стреляют под корень» от 4 февраля 2017 года, опубликованной на портале Ykt.ru, начальник научного отдела ФГБУ «Заповедники Таймыра» Леонид Колпащиков в отношении браконьерства дикого северного оленя констатирует: **«У нас официально квота 40 тысяч голов, но по факту выбивают 120 тысяч в год, плюс в Хатанге в год производят тонну пантов. И под видом домашнего оленя сдают панты «дикаря». Об этом знают все, включая охотнадзор. К слову, по данным, поступающим из регионов в надзорный орган, в год от незаконной охоты по всей стране гибнет всего 195 особей. Понятно, что и эта статистика сфальсифицирована».**

Таким образом, при оценке от начальника научного отдела ФГБУ «Заповедники Таймыра», доктора биологических наук, в 80 000 незаконно добытых особей официально зафиксировано всего 195 особей. Разница между экспертной оценкой и фактически зафиксированными преступлениями составляет 410 раз или два порядка.

Пример второй. В новости, опубликованной на сайте Минприроды России¹¹ 28 марта 2016 года, говорится: «В настоящее время в законодательстве отсутствуют правовые нормы об особенностях добычи золота индивидуальными предпринимателями, фактически такая добыча запрещена. Тем не менее, по оценкам экспертов, **незаконная добыча золота составляет ежегодно более 10 тонн металла, формируя криминогенную обстановку в регионе».** В то же время на сайте Союза золотопромышленников 14 декабря 2016 года было опубликовано интервью¹² с председателем Союза, в котором речь идёт о десятках килограммов.

Тем не менее, на момент подготовки данного документа (февраль 2017 года), обе публикации находились в открытом доступе на сайтах Минприроды России и Союза золотопромышленников, соответственно, и оценки объёмов незаконной добычи золота от этих источников информации оставались существенно различными.

¹⁰ <http://dnevnik.ykt.ru/Охотник88/1054359>.

¹¹ <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=143227>.

¹² <https://gold.1prime.ru/bulletin/interview/show.asp?id=41082> и http://goldminunion.ru/deyatelnost-coyuz/news_post/predsedatel-soyuz-dal-intervyu-agentstvu-praym.

Оценки объёмов незаконной добычи золота на указанных источниках в 10 кг и в 10 тонн различаются в 1000 раз, то есть **на три порядка**.

Министр финансов Российской Федерации А. Г. Силуанов, в ответе от 30.12.2016 на официальный депутатский запрос об экспертной оценке выпадающих доходов бюджета от незаконного оборота драгоценных металлов также приводит обе эти оценки объёмов. При этом он дополнительно даёт стоимостную ежегодную оценку незаконно добытого золота в размере 26,9 млрд рублей. Отметим, что в указанном ответе министра финансов приводится и третья оценка – от Гохрана России, который считает возможным оценить незаконную добычу золота на уровне не более 1 тонны в год на сумму 2,69 млрд рублей. Как следует из анализа эффективности контрольно-надзорной деятельности, приведённого в докладе, оценка реальных нелегальных объёмов добычи природных ресурсов и её сопоставление с официально зарегистрированными значениями является самым показательным критерием эффективности контрольно-надзорной деятельности органов власти.

В результате анализа имеющейся информации, которая подтверждается сведениями из интернет-источников, была сформирована таблица 2 с оценками объёмов незаконной добычи только по некоторым видам природных ресурсов.

Таблица 2

**Оценка объёмов незаконной добычи
по некоторым видам природных ресурсов**

Природный ресурс	Экспертный объём незаконной добычи	Экспертная сумма незаконной добычи
Древесина	13 млн м ³	119 млрд руб.
Охотничьи ресурсы	–	36 млрд руб.
Водные биоресурсы	–	20 млрд руб.
Дикоросы	–	300 млрд руб.
Материалы строительные нерудные	–	40 млрд руб.
Нефть	10 млн тонн	140 млрд руб.
Добыча углей всех типов	–	3 млрд руб.
Золото	10 тонн	26,9 млрд руб.
Янтарь	70 тонн	5,8 млрд руб.
Нефрит	2080 тонн	125 млрд руб.
Мамонтовая кость	60 тонн	1,5 млрд руб.
	ИТОГО	817,2 млрд руб.

Детальное описание применённых методов и источники первичной информации для получения оценок приведены в **Приложении 1**.

Как следует из этих данных, оценка только по некоторым видам природных ресурсов даёт величину незаконной добычи, приближающуюся к 1 трлн рублей ежегодно.



Справочно. Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в статье 1 определяет на 2017 год прогнозируемый общий объём доходов федерального бюджета в сумме 13,48 трлн руб., а прогнозируемый объём валового внутреннего продукта – в размере 86,81 трлн руб.

Необходимо отметить, что в оценке не учтены многие другие убытки государства и общества, находящие своё денежное выражение.

Так, бюджетная система недополучает средства не только из-за нелегальной, теневой и просто неучтённой деятельности в промышленных объёмах в области добычи и использования природных ресурсов, **но и из-за невыполнения недропользователями своих обязательств по объёмам добычи.** Счётная палата Российской Федерации¹³ в 2014 году в отчёте о результатах контрольного мероприятия «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от её использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007–2012 годов» отмечала:

- «Систематическое невыполнение недропользователями условий лицензионных соглашений по объёмам добычи ТПИ и углеводородов обусловило **недопоступление в доход федерального бюджета значительных средств**».

- «ОАО «ОУК «Южкузбассуголь»: В результате несоблюдения условий лицензионных соглашений по годовым объёмам добычи в бюд-

¹³ <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/fac/fac89025a3b0198bcddedfb9d1962bec.pdf> и http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/755/16708/?sphrase_id=3528933.

жетную систему Российской Федерации в 2007–2012 годах (расчётно) **недопоступили значительные средства в виде налога на добычу полезных ископаемых в объёме 2 466 026,1 тыс. рублей, в виде налога на прибыль – в объёме 17 721 491,34 тыс. рублей».**

Другой неочениваемый в данный момент вид доходов, который недополучает государство, как отмечала в 2014 году Счётная палата Российской Федерации, связан с необоснованным понижением платежей за размещение отходов производства:

- «В результате несовершенства нормативных правовых актов, регулирующих нормы платы за размещение отходов предприятиями, осуществляющими добычу и переработку драгоценных металлов, добычные компании осуществляют плату за размещение отходов переработки по нормативам, установленным для добычных предприятий, **в результате чего размеры платежей сокращаются в 37,5 раза**».

- «Отсутствуют понятия и определения «специализированный полигон» и «промышленная площадка», позволяющие недропользователям при размещении на них отходов применять понижающий коэффициент 0,3. В результате отсутствия в нормативных актах вышеуказанных понятий **размер платы за размещение отходов занижается на 70 % и консолидированный бюджет Российской Федерации недополучает значительный объём неналоговых доходов** – плату за негативное воздействие на окружающую природную среду».

В оценку не вошёл также ущерб, который напрямую не связан с потенциальным пополнением бюджета, однако наносится государству и природной среде. Прямой ущерб от таких противоправных деяний очевиден, они многократно повышают риски деградации и разрушения естественных экологических систем. Такой наносимый ущерб ни при каких условиях не может стать доходной частью бюджета по причине своего преступного характера. Это прежде всего преступления, ведущие к сокращению численности редких и исчезающих растений, животных и других организмов или ухудшающие среду их обитания.

Так по сообщению Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁴ «По сведениям Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, **незаконная торговля редкими дикими животными в стране оценивается на сумму свыше 10 млрд руб.** По данным экспертов, только в 2015 году в сети Интернет обнаружено свыше 600 объявлений о продаже 2,5 тысяч животных и особей различных птиц».

3. Косвенные финансовые убытки, связанные с незаконной добычей природных ресурсов

В качестве негативных проявлений нелегальной добычи природных ресурсов выступают и такие факторы, как разрушение имеющихся

¹⁴ <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1157199>.

запасов, например, чёрные копатели нефрита для производства взрыва забуриваются прямо в жилу нефрита и взрыв приводит к её разрушению и уничтожению камня – добывая тонну, копатели уничтожают 30–40 тонн запасов нефрита¹⁵.

Наносится ущерб окружающей среде, например, от того, что «испорчена прибрежная полоса чёрными копателями янтаря, которые никакой рекультивации после выкопанных ям или обваленного берега не проводят».

При добыче угля «чёрные копатели» при ведении горных работ разрушают или загрязняют дорожные коммуникации, подкапывают опоры линий электропередачи, наносят урон жилым домам, земельным участкам, дачным постройкам, лесным насаждениям и водоёмам¹⁶.

Использование ненадлежащих, нелегально добытых стройматериалов, в том числе не соответствующего ГОСТу песка, как при строительстве трасс федерального значения, так и дорог регионального, межмуниципального или местного значения приводит к скорому размыву этих дорог, появлению трещин, ям и прочих недостатков.

Добывая песок, нелегалы зачастую черпают его вместе с глиной. По истечении некоторого времени в стенах жилых домов, возведённых с использованием нелегального материала, образуются трещины¹⁷.

Большое количество людей, занятых в этом теневом секторе, находятся в зоне повышенного риска для вовлечения в криминальный бизнес, и для многих из них вопрос их осуждения по уголовным статьям отложен только до их поимки с поличным. Существующая система наказаний за совершённые правонарушения в области использования природных ресурсов порождает у большого количества людей, вовлечённых в этот теневой бизнес, ощущение вседозволенности, что ведёт к усилению криминализации населения.

Существующее положение с нелегальной добычей природных ресурсов стало возможно по ряду многих причин, однако наличие коррупции на разных уровнях власти стоит не на последнем месте среди таких причин. Так, в отношении нелегальных карьеров по добыче песка можно утверждать, что «осуществление подобных работ невозможно без согласования с районными властями»¹⁸.

С другой стороны, наличие возможности незаконно добывать дорогостоящие природные ресурсы способствует порождению коррупционных схем по всей цепочке: от незаконного карьера на территории муниципального образования до вывоза природного ресурса за рубеж.

¹⁵ <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/05/20/poludragotsenni-statusyantaraya-i-nefrita-vivel-ih-nezakonnuyu-dobichu-iz-pod-deistviya-uk-rf>.

¹⁶ <http://www.ormvd.ru/pubs/100/on-the-protection-of-the-black-gold-/>.

¹⁷ <http://www.ormvd.ru/pubs/100/the-depths-of-sinking-in-the-sand>.

¹⁸ <http://www.ormvd.ru/pubs/100/the-depths-of-sinking-in-the-sand>.

4. Законодательное обеспечение природоресурсных отношений

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

Полномочия по нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации переданы Федеральному агентству по рыболовству (Росрыболовство), которое находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Государственная политика в области природопользования реализуется в рамках государственных программ. Так, основными целями Государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» являются: устойчивое обеспечение экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах, устойчивое водопользование при сохранении водных экосистем и обеспечение защищённости населения и объектов экономики от негативного воздействия вод, а также обеспечение сохранения, воспроизводства и рационального использования охотничьих ресурсов».

Другие государственные программы тоже напрямую затрагивают вопросы использования, защиты и восстановления природных ресурсов, это: «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы», «Развитие лесного хозяйства», ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» и др.

На регулирование отношений, затрагивающих все виды природных ресурсов, направлено более 30 федеральных законов и кодексов Россий-

ской Федерации, доктрин и стратегий. Схематично перечень основных нормативных документов, определяющих отношения в сфере природных ресурсов, изображён на рис. 2.

Необходимо отметить, что в настоящее время в отдельных сферах добычи и воспроизводства природных ресурсов становится очевидна необходимость разработки новых нормативных документов, определяющих правила профессиональной деятельности в целях установления высоких отраслевых стандартов. Кроме того, эффективное использование природных ресурсов и их качественное воспроизводство нуждается в формировании отраслевых компенсационных механизмов.

В настоящий момент в законодательстве отсутствуют нормы саморегулирования в сфере природопользования. Требуется в первую очередь оценить эффективность общегосударственной модели саморегулирования, определить проблемные вопросы практического применения механизма саморегулирования и учесть их при разработке предложения по внедрению механизма саморегулирования в сфере добычи, использования и воспроизводства природных ресурсов.

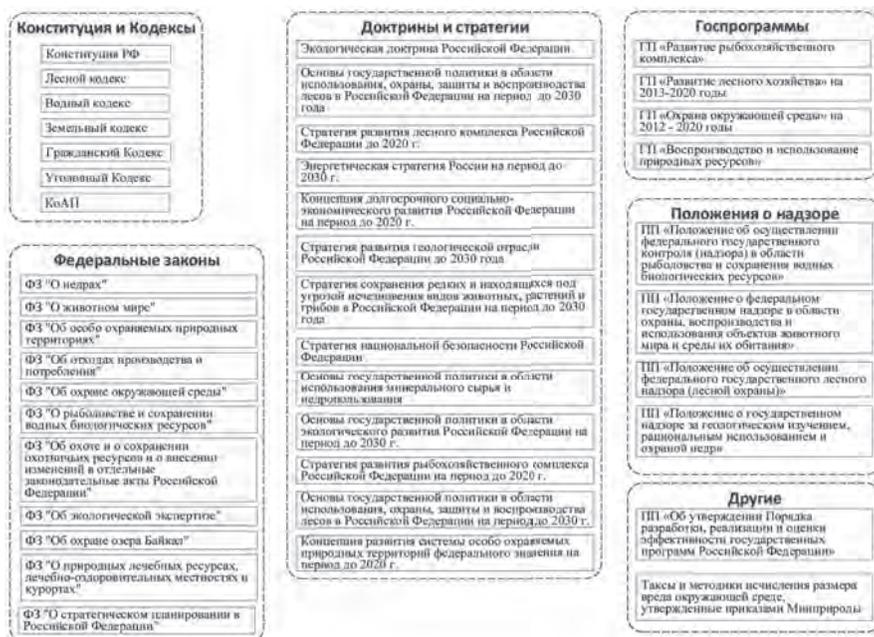


Рис. 2. Перечень основных нормативных документов, определяющих отношения в сфере природных ресурсов

5. Состояние учёта природных ресурсов.

Открытость и прозрачность информации по запасам и добыче природных ресурсов

Нормативно-правовые акты, регулирующие природоресурсные отношения, предполагают достаточно **полный охват и глубокую детализацию предметной области** в федеральных законах, госпрограммах, регламентах ведения государственных реестров **по учёту природных ресурсов.**

Законы определяют полномочия органов исполнительной власти всех уровней, особенности использования природных ресурсов, все виды ответственности за нарушение законов, порядок государственного надзора и контроля в области учёта, использования, охраны природных ресурсов и их восстановления.

В отношении учёта по отдельным видам природных ресурсов должны вестись:

- Государственный лесной реестр (Лесной кодекс Российской Федерации, ст. 91);
- Государственный водный реестр (Водный кодекс Российской Федерации, ст. 31);
- Государственный земельный кадастр (Земельный кодекс Российской Федерации, ст. 70, Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»);
- Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (Федеральный закон «О недрах», ст. 30), Единый фонд геологической информации о недрах (Федеральный закон «О недрах», ст. 27.1);
- Государственный кадастр объектов животного мира (Федеральный закон «О животном мире», ст. 14);
- Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», ст. 4);
- Особой разновидностью кадастра редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных является Красная книга Российской Федерации (Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ст. 60)¹⁹; и др.

Рассмотрим детально некоторые учётные системы по природным ресурсам.

5.1. Государственный лесной реестр

В нормативных документах предусмотрены следующие аспекты качественной информации Государственного лесного реестра.

¹⁹ Порядок ведения Красной книги Российской Федерации утверждён Приказом Минприроды России от 23.05.2016 № 306.

Полнота информации и её детализация. В Порядке²⁰ его ведения предусмотрено, что Реестр состоит из четырёх разделов.

1. В разделе «Леса и лесные ресурсы» содержится документированная информация о составе земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса, о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах, о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах, об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий, о лесных участках, о количественных, качественных, экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов.

2. В разделе «Использование лесов» содержится информация: о видах использования лесов, о предоставлении лесов гражданам и юридическим лицам.

3. В разделе «Охрана и защита лесов» содержится информация об охране лесов, защите лесов, о предусмотренных лесным планом и выполненных мероприятиях по охране и защите лесов.

4. В разделе «Воспроизводство лесов» содержится информация о воспроизводстве лесов, о лесном семеноводстве, о предусмотренных лесным планом и выполненных мероприятиях по воспроизводству лесов и лесоразведению.

Доступность информации. В Лесном кодексе предусмотрено, что информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, **относится к общедоступной информации**, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

БЕЗизвестность: **Общедоступные данные о лесе – за деньги!**

ПК Статья 91. Государственный лесной реестр

п.1 Государственный лесной реестр Российской Федерации — систематизированный свод документированной информации о лесах на территории Российской Федерации, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

п.3 Информация, содержащаяся в реестре, **относится к общедоступной**, за исключением информации ограниченного доступа, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Предоставление информации, содержащейся в государственном лесном реестре, **осуществляется в виде выписок из государственного лесного реестра** (Письмо Минприроды России от 30.10.2013 N 469 «Об утверждении порядка выписки информации, содержащейся в государственном лесном реестре, предоставляемой в обязательном порядке» от 31.03.2013г.)

ПК Статья 91. Государственный лесной реестр

п.7 За предоставление выписок из государственного лесного реестра **взимается плата.**

Размер указанной платы и порядок ее взимания устанавливаются Правительством Российской Федерации.



Актуальность информации. Документированная информация вносится в реестр в месячный срок с даты её представления на основании документов, перечень, формы и порядок подготовки которых устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

²⁰ Приказ Рослесхоза от 30.05.2011 № 194 «Об утверждении Порядка ведения государственного лесного реестра».

Таким образом, гражданин вправе ожидать от информации, содержащейся в Государственном лесном реестре, доступности, полноты, структурированности и актуальности.

Однако практическая реализация положений законов следующая:

- Доступ к Государственному лесному реестру в части их касающейся **имеют граждане**, юридические лица, осуществляющие использование лесов, охрану, защиту и воспроизводство лесов, **для предоставления отчётов** в соответствии со статьями 49, 60 и 66 Лесного кодекса.

- **Обобщение документированной информации**, содержащейся в государственном лесном реестре, **осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти**. Здесь необходимо отметить, что Минприроды России в отчёте «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году»²¹ сообщает и **о случаях нарушения этого порядка предоставления информации**: «Комитет лесов Республики Коми оказался единственным органом власти, не предоставившим данные Государственного лесного реестра и занял последнее место по большинству критериев».

- **Для всех же обычных граждан**, предоставление информации, содержащейся в государственном лесном реестре, **осуществляется в виде выписок из государственного лесного реестра**²².

- **За предоставление выписок из государственного лесного реестра взимается плата – 50 руб. за лист**. Размер указанной платы и порядок её взимания устанавливаются Правительством Российской Федерации²³. **Срок предоставления – 5 дней**²⁴.

Ниже приведена информация с портала gosuslugi.ru о порядке предоставления выписки из Государственного лесного реестра (рис. 3).

Необходимо отметить, что проблема недоступности данных Государственного лесного реестра для граждан известна Рослесхозу, и есть определённые намерения её решать. Так, в газете «Коммерсантъ»²⁵ 7 марта 2017 года опубликовано интервью с главой управления науки и перспективного лесного развития Рослесхоза. Он сообщил: **«Так, уже в этом году гражданам планируют открыть доступ к Государственному лесному реестру (свод информации об использовании лесов, их охране, защите, воспроизводстве), а также отчётам по инвентаризации лесов»**. По его словам, **сейчас прорабатывается график предоставления данных**, а также их «наборы и форматы».

Помимо этого, закрытый характер информации Государственного лесного реестра привёл к усугублению проблемы противоречий между

²¹ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=286341>.

²² Приказ Минприроды России от 30.10.2013 № 464 «Об утверждении Перечня видов информации, содержащейся в государственном лесном реестре, предоставляемой в обязательном порядке, и условий её предоставления».

²³ ЛК РФ. Статья 91. Государственный лесной реестр п. 7.

²⁴ <https://www.gosuslugi.ru/46326/1/info>.

²⁵ <http://www.kommersant.ru/doc/3235728>.

госуслуги Каталог услуг Помощь и поддержка Оплата Поиск Личный кабинет

Описание услуги

Как получить услугу

Стоимость и порядок оплаты

Приобретение выписки из государственного лесного реестра

Стоимость:
50,0 р.

Варианты оплаты:
Безналичный расчет

Описание:
За предоставление выписки из государственного лесного реестра взимается плата в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 138. Размер платы за предоставление выписки из государственного лесного реестра в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 г. N 138 составляет 50 рублей за 1 лист формата А4 (при двусторонней печати стоимость указывается)

Сроки оказания услуги

Срок выполнения услуги:
5 раб. дн.

Срок, в течение которого заявление о предоставлении услуги должно быть зарегистрировано:
5 мин.

Максимальный срок ожидания в очереди при подаче заявления о предоставлении услуги лично:
15 мин.

Содержание

Описание услуги

- Как назвать услугу
- Стоимость и порядок оплаты
- Сроки оказания услуги
- Категории получателей
- Основания для оказания услуги, основания для отказа
- Результат оказания услуги
- Контракты

Документы

- Документы, необходимые для получения услуги
- Документы, предоставляемые при запуске оказания услуги

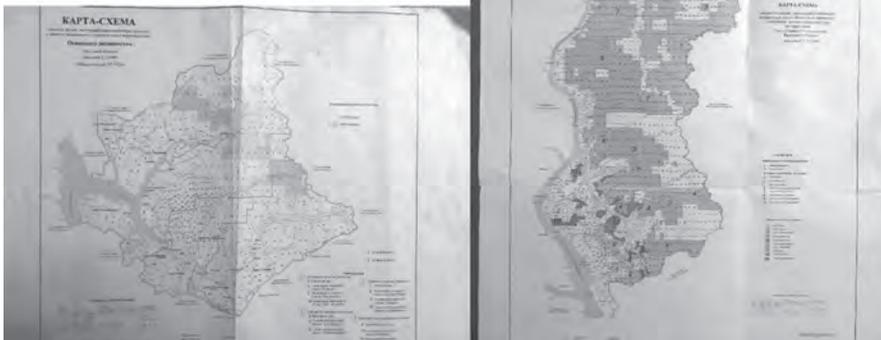
Дополнительная информация

- Сведения о государственной услуге
- Порядок обслуживания
- Многоканальная информация
- Нормативно-правовые акты

Рис. 3. Порядок предоставления выписки из Государственного лесного реестра

данными государственных реестров, осуществляющих учёт земельных ресурсов. Это привело к десяткам тысяч случаев спорных пересечений земель лесного фонда и земель других категорий, в результате чего пострадали граждане – владельцы садовых участков. Для решения этой проблемы разработан законопроект, который сразу в СМИ стали называть «лесная амнистия».

Такие карты лесных кварталов есть в каждом лесничестве.
Почему эти данные до сих пор закрыты для общественности?





5.2. ЛесЕГАИС

Анализ сайта ЛесЕГАИС, сообщений СМИ и специализированных форумов природопользователей показывает, что Единая государственная автоматизированная информационная система учёта древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС) является наиболее востребованной и активно развивающейся информационной системой учёта природных ресурсов.

Как сообщает Минприроды России в отчёте «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году»²⁶, в 2015 году впервые с 2012 года, благодаря введению Единой государственной автоматизированной информационной системы учёта древесины и сделок

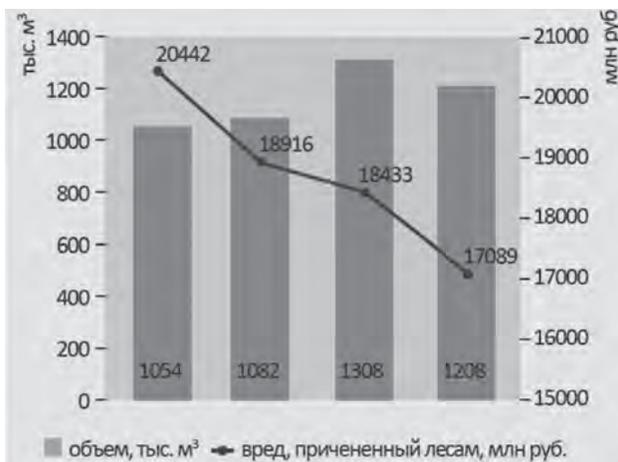


Рис. 4. Динамика объёмов незаконной рубки лесных насаждений по данным Минприроды России

²⁶ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341>.

с ней (ЕГАИС) удалось достичь снижения объёма незаконных рубок лесных насаждений на 8 % и сократить ущерб на 20 % (рис. 4).

Зарегистрироваться в системе ЕГАИС учёта древесины могут только участники сделок: юридические лица или индивидуальные предприниматели и госслужащие (рис. 5).

Регистрация

Для доступа к ЕГАИС учёта древесины и сделок с ней:

- Участникам сделки следует создать одну главную учетную запись в организации используя форму саморегистрации. Главный пользователь получает права на управления пользователями в своей организации.
- Госслужащим для создания учетных записей следует обращаться в службу поддержки.

Участник сделки:

ЮЛ ИП

Название: _____

Адрес: _____

ИНН: _____ ОГРН: _____

Пользователь:

Фамилия: _____ Имя: _____ Отчество: _____

Email: _____ Телефон: _____

Пароль: _____ Повторить пароль: _____

Рис. 5. Окно регистрации в системе ЕГАИС

Таким образом, для размещённого в сети интернет ресурса <http://lesegais.ru> требуется усовершенствование регламента его использования в направлении обеспечения доступности информации, в нём содержащейся.

Информация из реестра для юридического лица или предпринимателя ограничивается **той частью, которая касается только его**. Сводные данные и «Модуль отчётов» недоступны.

Чтобы что-то найти обществу контролёру, надо ввести много дополнительных данных об объекте поиска (рис. 6).

О том, что агрегированный **учёт лесных ресурсов нуждается в совершенствовании, в том числе для целей общественного/гражданского контроля**, говорит следующий факт отсутствия достоверных сводных данных. Счётная палата Российской Федерации (которая является высшим органом внешнего государственного аудита) утверждает, что за пять лет общий запас древесины в стране снизился на 231 млн куб. м, а Федеральное агентство лесного хозяйства (которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений) **не согласно с этими выводами**²⁷.

В настоящий момент ведётся работа по совершенствованию ЕГАИС – планируется включение в систему материалов первичной обработки дре-

²⁷ http://www.ach.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/29182.

Поиск

Субъект РФ	Выберите значение	ИНН	ИВН
Лесничество	Выберите значение	Название компании	Название компании
Участковое лесничество	Выберите значение		
Урочище	Выберите значение		
Квартал	Квартал		

СБРОС НАЙТИ

Рис. 6. Пример окна поиска в системе информации в ЛесЕГАИС

весины. Однако доступность и открытость данных является по-прежнему актуальной и поэтому требует ускоренного разрешения.

5.3. Государственный кадастр объектов животного мира

Рассмотрим другой реестр – «Государственный кадастр объектов животного мира», который в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

Для проведения общественного/гражданского контроля использование этого реестра в текущем состоянии не предусмотрено. Данные государственного учёта представляются²⁸:

- государственными природоохранными учреждениями – в уполномоченные органы соответствующих субъектов Федерации;
- уполномоченными органами субъектов Федерации – в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Граждане в числе получателей информации **не предусмотрены**.

В соответствии с приказом Минприроды России от 22.12.2011 № 963 «Об утверждении Порядка ведения государственного учёта, государ-

²⁸ Приказ Минприроды России от 22.12.2011 № 963 «Об утверждении Порядка ведения государственного учёта, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира».

БЕЗ

ИЗВЕСТНОСТЬ: Государственный кадастр объектов животного мира – не предназначен для граждан

ФЗ "О животном мире"

Ст. 14. Государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

Данные государственного учета представляются:

- Государственными природоохранными учреждениями - в уполномоченные органы соответствующих субъектов Российской Федерации;
- Уполномоченными органами субъектов Российской Федерации - в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

(Приказ Минприроды РФ от 22.12.2011 N 983 «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира»)



Граждане в числе получателей информации не предусмотрены!!!

ственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» Государственный кадастр охотничьих ресурсов ведётся в форме государственного охотхозяйственного реестра. Данные охотхозяйственного реестра доступны для граждан только по запросу в письменной форме в уполномоченный орган²⁹. Срок предоставления информации – 30 дней.

Как было показано в докладе ранее, в сфере использования охотничьих ресурсов эффективность государственного контроля крайне низкая, о чем свидетельствует соотношение официального числа зарегистрированных нарушений и оценок объёмов нелегальной добычи.

В силу ограниченной доступности информации об охотничьих хозяйствах для общественного/гражданского контроля остаются недоступными сведения об охотпользователях, условиях заключённых соглашений, которые они обязаны исполнять, невозможно проверить уровень исполнения взятых ими обязательств – охотхозяйственная деятельность является полностью закрытой. Необходимо отметить что отсутствие в открытом доступе информации об охотничьих хозяйствах противоречит Федеральному закону № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который определяет, что в Российской Федерации обеспечивается свободный бесплатный доступ к информации о соглашениях ГЧП, которыми являются охотхозяйственные соглашения и на основе которых ведётся вся охотхозяйственная деятельность.

²⁹ Приказ Минприроды России от 06.09.2010 № 345 «Об утверждении Положения о составе и порядке ведения государственного охотхозяйственного реестра, порядке сбора и хранения содержащейся в нём документированной информации и предоставления её заинтересованным лицам».

Поэтому, если не изменить ситуацию к лучшему, участие общественности в дополнение к государственному контролю за рациональным использованием охотничьих ресурсов будет невозможно.

5.4. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых

Единый фонд геологической информации о недрах.

Обязанность ведения данных учётных систем определена в Законе «О недрах» в статьях:

- Статья 27.1 «Единый фонд геологической информации о недрах», которая определяет, что Единый фонд геологической информации о недрах является федеральной государственной информационной системой, содержащей реестр первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах;

- Статья 30 «Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых», которая определяет, что Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. В соответствии с Положением о системе «Единый фонд геологической информации о недрах», информация, содержащаяся в ней, предоставляется оператором информационной системы пользователям путём размещения на портале информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, **в том числе на официальном сайте оператора информационной системы.** Оператором информационной системы является Федеральное агентство по недропользованию.

Однако прямой ссылки на систему с названием «Единый фонд геологической информации о недрах» на сайте Федерального агентства по недропользованию не найдено (рис. 7).

Поиск информационного ресурса с названием «Единый фонд геологической информации о недрах» приводит на сайт Российского федерального геологического фонда «Росгеолфонд», страницу с набором

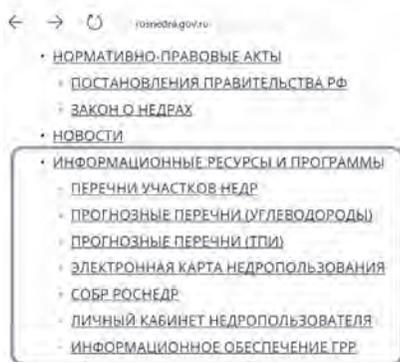


Рис. 7. Карта сайта Федерального агентства по недропользованию

электронных каталогов обширной геологической информации <http://www.rfgf.ru/18.htm>, содержащей в том числе и Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, но при этом не содержащей указания на то, какие из указанных электронных каталогов составляют Единый фонд геологической информации о недрах.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых доступен после регистрации по адресу <https://www.rfgf.ru/gkm/index.php>.

Однако авторизированный пользователь не может в онлайн режиме получить сведения из паспорта месторождения (рис. 8).

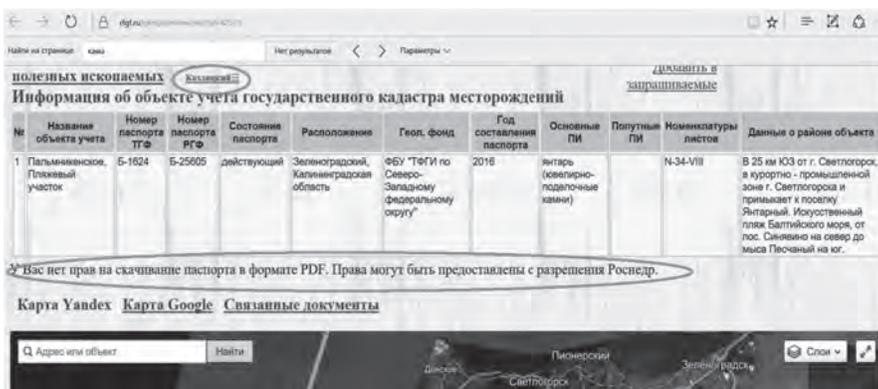


Рис. 8. Информация об объекте учёта государственного кадастра месторождений

Порядок предоставления информации этих ресурсов определён приказом Минприроды России от 05.05.2012 № 122 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по предоставлению государственной услуги по предоставлению в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр» и Положением о федеральной государственной информационной системе «Единый фонд геологической информации о недрах», утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2016 года № 48.

В соответствии с Приказом, государственная услуга по предоставлению в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр, предоставляется физическим и юридическим лицам. Срок предоставления государственной услуги составляет не более 10 календарных дней со дня регистрации заявки на предоставление в пользование геологической информации о недрах.

Постановлением № 48 устанавливаются состав геологической информации о недрах, представляемой её обладателями в информационную

систему, порядок создания и эксплуатации информационной системы, информационного взаимодействия оператора информационной системы (Роснедра) с обладателями информации и её пользователями, обеспечения доступа к информации, взаимодействия информационной системы с другими государственными информационными системами³⁰.

В соответствии с постановлением № 48 информация, доступ к которой ограничен законодательством Российской Федерации, предоставляется в порядке, предусмотренном законодательством об информации, информационных технологиях и о защите информации, о государственной тайне и иной охраняемой законом тайне.

Информация, доступ к которой ограничен её обладателем в соответствии с частью четырнадцатой статьи 27 Закона Российской Федерации «О недрах», предоставляется на условиях, определённых обладателем такой информации.

Несмотря на формальное нормативное урегулирование вопроса отнесения геологической информации к информации ограниченного доступа, это урегулирование носит отсылочный характер к другим нормативным документам и не формирует единого перечня общедоступной информации. В целях обеспечения прозрачности геологической информации для общественного/гражданского контроля требуется формирование сводного перечня общедоступной информации. Иначе возникают справедливые вопросы о том, почему нельзя получить сведения о добыче угля на конкретном месторождении, несмотря на то, что уголь не входит в Список стратегических видов полезных ископаемых, сведения о которых составляют государственную тайну (рис. 9).

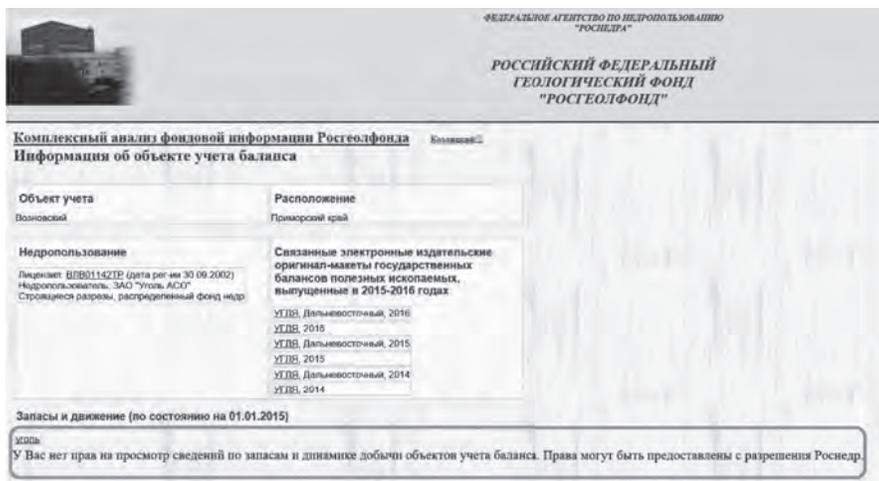


Рис. 9. Отказ в доступе к информации по добыче угля авторизованному пользователю Росгеолфонда

³⁰ <http://government.ru/docs/21637/>.

5.4.1. Картографический ресурс «Интерактивная электронная карта недропользования Российской Федерации»

Данный ресурс³¹ создан совместными силами центра «Минерал» ФГУНПП «Аэрогеология» (программное обеспечение) и ФГУП «ВСЕГЕИ» (материалы ГИСАтласа России) по заказу Управления геологических основ, науки и информатики Роснедра (рис. 10).

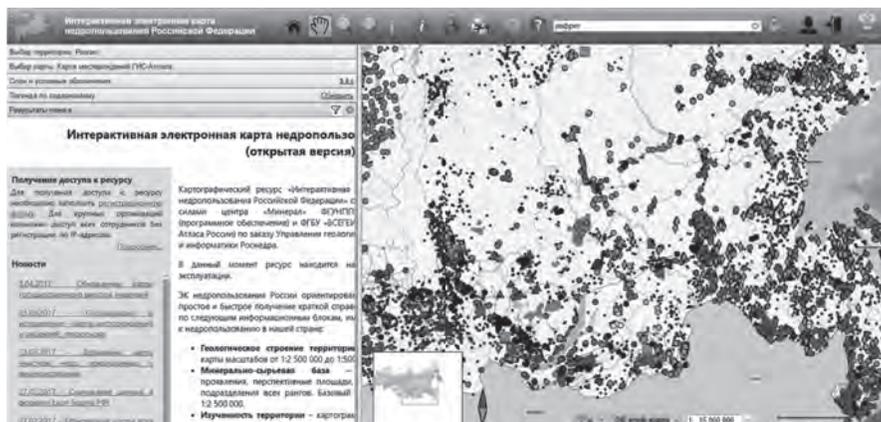


Рис. 10. Картографический ресурс «Интерактивная электронная карта недропользования Российской Федерации»

В данный момент ресурс находится на стадии опытной эксплуатации. Из описания системы³²:

«ЭК недропользования России ориентирована на максимально простое и быстрое получение краткой справочной информации по следующим информационным блокам, имеющим отношение к недропользованию в нашей стране: Геологическое строение территории, Минерально-сырьевая база – месторождения, проявления, перспективные площади, минерагенические подразделения всех рангов, Изученность территории, Управление недропользованием – карта распределённого фонда недр, Инфраструктура минерально-сырьевого комплекса.

Помимо перечисленного, на ЭК недропользования России доступны для скачивания аналитические справки (обзоры) по состоянию и использованию минерально-сырьевой базы каждого субъекта и федерального округа Российской Федерации».

Вид формы регистрации зависит от выбранного типа организации. Для организаций типов: центральный аппарат Роснедра, Минприроды России, территориальные органы Роснедра, предприятия в ведении Роснедра, органы исполнительной власти, кроме Роснедра, доступен расши-

³¹ <https://openmap.mineral.ru/Standard/#/>.

³² <http://www.rosnedra.gov.ru/page/70.html>.

ренный состав данных на оперативном ресурсе. Для прочих организаций доступны только данные открытого ресурса.

Для обычного зарегистрированного пользователя этот ресурс так же, как и Государственной кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, пока не позволяет получить детальных данных (паспорта месторождения).

5.5. Государственный рыбохозяйственный реестр

Для граждан получение информации Государственного рыбохозяйственного реестра доступно только посредством государственной услуги³³. В соответствии с gosuslugi.ru³⁴ услуга должна предоставляться в течение 15 рабочих дней.

В перспективе предусмотрен онлайн доступ к рыбохозяйственному реестру для граждан³⁵ (рис. 11).

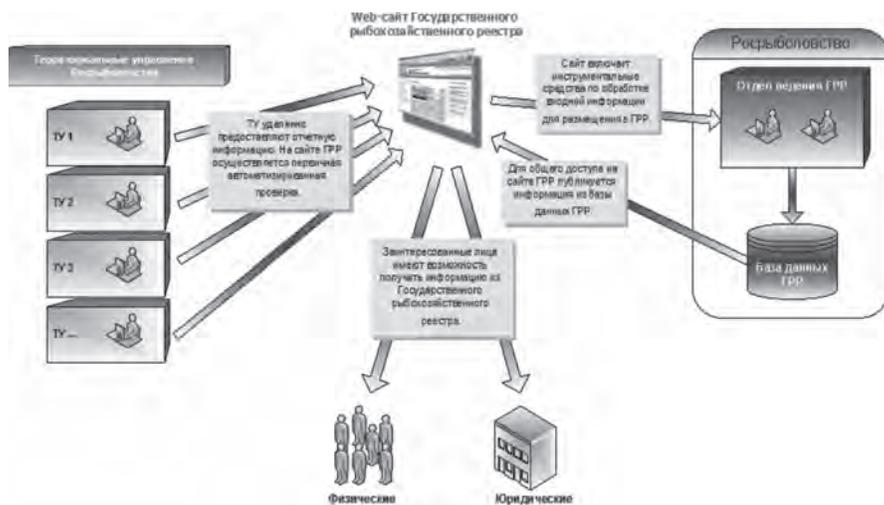


Рис. 11. Перспективы модернизации АИС ГРР

5.6. Федеральная служба государственной статистики

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной статистики³⁶ Росстат представляет в установленном порядке официальную статистическую информацию Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, иным органам государственной власти, органам

³³ <https://www.gosuslugi.ru/16615/1>.

³⁴ <https://www.gosuslugi.ru/16615/1/info>.

³⁵ http://fish.gov.ru/files/documents/otraslevaya_deyatelnost/organizaciya_rybolovstva/gos_rybhoz_reestr/AIS_GRR.pdf.

³⁶ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/post_rosstat.htm.

местного самоуправления, средствам массовой информации, организациям и **гражданам**, а также международным организациям. Росстат последовательно проводит работу по совершенствованию методик статистического учёта в области окружающей природной среды и природных ресурсов.

Одним из основных направлений совершенствования статистического наблюдения является гармонизация методологических подходов к формированию объёма природоохранных расходов с методологическими положениями ОЭСР/Евростата³⁷. Росстат, для приведения в соответствие с нормами ОЭСР российского законодательства в области экологии, распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2012 года № 1911-р внёс изменения в Федеральный план статистических работ в части оценки природных ресурсов. Так, с 2016 года Росстат должен представлять пользователям балансы активов и пассивов в части, касающейся природных ресурсов, информацию о запасах природных ресурсов в натуральном измерении и текущих рыночных ценах (на начало и конец года), в том числе водных ресурсов, ресурсов полезных ископаемых (минеральных и энергетических ресурсов), а также некультивируемых биологических ресурсов (лесных и животного мира).

На официальном сайте Росстата: <http://www.gks.ru/>, как правило, есть разделы, относящиеся к обобщённым данным по запасам и добыче природных ресурсов. Например, отчёт «Лесоводство и предоставление услуг в области лесоводства»³⁸ – в нём представлены обобщённые данные за 2015 год по «Лесовосстановлению» и «Защите лесов от вредных организмов».

Однако поиск интересующей детализированной актуальной информации о состоянии природных ресурсов **зачастую затруднён**. Так, в удобном для поиска месте «Официальная статистика/Предпринимательство/Промышленное производство» размещён отчёт «Производство основных видов продукции в натуральном выражении – Добыча полезных ископаемых»³⁹. Данные в отчёте представлены только по углю, нефти, торфу и газу и только за 2014 год, поэтому они для общественного/гражданского контроля являются явно неполными и не своевременными.

По некоторым видам ресурсов, в разделе «Официальная статистика» представлены **последние данные только за 2012 год**. Например, в разделе «Официальная статистика/Предпринимательство/Рыболовство и рыбоводство» отчёт⁴⁰ «Добыча (производство) основных видов продукции рыболовства» **устарел почти на 5 лет** (рис. 12).

Об имеющихся нарушениях дисциплины предоставления статистической отчётности в отношении Государственной программы «Воспроиз-

³⁷ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/koll2015-egorenko.docx.

³⁸ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/les1.xls.

³⁹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/natura/2g.doc.

⁴⁰ http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/IssWWW.exe/Stg/d3/15-02.htm.

Рыболовство и рыбоводство

Рыболовство

Основные показатели работы организаций по виду экономической деятельности "Рыболовство, рыбоводство"

Производство продукции рыболовства по видам в Российской Федерации

Экспорт и импорт Российской Федерации рыбы и морепродуктов

11.1. ДОБЫЧА (ПРОИЗВОДСТВО) ОСНОВНЫХ ВИДОВ ПРОДУКЦИИ РЫБОЛОВСТВА (тысяч тонн)

	2010	2011	2012
Рыба живая, свежего или охлажденного состояния	1194	1380	1288
в том числе:			
Рыба промысловая	891	772	742
из них:			
Рыба промысловая дальневосточная	226	122	124
Рыба промысловая дальневосточная (в том числе импорт)	7,8	2,9	3,3

Рис. 12. Пример устаревших данных в отчёте «Добыча (производство) основных видов продукции рыболовства»

водство и использование природных ресурсов» сообщает Счётная палата Российской Федерации в своём Заключении на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год:

- «В нарушение приказа Росстата от 14 ноября 2014 года № 661 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ходом реализации государственных и федеральных целевых программ (подпрограмм)» статистическая отчётность «Сведения о целевых индикаторах и показателях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации» (форма № 1-ГП (индикаторы) по ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» за 2015 год не составлялась и в Минприроды России не направлялась».

5.7. Требования к прозрачности и доступности информации о природных ресурсах

С позиции общественного/гражданского контроля, рассмотренные системы учёта информации природных ресурсов обладают следующими недостатками:

- Отсутствует в открытом доступе большая часть информации, способная охарактеризовать состояние природных ресурсов и природопользования. Невозможно получить сведения об обязательствах природопользователей и степени их выполнения. Отсутствует как агрегированная, так и детальная информация по запасам, добыче и использованию природных ресурсов. Сводные данные публикуются в виде отчётов ведомств только раз в год. Государственный кадастр объектов животного мира и Государ-

ственный лесной реестр не представлены в виде информационных систем доступных в интернет-пространстве.

- Получение информации общественностью ограничено законодательством и действующими нормами. Отсутствует не только онлайн доступ для обычных граждан к данным, но и возможность получить их по запросам. Доступ к имеющимся информационным системам, как правило, имеют только чиновники и юридические лица – природопользователи.

- Поиск информации и проведение аналитической работы затруднены: требуется вводить множество дополнительных, заранее неизвестных, данных по объекту поиска. Результат поиска неинформативен – без объёмов запасов, их характеристик и добычи.

- Сводную или детальную информацию по природному ресурсу можно получить только выборочную, а не сводную – только по письменному запросу в уполномоченный орган или через сервис Госуслуг. Срок предоставления информации – от 5 до 30 дней.

Для общественного/гражданского контроля есть ещё очень существенный недостаток существующих систем учёта природных ресурсов. Он заключается в том, что при реализации реестров природных ресурсов как информационных систем, к ним не предъявляются требования по адресности информации и её географической привязки к местности. Сейчас граждане, используя Интернет, спокойно могут найти, например, ближайший строительный магазин, контактную информацию, позвонить и узнать о наличии товара, однако они не могут проверить является ли карьер, расположенный рядом с их посёлком, по добыче песка законным или найти информацию о заготовителе леса на ближайшей делянке и сообщить о несоблюдении им определённых требований.

Современный уровень развития IT технологий позволяет обеспечить выполнение требований адресности информации и географической привязки к местности при наличии первичной информации без значимых финансовых затрат. Примером начала использования такого подхода, направленного на повышение открытости и прозрачности информации, являются, например, учётные системы в сфере ЖКХ, позволяющие по адресу дома найти необходимые данные об управляющей компании или сведения о капитальном ремонте дома.

Все эти характеристики говорят о том, что при реализации положений федеральных законов в отношении учёта природных ресурсов не были обеспечены условия для использования общественностью информации реестров природных ресурсов. Как следствие – участие граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды и предотвращения незаконной добычи природных ресурсов сталкивается с множеством преград информационного характера.

Отметим, что тот подход, который должен применяться к информированию граждан, был чётко озвучен Президентом России на заседании

«Что здесь секретного-то?..»

Общее состояние доступности информации о земле и природных ресурсах



«Сейчас эта информация закрыта для людей, к сожалению. Руководители ведомств, сотрудники различных органов власти и всякие прилипшие к ним посреднические структуры фактически монополизировали эту информацию, а без неё гражданам практически невозможно взять в собственность даже заброшенный участок земли.

Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок. Мы обязаны переломить эту ситуацию и **предоставить каждому гражданину возможность узнать любую информацию о свободных и используемых землях. Что здесь секретного-то?** А если есть какой-то секрет, он должен быть обоснованным»

В.В. Путин. Заседание президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц», 2012 год.

президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» в 2012 году.

В. В. Путин тогда сказал: «Сейчас эта информация закрыта для людей, к сожалению. **Руководители ведомств, сотрудники различных органов власти и всякие прилипшие к ним посреднические структуры фактически монополизировали эту информацию,** а без неё гражданам практически невозможно взять в собственность даже заброшенный участок земли.

Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая буквально пронизывает весь земельный рынок. **Мы обязаны переломить эту ситуацию и предоставить каждому гражданину возможность узнать любую информацию о свободных и используемых землях. Что здесь секретного-то?** А если есть какой-то секрет, он должен быть обоснованным».

К сожалению подхода, направленного на повышение открытости и прозрачности в отношении учёта природных ресурсов, мы до сих пор не наблюдаем.

5.8. Предложения

Для устранения выявленных проблем и реализации права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, создания условий для участия граждан в общественном/гражданском контроле и принятии решений по природным ресурсам необходимо:

1. Обеспечить открытый доступ к государственным реестрам природных ресурсов, чётко ограничив перечень информации ограниченного доступа – информацию, составляющую государственную, коммерческую или служебную тайны, персональные данные. Обеспечить

качественные средства поиска и навигации на этих информационных ресурсах.

2. Обеспечить наличие в этих открытых реестрах природных ресурсов той детализации информации, которая определена в соответствующих законах, но в противоречие с этими же законами сейчас недоступна для общественности. Необходимо обеспечить, с соблюдением законодательства в отношении персональных данных, коммерческой информации и государственной тайны, публикацию сведений о всех природопользователях, использующих природные ресурсы России. Открытость, прозрачность и полнота информации позволит осуществлять действенный контроль на местах и создаст дополнительные препятствия для противоправных деяний и создания коррупционных схем, обеспечит полноту проверки контрольными органами всех сообщений о нарушениях.

3. Сформировать список особо охраняемых природных ресурсов с включением в неё самых высокорискованных, с точки зрения привлекательности, нелегальной добычи.

6. Состояние контроля за использованием природных ресурсов

На самом агрегированном уровне показатели, количественно характеризующие контрольно-надзорную деятельность за рациональным использованием соответствующих природных ресурсов, задаются в госпрограммах и ФЦП.

Качество разработанных программ, в том числе затрагивающих сферу природных ресурсов, **зачастую подвергается критике**. Так Счётная палата Российской Федерации в своём отчёте «Заключение Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год» (от 31 августа 2016 года № ЗСП-166/16-09) указывает на следующие недостатки госпрограмм: **«Значения отдельных показателей (индикаторов) на период реализации госпрограмм остаются неизменными**, что не даёт возможности оценить их влияние на достижение целей и задач. **Значения 15 показателей (индикаторов) госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» остаются неизменными на период 2007–2020 годов**, что не даёт возможности оценить степень их влияния на достижение цели госпрограммы.

Также Счётная палата Российской Федерации отмечает существенный недостаток госпрограмм – не реалистичность значений отдельных показателей, например, для госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, «выполнение показателя «Отношение фактического объёма заготовки древесины к установленному допустимому объёму изъятия древесины», который к 2020 году планируется **увеличить**

до 50 % относительно уровня 2012 года, представляется недостижимым. Как показывает анализ использования лесного ресурса в Российской Федерации, за десятилетний период уровень освоения расчётной лесосеки не превышал 27 % и не имел тенденции роста».

Счётная палата Российской Федерации в отношении Государственной программы (ГП) «Воспроизводство и использование природных ресурсов» отмечает, что цели, задачи и показатели в целом соответствуют отраслевым документам стратегического планирования. Вместе с тем, анализ соответствия показателей ГП стратегическим приоритетам показал, что по ряду из них имеются существенные различия. Так, показатель «Углеродородное сырьё С1» по запасам нефти (757 млн тонн в 2020 году) в 7,4 раза меньше, чем в Энергетической стратегии России на период до 2030 года (5597 млн тонн). Значение показателя «Доля загрязнённых сточных вод в общем объёме сброса» в соответствии с Водной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года к 2020 году должно сократиться в 2,5 раза, в то время как в соответствии с ГП предусмотрено сокращение всего в 2 раза.

Относительно причин низкого качества госпрограмм в докладе Счётной палаты Российской Федерации указывается: «Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей разработку и реализацию госпрограмм, по-прежнему свидетельствует о постоянной её корректировке, что оказывает негативное влияние на качество подготавливаемых документов и их практическую реализацию».

6.1. Анализ показателей госпрограмм в части контрольно-надзорной деятельности

Особенно важное значение имеют те показатели, характеризующие контрольно-надзорную деятельность, которые задают уровень охвата контрольными мероприятиями всей совокупности объектов контроля – лесной фонд, месторождения приводных ископаемых, охотничьи угодья, акватории.

Анализ показателей этих государственных программ показывает, что они зачастую допускают заведомо низкий уровень охвата контрольно-надзорными мероприятиями природных ресурсов Российской Федерации. Так, например:

- Показатель ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса» «Охват акватории внутренних вод Российской Федерации мероприятиями по государственному контролю (надзору) в целях выявления и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (годовое значение)» – в 2017 году равен 36,7 %. Показатель охвата уменьшается к 2020 году до 32,5 %. **Т. е. контроль и надзор в целях выявления и пресечения нарушений по плану не осуществляется на 2/3 акватории внутренних вод Российской Федерации.**

БЕЗконтрольность

Целевые показатели государственных программ задают заведомо низкий уровень охвата природными ресурсами контрольными мероприятиями

Показатель "Охват акватории внутренних вод Российской Федерации мероприятиями по государственному контролю (надзору) в целях выявления и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (зодовое значение)" –

2017: **36,7%** 2020: **32,5%**

Госпрограмма «Развитие рыбохозяйственного комплекса»



• Показатель ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов» «Доля видов охотничьих ресурсов, по которым ведётся учёт их численности в рамках государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, в общем количестве видов охотничьих ресурсов, обитающих на территории Российской Федерации» – в 2017 году составляет 49 %, к 2020 году увеличивается до 55 %. **То есть половина видов охотничьих ресурсов планомерно остаётся неучтённой.**

• Показатель ГП «Развитие лесного хозяйства» «Доля площади земель лесного фонда, поставленной на кадастровый учёт, в общей площади земель лесного фонда» – в 2017 году составляет 33,6 %, к 2020 году увеличивается до 40,5 %. **Т. е. порядка 60 % земель лесного фонда планомерно остаётся неучтённой.** В отношении этого показателя Счётная палата Российской Федерации в Заключении на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год комментирует: «По подпрограмме 2 не достигнуты в полной мере результаты по 2 контрольным событиям («Доля площади земель лесного фонда, поставленной на кадастровый учёт в общей площади земель лесного фонда достигла уровня **29,6 %**» – факт **25,2 %**; «Фактический объём заготовки древесины к установленному допустимому объёму изъятия древесины в 2014 году составил не менее 36 % – факт **29,2 %**»).

• Показатель ГП «Развитие лесного хозяйства» «Доля площади земель лесного фонда, на которых осуществляется дистанционный мониторинг использования лесов, в площади земель лесного фонда, переданных в аренду» в 2017 году составляет только 60 %, к 2020 году он вырастает до 75 %. **Показателя дистанционного мониторинга по лесам всего лесного фонда или переданного в аренду в госпрограмме нет.**

6.2. Отчётность по проведению контрольно-надзорной деятельности

В Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году»⁴¹ приведено следующее рас-

⁴¹ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=286341>.

пределение проведённых Росприроднадзором проверок в 2015 году по видам экологического надзора (рис. 13).

Приведём данные этого отчёта Минприроды России в части геологического надзора: «В ходе геологического надзора в 2015 году выявлено 4021 нарушение условий пользования недрами и требований по рациональному пользованию и охране недр. Значительное число указанных нарушений являлись основанием для инициирования процедуры досрочного прекращения права пользования недрами. В 2015 году зафиксировано 290 случаев безлицензионного пользования недрами, в том числе инспекторским составом Росприроднадзора зафиксировано 142 случая и 148 случаев органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Из указанных случаев безлицензионного пользования недрами 84 случая зафиксировано в ходе рейдовых мероприятий. В 18 случаях произведён расчёт размера вреда, причинённого недрам на общую сумму 1,5 млрд руб.».

В части контрольно-надзорной деятельности на землях лесного фонда Росприроднадзор сообщает: «В 2015 году удалось сохранить численность лесных инспекторов на уровне 2014 года, это 19 тыс. человек (или 94 % от штатной численности). В среднем по стране площадь на одного лесного инспектора приходится 61 тыс. га земель лесного фонда. По данным Рослесхоза, в 2015 году выявлено 48,7 тыс. фактов лесонарушений, то есть в среднем на каждого лесного инспектора приходилось более чем по 2,5 выявленных нарушений. Половина выявленных нарушений приходится на загрязнение и захламенение лесов. 35 % нарушений связано с незаконными рубками»⁴².

Рассмотрим более детально отчётность о проведении контрольно-надзорной деятельности с точки зрения её прозрачности для общественного/гражданского контроля.

Так по отчёту Минприроды России «**О состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2015 год**»⁴³: «дистанционные наблюде-



Рис. 13. Данные по проведённым в 2015 году проверкам по видам федерального экологического надзора

⁴² <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=286341> ⁴⁷ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=143185>.

⁴³ http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/28d/les_2015.docx и <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=254471>.

ния за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов в 2015 году проведены на общей площади **153,3 млн га** в **73** субъектах Российской Федерации на территории **508 лесничеств**. **То есть наблюдалось только 13 % от общей площади лесов.**

В отчёте нет разъяснений **почему только 73 региона охвачены** дистанционным наблюдением. Из отчёта невозможно сделать обоснованного вывода о том, какую долю в общем числе лесничеств составляют эти 508 лесничеств. Как значение показателя соотносится с заданным в госпрограмме, в отчёте тоже не сказано.

Возьмём другой показатель: «Доля площади лесов, в которых осуществляются лесопатологические обследования, в общей площади земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью». Значение показателя «доля» в обоих отчётах Минприроды России не приводится, приводится только абсолютное значение площади (как мы увидим далее – разное в разных отчётах). Согласно отчёту Минприроды России «О состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2015 год»⁴⁴: «В 2015 году на землях лесного фонда лесопатологические обследования насаждений в полном объёме осуществлены **на площади 2,31 млн га**».

В отчёте же по госпрограмме⁴⁵ площадь **имеет другое достигнутое значение**: «лесопатологическое обследование лесов – **на площади 1598,3 тыс. га**».

Показательно, что в любом из вариантов, приведённых Минприроды России, самостоятельно проведённый расчёт достигнутого значения показателя «доля» гораздо ниже запланированного. По Государственной программе «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы этот показатель в 2015 году **должен был равняться 0,47 %**, а даже большее из двух вариантов – 2,31 млн га составляют всего **0,2 % от общей площади лесов**.

Таким образом, из-за отсутствия доступных гражданам учётных систем общественный/гражданский контроль за выполнением контрольно-надзорной функции в части использования природных ресурсов может основываться только на данных отчётов органов власти, но и эти отчёты непрозрачны и обладают низким качеством данных.

Об имеющихся фактах низкого качества отчётов, например, по Государственной программе «Развитие лесного хозяйства», можно привести следующий вывод из Заключения Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год:

«Согласно пункту 78 методических указаний по разработке и реализации государственных программ при описании конкретных результатов реализации государственной программы, достигнутых за отчётный год, **следует привести в том числе фактические результаты реализации основных мероприятий** (представляются по каждому ожидаемому результату, утверждённому в паспорте государственной программы и её подпрограммах).

⁴⁴ http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/28d/les_2015.docx.

⁴⁵ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=143185>.

Однако в годовом отчёте в разделе 1.2 «Фактические результаты реализации основных мероприятий» приведены фактические результаты, плановые значения по которым отражены в паспортах подпрограмм в отношении I этапа (2013–2014 годы) реализации ГП-29. **Фактические результаты реализации II этапа (2015–2017 годы) в отчёте не представлены.** Например, в разделе 1.2 по II этапу по подпрограмме 1 **не отражены результаты** реализации подпрограммы по разработке и внедрению новых средств локализации и ликвидации очагов вредных организмов на основе инновационных научных достижений».

В отношении ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса» Счётная палата Российской Федерации сообщает: «Проверка полноты, достоверности и своевременности представления Минсельхозом России как ответственным исполнителем и Росрыболовством как соисполнителем порядка подготовки годового отчёта о ходе реализации и оценке эффективности ГП показал, что указанными ведомствами **допущены нарушения в части полноты и своевременности представления информации при его подготовке**».

Правительство Российской Федерации также сообщает о наличии ошибок в отчётах профильных министерств. Так, в Сводном докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ по итогам 2015 года⁴⁶ в отношении ГП «Развитие лесного хозяйства» оно сообщает:

«Вместе с тем обращаем внимание, что **информация Минприроды России о выполненных в срок контрольных событиях не подтверждается данными о степени достижения показателей государственной программы.** Так, например, указано, что контрольное событие 1.2. «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров в 2015 году **составила не менее 78,5 процента**» плана реализации фактически выполнено в плановый срок 28 декабря 2015 года. При этом по показателю «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток со дня обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров» с плановым значением 78,5 %, **фактически достигнутое значение составило 70,8 %**».

Другой пример. На сайте Минприроды России опубликован отчёт «Об осуществлении контрольно-надзорных функций в 2015 году»⁴⁷, в котором приводятся сведения о количестве проведённых мероприятий, их результативности, в том числе в динамике по сравнению с прошлыми годами.

Однако этот отчёт не структурирован, по разным направлениям деятельности информация приведена в различной последовательности и в различных аспектах. Например, достижение показателей по каждой соответствующей госпрограмме, подпадающей под сферу деятельности

⁴⁶ http://government.ru/dep_news/24009/;
<http://government.ru/media/files/GVZfkj2cdTBBNPAejCeZYjpkWO0qRLU8.pdf>.

⁴⁷ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=143127>.

Минприроды России, приведено только в части деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Сделать обоснованные выводы о комплексной эффективности контрольно-надзорной деятельности не представляется возможным. **Не хватает главного – нет оценок фактического количества правонарушений, какой процент от них выявлен, нет оценок общего количества объектов контроля.**

На основе проведённого анализа проблем контрольно-надзорной деятельности в сфере добычи и использования природных ресурсов можно сделать вывод о том, что в нормативных документах всех уровней аспекту незаконной или неучтённой добычи и использования природных ресурсов не уделено должного внимания.

Распространённость и масштабы явления незаконной или неучтённой добычи природных ресурсов отрицать невозможно, поэтому необходимо комплексное видение причин и методов борьбы с этим явлением.

В силу того, что выработка необходимого государственного подхода и его последующая реализация возможны только при участии широкого круга органов власти и ведомств, в сфере ответственности которых находятся отдельные виды природных ресурсов и обеспечение этапов борьбы с незаконными деяниями, требуется разработка Правительственной стратегии борьбы с незаконной добычей природных ресурсов.

6.3. Причины низкого качества контроля

По мнению органов исполнительной власти, зачастую причина низкого качества контроля кроется в недостаточном количестве инспекторов. Так, в отчёте документа «Доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2015 год»⁴⁸ говорится:

«В 2015 году штатная численность должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор и федеральный государственный пожарный надзор, составляла 20,2 тыс., а фактическая – 18,8 тыс. На одного государственного лесного инспектора приходилось в среднем 60,8 тыс. га площади земель лесного фонда».

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования указывает в докладе «Об осуществлении контрольно-надзорных функций в 2015 году»⁴⁹ на низкую эффективность исполнения полномочий, переданных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере природопользования. Согласно представленной отчётности доля органов, не обеспечивающих полноту исполнения переданных полномочий, составила:

- в области водных отношений – менее 40 %;
- в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесённых к водным биоресурсам – менее 80 %;

⁴⁸ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=254471>.

⁴⁹ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php? ID=143127>.

БЕЗконтрольность

Низкий уровень покрытия
контрольно-надзорными
мероприятиями

На одного государственного лесного инспектора приходится в среднем
60,8 тыс. га площади земель лесного фонда

Дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием
лесов в 2015 году проведены на общей площади 153,3 млн га.



Т.е. наблюдалось только **13%** от общей площади
лесов.

- в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов – менее 70 %;
- в области государственной экологической экспертизы – менее 55 %.

Другой причиной видится **недостаточность координации деятельности профильных министерств с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и отсутствие ответственности за достижение заданных показателей и качественное выполнение функций в области использования природных ресурсов.**

Так, Счётная палата Российской Федерации в Заключении на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год в отношении ГП «Развитие лесного хозяйства» делает вывод:

• «Анализ мер взаимодействия Минприроды России и Рослесхоза с органами государственной власти субъектов Российской Федерации для реализации ГП достижения её целей и конечных результатов свидетельствует о **недостаточной координации их деятельности.** Соглашения о взаимодействии в области лесных отношений не в полной мере определяют обязанности, **а также не предусматривают ответственности сторон за невыполнение мероприятий, предусмотренных ГП.**

• Несмотря на то, что достижение основных показателей (индикаторов) приходится на **субъекты Российской Федерации, исполняющие полномочия Российской Федерации в области лесных отношений,** показатели (индикаторы) реализации ГП и утверждённые в ней объёмы финансового обеспечения **не коррелируются с показателями** (индикаторами) реализации государственных программ и ведомственных целевых программ **субъектов Российской Федерации.**

• Так, показатели по ведомственной целевой программе «Развитие лесного комплекса Красноярского края на 2013–2015 годы», утверждённой распоряжением правительства Красноярского края от 15 января 2013 года № 12-р, не соответствуют показателям ГП, утверждённым в разрезе субъектов Российской Федерации».



Минприроды России в отчёте «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году»⁵⁰ в части нарушений лесного законодательства так видит причины низкой результативности контроля:

- «Проведённая Рослесхозом проверка показала, что значительная часть незаконных рубок не фиксируется, информация о признаках незаконных рубок, выявленных при дистанционном мониторинге использования лесов, зачастую не проверяется.
- Первоочередной задачей, стоящей перед лесными инспекторами, остаётся **требование по обеспечению оперативного выявления совершаемых нарушений**. От решения данной задачи напрямую зависит возможность дальнейшего привлечения нарушителей к установленной ответственности и взыскания с них причинённого лесам вреда. Предлагаемые меры, в совокупности с **активным использованием функциональных возможностей ЕГАИС** учёта древесины и сделок с ней и материалов **дистанционного мониторинга** использования лесов, позволят добиться дальнейшего сокращения размера вреда, причиняемого лесам нарушениями лесного законодательства».

Минприроды России в части оптимизации надзорной деятельности Росприроднадзора предлагает:

- «В условиях реформирования природоохранного законодательства особое значение принимает активизация деятельности субъектов Российской Федерации в реализации экологической политики, **взаимодействие природоохранных органов всех уровней**. По переданным полномочиям **есть примеры неэффективной работы субъектов Российской Федерации, когда необходимо ставить вопрос об изъятии полномочий**».

⁵⁰ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=286341>.

- «Необходимо обратить внимание на принципиально важный для Росприроднадзора вопрос – организацию взаимодействия с федеральными и региональными органами исполнительной власти, и что принципиально важно – с правоохранительными органами – органами Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, ФСБ и МВД России».

Анализ докладов Минприроды России «Об осуществлении контрольно-надзорных функций в 2015 году»⁵¹, «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году»⁵² и других докладов, опубликованных на сайте ведомства⁵³, показал, что предложения по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности носят несистемный характер. Реализация предложений Минприроды России направлена на улучшение ситуации, но не позволит в перспективе коренным образом решить существующие проблемы.

По предложениям Минприроды России не приведён анализ последствий их реализации, они не позволяют произвести контролируемого управляющего воздействия на ситуацию, с оценкой затрат на их реализацию и прогнозируемым измеримым результатом повышения эффективности.

О низком качестве исполнения полномочий и **даже о действиях, способствующих незаконной добыче ресурсов со стороны органов исполнительной власти**, которые призваны сохранять эти ресурсы, сообщает и **Генеральная прокуратура Российской Федерации**. Так, Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Южный федеральный округ) 13 января 2017 года сообщает⁵⁴:

- «Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Южном федеральном округе проверило соблюдение законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском территориальном управлении Росрыболовства. **В ведомстве пресечены многочисленные факты неправомерного заключения договоров пользования водными биологическими ресурсами**, общий допустимый улов которых не устанавливается, и выдачи разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов. **В результате вылов рыбы вёлся в запрещённых для этого районах».**

- «**Право на осуществление промышленного, любительского и спортивного рыболовства в нарушение законодательства предоставлялось в водных объектах на территории государственного природного заказника федерального значения**, а также в иных водных объектах с превышением допустимых объёмов вылова».

Примером чёткого перечисления причин низкого качества контроля можно привести доклад «Об осуществлении контрольно-надзорных

⁵¹ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=143127>.

⁵² <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341>.

⁵³ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1376>.

⁵⁴ <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1154343>.

функций в 2015 году»⁵⁵ в отношении осуществления федерального государственного охотничьего надзора:

недостаточный уровень финансирования из федерального бюджета; кадровый дефицит в субъектах Российской Федерации, отсутствие необходимой квалификации имеющихся сотрудников;

отсутствие государственных мер защиты жизни, здоровья, имущества государственных охотничьих инспекторов и членов их семей;

отсутствие у граждан заинтересованности в борьбе с браконьерством; отсутствие единой базы нарушителей в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

низкий уровень выявления и пресечения нарушений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

6.4. Предложения

Таким образом, для усовершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере добычи и использования природных ресурсов и снижения объёмов незаконной добычи необходимо:

1. Внести изменения в госпрограммы и ФЦП, направленные на введение дополнительных целевых показателей и установление объективных значений уже имеющихся показателей по контрольным мероприятиям в части добычи и использования природных ресурсов.

2. Разработать меры, направленные на развитие общественного/гражданского контроля, создание действенного механизма общественных инспекций, определение правового статуса общественных инспекторов, наделение их необходимыми дополнительными правами, в том числе по взаимодействию с правоохранительными и надзорными органами.

3. Оценить эффективность общегосударственной модели саморегулирования, определить проблемные вопросы опыта применения механизма саморегулирования и учесть их при разработке предложения по внедрению механизма саморегулирования в сфере добычи, использования и воспроизводства природных ресурсов.

4. Усовершенствовать механизм государственного контроля и надзора в сфере недропользования, в целях повышения ответственности недропользователей по исполнению условий лицензий.

5. Разработать концепцию контроля оборота природных ресурсов и сформировать открытую базу, обеспечивающую учёт движения природных ресурсов от добычи до реализации конечному пользователю.

6. Разработать технико-экономическое обоснование и дорожную карту внедрения современных технических средств контроля добычи ресурсов.

7. Провести анализ необходимости дополнительных инвестиций в целях усовершенствования системы финансирования контрольно-надзорной деятельности.

⁵⁵ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=143127>.

8. Разработать дополнительные меры по повышению ответственности руководителей регионов и органов власти за достижение показателей госпрограмм в части контрольно-надзорной деятельности в сфере добычи и использования природных ресурсов.

7. Ответственность за нелегальную добычу

7.1. Анализ показателей госпрограмм в части количества правонарушений и ответственности

Проведённый в предыдущем разделе анализ государственных программ применим и в отношении вопроса насколько заданные показатели госпрограмм способствуют снижению числа правонарушений и повышению ответственности.

Этот анализ показывает, что показатели государственных программ зачастую допускают заведомо высокий уровень числа нарушений. Примеры:

Показатель ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов» «Доля лицензий на пользование недрами, по которым **недропользователь не выполняет существенные условия** по уровню добычи и срокам ввода месторождений в эксплуатацию, в процентах к числу проверенных лицензий» – в 2017 году составляет 25 % (то есть допускается, что четверть недропользователей не выполняет существенные условия по уровню добычи), к 2020 году уменьшается до 20 %.

Показатель ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов» «Доля лицензий, реализуемых без отклонения от существенных условий лицензионных соглашений, в общем количестве лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых» – с 2016 по 2020 год по-



стоянен и составляет 80 %. **То есть пятая часть лицензий может реализовываться с отклонением от существенных условий лицензионных соглашений.** Отметим дополнительно, что со ссылкой на значения этого показателя Счётная палата Российской Федерации в Заключении на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год делает вывод: «Система показателей госпрограммы и входящих в её состав подпрограмм и ФЦП не в полной мере соответствуют требованиям Методических указаний, а также **не достаточна для проверки достижения цели и решения задач соответствующих программ. Представляется затруднительным оценить в полной мере реализацию задачи «обеспечение рационального использования минерально-сырьевых ресурсов» на основании двух показателей:** «доля лицензий, реализуемых без нарушения пользователем недр существенных условий лицензии, в общем количестве лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых» и «добыча метана угольных пластов».

Показатель ГП «Развитие лесного хозяйства» «Сокращение объёма незаконных рубок по отношению к объёму таких рубок в предыдущем году» **остаётся неизменным и равен 2 %.** *Если учесть оценку, что сейчас 20 % вырубок проводятся нелегально, то уровень в 10 % нелегальности рубок леса мы достигнем такими темпами через 34 года* ($0,9834=0,5, 20 \% * 0,9834=10 \%$).

Показатели государственных программ зачастую допускают заведомо низкий уровень ответственности за нарушения и не стимулируют устранение нарушений. Примеры:

Показатель ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов» «Доля нарушений, выявленных при осуществлении федерального государственного охотничьего надзора, **по которым вынесены постановления** о привлечении к ответственности, к общему количеству выявленных нарушений» – в 2017 году составляет всего 79 %, к 2020 году увеличивается до 81 %.

Показатель ГП «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» «Доля устранённых нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды» остаётся неизменным на уровне 70 %. Т. е. предполагается не предпринимать никаких действий и оставлять 30 % выявленных нарушений без устранения. Также в Заключении Счётной палаты Российской Федерации на отчёт об исполнении федерального бюджета за 2015 год кроме статичности отмечается ещё один существенный недостаток этого показателя – нереалистичность: «Однако фактически достигнутый уровень значения этого показателя уже в 2015 году составил 73,4 %».

Показатель ГП «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» «Доля устранённых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках исполнения переданных полномочий Российской Федерации нарушений в области охраны объектов животного мира, не отнесённых к охотничьим ресурсам» – в 2017 году со-

БЕЗответственность



Целевые показатели государственных программ задают заведомо низкий уровень ответственности за нарушения, не стимулируют устранение нарушений

*Показатель "Доля устраненных уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках исполнения переданных полномочий Российской Федерации нарушений в области охраны объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам" - в 2017 году составляет 59,5%, к 2020 году увеличивается до 62%.
Госпрограмма «Охрана окружающей среды на 2012 - 2020 годы»*



Порядка 40% нарушений в области охраны объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, не планируется устранять.

ставляет 59,5 %, к 2020 году увеличивается до 62 %. **То есть порядка 40 % нарушений планируется не устранять.**

7.2. Официальная отчётность по правонарушениям

Для дальнейшего анализа ситуации с ответственностью, которую несут нарушители законодательства в сфере использования природных ресурсов, необходимо привести данные официальных отчётов. В Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году»⁵⁶ в отношении правонарушений сообщается следующее.

Анализ работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в экологической сфере за период 2010–2015 годов показывает, **что структура нарушений остаётся неизменной, их количество не имеет чёткой тенденции к снижению либо увеличению** (таблицы приведены ниже).

Всего в 2015 году органами Генеральной прокуратуры Российской Федерации в том числе с привлечением государственных инспекторов в области охраны окружающей среды Росприроднадзора выявлено более 287 тыс. (в 2010 году – 258,7 тыс.) нарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, с целью их устранения внесено свыше 49 тыс. (в 2010 году – 43 тыс.) представлений, в суды предъявлено 31,8 тыс. (в 2010 году – 32,3 тыс.) заявлений на сумму более 3,9 млрд руб. (в 2010 году – 2 млрд руб.). По инициативе прокуроров к административной ответственности привлечено 31 тыс. (в 2010 году – 37,7 тыс.) лиц, к дисциплинарной – 38,3 тыс. (в 2010 году – 42,8 тыс.) лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 1799 (в 2010 году – 1411) уголовных дел.

⁵⁶ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php? ID=286341>.

Органами прокуратуры в 2015 году направлено в органы государственной власти и местного самоуправления 3494 информационных материала о состоянии законности в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Основное количество преступлений в области природопользования, предусмотренных главой 26 УК РФ, приходится на **незаконную рубку лесных насаждений** (ст. 260 УК РФ) и **незаконную добычу водных биологических ресурсов** (ст. 256 УК РФ).

На незаконную охоту (ст. 258 УК РФ) приходится всего 6 % выявленных преступлений в области природопользования. На преступления, связанные с незаконной добычей «краснокнижных» видов, приходится 5 % выявляемых в стране преступлений в области природопользования.

По данным отчёта Росстата «Состояние преступности в Российской Федерации»⁵⁷ имеется тенденция по снижению числа зарегистрированных экологических преступлений. Так, в 2016 году их зарегистрировано 23,7 тыс., а динамика по отношению к 2015 году – 95,3 %, в 2015 году зарегистрировано 96,9 % от данных 2014 года.

В части нарушений лесного законодательства в 2015 году, по данным Минприроды России, количество сократилось по сравнению с 2014 годом⁵⁸. Существенно сократился вред, причинённый лесам (на 19 %, с 14,7 млрд руб. до 11,7 млрд руб.). Лесными инспекторами наложены административные штрафы на общую сумму 881,6 млн руб. Сводные данные по нарушениям лесного законодательства в 2014 и 2015 годах приведены в табл. 3.

Таблица 3

Сведения о количестве некоторых экологических преступлениях и передачи дел по ним в суд

Нарушение лесного законодательства в Российской Федерации (по данным Рослесхоза)							
Год	Административная ответственность		Уголовная ответственность			Гражданско-правовая ответственность	
	Привлечено лиц	Наложено административных штрафов, млн руб.	Направлено материалов в правоохранительные органы	Возбуждено уголовных дел	Привлечено к уголовной ответственности	Предъявлено исков, млн руб.	Возмещено вреда, млн руб.
2014	65178	433,7	18038	12046	3056	3619,1	1394,4
2015	59694	884,6	16646	11177	2914	3716,6	2110,5

⁵⁷ http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-6.doc.

⁵⁸ <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=143472>;
<http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=286341>.

7.3. Анализ ситуации по наказаниям за правонарушения

Если выделить из приведённых в документе «Сведения о видах экологических преступлений, предусмотренных гл. 26 УК РФ в 2015 году (по данным Генпрокуратуры Российской Федерации)» данных официальной статистики по самым распространённым преступлениям в 2015 году, то становится очевиден вывод о том, что до суда дошла только треть от официально зарегистрированных преступлений (табл. 4).

Таблица 4

Сведения о количестве некоторых экологических преступлений и передачи дел по ним в суд

Вид преступления	Количество преступлений, зарегистрированных в 2015 году	Из них: преступления, уголовные дела, возбуждённые, по которым направлены в суд с обвинительными заключениями либо обвинительным актом
Незаконная добыча водных биоресурсов (ст. 256 УК РФ)	6276	3333
Незаконная охота (ст. 258 УК РФ)	1928	369
Незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биоресурсов, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации и(или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (ст. 258-1 УК РФ)	1152	447
Незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ)	14192	4388
Сумма	23548	8537

Приведём другие статистические данные, показывающие, что **большинство преступлений остаются безнаказанными**. По данным отчёта «Об осуществлении контрольно-надзорных функций в рамках деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2015 году»⁵⁹, оценка объёма нелегальной добычи лося в 2015 году равна 14 млрд рублей и ежегодный объём нелегальной добычи лося в 4 раза превышает годовой лимит добычи. Опираясь на данные ФГБУ «Центрохотконтроль»⁶⁰ о добыче и лимитах добычи в 2015 году, получается, что нелегально добывается ежегодно не меньше **100 тыс. особей**. Отстрел лося является уголовно наказуемым деянием по статье УК «Статья 258. Незаконная охота». Однако по данным того же отчёта за нарушения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов в суд передано **308 только уголовных дел**.

⁵⁹ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=143127>.

⁶⁰ <http://www.ohotcontrol.ru/resource/limits/>.

БЕЗответственность

Ущерб: 14 млрд руб
Добыто: 100 000 лосей
Уголовных дел: 308



Учитывая тот факт, что реальное число нарушений в сфере использования природных ресурсов никому неизвестно, а по отдельным видам ресурсов имеющиеся оценки говорят о превышении фактического числа нарушений в сотни раз по отношению к зарегистрированным случаям, становится очевидным, что наказание несёт несущественная доля правонарушителей. Эта безнаказанность создаёт у нарушителей ощущение вседозволенности.

Материальные потери, даже по выявленным правонарушениям, государство не восполняет.

Так в отчёте «Об осуществлении контрольно-надзорных функций в 2015 году»⁶¹ сказано «за 2015 год государственными лесными инспекторами проведено 19,6 тыс. проверок. Выявлено 48,7 тыс. фактов нарушения лесного законодательства, вред от которых причинен лесам в размере 11,9 млрд руб. С нарушителей лесного законодательства взыскано возмещение вреда на сумму более 2,1 млрд руб.».

Этому способствует сама система штрафов, которая не решает одну из своих основных задач – предупреждение правонарушений.

Так, пресс-служба Минприроды России сообщала⁶², что за 2013–2015 годы поступило 138 административных дел, возбуждённых в отношении физических лиц по фактам самовольного пользования недрами для добычи нефрита, наложено штрафов на 285 тыс. руб., обращено в собственность государства 33 140 кг незаконно добытого нефрита.

При цене нефрита в 60 тыс. руб. за кг сумма наложенных штрафов составляет менее стоимости 5 кг качественного нефрита (285 тыс. руб. штрафа/60 тыс. руб. за кг). Что в 7000 раз меньше объёма незаконно добытого. Чтобы «отбить» штраф, достаточно добыть ведро качественного нефрита, или 7–8 вёдер нефрита среднего качества.

⁶¹ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=143127>.

⁶² http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=163609&spphrase_id=2247338.

Есть другие примеры существенного несоответствия наказания и нанесённого вреда природе. Так, приговором Фрунзенского районного суда г. Владивостока Приморского края от 1 июля 2014 года, оставленным в силе постановлением от 3 октября 2014 года президиума Приморского краевого суда, гражданин С. осуждён по ч. 2 ст. 253 УК РФ к штрафу в размере **150 000 руб.** за разработку природных ресурсов исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимой без соответствующего разрешения, а именно за незаконную добычу (вылов) 2 144 153 особей тихоокеанской сайры, чем причинил водным биологическим ресурсам Российской Федерации ущерб на сумму **42 883 060 руб.**

БЕЗответственность

Система штрафов не решает одну из своих основных задач - предупреждение правонарушений

2013-2015:

138 административных дел

285 000 рублей - штраф

33140 кг возвращено незаконно добытого нефрита

285 000 руб. = 7- 8 ведер



7.4. Предложения

Для совершенствования правоприменительной практики в отношении деяний, связанных с незаконной добычей природных ресурсов, и определения размеров нанесённого ущерба природе необходимо:

1. Внести изменения в законодательство в части:

- определения критериев точной квалификации правонарушений;
- уточнения способов доказывания и фиксации фактов нарушений;
- разработки дополнительных мер, направленных на снижение числа преступлений коррупционной направленности в сфере природопользования;
- соблюдения соответствия наказания размеру нанесённого природе ущерба.

Одной из главных целей деятельности по рациональному природопользованию является принцип полного возмещения вреда природе. Для обеспечения выполнения этого принципа необходимо:

2. Провести дополнительный анализ необходимых мер по развитию компенсационных механизмов для восстановления природных ресур-

сов. Усовершенствованные механизмы должны обеспечивать полную и безусловную компенсацию нанесённого вреда природе. Это возможно только в том случае, если при разработке мер будет комплексно учтена необходимость совершенствования механизмов ответственности профессиональных сообществ и развития института саморегулирования, а также страхования ответственности природопользователей.

3. Провести анализ целесообразности создания автоматизированной системы по учёту компенсации вреда природным ресурсам, связывающей каждое правонарушение и факт компенсации вреда от него.

8. Выводы

8.1. Оценка нелегальной добычи и теневого оборота

Сегодня Россия является одним из мировых лидеров по запасам, добыче и экспорту нефти, природного газа, углей, железных руд, никеля, платиноидов, золота, фосфатов и многих других полезных ископаемых.

Российский минерально-сырьевой комплекс является основным источником доходов бюджетной системы и гарантом социальной стабильности страны. Минерально-сырьевой сектор российской экономики традиционно обеспечивает более половины доходов федерального бюджета.

Минприроды России и подведомственные ему федеральные службы, Федеральное агентство по рыболовству и правоохранительные органы осуществляют функции по контролю и надзору в соответствующих областях или за определёнными видами природных ресурсов. Ведомства владеют официальной информацией об объёмах добычи и использованию природных ресурсов, о зафиксированных правонарушениях и объёме понесённого ущерба от незаконной добычи, некоторые ведомства дают оценки реального, а не только зафиксированного ущерба.

Однако ни официальные органы, ни профессиональные сообщества не владеют сводной информацией о реальных объёмах нелегальной добычи природных ресурсов, можно сказать определённо – нет данных даже о порядке величины ежегодной нелегальной добычи природных ресурсов по России в целом.

Поиск и обобщение информации на официальных интернет-ресурсах органов власти, в ведении которых находятся вопросы учёта и контроля природных ресурсов, сайтах правоохранительных органов и органов судебной власти, на сайтах профессиональных сообществ, занимающихся добычей отдельных видов природных ресурсов, приводит к выводу, что **ежегодный ущерб от нелегальной добычи природных ресурсов приближается к одному триллиону рублей**. Так, по каждому из таких видов природных ресурсов как нефть, нефрит, древесина и дикоросы нелегальный объём оценивается более чем 100 млрд рублей ежегодно. Однако системная оценка совокупных объёмов нелегальной добычи природных ресур-

сов по России на федеральном уровне не проводится, риски для экономики страны и природы, связанные с этим явлением, не оцениваются.

Кроме прямого финансового ущерба, связанного с нелегальной добычей и оборотом природных ресурсов, наносится ущерб в виде разрушения имеющихся запасов и загрязнения окружающей среды. Бюджет недополучает значительные средства и из-за невыполнения недропользователями условий лицензионных соглашений по уровню добычи. Немаловажным негативным фактором для общества является вовлеченность большого числа граждан в теневой, криминальный бизнес и коррупционные схемы.

Государство предпринимает усилия по минимизации объёмов нелегальной добычи и связанных с ней негативных проявлений, однако, как показывает анализ, этих усилий совершенно недостаточно и только финансовые потери сравнимы с 1 % от **объёма валового внутреннего продукта** Российской Федерации.

8.2. Состояние учёта природных ресурсов (БЕЗизвестность)

В законодательстве предусмотрен учёт всех видов ресурсов, декларируется общедоступность сведений об имеющихся запасах и использовании этих ресурсов. Однако практическая реализация этого учёта представляет собой, как правило, распределённый по отдельным органам исполнительной власти субъектов РФ набор электронных и бумажных документов. Доступ к ним у обычных граждан возможен только по запросу и в отношении только выборочных сведений. Агрегированная информация учёта поступает только в федеральные ведомства, которые в свою очередь обрабатывают её и публикуют в форме годовых отчётов.

Отметим, что претензии к достоверности и полноте данных отчётов федеральных ведомств высказывали в том числе Счётная палата Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Те немногие информационные системы, которые расположены в открытом доступе, например, ЛесЕГАИС, позволяют зарегистрироваться только пользователю природных ресурсов – юридическому лицу или ИП, и при этом имеют ограниченные функциональные возможности по поиску информации и получению сводных отчётов.

Государственная статистическая информация, публикуемая на сайте Росстата, не имеет должной детализации и публикуется зачастую с опозданием на несколько лет. Например, в официальном разделе сайта сведения о производстве продукции рыболовства даны только за 2012 год.

Такие требования к информации по природным ресурсам, декларируемые в нормативной документации, как общедоступность, открытость и прозрачность, и которые требует обеспечить Президент России, на практике не выполняются.

При реализации реестров природных ресурсов в виде информационных систем к ним не предъявляются требования по адресности информации и её географической привязки к местности.

В отношении учёта природных ресурсов не были обеспечены условия для использования общественностью информации реестров природных ресурсов. Как следствие – участие граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды и предотвращения незаконной добычи природных ресурсов сталкивается с множеством преград информационного характера.

8.3. Эффективность выполнения контрольно-надзорной функции (БЕЗконтрольность)

Контрольно-надзорная деятельность уполномоченных органов власти по сохранности природных ресурсов и недопущению нелегальной добычи малоэффективна. Предпосылками для этого служит то обстоятельство, что показатели государственных программ и ФЦП в сфере природных ресурсов заданы некачественно. Показатели, относящиеся к контрольно-надзорной деятельности, не позволяют оценить эффективность этой деятельности по причине неполноты или необоснованности. А имеющиеся показатели зачастую допускают заведомо низкий уровень охвата контрольно-надзорными мероприятиями природных ресурсов. Кроме того, показатели госпрограмм допускают заведомо высокий уровень числа нарушений и низкий уровень ответственности нарушителей.

Эффективность выполнения контрольно-надзорной функции в части использования природных ресурсов общественность может оценить в основном по отчётам органов власти, но эти отчёты непрозрачны и обладают крайне низким качеством данных. Отчёты повествуют о деятельности как о процессе, но не позволяют оценить результативность в целом – нет оценок общего фактического числа нарушений и нанесённого ущерба, оценок того, какой процент из них предотвращён или зафиксирован, какой процент от общего объёма добычи природных ресурсов находился под контролем.

Причинами низкого качества контроля являются недостаточное количество инспекторов, их низкая профессиональная подготовка, низкая эффективность исполнения переданных полномочий субъектами Федерации и территориальными органами исполнительной власти, неразвитость современных технических средств контроля и мониторинга. Так, например, на одного государственного лесного инспектора приходится в среднем 60,8 тыс. га площади земель лесного фонда, или, например, есть даже факты того, что территориальное управление Росрыболовства само выдавало разрешения на вылов рыбы в запрещённых для этого районах (Азово-Черноморское).

Существующие предложения органов исполнительной власти, призванных обеспечить рациональное природопользование, по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности носят несистемный характер. В существующих масштабах незаконной или неучтённой добычи

природных ресурсов необходимо комплексное видение причин и методов борьбы с этим явлением.

Требуется разработка правительственной стратегии борьбы с незаконной добычей природных ресурсов, которая, используя научный подход, даст комплексное видение и отразит место всех элементов, в том числе определит перспективы применения современных технических средств, опишет роль и место общественного/гражданского контроля, обоснует необходимость мер по внедрению института саморегулирования и необходимость создания норм и стандартов организации профессиональных сообществ.

8.4. Система наказаний за нарушения и компенсационные механизмы (БЕЗответственность)

Низкое качество контроля способствует безответственности за нарушения в сфере добычи и использования природных ресурсов. Кроме того, причинами безответственности являются несовершенство законодательства в части доказательства самого факта нарушения и оценки размера ущерба, а также коррупция. Государство не исполняет ст. 77 закона «Об охране окружающей среды» по обязанности **полного возмещения вреда окружающей среде**. Так, по самым распространённым преступлениям (незаконная добыча водных биоресурсов, охота и рубка) в 2015 году до суда дошла только треть зарегистрированных преступлений. По оценкам Минприроды России в 2015 году от незаконной добычи леса нанесён ущерб в 14 млрд рублей (экспертная оценка говорит, что незаконно добыто не менее 100 тыс. особей), но в суд передано всего лишь 308 дел. Уклонению от наказаний способствует, в том числе, неоднозначный подход правоприменителя при квалификации деяний, связанных с незаконной добычей природных ресурсов.

Государство не компенсирует материальные потери даже по выявленным правонарушениям. Так, за 2015 год зафиксированы правонарушения лесного законодательства, вред от которых причинен в размере 11,9 млрд руб., однако с нарушителей взыскано возмещение на сумму только порядка 2,1 млрд руб. Этому способствует сама система штрафов, которая не решает одну из своих основных задач – предупреждение правонарушений. Так по статье 7.3. «Пользование недрами без лицензии на пользование недрами» КоАП РФ предусмотрено несоизмеримое с наносимым ущербом наказание – наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей.

В настоящий момент отсутствует комплексное видение причин и методов борьбы с незаконной или неучтённой добычей природных ресурсов. Очевидным является необходимость повышения роли общественного/

гражданского контроля, определения перспектив применения современных технических средств, внедрения института саморегулирования и необходимость создания норм и стандартов организации профессиональных сообществ.

9. Предложения

1. Обеспечить открытый доступ к государственным реестрам природных ресурсов, чётко ограничив перечень информации ограниченного доступа – информацию, составляющую государственную, коммерческую или служебную тайны, персональные данные. Обеспечить качественные средства поиска и навигации на этих информационных ресурсах.

2. Обеспечить наличие в этих открытых реестрах природных ресурсов той детализации информации, которая определена в соответствующих законах и доступна сейчас только чиновникам, занимающимся данным ресурсом. Разработать предложения по развитию внебюджетных механизмов развития открытых информационных систем.

3. Сформировать список особо охраняемых природных ресурсов, с включением в неё самых высокорискованных с точки зрения привлекательности нелегальной добычи.

4. Разработать меры, направленные на развитие общественного/гражданского контроля, создание действенного механизма общественных инспекций, определение правового статуса общественных инспекторов, наделение их необходимыми дополнительными правами, в том числе по взаимодействию с правоохранительными и надзорными органами.

5. Разработать предложения по развитию компенсационных механизмов для восстановления ресурсов. Провести анализ целесообразности создания автоматизированной системы по учёту компенсации вреда природным ресурсам, связывающей каждое правонарушение и факт компенсации вреда от него.

6. В целях обеспечения полной и безусловной компенсации нанесённого вреда природе разработать меры по повышению ответственности профессиональных сообществ, а также по внедрению механизмов страхования ответственности природопользователей.

7. Оценить эффективность общегосударственной модели саморегулирования, определить проблемные вопросы опыта применения механизма саморегулирования и учесть их при разработке предложения по внедрению механизма саморегулирования в сфере добычи, использования и воспроизводства природных ресурсов.

8. Сформировать перечень предложений по совершенствованию законодательной базы в части:

- точной квалификации правонарушений;
- способов доказывания и фиксации фактов нарушений;

- мер, направленных на снижение числа преступлений коррупционной направленности в сфере природопользования;

- соответствия ответственности размеру нанесённого ущерба.

9. Внести изменения в госпрограммы и ФЦП, направленные на введение дополнительных целевых показателей и установление объективных значений уже имеющихся показателей по контрольным мероприятиям в части добычи и использования природных ресурсов.

10. Усовершенствовать механизм государственного контроля и надзора в сфере недропользования в целях повышения ответственности недропользователей по исполнению условий лицензий.

11. Разработать концепцию контроля оборота природных ресурсов и сформировать открытую базу, обеспечивающую учёт движения природных ресурсов от добычи до реализации конечному пользователю.

12. Разработать технико-экономическое обоснование и дорожную карту внедрения современных технических средств контроля добычи ресурсов.

13. Провести анализ необходимости дополнительных инвестиций в целях усовершенствования системы финансирования контрольно-надзорной деятельности.

14. Разработать дополнительные меры по повышению ответственности руководителей регионов и органов власти за достижение показателей госпрограмм в части контрольно-надзорной деятельности в сфере добычи и использования природных ресурсов.

Обоснование оценки ущерба от незаконной добычи и использования некоторых природных ресурсов

1.1. Древесина

По данным отчёта Минприроды России «Доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2015 год»⁶³, объём древесины, заготовленной в результате незаконных рубок, выявленный в лесах, расположенных на землях лесного фонда, в 2015 году составил 1,2 млн куб. м, общее число нарушений лесного законодательства в 2015 году составило 48,7 тыс. случаев, сумма причинённого ущерба – 11 874 млн руб.

На сайте Счётной палаты Российской Федерации⁶⁴ 11 января 2017 года опубликована статья «СП недосчиталась лесников» («Известия»). В этой статье приводятся следующие исходные данные для экспертной оценки потерь:

- «На 1 января 2016 года ущерб от незаконных вырубок составил 11 874 млн рублей».
- «По данным «Гринпис», неучтённая заготовка древесины в России **составляет примерно 20 %** от общего объёма заготовленной древесины».
- «Достоверных данных по незаконным рубкам нет».

В августе 2016 года руководитель Федерального агентства лесного хозяйства Иван Валентик в интервью корреспонденту газеты «Коммерсантъ»⁶⁵ озвучил, что за 2015 год цифра по нелегальным рубкам колеблется в районе 1,2–1,3 млн кубометров.

Ранее, в 2015 году⁶⁶, руководитель Рослесхоза Иван Валентик, посещая Научный центр оперативного мониторинга Земли компании «Российские космические системы» заявлял, что экономический ущерб от незаконной вырубки лесов в России достигает 14 млрд рублей в год.

По данным Рослесхоза⁶⁷ «По итогам 2014 года выявлено 18,4 тыс. случаев незаконной рубки лесных насаждений общим объёмом 1 308,4 тыс. куб. м древесины. Причинённый ущерб оценивается в 10,8 млрд руб. Нарушители выявлены в более чем половине случаев (56 %) незаконных рубок».

В качестве осторожной оценки взят ущерб по незаконной рубке, равный умноженному на 10 от официально зафиксированного размера, т. е. в итоге это 13 млн куб. м и стоимостью **119 млрд рублей**. Эта оценка соответствует тому, что незаконно добыто **6,33 %** (что значительно меньше

⁶³ http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/28d/les_2015.docx.

⁶⁴ http://www.ach.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/29182.

⁶⁵ <http://www.kommersant.ru/doc/3058262>.

⁶⁶ <http://tass.ru/obschestvo/2009764>.

⁶⁷ <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/news/2397>.

оценок от Гринписа в 20 %) от официального объёма заготовки: заготовка древесины в 2015 году по данным Рослесхоза⁶⁸ – 205,21 млн куб. м.

1.2. Охотничьи ресурсы

Отметим, что в «Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года»⁶⁹ среди прочих отмечаются следующие основные проблемы: **«высокий уровень браконьерства и нелегального оборота редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов»** и **«недостаточная эффективность существующей системы охраны животного мира и среды его обитания»**.

Приведённая оценка ущерба в 36 млрд рублей дана на основании следующего. На сайте Минприроды России опубликован отчёт «Об осуществлении контрольно-надзорных функций в 2015 году»⁷⁰, в котором сообщается, что по экспертным оценкам ущерб от незаконной добычи охотничьих ресурсов превышает объём легальной добычи охотничьих ресурсов и составляет ежегодно около 18 млрд рублей. Например, ежегодный объём нелегальной добычи лося в 4 раза превышает годовой лимит добычи». В этом же отчёте говорится, что оценка объёма нелегальной добычи только лося равна 14 млрд рублей.

Справочно. Лимит добычи лося в 2014–2015 годах был равен 38 834 особей, официально добыто – 29 666 особей⁷¹. По Методике исчисления размера вреда, причинённого охотничьим ресурсам (Приказ Минприроды России от 08.12.2011 № 948) база расчёта ущерба по лосю – 40 тыс. руб.

Однако среди охотничьих ресурсов есть и другие, сравнимые с лосем по разрешённому объёму добычи и стоимости одной особи ресурсы, это, например, дикий северный олень с лимитом добычи 78 415 особей и базой для расчёта ущерба 15 тыс. руб., косули с лимитом в 55 654 особей и базой для ущерба 20 тыс. руб., благородный олень с лимитом 8988 и базой 35 тыс. руб., кабарга с лимитом 8823 и базой 15 тыс. руб., бурый медведь с лимитом 16 931 и базой 30 тыс. руб.

Если взять приведённый выше пример незаконной добычи дикого северного оленя, то масштабы браконьерства сравнимы с браконьерством лося. **«У нас официально квота 40 тысяч голов, но по факту выбивают 120 тысяч в год»⁷².**

Проведя подробный анализ имеющейся информации по другим видам охотничьих ресурсов, эксперты в качестве минимального объёма незакон-

⁶⁸ http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/28d/les_2015.docx.

⁶⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 № 212-р.

⁷⁰ <http://www.mnr.gov.ru/activities/detail.php?ID=143127>.

⁷¹ <http://www.ohotcontrol.ru/resource/limits/>.

⁷² <http://dnevnik.ykt.ru/%D0%9E%D1%85%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BA88/1054359>.

ной добычи считают величину, в два раза превышающую 18 млрд рублей, опубликованную на официальном ресурсе Минприроды России, то есть **36 млрд рублей**.

1.3. Водные биологические ресурсы

Приведённая оценка **в 20 млрд рублей** ежегодного ущерба от незаконной добычи водных биоресурсов (ВБР) дана президентом Всероссийской ассоциации рыбохозяйственных предприятий, предпринимателей и экспортёров Германом Зверевым со ссылкой на Союз рыбопромышленников Севера.

Данная оценка подтверждается, например, следующим сообщением «Российской газеты»⁷³ от 28.03.2013: «Назвать конкретную цифру сложно. Сегодня достоверными данными о масштабах браконьерства не располагают ни Росрыболовство, ни Пограничная служба ФСБ России. Информация о незаконном промысле ВБР на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России разрознена, что не позволяет подсчитать его истинные масштабы. Однако, согласно недавним расчётам Счётной палаты Российской Федерации, ежегодный объём неучтённого экспорта дальневосточных ВБР в стоимостном выражении составляет 15–30 миллиардов рублей».

1.4. Дикоросы

Необходимо отметить, что заготовка дикорастущих растений ведётся как гражданами для личного потребления, так гражданами и коммерческими структурами для промышленной (промысловой) переработки и дальнейшей реализации. Отмечаем, что законодательство допускает свободное пребывание граждан на землях лесного фонда и сбор для собственных нужд дикорастущих плодов, то есть использование лесных ресурсов для некоммерческих целей. Это право ни в коей мере не должно умаляться.

В настоящем докладе рассматривается только сбор дикоросов в промышленных объёмах для извлечения коммерческой прибыли.

Достоверных сведений об объёмах дикоросов, реализуемых на нелегальном рынке, нет, можно лишь предположить, что они превышают объёмы заготавливаемых и реализуемых дикоросов на легальном рынке⁷⁴.

В издании «Бизнес-журнал»⁷⁵ № 3 за 2016 год сообщается: «Рынок дикоросов преимущественно «чёрный», говорит Наталья Новицкая, совладелица компании «Русские грибы»: сборщики и их организаторы – бригадиры – работают за наличный расчёт. А рынок кедрового ореха притом ещё и весьма криминален: в Сибири за мешок шишек чужака могут и убить».

⁷³ <https://rg.ru/2013/03/28/reg-dfo/eksport.html>.

⁷⁴ <http://www.lesprominform.ru/jarchive/articles/itemshow/4412>.

⁷⁵ <http://cyberleninka.ru/article/n/strana-diko-rosiya>.

По данным «Союза переработчиков дикоросов» официальный оборот компаний, входящих в состав Союза, составляет порядка 100 млрд рублей. Теневой оборот «Союза переработчиков дикоросов» оценивается, как в 3 раза больший официального, и соответственно он составляет **300 млрд рублей.**

1.5. Песок и щебень (материалы строительные нерудные)

Приведённая оценка в 40 млрд рублей основывалась на следующих сообщениях в СМИ:

- Уфа (Башкортостан) 15 декабря 2015 года, издательство ufa.mk.ru: «Г-н Яхин заверил депутатов, что работает комиссия по поиску незаконной добычи песка. Особенно пристально нелегальные карьеры ищут в пойме рек Уфа и Белая. В этом году ведомство обнаружило 169 незаконных «раскопок» почти на 100 млн кубометров»⁷⁶. Если реализовать этот объём по цене 500 руб. за кубометр, то это уже 50 млрд руб.

- Самарская область, 22 марта 2016 года, губернский портал Самара. ru сообщает: «Ещё порядка 1 млрд рублей казна теряет на нелегальной добыче песка. Об этом сообщает пресс-служба облправительства»⁷⁷.

- Московская область, 22 июня 2016 года, канал 360tv.ru сообщает: «Ущерб бюджета Московской области от нелегальной добычи строительного песка, щебня и других нерудных материалов составляет около полу-миллиарда рублей в год»⁷⁸.

- Московская область, 10 марта 2016 года газета МВД РФ «Щит и Меч»⁷⁹ сообщает: «Министерство экологии и природопользования Московской области опубликовало статистические данные за 2015 год: за 12 месяцев в регионе прикрыта незаконная деятельность на 40 карьерах, ущерб от нелегальной добычи составил более 2,5 млрд рублей. Взыскано свыше 20 млн штрафов».

Учитывая, что региональная потребность в добыче строительного нерудного материала песка напрямую коррелирует с объёмами капитального и дорожного строительства в регионе, в качестве ориентира для экстраполяции приведённых выше оценок незаконной добычи песка по отдельным регионам использовались региональные данные ЕМИСС⁸⁰ за 2015 год по общему строительному объёму введённых зданий в регионах и данные за 2010 год ЕМИСС⁸¹ и портала открытых данных data.gov.ru⁸² по протяжённости отремонтированных дорог с твёрдым покрытием

⁷⁶ <http://ufa.mk.ru/articles/2015/12/15/tenevykh-delcov-raskapyvayushhikh-peschanye-karery-privlekt-k-sudu.html>.

⁷⁷ <http://samara.ru/read/91201>.

⁷⁸ <http://360tv.ru/news/minjekologii-podmoskovja-opublikovalo-chernyj-spisok-nedropolzovatelej-25230/>.

⁷⁹ <http://www.ormvd.ru/pubs/100/the-depths-of-sinking-in-the-sand>.

⁸⁰ <https://www.fedstat.ru/indicator/40561>.

⁸¹ <https://www.fedstat.ru/indicator/40535>.

⁸² <http://data.gov.ru/opendata/7708234640-fourzeroafiveathreeafive>.

(более свежие данные в региональном разрезе, характеризующие уровень активности по строительству, ремонту и реконструкции дорог, в открытых официальных источниках отсутствуют).

Так, общий строительный объём введённых зданий в 2015 году по Российской Федерации составил 623 млн куб. м, по Московской области – 62 млн куб. м (10 % от общероссийского), по Башкортостану – 17,2 млн куб. м (2,8 % от общероссийского), по Самарской области – 12 млн куб. м (2 % от общероссийского).

Отремонтировано дорог с твёрдым покрытием в 2010 году в целом по России – 22 тыс. км, по Московской области – 1,12 тыс. км (5 %), по Башкортостану – 98 км (0,44 % от общероссийского), по Самарской области – 313 км (1,4 % от общероссийского).

На основе этой информации, проецируя имеющиеся оценки незаконной добычи пропорционально уровню активности капитального и дорожного строительства в 2,5 млрд рублей в Московской области и 1 млрд рублей в Самарской области на Российскую Федерацию, в целом была получена оценка в **40 млрд рублей**.

1.6. Нефть

Приведённая оценка в 140 млрд рублей основывается на данных СМИ⁸³, по которым от выявленных криминальных врезок и посягательств на магистральные нефтепроводы ежегодно теряется суммарно до 140 млрд рублей.

1.7. Уголь

В сообщении электронного журнала «Уголь Кузбасса» от 2011 года есть следующая оценка стоимости нелегально добытого угля на Кузбассе: «Высказываются мнения, что нелегальный угольный бизнес по доходности сопоставим с торговлей наркотиками. По официальным данным и с учётом поправки на латентную преступность, ежегодно из Кузбасса через оффшорные зоны и аффилированных лиц выводится более трёх миллиардов рублей, полученных в ходе несанкционированной добычи и сбыта угля».

О том, что какие на Кузбассе⁸⁴ с тех пор приняты меры по борьбе с хищениями сообщается в интервью с начальником ГУ МВД России по Кемеровской области от 26 ноября 2016 года⁸⁵. Он не опровергает оценок ущерба в миллиарды рублей, которые регион нёс в прошлом. Однако новых оценок тоже не приводит. В интервью сообщается: «В этом году сотрудники органов внутренних дел Кемеровской области пресекли более 20 фак-

⁸³ <http://www.transport-nefti.com/blog/3245/>,
<http://www.energyland.info/analytic-show-99009>.

⁸⁴ <http://2014.uk42.ru/index.php?id=790>.

⁸⁵ <http://www.ormvd.ru/pubs/100/on-the-protection-of-the-black-gold/>.

тов незаконной добычи угля. В отношении организаторов следственными органами были возбуждены 6 уголовных дел: пять – по признакам преступления, предусмотренного ст. 158 УК РФ «Кража», и одно – по факту незаконного предпринимательства». В качестве одной из сложностей борьбы с преступлениями начальник ГУ МВД России по Кемеровской области приводит следующую: «до сих пор отсутствуют законодательно установленные методики исчисления ущерба как при хищении угля, так и при осуществлении незаконной предпринимательской деятельности».

По сообщению от 9 декабря 2015 года «Росбалта»⁸⁶, в Ростовской области выявлены факты незаконной добычи более 990 тыс. тонн каменного угля на сумму свыше 960 млн рублей, сообщили в МВД России.

По данным ведомства, подозреваемым стал руководитель одного из крупных угледобывающих предприятий Ростовской области, который с февраля 2014 по сентябрь 2015 года организовал добычу полезных ископаемых без разрешительной документации. В результате было незаконно добыто и продано свыше 990 тысяч тонн угля на сумму более 960 млн рублей.

По сообщениям от 2015 года⁸⁷, сумма ущерба государству от деятельности фирмы по добыче угля в Забайкалье составила 6,5 млрд рублей. «Выявлены факты незаконной добычи угля в ходе незаконной разработки бурого угля на территории Татауровского месторождения. В противоправной деятельности подозреваются руководители ООО «Читауголь», которые с 2002 года организовали добычу полезных ископаемых за пределами лицензионного участка», – сообщила журналистам представитель МВД Елена Алексеева.

При этом централизованной оценки объёмов ущерба от незаконной добычи угля в масштабах России никогда и никем не проводилось.

С учётом приведённых выше фактов дана осторожная оценка ущерба в 3 млрд рублей в год.

1.8. Золото

Оценка основана на сообщении от 28 марта 2016 года пресс-службы Минприроды России на официальном сайте министерства: «В настоящее время в законодательстве отсутствуют правовые нормы об особенностях добычи золота индивидуальными предпринимателями, фактически такая добыча запрещена. Тем не менее, по оценкам экспертов, незаконная добыча золота составляет **ежегодно более 10 тонн металла**, формируя криминогенную остановку в регионе»⁸⁸.

Стоимость 10 тонн золота оценивается в письме Минфина России от 30.12.2016 № 01-02-03/22-79901 в **26,9 млрд рублей**.

⁸⁶ <http://www.rosbalt.ru/russia/2015/12/09/1469659.html>.

⁸⁷ https://www.1tv.ru/news/2015-03-10/20931-v_zabaykalie_vyavili_fakty_nezakonnoy_dobychi_uglya_na_milliardy_rublej.

⁸⁸ <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=143227>.

1.9. Янтарь

24 октября 2016 года на сайте Минприроды России⁸⁹ опубликовано сообщение, в котором глава Минприроды России Сергей Донской сообщил, что в ходе рейдовых мероприятий органы внутренних дел ежегодно привлекают к административной ответственности более тысячи физических лиц, изымают технические средства добычи янтаря. Объёмы незаконной добычи янтаря достигают 70 и более тонн в год. Стоимость конфискованного за последние три года янтаря оценивается в 3,8 млрд руб.

По информации МВД России, детализируется стоимость конфискованного янтаря в 3,8 млрд руб. В среднем 1493 человека, ведущих незаконную добычу янтаря, ежегодно привлекаются к административной ответственности. Стоимость конфискованного в 2014–2016 годах янтаря оценивается в 3800 млн руб., что соответствует 1 289 млн руб. в год, при средней добыче на 1 человека в год 10,5 кг янтаря стоимостью около 875 тыс. руб.

Из этого следует, что конфискованный янтарь оценивается за 1 кг как: 875 тыс. руб./10,5 кг = 83,34 тыс. рублей за 1 кг.

Эта оценка цены за 1 кг подтверждается и информацией о том, что в октябре 2015 года Калининградский янтарный комбинат (КЯК), единственное в мире предприятие по промышленной добыче янтаря, установил новые отпускные цены на сырьё⁹⁰. Стоимость сырца размером больше 32 миллиметров выросла в 6,3 раза, почти до 120 тысяч рублей за килограмм. Почти в пять раз, до 54,4 тысячи рублей, подорожал килограмм янтаря популярной фракции плюс 23. В три с половиной раза, до 23,3 тысячи рублей, – сырец фракции плюс 16.

Таким образом оценка стоимости незаконной добычи янтаря следующая: 70 тонн * 83,34 тыс. рублей за кг = **5,8 млрд рублей.**

1.10. Нефрит

В справке, подписанной заместителем руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования В. В. Смолиным, сообщается следующее.

Управлением Росприроднадзора по Республике Бурятия из органов МВД по подведомственности поступило на рассмотрение в 2015 году – 60 административных дел, в 2016 году – 30 административных дел в отношении физических лиц. Суммарный объём самовольно (незаконно) добытого нефрита – 11,1 тонны.

В связи с отсутствием документов, удостоверяющих законность добычи и приобретения нефрита, трём организациям были направлены отказы в выдаче заключений (разрешительных документов). Суммарный объём по этим трём организациям равен 420 тонн.

⁸⁹ http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=163609&sphrase_id=2247338.

⁹⁰ <https://rg.ru/2016/05/12/reg-szfo/na-kaliningradskom-iantarnom-rynke-nachalis-sokrashcheniia.html>.

Согласно поступившему в Росприроднадзор из ФТС России обращению по факту незаконного экспорта минерального сырья с таможенной территории Евразийского экономического союза, выявлены факты вывоза нефрита-сырца с территории Республики Казахстан, добытого на территории Российской Федерации, суммарным объёмом 3731,7 тонны.

В итоге за два года незаконную добычу можно оценить как $11+420+3732=4163$ тонны, или 2080 тонн в год в среднем.

Цена нефрита колеблется в зависимости от его качества и сорта. Оценки цены – от 500 до 10000⁹¹ долл. за кг. Для оценки была взята величина 1000 долл. по курсу 60 руб. за доллар.

Итого 2080 тонн * 60 тыс. руб. за кг = **124,8 млрд руб.**

1.11. Мамонтовая кость

Проблема неопределённости правового статуса мамонтовой кости и вытекающие из неё проблемы контроля законности её добычи и экспорта неоднократно⁹², поднималась руководством Республики Саха (Якутия).

Рынок добычи мамонтовой кости до сих пор не отрегулирован. Не определено, к чему относить бивни: к части недр или к полезным ископаемым. Десять лет назад в Якутии был принят региональный закон о регулировании пользования и распоряжения остатками мамонтовой фауны, но его опротестовала прокуратура⁹³.

В Минприроды Якутии отмечают отсутствие чёткой нормативной базы по сбору, реализации, вывозу палеонтологических остатков мамонтовой фауны. Бивни мамонта в соответствии с Общероссийским классификатором полезных ископаемых и подземных вод ОК 032-2002 входят в группировку «коллекционные палеонтологические материалы»⁹⁴. Сбор палеонтологических коллекционных материалов в соответствии НК РФ не облагается налогом на добычу полезных ископаемых. Вопросы вывоза за рубеж мамонтовой кости регулируются не Министерством природы Российской Федерации и не Росприроднадзором, а Министерством культуры Российской Федерации, которое не имеет соответствующих возможностей по проверке законности добытой мамонтовой кости.

Так, самая громкая история с продажей бивней произошла в 2010 году, когда два россиянина наладили вывоз бивней из страны. Они скупали товар у чёрных копателей. А для оформления разрешений на вывоз бивней в управлении Росохранкультуры использовали недействительные и подложные документы. В течение нескольких лет криминальный дуэт вывез из России более 100 тонн бивней, рыночная цена которого составляет

⁹¹ <http://www.infpol.ru/news/society/57264-nekotorye-podnimayut-na-nefrite-za-sezon-po-neskolko-millionov-dollarov/>.

⁹² <https://rg.ru/2012/12/07/reg-dfo/dobycha.html>;
<https://regnum.ru/news/polit/1916284.html>.

⁹³ <http://izvestia.ru/news/650224>.

⁹⁴ <http://izvestia.ru/news/650224>.

до 1 тыс. долларов за 1 кг. За тонну они получали в среднем по 500 тыс. долларов⁹⁵.

17 апреля 2015 года информационное агентство REGNUM⁹⁶ сообщило, что по информации ykt.ru, из Якутии ежегодно вывозится порядка 60 тонн мамонтовых бивней общей стоимостью **в 1,5 млрд рублей**, в основном контрабандным путём. По словам руководителя отдела по изучению мамонтовой фауны Академии наук Республики Саха (Якутия) Альберта Протопопова, большая часть вывозимого сырья не декларируется, поэтому оценить реальные объёмы трудно.

Ссылка на первоисточник – статья «Около 60 тонн мамонтовых бивней ежегодно вывозится из Якутии» на портале ykt.ru⁹⁷.

Необходимо отметить, что кроме прямого финансового ущерба, при поиске костей и бивней мамонта используются тепловые и водные пушки. Это приводит к разрушению не только берегов реки, но и вечной мерзлоты, что негативно сказывается на всей арктической территории⁹⁸.

⁹⁵ <http://izvestia.ru/news/650224>.

⁹⁶ <https://regnum.ru/news/polit/1916284.html>.

⁹⁷ <http://news.ykt.ru/article/22630>.

⁹⁸ <http://izvestia.ru/news/674890>.

**1.2. Рекомендации Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности и земельным
отношениям по итогам заседания «круглого стола» на тему
«Правовое обеспечение борьбы с незаконной добычей
полезных ископаемых»
Москва, 23 мая 2017 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, представителей научно-исследовательских учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение проблем совершенствования действующего законодательства и мер, необходимых к принятию для борьбы с незаконной добычей и использованием полезных ископаемых, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Минерально-сырьевая база Российской Федерации является основой экономики России, её рациональное использование способно на ближайшие десятилетия обеспечить развитие других видов производства и непромышленной сферы. В недрах России сосредоточены более 25 % мировых запасов природного газа, 34 % алмазов, 14 % запасов никеля, 18 % калийных солей, 19 % угля.

На территории страны обнаружены залежи практически всех известных полезных ископаемых. Соответственно, Россия занимает лидирующие позиции и в сфере добычи основных видов полезных ископаемых, являясь крупнейшим производителем и экспортёром продукции минерально-сырьевого комплекса.

Между тем, существует ряд негативных факторов, сдерживающих эффективное функционирование минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации: это ухудшение качества и усложнение минерально-сырьевой базы, сложная внешне- и внутриэкономическая обстановка: замедление экономического роста, неблагоприятная конъюнктура на рынках сырья, режим санкций. Самовольное пользование участками недр и самовольная добыча полезных ископаемых, несомненно, является одним из таких факторов.

Согласно статье 11 Закона Российской Федерации «О недрах» предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Таким образом, действующее законодательство в области недропользования однозначно предписывает, что пользование недрами, в том числе добыча общераспространённых полезных ископаемых, в частности, песчано-гравийных смесей, гранита, песчаника и прочего камня для памятников и строительства, осуществляется только при наличии у хозяй-

ствующего субъекта соответствующей лицензии, полученной в установленном порядке.

Любое иное пользование участками недр влечёт административную и уголовную ответственность.

Так, частью 1 статьи 7.3 КоАП РФ установлена административная ответственность за пользование недрами без соответствующей лицензии.

Совершение указанного правонарушения влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от трёх тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей.

Также предусмотрена уголовная ответственность по статье 158 (за тайное хищение полезных ископаемых, являющихся государственной собственностью) и статье 171 УК РФ (за осуществление предпринимательской деятельности по добыче полезных ископаемых без лицензии, связанной с извлечением дохода).

Максимальное наказание, предусмотренное статьёй 158 УК РФ, – лишение свободы на срок до десяти лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода, осуждённого за период до пяти лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового. Статьёй 171 УК РФ также предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до шести месяцев либо без такового.

Между тем, ситуация с самовольным использованием участками недр пока не меняется.

Ежегодно на территории Российской Федерации выявляются сотни различных нарушений законодательства о недрах.

Основными нарушениями со стороны недропользователей являются: пользование недрами без лицензии; невыполнение условий лицензионных соглашений по срокам добычи, разработки технической документации; по установлению уровня добычи полезных ископаемых; несоблюдение порядка водопользования и землепользования; нарушение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов; нарушение законодательства об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха; несвоевременное представление статистической отчётности и др.

Например, на территории Республики Татарстан в порядке надзора в области недропользования в рамках своих полномочий Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан за 2016–2017 годы выявлено 364 нарушения требований законодательства в области недропользования. Наложены штрафные санкции на общую сумму более 27 млн руб. Размер вреда, причинённого недрам в результате незаконной добычи общераспространённых полезных ископаемых, составил более

500 млн рублей. За нарушение лицензионных условий приостановлено действие 32 лицензий на пользования недрами.

С начала 2015 года на территории Московской области пресечена незаконная деятельность по добыче общераспространённых полезных ископаемых на более чем 40 объектах (в 2014 году – 39 объектов). Привлечено к административной ответственности юридических, должностных и физических лиц на сумму более 20 млн руб. (в 2014 году – 14 млн руб.). Произведены расчёты экономического ущерба, причинённого в результате незаконной деятельности, более 2,5 млрд руб. (в 2014 году – свыше 3 млрд руб.), изъято свыше 70 единиц спецтехники (в 2014 году – около 120). К наиболее ярким примерам можно отнести незаконную добычу песка в д. Алексеевское Солнечногорского района (ООО «Апрель-Инвест»), пос. Рыбхоз Ногинского района (ОАО «Бисеровский рыбокомбинат»), в Шаховском районе (ЗАО «Русса»).

Перечисленные нарушения наносят огромный ущерб регионам. В результате незаконных действий юридических лиц бюджеты разных уровней недополучают в полном объёме доходы, наносится ущерб государству в части неуплаты налогов на добычу полезных ископаемых и остаётся невзысканной упущенная выгода от использования общераспространённых полезных ископаемых. Увеличиваются площади незаконных выработок, рекультивация которых впоследствии ложится на расходы государства.

Кроме того, страдают добросовестные недропользователи, которые испытывают сильное конкурентное давление на рынке со стороны нелегальных добытчиков: незаконно добытые песок и гравий стоят на рынке намного дешевле сырья, добытого легально.

В апреле 2017 года Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был представлен доклад «Природные ресурсы: эффективность и контроль», подготовленный по инициативе председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н. П. Николаева (далее – Доклад).

Доклад, подготовленный с привлечением экспертов и аналитиков, содержит сведения об основных направлениях теневого природопользования, в нём проанализирована организация учёта природно-ресурсной базы, планирование и использование контрольно-надзорной деятельности в целях пресечения нелегальной добычи природных ресурсов, обеспечение компенсации нанесённого вреда природе и неотвратимость адекватного наказания для нарушителей, в том числе и в области недропользования.

Так, по экспертной оценке, представленной в Докладе, ежегодная нелегальная добыча составляет: угля – 3 млрд руб., золота – 10 тонн или 26,9 млрд руб., янтаря – от 70 тонн и более или от 5,8 млрд руб., нефрита – 2080 тонн или 125 млрд руб., песка, гравия – на сумму 40 млрд руб.

Специалисты отмечают, что применять санкции за незаконную добычу полезных ископаемых весьма сложно. По мнению экспертов, взимание

штрафов – малоэффективная мера, размеры взыскания несопоставимы с доходностью от самовольной добычи полезных ископаемых. Решением проблемы может стать изъятие техники прямо на месте преступления. Сейчас в силу части четвёртой статьи 3.7 КоАП РФ с 2013 года не подлежат конфискации орудия и предметы совершения правонарушения, если они не принадлежат на праве собственности лицам, которые совершили правонарушения. Исключением при этом являются лишь дела о таможенном законодательстве. В итоге, такие лица задерживаются, а орудия и предметы совершения правонарушения возвращаются без дальнейших материальных последствий для их реальных владельцев.

Эффективным решением данной проблемы стало бы законодательное закрепление именно в статье 3.7 КоАП РФ новой части, которая бы прямо указала, что конфискация судов, спецтехники, автомобилей, бензопил, буров и других предметов совершения правонарушения, даже если они не принадлежат на праве собственности лицам, которые совершили правонарушения, является обязательным, в том числе по тем составам, касающимся нелегальной добычи общераспространённых полезных ископаемых.

То же самое можно говорить об уголовной ответственности. Согласно пункту «г» части 1 статьи 104.1 УК РФ, конфискация имущества возможна, если принудительное безвозмездное изъятие осуществляется в отношении лица, которому принадлежат те орудия и оборудование, которым он совершал уголовные деяния, что на практике также не работает.

Конфискация у нарушителей тяжёлой техники и оборудования позволит не только уменьшить масштаб незаконного оборота полезных ископаемых, но и пополнить бюджет за счёт реализации конфискованного имущества. К примеру, по имеющимся данным, только на территории Амурской области в нелегальной добыче драгметаллов задействовано около 150 единиц землеройной спецтехники общей стоимостью порядка 550 миллионов рублей.

Кроме того, статьёй 4.5 КоАП РФ установлено, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения. Административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ в большей части фиксируются сотрудниками полиции и направляются в органы, уполномоченные рассматривать дела, что предопределяет большие временные затраты. Помимо этого, при рассмотрении материалов часто возникает необходимость получения дополнительной информации для полного и всестороннего рассмотрения дела, надлежащего уведомления лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения.

Недостаточно довольствоваться результатами проведённых проверок, выявленными нарушениями, суммой наложенных штрафов. Требуется комплексный подход к пресечению фактов незаконной добычи полезных ископаемых. Решение проблемы незаконного недропользования

невозможно без эффективного взаимодействия региональных органов власти и правоохранительных органов с органами местного самоуправления, средствами массовой информации, общественностью.

Проанализировав возможные направления совершенствования действующего законодательства и меры, необходимые для борьбы с незаконной добычей и использованием полезных ископаемых, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

1. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1.1. Считать проекты федеральных законов, направленные на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, её рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:

№ 1145320-6 «О внесении изменений в статью 7.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении ответственности за самовольную добычу нефрита и сбыт незаконно добытого нефрита);

№ 1186913-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части установления уголовной ответственности за самовольную добычу драгоценных металлов, природных драгоценных камней, жемчуга, полудрагоценных камней или янтаря).

2. Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:

2.1. Рассмотреть вопрос о возможности увеличения срока привлечения к административной ответственности по ст. 7.3 КоАП РФ и установления срока привлечения к административной ответственности не с момента совершения административного нарушения, а с момента обнаружения такого нарушения.

2.2. Рассмотреть вопрос о целесообразности внесения в статью 3.7 КоАП РФ новой части, которая бы прямо указала, что конфискация судов, спецтехники, автомобилей, бензопил, буров и других предметов совершения правонарушения, даже если они не принадлежат на праве собственности лицам, которые совершили правонарушения, является обязательным, в том числе по тем составам, касающимся нелегальной добычи общераспространённых полезных ископаемых.

2.3. Рассмотреть возможность внесения в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на повышение роли общественного контроля в выявлении и противодействии правонарушениям в области использования и охраны недр, предусмотрев наделение общественных инспекторов соответствующими полномочиями.

2.4. Внести изменения в законодательство Российской Федерации о недрах (Закон Российской Федерации «О недрах», Положение о порядке лицензирования пользования недрами) в целях повышения ответственности недропользователей за исполнение условий лицензий.

2.5. Сформировать перечень предложений по совершенствованию положений Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части:

- точной квалификации преступлений и правонарушений в области использования и охраны недр;
- способов доказывания и фиксации фактов нарушений;
- профилактики преступлений коррупционной направленности в области использования и охраны недр;
- соответствия мер ответственности размеру нанесённого ущерба.

3. Правительству Российской Федерации:

3.1. Ускорить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, направленных на:

- установление возможности предоставления права пользования участком недр единственному участнику аукциона, а также запрета на участие в торгах связанных между собой лиц, входящих в одну группу лиц по одному или нескольким признакам, установленным антимонопольным законодательством;
- установление порядка актуализации лицензий на пользование недрами, определения содержания лицензии на пользование недрами, а также её существенных условий;
- отнесение к компетенции Правительства Российской Федерации принятия решения о предоставлении права пользования недрами в целях геологического изучения участков недр, расположенных во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации;
- обеспечение недропользователем безопасности всех буровых скважин, расположенных на лицензионном участке;
- закрепление порядка предоставления права пользования недрами для создания и эксплуатации полигонов отработки технологий рентабельной добычи углеводородного сырья, отнесённого к баженовским, абалакским, хадумским, доманиковым продуктивным отложениям;
- закрепление порядка организации учёта прогнозных ресурсов полезных ископаемых;
- установление возможности осуществления пилотного проекта по добыче россыпного золота индивидуальными предпринимателями на территории Магаданской области;
- применение повышающих коэффициентов к расходам на геологическое изучение недр при исчислении налога на прибыль организаций;

- установление конкретных оснований для отказа в переходе права пользования участками недр, а также определение особенности перехода права пользования участками недр федерального значения;
- закрепление полномочий по предоставлению права пользования участками недр, содержащих общераспространённые полезные ископаемые, при пользовании которых необходимо использование земельных участков из состава земель обороны и безопасности;
- установление договорных форм недропользования;
- установление возможности проведения аукционов на право пользования участками недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации среди лиц, имеющих право быть пользователями на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации;
- установление запрета восстановления лицензии на пользование недрами, по которой право пользования недрами в установленном порядке прекращено;
- закрепление основания предоставления участков недр в пользование в целях строительства и эксплуатации подземных сооружений федерального значения;
- упрощение порядка предоставления права пользования недрами для добычи подземных вод для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности, либо объектов сельскохозяйственного назначения, объём добычи которых составляет не более 100 кубических метров в сутки;
- создание реестра недобросовестных участников аукционов на право пользования участками недр;
- совершенствование правового механизма предоставления земельных участков, необходимых для проведения работ, связанных с использованием недрами.

3.2. Обеспечить открытый доступ к государственным реестрам природных ресурсов, за исключением информации ограниченного доступа, составляющей государственную, коммерческую или служебную тайны, персональные данные. Обеспечить качественные средства поиска и навигации на этих информационных ресурсах.

3.3. Разработать предложения по привлечению внебюджетных механизмов поддержки работы открытых информационных систем.

3.4. Внести изменения в госпрограммы и ФЦП, направленные на введение дополнительных целевых показателей и установление объективных значений уже имеющихся показателей по контрольным мероприятиям в части охраны и использования природных ресурсов.

3.5. Разработать дополнительные меры по повышению ответственности руководителей субъектов Российской Федерации и органов государственной власти федерального и регионального уровня за достижение показателей госпрограмм в части контрольно-надзорной деятельности,

направленной на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, её рационального использования и охраны недр.

3.6. Разработать технико-экономическое обоснование и «дорожную карту» внедрения современных технических средств контроля в сфере добычи полезных ископаемых (например, усилить мониторинг за проводимыми на территории регионов горными работами в режиме фиксации средствами космического мониторинга по образцу мониторинга пожаров и лесных разработок).

3.7. Рассмотреть целесообразность создания в субъектах Российской Федерации межведомственных групп по организации проверок в оперативном режиме в случае выявления незаконной добычи или поступления сигналов об этом. В состав должны войти органы исполнительной власти регионов, Федерального агентства лесного хозяйства, прокуратуры, Росприроднадзора, Ростехнадзора, ОБЭП МВД, Роснедр и Роспотребнадзора.

3.8. Разработать предложения по дальнейшему развитию механизмов возмещения ущерба в сфере природопользования.

3.9. Провести анализ направлений совершенствования системы финансирования контрольно-надзорной деятельности.

ГЛАВА 2. НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ

Материалы расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Недропользование» Москва, 26 января 2017 года

Николай Петрович НИКОЛАЕВ,
*председатель Комитета Государственной Думы по природным
ресурсам, собственности и земельным отношениям*

Вступительное слово

Наша страна располагает одной из крупнейших в мире минерально-сырьевой базой и уверенно занимает ведущие позиции по ряду важных направлений в энергетическом и горнопромышленном секторах мировой экономики. В недрах России сосредоточены огромные богатства, которые составляют четверть мировых запасов природного газа, десятую часть запасов нефти, треть запасов алмазов, пятую часть запасов угля и калийных солей.

Если говорить о добыче, то по некоторым полезным ископаемым Россия является мировым лидером, по добыче нефти и газа мы занимаем второе место, а по добыче угля – шестое.

При этом отрасль является основным источником формирования доходной части федерального бюджета, и сегодня необходимо законодательно способствовать её развитию. Последние изменения в законодательстве позволили решить множество отраслевых проблем, но вместе с тем, мы видим, что в рамках правоприменительной практики ряд вопросов сохраняет высокую степень актуальности.

В настоящее время геологическая отрасль сталкивается с рядом объективных проблем, для поиска решения которых на площадке Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям депутаты ведут открытый диалог с ведущими специалистами отрасли, представителями исполнительной власти и профессиональных сообществ. Мы убеждены, что только посредством открытого обсуждения мы сможем найти взвешенные и правильные решения поставленных задач, что позволит обеспечить стабильность формирования доходной части федерального бюджета, а также придать импульс в развитии смежных отраслей экономики.



Евгений Аркадьевич КИСЕЛЕВ,
*заместитель министра природных ресурсов
и экологии Российской Федерации – руководитель
Федерального агентства по недропользованию*

Геологические аспекты стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации



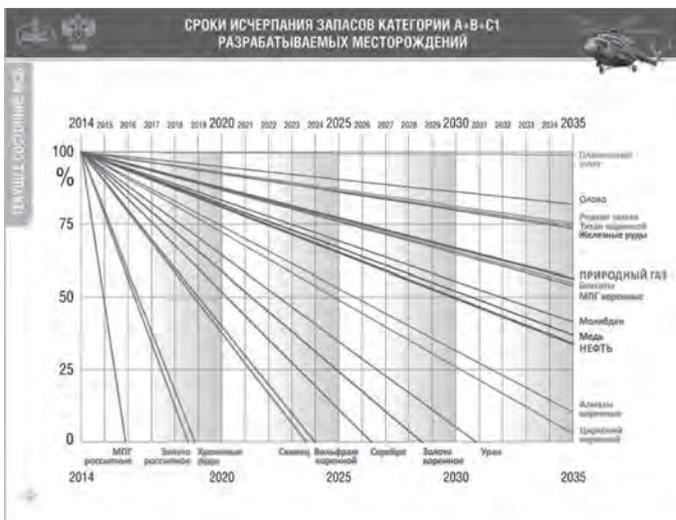
По большинству позиций полезных ископаемых Российская Федерация располагает очень хорошими запасами.

В то же время доля использования большинства из этих видов полезных ископаемых чрезвычайно низка. Государственным балансом учитывается 256 видов полезных ископаемых, из них в значительной мере происходит движение запасов в части и воспроизводства, и потребления исключительно по пяти десяткам полезных ископаемых.

В рамках подготовки Стратегии мы провели оценку минерально-сырьевой базы в части обеспеченности промышленности текущими запасами. На этом графике показана обеспеченность применительно к разрабатываемым месторождениям.

Как вы видите, по большинству видов полезных ископаемых их обеспеченность превышает или равна среднемировой. Такими видами полезных ископаемых является олово, плавиковый шпат, природный газ, молибден, нефть, уголь.





И в то же время есть критические виды полезных ископаемых – это, например, россышные металлы платиновой группы, россышное золото, урановые руды, свинец и ряд иных позиций, которые в ближайшей перспективе могут быть исчерпаны. На примере свинца мы видим разрабатываемые месторождения, дальше идут месторождения, подготавливаемые к освоению, разведываемые и находящиеся в нераспределённом фонде недр.

Применительно к Стратегии для того, чтобы учитывать возможные тренды, мы учитываем тенденции отклонения для сроков полного погашения запасов с учётом норм воспроизводства минерально-сырьевой базы или норм добычи полезных ископаемых, которые намереваемся заложить в сценарный прогноз.

И если, скажем (помните, наверное, когда мы разрабатывали долгосрочную программу развития минерально-сырьевой базы 2005 года), мы прогнозировали к 2008 году полное исчерпание россышных месторождений. Россышные месторождения на сегодняшний день не исчерпались, но существует определённый лаг пяти-, шестилетний, на котором есть риски исчерпания таких запасов. При этом основная добыча сместилась в область рудных месторождений.

Для того чтобы оценить риски и возможный сценарий развития, мы поместили сведения об имеющихся запасах и темпах потребления в эти координаты. Они на самом деле сейчас достаточно распространены и в той или иной мере стратегии развития минерально-сырьевых баз ведущих западных стран, Китая, стран БРИКС – основываются на этих картинках. Они учитывают дефицитность полезного ископаемого, наличие предпосылок для воспроизводства минерально-сырьевой базы и текущий спрос экспортный, внутренний.



И особой зоной риска являются области, которые показаны на следующих графиках (в выделенных углах).

Это те виды полезных ископаемых, на которых мы должны сосредоточить основное внимание и недропользователей, и Федерального агентства по недропользованию.

При обсуждении текущих проблем необходимо обратить внимание также на динамику финансирования геологоразведочных работ.



Как вы видите, в основном в последние годы есть тенденция к снижению объёмов финансирования федеральных работ. В то же время до-



статочны устойчивая тенденция по нарастанию объёма финансирования геологоразведочных работ (ГРП) на углеводородное сырьё существует, и стабилизирована ситуация по финансированию геологоразведочных работ на твёрдые полезные ископаемые.

Почему я об этом говорю и мы это ещё дополнительно обсудим. Дело в том, что доля финансирования Российской Федерации в мировых ГРП на сегодняшний день составляет 5 %.

Нам удалось за последние четыре года поднять её с 3 до 5 % за счёт ряда мероприятий. Но всё равно обращаю внимание, что сухопутная площадь Российской Федерации составляет 11,5 % мировой суши, соответственно, мы полагаем справедливым, чтобы доля мировых ГРП составляла аналогично 11 %. И к этому мы должны стремиться и закладывать в стратегию.

Достаточно симптоматичным выглядит этот график, это приросты запасов золота. За последние годы, вы видите, что, за исключением отдельных флуктуаций, прирост запасов по золоту постоянно наращивается.

И хотел бы обратить внимание на правую диаграмму. Это месторождения, которые относятся к классу крупных и гигантов по мировой классификации, которые были открыты за последние 12 лет. Если проанализировать в целом мировую статистику, то надо иметь в виду, что 3–5 % мировых ГРП мы открываем, 10 % месторождений мирового класса, причём эти месторождения находятся в секторе «бест метала», он более интересен для инвестиций компаниям.

Дополнительно мы проанализировали данные работ, выполненных за последние 10 лет.

Здесь показаны результаты с 2005 по 2011 год. Всего на 477 объектов было потрачено 27,7 млрд рублей. В результате из них 67 объектов пошли



в лицензирование и, соответственно, привели за собой инвестиции на геологоразведочные работы в объёме 20 млрд рублей, на разработку месторождений – 129 млрд рублей и прогнозируется по техническим проектам разработки – 108 млрд рублей. Необходимо иметь в виду, что оставшаяся часть объектов тоже может быть вовлечена в производство, но это определяется спросом компании.

Цифры планируемых доходов бюджета показаны на жёлтых графиках. То есть вложение средств на геологоразведочные работы за счёт средств федерального бюджета подстёгивает частные инвестиции, и соотношение их примерно такое же, как и по оценкам западных специалистов. Например, в Канаде считают, что 1 доллар, вложенный в геологоразведочные работы, даёт 10 долларов в разведку месторождений. Соответственно, доллар, вложенный в разведку, даёт 10 долларов инвестиций в горную промышленность. То есть выстраивается такая «пищевая» цепочка. Но необходимым элементом такой цепочки является вложение средств федерального бюджета.

Ясно, что мы должны обеспечить геологоразведочными работами устойчивое и сбалансированное развитие промышленности в Российской Федерации. Понятно, что мы должны решать попутно социальные задачи, потому что с геологами обычно приходят добычники, с добычниками приходят города, промышленность, идёт развитие страны. Понятно, что необходимо развивать новые технологии и методы прогнозирования месторождений, новые технологии и методы поисков, разведки месторождений, новые технологии добычи полезных ископаемых, необходимо уделять внимание технологическому переделу, вовлечению в разработку месторождений, которые находятся в стадии заморозки и не востребованы до сих пор рынком. Необходимо вводить в эксплуатацию современ-

ные методы обработки, в том числе техногенных месторождений, которых в Российской Федерации накоплено более 55 млрд тонн. Они лежат не востребованы, хотя некоторая часть из этих техногенных образований могла бы использоваться в целях строительства, в том числе дорожного, что отчасти предусмотрено Законом «О недрах».

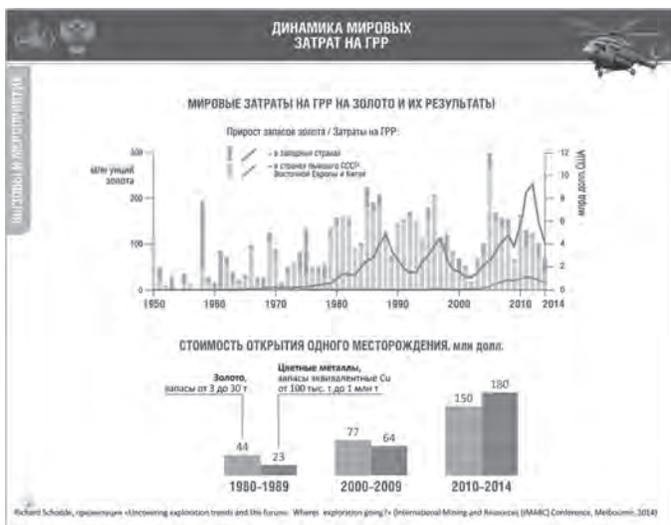
Есть и попутно решаемые задачи, где необходимы дополнительные условия. Это повышение уровня современной геологической изученности, которая определяет, в том числе, инвестиционную привлекательность, расширение научных компетенций, увеличение инновационной составляющей НИОКР, которая находится на сегодняшний день в Российской Федерации, я бы сказал, не в стагнационном режиме, а даже в упадке. И совершенно необходимо развивать составляющую НИОКР и особенно её инновационную часть.

Технические и технологические аспекты перевооружения предприятий также чрезвычайно важны, но они решаются самостоятельным способом – горнодобывающими компаниями. А в части бюджета мы стимулируем такое развитие, в том числе условием проведения конкурсов, закладывая в них те или иные требования к предоставляемой продукции по уровню качества и точности измерений и работ.

И, безусловно, чрезвычайно важным является кадровое обеспечение отрасли. Это являлось предметом рассмотрения на съезде геологов, нашло отражение в резолютивной части съезда. И мы надеемся, что совместными усилиями Минобрнауки России, Минприроды России эти вопросы будут решаться.

И дополнительно я бы хотел перейти к основным нашим проблемам, которые не являются сугубо российскими. Они являются трендовыми для всей мировой экономики, для мировой геологии и мирового горного дела. Прежде всего, это исчерпание запасов высокорентабельных месторождений и нефти, и газа, и твёрдых полезных ископаемых, ухудшение качества руд и месторождений, неконкурентоспособность имеющихся ресурсов отдельных видов минерального сырья.

На второй позиции – дефицит запасов некоторых стратегических видов полезных ископаемых. Вы знаете, что у нас Российская Федерация плохо обеспечена запасами марганца, хрома, титана, урана. Несмотря на то, что по ряду из этих названных полезных ископаемых мы обладаем грандиозными запасами, но, к сожалению, марганец не оксидный, а карбонатный, соответственно, издержки на передел значительно выше. И размещение этих месторождений не способствует освоению таких месторождений. То же самое и по хромитам. В течение 50 последних лет мы пытались решить эту задачу. В Советском Союзе был Кимперсай Донской, который до сих пор обеспечивает Российскую Федерацию надёжными поставками хромитового сырья. В Российской Федерации остались только брызги месторождений с объёмами запасов 1–3 млн тонн. Есть, правда, Аганозёрское месторождение, в котором запасов значитель-



но больше, но это рядовые бедные убогие руды. Правда, на территории Финляндии аналогичное месторождение разрабатывается и достаточно успешно, но для этого здесь надо задействовать определённый технологический аспект развития.

К сожалению, низка востребованность значительной части разведанных запасов.

В Советском Союзе они разведывались валом, и не всегда это была просто такая маргинальная разведка, требовавшаяся по плановой экономике. Дело в том, если разведывались железорудные месторождения в Алтайском крае – Белорецкое, Янское, Холзунское, то надо было иметь в виду, что Госплан закладывал строительство дороги Барнаул – Змеиногорск. И с учётом этой дороги эти месторождения становились рентабельными. На сегодняшний день такой дороги нет, и плана по строительству такой дороги нет, соответственно – нерентабельно.

По некоторым видам полезных ископаемых и отраслям у нас существенно отстают технологии как разведки, так и добычи, и отмеченный мною уже низкий уровень НИОКР. Ну а теперь о мировых тенденциях. Вот на этой картинке показана динамика финансирования мировая (красная линия) и динамика открытия месторождений.

В принципе линии конгруэнтны, они связаны между собой, но обращает внимание достаточно устойчивое падение открытия месторождений в мире, о котором я уже говорил. В отличие от этого тренда у нас сейчас идёт некоторое повышение открытия месторождений. Связано это с тем, что, во-первых, у нас страна недоизученная, и мы зашли с работами на ряд перспективных территорий. Второе. За последние 15–20 лет нам удалось всё-таки вовлечь новейшие геофизические и химические технологии. И третье. У нас в общем очень грамотный, хорошо воспринимающий



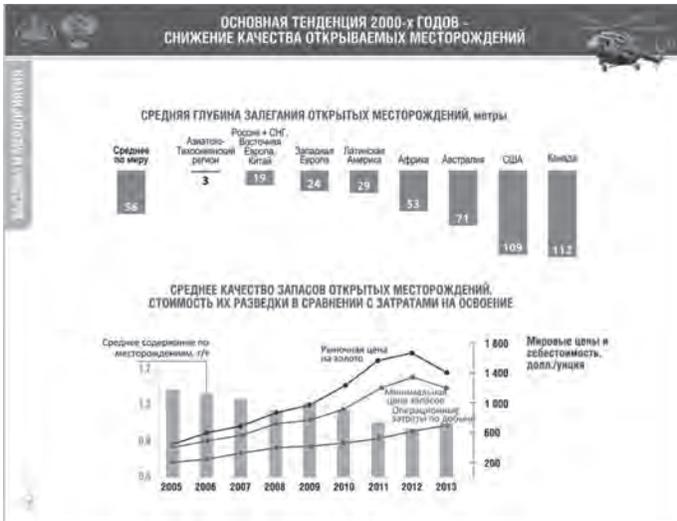
современные тенденции методологии геологический персонал, который смог ими воспользоваться.

Но при этом обращает на себя внимание (нижний график) стоимость открытия месторождений. Это мировая тенденция.

Вы видите динамику открытия последних лет и состояние минерально-сырьевой базы, скажем, на примере золота.

Среднее содержание в 2005 году открытых месторождений составляли 1,4 грамма на тонну. На сегодняшний день они уже опустились до уровня 0,6. Фонд открываемых месторождений постоянно ухудшается. Это логика событий технологических, которые происходят в мире, она





выдерживается на протяжении многих и многих лет и не только последних 10–15.

Фонд легко открываемых месторождений исчерпан, человечество начинает потихонечку благодаря технологическим разработкам заниматься более бедными месторождениями. Но обращает внимание, что и у нас дела не так хороши.

Посмотрите динамику прироста в прогнозах ресурсов, которые получены по работам Роснедра.

Обращает на себя внимание тренд на удорожание стоимости прогнозных ресурсов. Сейчас мы уже забрались на полку примерно 8–8,5 рублей за грамм прироста прогнозных ресурсов П1, П2. Применительно к мировым ценам (сейчас на Западе такая цена составляет примерно 30 долларов), но обращает внимание на себя коэффициент и рост 1,28. То есть мы проедаем свой поисковый задел, который был сформирован за последние годы, выходим на тяжёлые области, где открытие месторождений становится значительно сложнее и требует больших затрат.

В силу этого обстоятельства совершенно необходимо увеличивать долю высокопрофессиональных работ, осуществляемых специалистами экспертного уровня. Потому что есть одна очень интересная статистическая выкладка – коэффициент вероятности обнаружения гигантских месторождений. Средние месторождения составляют: 1:100 по зарубежной статистике, в Российской Федерации 1:30, и мы стремительно набираем этот коэффициент. Это не значит, что геологи плохо работают. У непрофессионалов, я думаю, ставка была бы намного хуже.

Дополнительно хотел бы отметить ещё один факт, который существенно влияет на нашу деятельность и эффективность, в том числе, и на лицензирование, и на эффективность освоения месторождений.



Это схема отгрузки с планируемых к освоению месторождений, которые уже отлицензированы и которые главным образом подошли к срокам начала эксплуатации.

Дефицит пропускной способности железных дорог для этих лицензий по состоянию на 2013 год составлял 100 млн тонн. На сегодняшний день принято решение расширять БАМ и «Транссиб» на 53 млн тонн. Таким образом, в дефиците останется 47 млн тонн пропускной способности.

Это очень сильный и сдерживающий фактор. Плюс дополнительно к этому Российская Федерация имеет огромную территорию, высокие перспективы обнаружения месторождений. Канадцы просчитали стоимость освоения месторождений. Их ситуация практически полностью проецируется на Российскую Федерацию, в том числе в контексте освоения Арктического региона. Развитие портовой инфраструктуры позволит немного улучшить пропускную способность отдалённых зон, но надо иметь в виду, что стоимость освоения месторождений вырастает в 2,5 – 3 раза. Соответственно, месторождения рядовые никогда не будут разрабатываться в Арктической зоне, если не будет доступная энергетика, если не будет доступная инфраструктура.

Достаточно дискуссионная часть, которую мы активно обсуждаем – что нам делать в перспективе? Мы считаем, что программа использования и воспроизводства природных ресурсов и наша подпрограмма по минеральным ресурсам требует соблюдения тех параметров, которые в неё закладывались изначально.

По программе уровень финансирования на сегодняшний день должен был составлять порядка 43 млрд рублей.

На сегодняшний день для геологоразведочных работ мы располагаем 28 млрд рублей, что совершенно недостаточно для того, чтобы обеспечить

комфортные условия и снятие рисков для недропользователей. Потому что, если вы обратите внимание, вот на зелёной площадке мы ежегодно лицензируем порядка 300 участков недропользователей, которыми востребованы прогнозные ресурсы нескольких категорий. А сами готовим в рамках выполняемых работ порядка 90 участков. Соответственно, мы потихоньку скатываемся к канадскому прозекторству, а канадское прозекторство имеет ставку 1:100, а мы бы хотели удержать этот уровень 1:30. Для этого необходимо вкладывать средства федерального бюджета. Поэтому, с точки зрения Роснедр, усиление работ на региональных стадиях и первых стадий, позволяющих формировать поисковый задел для недропользователей.

Анализ заявок, которые подают недропользователи, показывает, что в ряде случаев они плохо представляют риски вхождения в этот бизнес.

При этом под эти проекты было привлечено, по данным Росгеологэкспертизы, – 28 млрд рублей и эти работы сопровождаются в том числе открытием месторождений.

Эти недропользователи нуждаются в деньгах, в заёмных деньгах. А как потащить деньги под ставку 1:30?

Надо формировать некий механизм привлечения частных инвестиций, а такие люди есть. Скажем, в Канаде есть такое понятие как «переточные акции», когда идёт освобождение от налогов рядовых инвесторов, вкладывающих в акции вот таких компаний-малышей, юниоров, которые идут в тайгу, пытаются найти месторождения. Ставка 1:30, но они готовы рисковать.

Вот это основные проблемы.

Владимир Владимирович СМОЛИН,
*заместитель руководителя Федеральной службы
по надзору в сфере природопользования*

Выступление по вопросу контроля за геологическим изучением и за выполнением лицензионных соглашений



Хочу сказать о вывозе из Российской Федерации нефрита, янтаря и полудрагоценных камней. Количество нефрита, в среднем конфискуемого в год, составляет 11 тонн. Эта проблема возникла при создании Единого таможенного союза, когда тот же нефрит можно было законно вывозить, например, через Казахстан, и это не представляло проблемы. В этом году такой возможности нет – необходимо запрашивать разрешение местного органа. По янтарю такая проблема не стояла. Если его незаконный оборот возможен, то только на «чёрном» рынке. На экспорт янтаря имеет

право только Калининградский янтарный комбинат. Касательно ТПИ – в 2015 году недобропорядочным недропользователям было предъявлено исков на сумму вреда в размере 1,5 млрд рублей, а в 2016 году – только на 188 млн рублей. Но это не значит, что стало меньше контроля. Причина столь большой разницы цифр в том, что до 2016 года в методике расчётов в силу возможных технических ошибок не учитывался факт нарушения лицензионных границ угледобытчиками, которые порой выходили за пределы лицензированных участков, сами того не подозревая. Сейчас вместе с Роснедрами эта проблема решена, внесены изменения в законодательство.

За 2015–2016 годы Роснедра провели масштабную работу по актуализации лицензий. Порядка 5,5 тысяч лицензий было актуализировано. Сейчас Росприроднадзор проводит работу по контролю за тем, как выполняются лицензионные соглашения уже в актуализированных лицензиях. К марту-апрелю уже будет понятно, продолжают ли действительно работать недропользователи.

Роман Сергеевич ПАНОВ,

*генеральный директор и председатель
правления АО «Росгеология»*

Геологоразведка и добыча твёрдых полезных ископаемых: ситуация на рынке и проблемы правового обеспечения недропользования

В начале доклада я хотел бы сказать несколько слов об АО «Росгеология». Компания создана в 2011 году указом Президента Российской Федерации и на сегодняшний момент является крупнейшим многопрофильным государственным геологическим холдингом, который работает на территории всей Российской Федерации и представлен во всех 8 федеральных округах. В периметр компании входят 63 предприятия. Они сегментированы по 5 ключевым кластерам, которые позволяют обеспечить выполнение работ по углеводородному сырью как на сухопутной части, так и на шельфе Российской Федерации, позволяют работать по твёрдым полезным ископаемым как в части региональных работ, так и в части поисково-оценочных работ и подготовки, обоснования, постановки на баланс запасов и разработки месторождений. То же касается вопросов организации работ по общераспространённым полезным ископаемым и гидрогеологии. В состав холдинга входит 10 научных организаций, которые по своим профилям и видам деятельности обеспечивают научную и производственную



составляющую, а также два предприятия, которые обеспечивают разработку и производство собственного оборудования. Это сейсморазведочное оборудование для поиска углеводородного сырья и различные типы оборудования, в том числе измерительные приборы, для организации комплекса геологических работ. Общая штатная численность сотрудников АО «Росгеология» составляет около 20 тысяч человек.

Россия занимает низкие позиции в рейтинге инвестиционной привлекательности добывающей отрасли, составленного институтом Фрейзера. Институт Фрейзера независимо оценивает потенциал регионов. Из-за плохого восприятия регулирования точки зрения геологических характеристик и качества, Россия имеет невысокую интегральную регулирование отрасли оценку инвестиционной привлекательности.

Компания, начиная с 2015 года, вышла на стабильный финансово-экономический показатель деятельности. По ожидаемым результатам работы в 2016 году её выручка превысит 30 миллиардов рублей при устойчивых показателях рентабельности по чистой прибыли и остальным финансово-экономическим показателям. Соответственно, за последний период были сделаны достаточно большие вложения в обновление основных фондов. Только по прошлому году инвестиции в основные фонды превысили 5,5 млрд рублей. Поэтому холдинг на сегодняшний момент является устойчивой составляющей государственной геологической системы, которая обеспечивает научно-производственную компоненту в части обеспечения и воспроизводства минерально-сырьевой базы, в том числе по твёрдым полезным ископаемым. Переходя к теме доклада, хотел бы обратить внимание на несколько аспектов, в большей степени на вопросы правового обеспечения и связанного с ним элемента инвестиционной привлекательности геологоразведочной деятельности в части твёрдых полезных ископаемых.

Несмотря на достаточно высокую эффективность работ, которые проводятся сегодня, в том числе за счёт средств федерального бюджета и компаний недропользователей, не обеспечивается устойчивый прирост ресурсной базы.

Мы посмотрели различные экспертные оценки. Из них наиболее совпадает с большинством российских экспертных оценок мнение института Фрейзера, который делает оценку по условиям геологического потенциала, качества регулирования и инвестиционной привлекательности отрасли. По их оценке, если по степени геологического потенциала в комплексе Россия в части ГПИ занимает 17-ю позицию, что связано с высокой удалённостью наших перспективных регионов, то уже по качеству регулирования мы занимаем 75-ю позицию. Соответственно, отсюда возникают все остальные вопросы, связанные с возможностью привлечения инвестиций и доступности как участков, так и возможности организации работ на них.

Интегральный показатель, который демонстрирует совокупность привлекательности российского сектора, занимает 47-е место, что, безусловно, не соответствует месту страны в доле тех полезных ископаемых,



которые она производит, поскольку по ключевым видам полезных ископаемых в части твёрдых мы занимаем 1–5-е места и пока являемся одним из ключевых производителей.

Что касается оценок, связанных с эффективностью вложений, то, если, как эталонную, брать канадскую модель, а с точки зрения инвестиционной привлекательности, окупаемости на вложенный рубль, она является на сегодняшний момент наиболее успешной, то соотношение привлекательности или эффективности инвестиций, вложений, сделанных в Российской Федерации, например, и в Канаде различается более чем в два раза. То есть на один вложенный рубль или доллар отдача в канадских условиях будет в 2,2 раза выше, чем в России. Это о чём говорит? О том, что инвестор, сравнивая соответствующие условия вложений, безусловно, предпочтёт те условия, в которых отдача на вложенный капитал будет существенно выше, а в данной ситуации – это ещё и подтверждается законодательной и нормативной базой. Вот я хотел бы как раз в этой части перейти к разговору о том, в чём наши риски, в чём ограничения и какой бы нам виделась возможность трансформации существующей модели.

На сегодняшний момент существуют фактически три ключевых модели, по которым функционирует весь минерально-сырьевой сектор не только России, но и международный. Это либо полностью государственная модель, которая функционировала в условиях Советского Союза, сегодня она взята за основу Китаем, где большинство стратегических видов полезных ископаемых, их разведка, добыча и реализация являются приоритетом государства и находятся в эксплуатации государственных компаний. Либо модель, которая связана с либеральным и, так сказать, рыночным механизмом, который предполагает максимальный переход на частные инвестиции, соответственно. Это свободный оборот геологической информации и прав пользования участком недр, это различные формы собственности, владение участком недр как государственное (региональное), так и частного лица.

И на сегодняшний момент у нас существует некая переходная квазимодель, поскольку мы в значительной степени отказались от финансирования поисково-оценочных работ за счёт средств государства, соответственно, предполагая, что решать эти задачи придёт частный капитал. А частный капитал рассчитывает на более эксплуатационные запасы и ждёт более ликвидные активы, которые дали бы более быструю отдачу. А стимулов для проведения ранних этапов геологоразведочных работ, в том числе финансовых, сегодня на рынке не существует.

Я попробовал отобразить в таблице существующие модели и показать ту серую зону, в которой мы сегодня находимся.

Если мы берём стадийность, то её условно можно разбить на три этапа: это региональный этап, это поиск и оценка, разведка и эксплуатация. То, что касается разведки и эксплуатации, здесь, в принципе, таких серьёзных проблем, связанных с технологической отсталостью, ещё какими-то элементами не наблюдается. И в принципе, в части ГПИ можно говорить о необходимости повышения технологического уровня наших предприятий. Но исходя из показателей извлечения, исходя из уровней глубины переработки можно сказать, что в части эксплуатации таких серьёзных проблем нет. То, что касается регионального этапа, эта исторически сложившаяся система обеспечения воспроизводства была достаточно эффективно выстроена, она продолжает также работать. У нас проведён большой объём региональных работ. И здесь достаточно государственного присутствия для обеспечения этого этапа.

Но возникает вопрос поиска и оценки. Это перевод условно ресурсов низких категорий в запасы. И это наиболее рискованная зона, которая требует уже существенных вложений, но не гарантирует их возврата. И вот в эту зону частный капитал без достаточных гарантий и наличия финансовых ресурсов идти не готов, а государство до этого этапа уже не доходит, потому что он требует более существенных вложений. Соответственно, мы получаем проблему, связанную с резким исчерпанием поискового задела. Поэтому одним из возможных вариантов мог бы стать механизм государственного частного партнёрства, при котором государство могло бы участвовать, в том числе частично, капиталом и гарантировать частнику вложения как со стороны государства, так и со стороны частного капитала по принципу, например, территории опережающего развития, где на вложенный один рубль государственных денег и возможность соинвестирования предлагается 5-7 рублей частных вложений. Но при этом государство остаётся партнёром в этой рискованной зоне и гарантирует не только инвестиционную, но и нормативно-правовую привлекательность.

Дальше возникает ряд вопросов, связанных с обеспечением прав пользования недрами и получения гарантированного права на разведку и последующую добычу в случае открытия крупного объекта, поскольку если это объект федерального значения, то существуют риски того, что, даже обеспечив вложения и открытие месторождения, нет гарантии того, что оно останется у первооткрывателя в последующей эксплуатации.

Поэтому несколько вопросов, которые мы бы хотели в качестве дискуссии предложить в части нормативно-правового регулирования и которые уже обсуждали на площадках Министерства природных ресурсов Российской Федерации и на съезде геологов, и в рамках заседания профильного комитета Совета Федерации.

Это касается, в первую очередь, законодательного регулирования. Существующий закон «О недрах» работает с 1992 года и за это время претерпел более 50 изменений. Соответственно он настолько трансформировался от своей начальной идеологии, что является недостаточно адекватным инструментом для организации недропользования в сегодняшней правовой среде и сложившихся экономических условиях.

Было несколько этапов рассмотрения, в том числе и предложений по подготовке закона о геологическом изучении недр. Министерство природных ресурсов запрашивало позицию нашей компании на эту тему, она находится сейчас в проработке. Вопрос этот рассматривался и в Совете Федерации, и, возможно, принятие такого закона позволило бы снять определённые ограничения и противоречия, которые сегодня существуют как в системе управления, так и в законе «О недрах». Следующим элементом, на мой взгляд, крайне важным, который нужно реализовать в ближайшее время, это провести актуализацию перечня основных видов стратегического сырья. Поскольку он тоже принят в 1994 году и с этого момента ни разу Правительством Российской Федерации не переутверждался. В нём есть перечень видов сырья, которое к стратегическому уже не относится, а есть виды сырья, которые абсолютно точно требуют своего максимального фокуса. Особенно это актуально в части утверждения стратегии национальной безопасности. Она точно даёт индикаторы, по которым определяются риски, связанные с обеспеченностью экономики минеральным сырьём, и в привязке к этим индикаторам можно очень логично вычленивать приоритетные стратегические виды минерального сырья.

Третий элемент, с которым мы уже запаздываем существенно, а он требует, безусловно, своего принципиального решения, это утверждение стабильности геологоразведочных работ по ТПИ и переход на международную классификацию запасов. Что сегодня происходит в части учёта запасов?

Есть российская классификация, которая традиционно применялась в советский период и работает до сегодняшнего момента. Но эта классификация не позволяет никаким образом получить какие-либо финансовые ресурсы. Любой банковский или финансовый институт для того, чтобы предоставить денежные средства под гарантии постановки на баланс последующих запасов, требует представления классификации в системе JORC. Я знаю, сейчас Министерство природных ресурсов Российской Федерации ведёт достаточно активную работу над этим вопросом. У них принят план-график внедрения этой системы, но без завершения этой работы о развитии ранних этапов геологоразведочных работ фактически говорить не приходится. Потому что получить деньги под ресурсы ранних

категорий, даже компаниям средним, я не говорю уже про мелкие, фактически невозможно в современных условиях.

Четвёртый элемент. Это планирование и организация геологоразведочных работ в увязке с формированиями единых промышленно-сырьевых кластеров. Это не только, как мне кажется, функция Министерства природных ресурсов Российской Федерации, она просто ведомственная. И если не будет этой увязки, то фактически ценность наших инвестиций в ранние стадии геологоразведки будет в ещё большем отставании по сравнению, например, с той привлекательностью, которая есть на других рынках.

На мой взгляд, ключевым элементом является сохранение доли государства на этом этапе, по крайней мере, на среднесрочную перспективу финансирования, и на ранней стадии геологоразведочных работ, которая должна включать в себя не только региональное изучение, но и поиск, и оценку месторождений.

А для того, чтобы эти инвестиции имели более выраженную капитализацию, в качестве индикаторов программы, целесообразно установить не ресурсы высоких категорий, а запасы низких категорий, которые являющиеся уже экономической категорией, которую можно капитализировать не только на балансе компании, но и на балансе государства. И с этой точки зрения, повышая привлекательность инвестиций, гарантировать Минфину России их возвратность, а сегодня это напрямую не происходит. Соответственно, Минфин России в этой части достаточно консервативен с точки зрения финансирования этих работ.

Ну и, на мой взгляд, последний элемент, но крайне важный, это повышение уровня ответственности компаний недропользователей за выполнение лицензионных обязательств. Вопрос изъятия лицензий при их невыполнении должен быть очень жёстко регламентирован нормативными и правовыми документами, потому что в случае переноса исполнения обязательств создаются условия, при которых снижается уровень ответственности как за объёмы взятых на себя обязательств в части выполнения работ, так и за объём финансирования. Ну, например, австралийская модель подразумевает совершенно другой способ по сравнению, например, с тем, как это функционирует у нас. Там регулятор не требует подтверждения выполнения работ, но он требует подтверждения финансирования объёмов выполненных работ за определённый период. То есть если в течение года лицензиат в рамках программы ГРП заявил определённую сумму, он должен подтвердить фискальными документами, что он эти деньги вложил в этот участок недр. И если он до 31 декабря этого не сделал, и регулятор не увидел от банка отчётный документ, то 1 января лицензия автоматически отзывается.

Это очень сильно дисциплинирует в части выполнения объёмов взятых на себя обязательств. У нас, к сожалению, этого нет. То есть зачастую недропользователи берут на себя определённые обязательства, но проходит определённый период времени, а обязательства могут не выполняться и дальше происходит их перенос. Поэтому это несколько дестимулирует интенсивность проведения работ.

Андрей Николаевич РОКОВ,

заведующий кафедрой Российского государственного геологоразведочного университета им. С. Орджоникидзе, эксперт Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям

1. Краткие сведения по истории управления освоением недр:

– допетровский период: 1584–1700 годы, Москва, «Государев приказ каменных дел» – разрешение на изучение недр давалось по челобитным рудознатцев, для поисков полезных ископаемых снаряжались государственные экспедиции;

– петровский период: учреждение Приказа рудокопных дел, 1700 год, с реорганизацией в 1717 году в Государственную берг-коллегию, с видоизменениями до 1806 года; с 1719 по 1782 год главный правительственный акт – Горная привилегия;

– ломоносовский период: 1750–1765 годы, усиление научных исследований в познании недр и горно-промышленном деле;

– 1773 год: открытие в Санкт-Петербурге горного училища – начало подготовки специалистов в геологии и горном деле;

– период развития капитализма – до конца XIX века: 1806–1832 годы, действие Горного положения в качестве основного законодательного акта; 1832–1918 годы – действие Горного устава;

– период Геолкома: 1882–1929 годы и советский период (СССР), основные законодательные акты: 1920–1976 годы – декрет «О недрах земли» и «Горное положение СССР»; 1976–1992 годы – Основы законодательства СССР и союзных республик о недрах.

Органы управления – Главное геологическое управление при президиуме ВСНХ (1929–1931); Союзгеологоразведка при ВСНХ (1931–1933); Главгеолгидрогеодезия при Наркомтяжпроме СССР (1933–1935); Главгеология в Наркомтяжпроме СССР (1935–1939); Комитет по делам геологии при СНК СССР (1939–1946); Министерство геологии СССР (1946–1953); Министерство геологии и охраны недр СССР (1956–1963); Госгеолком СССР (1963–1965); Министерство геологии СССР (1965–1990).

– российский период: 1992 год, Закон Российской Федерации «О недрах». Государственный комитет РСФСР по геологии и использованию топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов (1990–1996); Министерство природных ресурсов Российской Федерации (1996); Геологическая служба России (2001–2004); Федеральное агентство по недропользованию (2004).



2. Метод управления состоянием минерально-сырьевой базы (МСБ) с 1992 года:

– лицензирование, носящее разрешительный характер, осложнённый меркантильностью, т. е. продажей права пользования участком недр через аукцион (редко конкурс) для пополнения госказны. Как показывает опыт его применения (по мнению многих специалистов), он не способствовал решению проблемы рационального освоения полезных ископаемых.

3. Итоги деятельности отрасли после принятия Закона Российской Федерации «О недрах»:

3.1. Проблема самообеспечения минеральным сырьём в России:

по 21-му его виду образовался или почти полный (марганец, хром, стронций, ртуть, цирконий и др.), или весьма значительный (свинец и цинк, флюорит, барит, каолин и др.) дефицит.

3.2. Разведанные запасы большинства полезных ископаемых значительно уменьшились. Доля активных запасов от количества разведанных на январь 1 997 года в 2016 году составляет по железным рудам, меди, свинцу, цинку – 69–78 %; по никелю, бокситам, титану, апатитам – 60–68 %; по урану, олову, вольфраму, молибдену – 29–50 %; по фосфоритам – 25 %, калийным солям – 90 % и т. д.

Следовательно, законодательные и правовые акты недропользования не обеспечили благоприятных условий ни для нормальной работы действующих предприятий, ни для освоения открытых ранее месторождений, ни для геологоразведочных работ.

4. Траектории совершенствования правоприменения геологического изучения недр и добычи полезных ископаемых:

– изменение государственного регулирования отношений недропользования: создание нормативной и понятийной правовой базы, обеспечивающей эффективное изучение и использование недр на переходном этапе в экономическом развитии страны – разработка Кодекса геологического изучения недр (для изучения недр) и Горного кодекса (для добычи полезных ископаемых);

– совершенствование институциональной базы изучения недр и создание специального федерального органа (под условным названием «Горно-геологическая служба России»), ответственного за разработку и проведение государственной политики при геологическом изучении недр с целью воспроизводства минерально-сырьевой базы страны и управления государственной собственностью на неё, в соответствии с исторически выработанными классическими принципами геологоразведочных работ.

Для этого следует:

– создать понятийную базу в сфере геологического изучения недр (ГИН) и воспроизводства минерально-сырьевой базы с её отмежеванием от неопределённостей положений действующего Закона «О недрах»;

– исключить из понятия «недропользование» цикл геологических работ на стадиях регионального геологического изучения и поисков месторождений полезных ископаемых;

– установить принцип системности и непрерывности процесса ГИН в соответствии со стадийностью геологических работ с учётом вероятностного исхода ожидаемых результатов;

– сохранить оптимальные соотношения между взаимосвязанными составляющими оценки МСБ (прогнозный потенциал, оценённые ресурсы, разведанные запасы);

– закрепить за государственным бюджетом финансирование ранних стадий геологоразведочных работ – региональных геологических работ с составлением комплектов мелкомасштабных и среднемасштабных геологических и сопровождающих их карт в масштабах 1:200 000 (1:100 000, 1:50 000).

Необходимо поднять уровень исследования недр, образовав государственную службу по геологии и недропользованию. Её задача – восстановление системы стратегического исследования недр с целью создания надёжного перспективного задела для обеспечения страны важнейшими видами полезных ископаемых.

Для этого следует определить, какие отрасли материального производства будут развиваться, сколько будет стоить разработка отдельного вида полезного ископаемого сейчас и в перспективе для отраслей промышленности с учётом ландшафтно-географических условий их расположения.

5. Стабильная экономика формирования минерально-сырьевой базы невозможна без качественного горно-геологического высшего и среднего специального образования.

Можно констатировать, что катастрофически ослаблен кадровый состав российских геологических школ. В этой критической ситуации неузнаваемо деформирована вся система подготовки кадров, в том числе в учебных планах специальностей. Сокращены объёмы точных и естественных наук, дисциплин по фундаментальным направлениям геологического цикла. В сфере подготовки кадров возникли серьёзные проблемы, угрожающие перспективам отечественных геологических школ.

В целях изменения такого положения следует дать поручение Минобрнауки России увеличить государственную поддержку прикладной геологической и горнопромышленной науки. В настоящее время существующая поддержка несоизмерима по сравнению с мерами поддержки технических университетов, работающих на оборонные компании и ВПК. В условиях бюджетного недофинансирования и недостаточной квалификации новых кадров даже крупнейшие нефтегазовые компании России часто не конкурентоспособны в инновационном отношении в сравнении с зарубежными конкурентами.

Преодоление трудностей в подготовке квалифицированных специалистов для экономики МСБ возможно, исходя из того, что воспроизвод-

ство МСБ следует рассматривать неотрывно от подготовки кадров для отрасли и модернизации материально-технических ресурсов. Для этого следует установить в стоимости ликвидных видов полезных ископаемых дисконтированный процент отчисления на подготовку и переподготовку кадров для геологического изучения недр. Заинтересованным предприятиям Роснедра, Росгеологии и Росатома следует определить потребность в специалистах и научных кадрах для развития МСБ и заключать трехсторонние договора (учащийся-университет-предприятие) со студентами, магистрантами и аспирантами регионов России.

Следует включить в учебные планы вузов для студентов горно-геологического профиля бюджетные специальности по «горному праву», поскольку качественное образование требует изучения фундаментальных дисциплин геологического, горного и нефтегазового дела.

Необходимо также восстановить существовавшее ранее дополнительное финансирование для студентов, аспирантов и преподавателей, занимающихся изучением материалов по стратегическим объектам (радиоактивных и редкометальных полезных ископаемых), а также оказать содействие в техническом оснащении лабораторий и кафедр учебных заведений современным оборудованием при подготовке специалистов для работы в данном секторе горно-геологической отрасли.

Следует также интенсифицировать совместные научно-производственные разработки, направленные на повышение эффективности прогнозирования, поисков и разведки новых месторождений стратегических видов полезных ископаемых.

Необходимо обеспечить стабильное финансирование геологического изучения недр отрасли и, в первую очередь, направить средства на подготовку геологоразведчиков и горняков, которые будут специализироваться в воспроизводстве МСБ стратегических видов полезных ископаемых.

В связи с расширением функции АО «Росгеология» рекомендуется рассмотреть необходимость разработки основополагающего корпоративного документа «О геологическом изучении недр России в АО «Росгеология» с участием крупного и среднего бизнеса, ведущих организаций и технических университетов России, в котором отразить основные проблемы геологического изучения недр и геологоразведки и пути их решения. Разработку данного документа рассматривать как начальный этап подготовки развёрнутой версии проекта федерального закона «О геологическом изучении недр России».

Выводы:

Предусмотреть разработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона «О геологическом изучении недр и воспроизводстве минерально-сырьевой базы» в части:

– чёткого распределения полномочий между государством и бизнесом в сфере общегеологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы;

- законодательного закрепления статуса, задач и полномочий государственного сектора геологической отрасли (геологической службы России) и воссоздание Министерства геологии Российской Федерации;
- расширения полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере геологического изучения недр и распоряжения участками недр;
- улучшения государственной поддержки прикладной геологической и горнопромышленной науки и горно-геологического образования.

Виктор Иванович ТАРАКАНОВСКИЙ,
председатель Союза старателей России,
эксперт Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям

Проблемы и правовое обеспечение недропользования. Геологоразведочные работы и добыча ТПИ

Россия входит в число ведущих мировых держав по запасам золота и его добыче. Всего в нашей стране до начала 2017 года добыто более 19 тыс. тонн драгоценного металла. Это примерно 10 % всего золота, добытого в мире за историю человечества. Около 75 % российского золота добыто из россыпей. Последние годы Россия удерживает третье место в мире по добыче золота после Китая и Австралии. Следует отметить, что положение Китая в роли лидера неустойчиво: запасы в недрах страны едва превышают пятилетние объёмы добычи.



Золотые запасы России являются одними из самых значительных в мире. По оценке USGS (Геологическая служба США) по состоянию на 1 января 2016 года. Россия с запасами в 8,0 тыс. тонн стоит на втором месте в мире после Австралии (9,1 тыс. тонн). Общее количество месторождений золота в России на 1 января 2015 года включает 5926 месторождений, в том числе: 532 коренных (367 собственных и 165 комплексных) и 5394 россыпных. Их запасы составляют 13,14 тыс. тонн, в том числе коренных – 11,9 тыс. тонн (8,58 тыс. тонн – в собственных и 3,32 тыс. тонн – в комплексных), в россыпных – 1,23 тыс. тонн. Кроме этого, учтено 2981 тонн забалансовых запасов. Прогнозные ресурсы золота также весьма значительны: на 1 января 2015 года по категориям P1 + P2 – 16,9 тыс. тонн, P3 – 26,3 тыс. тонн, что определяет весомые перспективы новых открытий.

Состояние МСБ золота России на 1 января 2015 года. Несмотря на обнадёживающие цифры, проблем с сырьевым обеспечением отрасли

вполне достаточно. В настоящее время большая часть коренных месторождений находится в распределённом фонде. В перечне нераспределённых запасов основная доля принадлежит бедным рудам месторождения Сухой Лог в Иркутской области (31,1 %). Структура прогнозных ресурсов также характеризуется преобладанием бедных и сложных в технологическом отношении руд.

В нераспределённом фонде россыпных месторождений доминируют нерентабельные для отработки запасы в неосвоенных районах, запасы глубокозалегающих, обводнённых и других сложных в технологическом плане россыпей. В освоение пока не передано 3231 россыпное месторождение со средним содержанием золота 0,43 г/м³ и запасами 348,5 тонн (52,2 % общих запасов россыпей).

В условиях прогнозируемого роста добычи до 350 тонн золота в год обеспеченность (даже с учётом потенциала прогнозных ресурсов) не превышает 20 лет. Таким образом, буквально через 15–20 лет вместо реально возможного увеличения производства золота в стране мы столкнёмся с обратной картиной. Причиной тому является необоснованное снижение объёмов геологоразведочных работ по воспроизводству МСБ золота со стороны государства.

Стоит сказать, что проектом «Стратегии развития геологической отрасли России до 2030 года» (версия 12 сентября 2016 года) после 2020 года не предусмотрено бюджетное финансирование поисковых и оценочных работ, непосредственно ориентированных на воспроизводство МСБ, в том числе и на золото. Это неизбежно приведёт к снижению объёмов воспроизводства запасов и падению объёмов золотодобычи.

Для воспроизводства минерально-сырьевой базы России необходимо направлять на геологоразведку 500 млрд рублей в год при сегодняшнем показателе 180 млрд рублей.

Отказ государства от поисковых и геологоразведочных работ на золото с 2021 года – это удар по будущим солидным поступлениям в госбюджет. Продажа лицензий на право пользования недрами – дело высокоприбыльное: только по «золотым» участкам за первое полугодие 2016 года в бюджет поступило 462 млн руб. С учётом всех полезных ископаемых бюджет ежегодно пополняется на десятки миллиардов рублей.

Разговоры о том, что все открытия уже давно сделаны, не выдерживают критики. Белых пятен на геологических картах страны ещё немало. Так, в Куларском золотоносном районе на севере Якутии за 30 лет было добыто 155 тонн россыпного золота. Масштабные поиски рудного золота организованы не были, выявлены лишь небольшие рудопроявления. Практика золотодобычи говорит о том, что рудные месторождения, в т. ч. и крупные, нередко привязаны к районам россыпной золотодобычи. Куларский район в силу удалённости незаслуженно забыт, причём здесь числится свыше 17 тонн балансовых запасов золота в россыпях. По оценкам геологов в регионе здесь может содержаться до 300 тонн рудного золота.

Отсутствие централизованных структур государственного управления серьёзно сказывается на развитии геологии и производства в области ТПИ.

В СССР имелись специализированные министерства (геологии, цветной и чёрной металлургии), которые вплотную занимались развитием соответствующих отраслей народного хозяйства. Сегодня большинство предприятий золотодобывающей отрасли сталкиваются с одинаковыми проблемами, но отстаивать их интересы на уровне законодательной и исполнительной властей некому.

Многочисленные изменения в законодательных и подзаконных актах. Государственная Дума выпускает сотни законов, не отстаёт и Правительство Российской Федерации с подзаконными актами. За изменениями в законодательстве не успевают следить юридические отделы крупных компаний, я уже не говорю о мелких предприятиях, которые не могут охватить многочисленные акты. Многочисленные изменения отнюдь не повышают качество принимаемых документов.

Приведу свежий пример. 3 июля 2016 года Государственная Дума принимает изменения к статье 78 Земельного кодекса Российской Федерации, суть которых в том, что в 30-километровой зоне от границ сельских населённых пунктов земли могут использоваться только для ведения сельского хозяйства. Но многие горные предприятия находятся именно в такой зоне. Получается, что надо закрыть высокорентабельные предприятия, которые обеспечивают занятость населения, платят высокие налоги, поддерживают социальную сферу? На такой шаг власти вряд ли пойдут, и здесь возникает явный коррупциогенный фактор – за нарушения закона, на который власти закрывают глаза, придётся хорошо заплатить.

Отсутствие закона о техногенных месторождениях. К проблемам золотодобычи в нашей стране можно отнести отсутствие закона о техногенных месторождениях. На законодательном уровне не определено даже само понятие «техногенное месторождение». Многие предприятия уже отрабатывают хвосты прошлых лет и сталкиваются с законодательными проблемами в вопросах подсчёта и утверждения запасов, порядка отработки, налогообложения. Несёт потери и госбюджет из-за отсутствия сведений о техногенных отходах горнодобывающих предприятий. Россия уже обожглась на дешёвизне продаваемого апатитового сырья на удобрение, из которого на Западе извлекают бесплатные редкоземельные элементы.

После выхода в свет Распоряжения Правительства Российской Федерации № 849-р от 27.05.2013 «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» практически вся россыпная золотодобыча в России (60–65 тонн в год) должна быть прекращена.

Однако в настоящее время она продолжается, потому что во всех золотодобывающих регионах распоряжение № 849-р государственными

структурами не исполняется в связи с выпадением значительной части налогов из бюджета регионов в случае остановки россыпной добычи.

Большая часть месторождений полезных ископаемых от Урала и до Дальнего Востока расположена на землях лесного фонда и преимущественно в границах резервных и защитных лесов различных категорий, в том числе на особо защитных участках (особо защитные участки леса – ОЗУ). Россыпные месторождения, поскольку они связаны с долинами рек и ручьёв, как правило, находятся на особо охраняемых территориях. Водоохранная зона для рек составляет 200 метров, для морей – 500. Это для россыпников уничтожающий фактор. Россыпи всегда приурочены к водотокам, не только золото, но и серебро, платина, вольфрам всё, что добывается в россыпях. Особенно остро данная проблема касается дражного флота – драги работают в поймах рек и берегозащитные полосы вдоль водных объектов никак не минуют. Распоряжение № 849-р золотодобывающую отрасль дальневосточного региона загоняет в капкан.

Водный кодекс Российской Федерации, который определяет понятия и объём водоохранных зон (защитные леса) и берегозащитных полос (ОЗУ) в статье 65 (п. 15), прямо указывает на возможность разработки месторождений полезных ископаемых без ограничений в границах предоставленных пользователям недр горных отводов на основании утверждённого технического проекта.

Лесной кодекс Российской Федерации (ст. 17, ст. 21 п. 1 п. 5.1, ст. 43, ст. 104, 105, 106, 107) также разрешает геологоразведочные работы и добычу полезных ископаемых в защитных лесах и ОЗУ.

Однако постановление Правительства Российской Федерации № 849-р от 27.05.2013 «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» запрещает размещение объектов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых на территории ОЗУ.

Тем самым фактически запрещается и сама разработка месторождений. Для примера: в одной только Амурской области в границы водоохранных зон попадает почти 100 % площадей участков лесного фонда, где ведётся россыпная золотодобыча. По сути, чтобы выполнить требования Правительства Российской Федерации, нужно повсеместно прекратить добычу золота из россыпей на лесных землях. Это значит – ликвидировать предприятия, дающие стране более 60 тонн драгоценного металла в год, оставить без работы тысячи людей и лишить местные бюджеты немалой доли налоговых поступлений.

Постановление № 849-р касается всех добывающих предприятий России. Так, в Челябинской области 78 % общей площади лесов занимают именно защитные – это два млн гектаров земли. В главном управлении лесами Челябинской области уже отмечают явную тенденцию сокращения числа желающих разрабатывать такие участки: если в 2014 году было

заключено 13 договоров на аренду 1,5 тысяч гектаров леса, в 2015 году – девять на 780 гектаров, то в 2016 году – ноль. Законодательная коллизия значительно усложнила жизнь компаниям, традиционно добывающим на Южном Урале руду, золото, камень, и они стали отказываться от реализации инвестпроектов. В настоящее время в регионе 88 недропользователей, которые имеют действующие договоры. Разрабатываемые ими месторождения занимают около 3,9 тысячи гектаров – 0,2 % от общей площади защитных лесов в регионе (2,0 млн га). В целом по России общая площадь, занятая месторождениями, в процентном отношении ещё ниже от общей площади защитных лесов.

Аукционы на право пользования недрами. За последние годы сложилась определённая практика проведения аукционов на право пользования участками недр, в результате которой госбюджет получает значительные пополнения. Наряду с положительными моментами выявились и определённые негативные моменты, в результате которых до 50 % аукционов признаются несостоявшимися, причинами чего являются:

1. Назначаются высокие стартовые цены на лоты, которые не соответствуют ценности предлагаемых участков.

2. Обязательное требование оформления не менее двух участников аукциона даже на участки, которые (ввиду отдалённости, незначительных запасов и пр.) не представляют интереса для недропользователей кроме единственного участника. В результате этот участник вынужден создавать подставную компанию, которая отказывается от участия уже после первого шага. Имеет место изображение борьбы на аукционе двух неконкурирующих между собой участников и предварительный сговор о победителе.

3. Наличие на рынке аукционов мошенников и проходимцев, которые участвуют во всех конкурсах с целью получения откатов от добросовестных участников. Они поднимают стоимость лотов до неведомых высот и когда первоначальная цена возрастает в десятки и сотни раз, победив на аукционе, отказываются от уплаты разового платежа. Аукцион признаётся несостоявшимся. В ряде случаев авантюристы заранее предлагают добросовестным участникам выплатить им определённые суммы за отказ от борьбы на аукционе.

4. Участие в аукционах компаний, которые никогда прежде не занимались организацией золотодобычи, но представляют все необходимые справки о наличии у них возможности ведения геологоразведочных и горнодобычных работ.

Для решения проблем ГРП и добычи ТПИ Союз старателей России предлагает следующее:

1. Закрепить законодательно в федеральном бюджете целевую статью финансирования геологоразведки путём введения налогового вычета из НДС в размере финансирования геологоразведочных работ (ГРП), направленных на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ). Как это было до 2001 года.

2. Создать специализированное управление (комитет с правами министерства) для решения проблем геологической отрасли.

3. Приступить к разработке закона о техногенных месторождениях.

4. Внести в распоряжение Правительства Российской Федерации № 849-р от 27.05.2013 «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» дополнение в части предоставления права на размещение в защитных лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях; в водоохраных зонах; выполняющих функции защиты природных и иных объектов; объектов капитального строительства для осуществления работ по геологическому изучению и разработке месторождений твёрдых полезных ископаемых (сейчас такая возможность предоставлена компаниям, занятым углеводородным сырьём).

Государственная Дума вряд ли сможет решить вопрос, входящий в компетенцию Правительства Российской Федерации, но как-то обозначить проблему надо.

5. Пересмотреть правила проведения аукционов на право пользования недрами в пользу добросовестных участников.

ГЛАВА 3. ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕ

**Материалы выездного расширенного заседания
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям на тему
«Осуществление органами государственной власти субъектов
Российской Федерации полномочий в области лесных отношений:
проблемы, задачи, перспективы»
Иркутск, 26 июня 2017 года**

Николай Петрович НИКОЛАЕВ,
*председатель Комитета Государственной
Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям*

**Осуществление органами государственной власти субъектов
Российской Федерации полномочий в области лесных отношений:
проблемы, задачи, перспективы**

Лесные ресурсы всегда занимали и занимают уникальное и ключевое положение в общественно-политической и экономической деятельности россиян – поддерживают жизнь и выступают в качестве центра отечественной культуры и общественного устройства; являются особым фактором производства, без которого практически невозможна никакая деятельность человека. Вопрос поиска баланса между рациональным использованием и охраной лесов имеет исключительную важность для успешного устойчивого развития и должен занимать центральное место в политике нашего самого многолесного в мире государства.



Эффективное управление лесными ресурсами – это необходимый инструмент, с помощью которого государство может и должно проводить прозрачную, эффективную, открытую для участия общества и поддающуюся контролю политику, ведущую к устойчивому развитию и восприимчивую к потребностям населения, и может рассматриваться как национальный стратегический приоритет Российской Федерации.

Лесами покрыто в общей сложности (с учётом особо охраняемых природных территорий, городских лесов) более половины площади нашей страны.

1. Предупреждение лесных пожаров и борьба с ними

Огромный ущерб лесу наносится ежегодными лесными пожарами. Сегодня на порядок сократилось количество людей, кто непосредственно занят управлением и охраной лесов (лесхозы, лесничества), ослаблена противопожарная охрана.

За последние двадцать лет в нашей стране несколько раз радикально менялось лесное законодательство, неоднократно реформировались структура и функции государственного управления лесами.

При этом частая смена лесной политики и лесного законодательства вреднее лесных пожаров. Коррупция и своевольное правоприменение на местах лишь добавляют проблем.

По данным Минприроды России, всего с начала пожароопасного сезона в 2016 году на территории земель лесного фонда возникло 10 тыс. лесных пожаров, огнём пройдено 2165 тыс. га, в том числе на 1700 тыс. га покрытой лесом площади. Эти показатели ниже средних пятилетних в 1,5 раза по количеству и в 1,1 раза по площади, пройденной огнём. На территории земель иных категорий возникло 904 лесных пожара на площади 148 тыс. га.

По причинам возникновения лесных пожаров статистика существенно не изменилась, антропогенный фактор в 70 % случаев стал причиной лесных пожаров в 2016 году против 77 % от общего количества случаев в 2015 году.

В августе 2016 года были внесены изменения в Правила противопожарного режима Российской Федерации, а также Правила пожарной безопасности в лесах по обеспечению на пожароопасный период органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами очистки 10-метровой полосы, прилегающей к лесу, либо устройство противопожарной минерализованной полосы на соответствующих территориях, прилегающих к лесу.

Анализируя ход пожароопасного сезона, необходимо отметить, что регионы не могут самостоятельно справиться с лесопожарной ситуацией в лесах и взять её под контроль. Приходится задействовать силы федерального резерва и прибегать к помощи других регионов в рамках межрегионального маневрирования.

При этом Иркутская, Амурская области, Забайкальский край и Республика Бурятия не обеспечили должный уровень охраны лесов от пожаров в текущем году по следующим причинам:

- низкий уровень мониторинга лесопожарной обстановки и лесных пожаров, что подтверждается средней площадью обнаружения лесных пожаров;
- низкий уровень привлечения сил и средств от предусмотренных сводными планами тушения лесных пожаров;
- несвоевременное введение режима ЧС.

В результате лесных пожаров сгорело 17 домов, в которых проживали 64 человека, в том числе 15 детей, зарегистрирован 1 травмированный человек.

В свете Федерального закона от 23.06.2016 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лесных отношений», основные нормы которого вступили в силу с 1 марта 2017 года, предусматривается установление:

- лесопожарного зонирования;
- нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарём, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров;
- порядка привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров на землях лесного фонда;
- порядка создания федеральных штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров.

Для сокращения сроков принятия управленческих решений и оптимизации всей структуры управления в Федеральный закон № 218-ФЗ внесено дополнение в статью 53.4 ЛК РФ – тушение лесного пожара теперь включает в себя выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара, а также осуществления мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесного пожара.

В соответствии с Федеральным законом № 218-ФЗ создаются федеральный штаб по координации деятельности по тушению лесных пожаров и соответствующие штабы в федеральных округах, чьи указания обязательны для исполнения. Порядок формирования таких штабов устанавливается Правительством Российской Федерации.

Утверждение и исполнение Федерального закона № 218-ФЗ является важным шагом в части совершенствования отношений в лесной сфере.

Вместе с тем, необходимо дальнейшее совершенствование законодательных и управленческих механизмов в целях эффективного предотвращения и борьбы с лесными пожарами. В этой связи необходимо:

- обеспечить надлежащий контроль за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, представляемых субъектами, и оперативное опубликование сведений о результатах этого контроля, включая выявленные случаи и причины расхождений;
- усилить контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений, в том числе при выполнении функций охраны, защиты и воспроизводства лесов, осуществлении федерального государственного пожарного надзора;
- взять под особый контроль состояние противопожарного обустройства лесов, систем и средств предупреждения и тушения лесных пожаров, оснащённости органов исполнительной власти субъектов Федерации техникой и оборудованием для пожаротушения, а также обеспечение достаточного финансирования противопожарных мероприятий.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует:

- обеспечить своевременную разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров, а также сводных планов тушения лесных пожаров на территории субъекта Российской Федерации;
- обеспечить привлечение сил и средств пожаротушения согласно планам тушения лесных пожаров и сводным планам тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации;
- обеспечить своевременное введение особого противопожарного режима, режима чрезвычайной ситуации в лесах и контроль за его обеспечением;
- обеспечить оперативное взаимодействие по привлечению дополнительных ресурсов пожаротушения в рамках территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных лесными пожарами;
- совместно с территориальными органами МЧС России и МВД России, органами местного самоуправления увеличить количество межведомственных оперативных групп по патрулированию территорий в местах массового отдыха населения, а также в местах сбора дикорастущих пищевых и недревесных лесных ресурсов, а также лекарственного сырья.

Часть проблем мы рассчитываем снять законодательными мерами, в том числе, обеспечив скорейшее принятие проектов федеральных законов, внесённых Правительством Российской Федерации:

№ 40092-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли продажи лесных насаждений»;

№ 125723-7 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»;

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

А также путём подготовки и внесения проектов федеральных законов по итогам работы в 2016 году проекта «Живой лес».

2. Обеспечение населения древесиной для собственных нужд

По показателю объёма древесины на душу населения, Россия является абсолютным лидером мирового списка – 600 м³/чел. древесины на корню.

При этом у нас есть существенные проблемы с использованием населением валежника.

Начиная с декабря 2016 года, в адрес Государственной Думы поступили обращения законодательных собраний 10 субъектов Российской Федерации (Приморского края, Республики Мордовия, Алтайского края, Иркутской, Амурской, Самарской, Тверской, Новосибирской, Владимирской областей, а также Еврейской автономной области) с просьбой установить законодательно упрощённый порядок сбора гражданами повреждённых и поваленных в результате неблагоприятных погодных условий или по иным естественным причинам деревьев, кустарников или их частей в целях отопления и для иных хозяйственных нужд. Это также будет способствовать очистке лесов от захламления и содействовать таким образом обеспечению пожарной и санитарной безопасности в лесах.

В соответствии с действующей редакцией статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации, граждане заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для самостоятельной заготовки в том числе дровяной древесины для собственных нужд. Отпуск дровяной древесины гражданам по договорам купли-продажи лесных насаждений возможен только на свободных от аренды лесных участках в соответствии с материалами лесоустройства, лесохозяйственными регламентами в пределах допустимого объёма изъятия древесины.

На практике зачастую выделенные гражданам участки для заготовки дровяной древесины находятся в труднодоступных и удалённых от места их проживания местах, в то время как сухостойная, ветровальная, буреломная древесина расположена в шаговой доступности от населённых пунктов в границах лесных участков, находящихся в долгосрочной аренде у лесопользователей.

Для сельского населения, особенно пенсионеров, имеющих невысокий уровень доходов, транспортные расходы на доставку дровяной древесины до населённых пунктов являются дополнительной, а подчас непосильной финансовой нагрузкой.

В связи с отсутствием возможности самостоятельно заготавливать дровяную древесину граждане вынуждены обращаться в организации, специализирующиеся на заготовке древесины, которые по полученным от граждан доверенностям на право подписания договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляют такую заготовку. В качестве платы за лесозаготовительные работы такие организации оставляют себе не менее 50 % объёма заготовленной и полагающейся гражданам по закону древесины.

При этом той же статьёй 30 Лесного кодекса Российской Федерации установлено, что заготовленная гражданами для собственных нужд древесина не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами.

Необходимо отметить, что заготовка валежника населением имеет по своей правовой природе существенные отличия от заготовки древесины гражданами для собственных нужд, предусмотренной Лесным кодексом Российской Федерации. Заготовка валежника осуществляется путём

сбора этого вида лесных ресурсов и не связана с рубками лесных насаждений и лесосечными работами. Таким образом, заготовка валежника гражданами должна иметь предусмотренный гражданским законодательством правовой режим сбора общедоступных вещей, аналогичный, например, заготовке (сбору) хвороста, предусмотренного статьями 32 и 33 Лесного кодекса Российской Федерации.

Именно такой подход предлагается законопроектом и концептуально поддерживается Минприроды России.

В то же время в действующем лесном законодательстве заготовка древесины и заготовка валежника не в полной мере разграничены. Отсутствие правовой ясности в данном вопросе приводит к тому, что большое количество граждан ежедневно совершают правонарушения, осуществляя сбор валежника.

Соответствующий законопроект внесён на рассмотрение Государственной Думы (№ 116620-7 «О внесении изменений в статью 32 Лесного кодекса Российской Федерации»). Его актуальность также подтверждается чрезвычайно обширным списком авторов законопроекта – его подписали 72 депутата Государственной Думы и 2 сенатора.

В настоящее время он проходит необходимые согласования. Надеюсь, в период осенней сессии 2017 года нам удастся принять его и решить столь актуальный для населения вопрос.

3. Борьба с незаконными рубками

В наших лесах сосредоточено более 83 млрд м³ древесины с ежегодным приростом до 994 млн м³. При этом речь идёт, в том числе, о высоколиквидных породах древесины – кедре, лиственнице, буке, грабе и др. Предельный допустимый объём лесопользования (расчётная лесосека) составляет около 700 млн м³ в год.

Лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли по заготовке и переработке древесины занимают одно из центральных мест в экономике страны – 60 тысяч предприятий, более 1 млн рабочих мест. Для 45 регионов России производство продукции лесного комплекса составляет от 10 до 50 % от общих объёмов производства.

Таким образом, леса России устойчиво и в длительной перспективе способны обеспечивать потребности общества в лесных ресурсах и услугах лесов.

Но неисчерпаемых ресурсов нет и вопросы обеспечения рационального, неистощительного лесопользования все более остро встают на повестке дня.

Выявляемость случаев незаконных рубок составляет всего 59 % – на один случай нарушения в среднем приходится более 50 м³ древесины.

По данным Минприроды России в 2016 году на землях лесного фонда выявлено 16,9 тыс. фактов незаконной рубки лесных насаждений объёмом более 1,6 млн м³. Вред, причинённый лесам, в денежном эквиваленте составил 11,3 млрд руб.

В Дальневосточном федеральном округе за 2016 год зафиксировано 1,2 тыс. фактов незаконной рубки лесных насаждений (7 % от общего количества фактов незаконной рубки в Российской Федерации). По сравнению с 2015 годом рост количества фактов незаконной рубки составил 3 %.

Объём незаконно срубленной древесины составляет 53,4 тыс. м³ (3 % от общего объёма незаконной рубки в Российской Федерации). По сравнению с 2015 годом снижение объёма незаконной рубки составило 2 %.

Незаконной рубкой лесам причинен вред в размере 1,9 млрд руб. (17 % от общего размера, причинённого лесам незаконной рубкой в Российской Федерации). По сравнению с 2015 годом рост вреда, причинённого лесам незаконной рубкой, составил 45 %.

Основные объёмы незаконной рубки зафиксированы в лесном фонде Хабаровского и Приморского краёв, Республике Саха (Якутия) и Амурской области. На данные субъекты Российской Федерации приходится 96 % незаконных рубок на территории Дальневосточного федерального округа.

На арендуемых лесных участках в округе зафиксировано почти 33 % (17,5 тыс. м³) объёма незаконно заготовленной древесины и 20 % (242 ед.) совершаемых фактов незаконной рубки.

За 2016 год к административной ответственности за незаконную рубку лесных насаждений в округе привлечено 317 лиц. Назначено штрафов на общую сумму 2,6 млн руб. и взыскано штрафов на сумму 1,6 млн руб. В правоохранительные органы по фактам незаконной рубки лесных насаждений, имеющим признаки уголовно наказуемого деяния, направлено 834 материала (по материалам, направленным в правоохранительные органы возбуждено 662 уголовных дела, к уголовной ответственности привлечено 98 лиц).

Из изложенного следует: лица, осуществляющие незаконную рубку, в основном привлекаются к административной ответственности, привлечение к уголовной ответственности по фактам незаконной рубки затруднено вследствие низкой раскрываемости данных преступлений. Так, по данным Минприроды России, выявляемость виновников совершения незаконных рубок в Дальневосточном федеральном округе составляет 54 %.

Согласно данным Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, проверки исполнения полномочий в области лесных отношений Департаментом лесного хозяйства в Дальневосточном федеральном округе и Рослесхозом в 2015–2016 годах в Приморском крае выявили, что при проведении лесоустройства в коммерчески привлекательных защитных лесах характеристики лесных насаждений приводились к параметрам, необходимым для назначения рубок (прежде всего, снижался возраст лесных насаждений). Назначенные таким образом рубки включались в государственное задание на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

В Хабаровском крае широко распространена заготовка деловой древесины в защитных лесах при проведении санитарных рубок в рамках государственных заданий на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

Для решения данной проблемы необходимо в соответствии с Планом по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины в Российской Федерации на 2017–2020 годы, утверждённым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Г. Хлопониним 11 января 2017 года:

- усовершенствовать информационное обеспечение, межведомственное взаимодействие при выполнении мероприятий, направленных на пресечение незаконной заготовки и оборота древесины;

- повысить эффективность федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), прежде всего за счёт увеличения численности государственных лесных инспекторов, повышения уровня оплаты их труда, оснащённости специальными техническими средствами (лесопатрульной техникой и оборудованием);

- разработать программы поддержки молодых специалистов лесной отрасли, обеспечить реализацию мер материального и социального стимулирования лесных инспекторов, ранней профориентации подрастающего поколения, особенно в лесных посёлках, поддерживать и развивать движение школьных лесничеств;

- развивать институт общественного контроля через создание системы взаимодействия с общественными организациями и гражданами, в том числе путём привлечения общественных инспекторов, привлечения к патрулированию лесов казачьих обществ и другие механизмы;

- применить непрерывный дистанционный мониторинг использования лесов;

- рассмотреть возможность введения производственного лесного контроля, в части возложения на лесопользователей обязанностей по обеспечению соблюдения требований лесного законодательства на используемых ими участках.

Также предлагается прекратить в Хабаровском и Приморском краях практику заготовки товарной древесины в защитных лесах под видом рубок ухода и санитарных рубок, устранить в Бюджетном кодексе Российской Федерации ограничения на софинансирование лесных полномочий субъектами Российской Федерации с дотационными бюджетами и разрешить такое софинансирование в пределах средств, полученных в бюджеты регионов от организации использования лесов, и наращивать объёмы продаж лесосек на аукционах.

Одной из ключевых проблем осуществления контроля за оборотом древесины является недостаточность требований по контролю за транспортировкой древесины.

В настоящее время действует ЕГАИС «Учёт древесины и сделок с ней». Основным содержанием ЕГАИС является информация об обороте древесины, включая сведения об аренде лесных участков, купле-продаже

лесных насаждений, сведения из лесных деклараций, правах пользования лесными участками, отчётов об использовании лесных участков и прочее.

ЕГАИС позволяет отследить действия с древесиной в части заключения, исполнения и расторжения договоров аренды лесных участков, купли-продажи лесных насаждений, исполнения лесных деклараций, представления отчётов об использовании лесных участков.

Вместе с тем, информация о транспортировке древесины включается в ЕГАИС не как информация о самостоятельном документе.

Определение сопроводительного документа на транспортировку древесины как бланка строгой отчётности позволит применять меры административной ответственности к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, допускающим нарушения в части оформления сопроводительного документа на древесину.

4. Защита лесов от вредных организмов

Как показывает анализ данных лесопатологического мониторинга, последнее десятилетие отмечается явная тенденция увеличения гибели насаждений в связи с воздействием целого ряда негативных факторов. Если в период с 1986 по 1995 год средняя ежегодная площадь усыхания лесов составляла 279,0 тыс. га, то начиная с 2009 года она составляет около 470,0 тыс. га.

Прогноз санитарного и лесопатологического состояния лесов Российской Федерации на второе полугодие 2016 года:

К концу 2016 года прогнозируется увеличение размеров гибели лесов от насекомых-вредителей, что обусловлено широким распространением вредителей и недостаточными объёмами истребительных мероприятий в 2013–2016 годах.

Наибольшие объёмы усыхания ожидаются в Иркутской области, Республике Бурятия и Красноярском крае (в очагах сибирского шелкопряда); ослабление насаждений, увеличение текущего отпада и частичное усыхание прогнозируется в Алтайском крае (в очагах сосновой совки и шелкопряда-монашенки).

В насаждениях Центрального, Южного, центральных районах Уральского, северных и центральных районов Приволжского, а также некоторых регионах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, где наблюдались длительные и обильные осадки в мае-июне т. г., ожидается увеличение агрессивности возбудителей болезней леса, в первую очередь бактериальных заболеваний, сосудистых болезней, корневых и стволовых гнилей, болезней питомников.

Непростая лесопатологическая ситуация сложится в Московской, Брянской, Вологодской, Ленинградской, Кировской, Оренбургской, Самарской, Саратовской, Ульяновской, Курганской, Тюменской, Новосибирской, Иркутской, Томской областях, Республиках Адыгея, Алтай, Бурятия, Башкортостан, Марий Эл и Татарстан, Чувашской Республике, Алтайском, Забайкальском краях.

К сожалению, в связи с недостатком финансирования мероприятия по локализации и ликвидации очагов вредных организмов запланированы субъектами Российской Федерации не на всей площади, требующей мер борьбы.

Негативным фактором являются и существующие недостатки правового регулирования в данной сфере.

Правоприменительная практика показывает, что построение современной системы защиты лесов требует расширения и дополнения соответствующих положений лесного законодательства с целью обеспечения чёткого порядка, оперативности и своевременности выполнения лесозащитных мероприятий, контроля за их проведением.

5. Проблемы лесовосстановления

По данным государственного лесного реестра на 1 января 2016 года, общая площадь земель Российской Федерации, на которых расположены леса, составила 1184,1 млн га, в том числе 0,92 млн га лесов, в отношении которых отсутствуют материалы лесоустройства. Лесистость территории Российской Федерации составляет 46,4 %, основными лесобразующими породами являются лиственница, сосна, ель, кедр, дуб, бук, берёза и осина, они произрастают на 90,2 % земель, занятых лесными насаждениями. На землях лесного фонда Российской Федерации преобладают спелые и перестойные древостои, доля которых составляет 43,9 %, молодняки занимают 17,2 %, средневозрастные – 28,2 %, приспевающие – 10,7 % площади земель, занятых лесными насаждениями. Две трети площади лесов России имеют низкую продуктивность, при этом доля продуктивных (I–III классы бонитета) спелых и перестойных хвойных древостоев не превышает 16 %. Основным способом лесовосстановления на землях лесного фонда остаётся содействие естественному возобновлению (около 75 %).

Принципы, цели и задачи государства в области воспроизводства лесов, а также механизмы их реализации определены Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утверждёнными распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р. Согласно данному документу, уровень воспроизводства лесов должен соответствовать возросшим социальным, экологическим и экономическим требованиям. Для этого необходимо повысить эффективность управления лесным сектором, обеспечить интенсификацию воспроизводства лесов, повысить их продуктивность и улучшить породный состав. Механизмами, обеспечивающими решение указанных задач, определены: осуществление мероприятий по воспроизводству лесов специализированными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации, выполнение данных работ на основе долгосрочных контрактов, создание системы федерального мониторинга воспроизводства лесов, разработка региональных нормативов воспроизводства лесов, осуществление технической модернизации воспроизводства лесов, ис-

пользование инновационных разработок в области воспроизводства лесов, участие общественных объединений и граждан в разработке, обсуждении и принятии решений, касающихся воспроизводства лесов, обеспечение открытости информации о воспроизводстве лесов.

Воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов является базовым принципом ведения лесного хозяйства, закреплённым Лесным кодексом Российской Федерации. В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации В. В. Путина, данными по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 11 апреля 2013 года в городе Улан-Удэ, в лесное законодательство внесены кардинальные изменения, направленные на совершенствование правового регулирования отношений в области воспроизводства лесов. Так, государственные (муниципальные) бюджетные и автономные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, наделены полномочием осуществлять мероприятия по воспроизводству лесов; установлен порядок отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями, и контроль за проведением указанных мероприятий; создана система государственного мониторинга воспроизводства лесов; усовершенствованы правила лесовосстановления; установлен порядок формирования и использования страховых фондов семян лесных растений; введён отчёт о воспроизводстве лесов и лесоразведении, форма и порядок его предоставления.

Целевые показатели решения задач государственной политики в области воспроизводства лесов, количественные значения, характеризующие их достижение, сроки достижения указанных целевых показателей и исполнители, ответственные за их реализацию на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, определяются подпрограммой «Воспроизводство лесов» государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 318.

Реализация основных мероприятий подпрограммы – создание и функционирование объектов единого генетико-селекционного комплекса; осуществление интенсивного лесовосстановления и лесоразведения, обеспечивающих сохранение экологического потенциала лесов; проведение ухода за лесами, повышение продуктивности и улучшение породного состава лесов, – должна обеспечить восстановление погибших и вырубленных лесов, повышение качества семян, улучшение селекционных и генетических свойств посадочного материала, повышение эффективности и качества лесовосстановления и продуктивности лесов.

Согласно данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации по состоянию на 1 января 2017 года лесовосстановление выполнено в полном объёме от годового плана на площади 841,3 тыс. га,

в том числе на арендованных лесных участках – на площади 685,2 тыс. га. В 2016 году восстановлено леса на 38,5 тыс. га больше, чем в 2015 году. В 66 субъектах Российской Федерации лесовосстановление выполнено в полном объёме. В 11 субъектах Российской Федерации лесовосстановление проведено в объёмах ниже запланированного. Искусственное лесовосстановление выполнено в полном объёме на площади 178,8 тыс. га, в том числе арендаторами лесных участков на площади 120,1 тыс. га. Запланированные на 2016 год объёмы работ по искусственному лесовосстановлению не выполнены 11 субъектами Российской Федерации.

Основными причинами невыполнения планов лесовосстановления являются отсутствие стандартного посадочного материала, неисполнение государственных контрактов и договорных обязательств по воспроизводству лесов арендаторами лесных участков, а также высокая горимость лесов.

Несмотря на снижение объёмов финансирования в 2016 году на 7 % (от 2015 года) исполнения переданных полномочий в области лесных отношений, снижение объёмов лесовосстановления в 2016 году не допущено. Вместе с тем следует отметить, что в 2016 году основной объём лесовосстановительных работ, включая искусственное лесовосстановление, выполнен арендаторами лесных участков. Следует отметить, что планируемые расходы на мероприятия по воспроизводству лесов не сокращены и даже выросли на 10 % по отношению к объёмам 2016 года. Для обеспечения баланса выбытия и восстановления лесов в 2017 году запланированы мероприятия по лесовосстановлению на площади 945 тыс. га.

Основными проблемами воспроизводства лесов являются: крайне низкое качество выполняемых работ по воспроизводству лесов, использование посадочного материала низкого качества, значительный износ (порядка 80 %, а в отдельных регионах – 90 %) специализированной лесохозяйственной техники и оборудования.

Необходимо предпринять срочные меры по обеспечению учреждений субъектов Российской Федерации, выполняющих мероприятия по воспроизводству лесов, а также арендаторов лесных участков специальной техникой и оборудованием отечественного производства.

Для технологического обеспечения работ по воспроизводству лесов современными машинами и оборудованием, необходимо активизировать работы в сфере лесного машиностроения, создавать мощности по производству лесохозяйственной техники и оборудования.

На арендованных лесных участках качество проведения агротехнических и лесоводственных уходов за лесными культурами крайне низкое, в том числе вследствие отсутствия заинтересованности лиц, использующих леса, в конечном результате лесовосстановления.

Для качественного выполнения работ по воспроизводству лесов на арендованных лесных участках предлагается предусмотреть экономические и правовые методы стимулирования:

– снизить затраты арендаторов лесных участков на доставку посадочного материала;

– для обеспечения работы по лесовосстановлению качественным посадочным материалом необходимо выращивание сеянцев (саженцев) непосредственно на участках, предоставленных для заготовки древесины, включив «временный лесной питомник» как объект лесной инфраструктуры в Перечень объектов лесной инфраструктуры для защитных, эксплуатационных и резервных лесов, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2012 года № 1283-р;

– снижение арендной платы арендаторам лесных участков, принимающим меры, направленные на улучшение качества создаваемых лесных насаждений (после отнесения земель, на которых арендатором лесного участка выполнены мероприятия по лесовосстановлению с использованием посадочного материала с закрытой корневой системой, семян с улучшенными наследственными свойствами, посадочного материала, выращенного из семян с улучшенными наследственными свойствами, к землям, занятым лесными насаждениями);

– включение затрат арендаторов на воспроизводство лесов в себестоимость продукции лесопромышленного комплекса, что позволит лесопользователям официально отображать затраты на эти мероприятия;

– усиление ответственности (увеличение неустоек) за неисполнение арендаторами лесных участков обязательств по воспроизводству лесов и направление взысканных средств на цели воспроизводства лесов в бюджет регионов;

– усовершенствовать нормативно-правовую базу по проектированию и технической приёмке работ по лесовосстановлению, проведению инвентаризации лесовосстановительных работ.

Основными показателями Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы», характеризующими повышение качества семян, улучшение селекционных и генетических свойств посадочного материала являются «доля семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объёме заготовленных семян» (к 2020 году 2,5 %).

Создание технологических объектов, обеспечивающих производство семян и посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами, является основой повышения продуктивности, качества, устойчивости лесов, за счёт использования высококачественных семян и посадочного материала с закрытой корневой системой (ЗКС).

Заготовка семян с улучшенными наследственными свойствами (далее – УНС) осуществляется с объектов лесного семеноводства. По данным Минприроды России, всего в 2016 году заготовлено 175 тонн семян, в том числе с УНС 4,1 тонны (2,3 %).

В настоящее время в субъектах Российской Федерации введены в действие пять лесных селекционно-семеноводческих центров, построенных за счёт субсидий из федерального бюджета (в Республике Татарстан, Алтайском крае, Архангельской, Ленинградской и Воронежской областях). В 9 субъектах Российской Федерации действуют теплич-

ные комплексы по выращиванию посадочного материала с ЗКС (Республика Карелия, Коми, Хабаровский и Забайкальский края, Архангельская, Вологодская, Иркутская, Нижегородская, Псковская области), из них частные в Псковской области, Республике Коми и Иркутской области.

Количество выращенного посадочного материала с закрытой корневой системой ежегодно увеличивается. Так в 2011 году было выращено 11 млн штук, в 2012 году – 27 млн штук, в 2013 году – 38 млн штук, в 2014 году – 41,7 млн штук, в 2015 году – 43,1 млн шт., в 2016 году выращено посадочного материала с закрытой корневой системой около 43,3 млн штук.

В 2016 году доля посадочного материала с закрытой корневой системой в общем количестве посадочного материала составила 7,5 %.

Вместе с тем растущие потребности лесного хозяйства в семенах с улучшенными наследственными свойствами и посадочном материале с закрытой корневой системой не имеют достаточного обеспечения. В связи с этим представляется необходимым реализовать проекты строительства тепличных комплексов по выращиванию сеянцев с закрытой корневой системой в 14 субъектах Российской Федерации в соответствии с имеющейся проектно-сметной документацией. Кроме того, субъекты Российской Федерации отмечают, что выделяемых субвенций из федерального бюджета на воспроизводство лесов недостаточно для проведения качественного и своевременного проведения мероприятий по лесовосстановлению.

С 2008 года площадь убытия лесов стала опережать площадь их восстановления за счёт сплошных рубок, пожаров, гибели лесов от болезней и вредителей леса. Снижение площади лесов Российской Федерации также обусловлено проведением сплошных рубок для создания объектов нелесной инфраструктуры при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропередачи, размещении в лесу объектов переработки древесины, а также при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий. По данным Минприроды России общее уменьшение площади лесов за период с 2005 года составило 1287,8 тыс. га, при этом компенсационное лесовосстановление не проводится.

В этой связи необходимо принять кардинальные меры, направленные на обеспечение баланса выбытия и восстановления лесов.

Для решения данной проблемы предлагается на законодательном уровне:

- создать механизм заготовки древесины по договорам купли-продажи лесных насаждений лесохозяйственными государственными бюджетными и автономными учреждениями, который позволит повысить эффективность выполнения лесохозяйственных мероприятий на лесных участках, не переданных в аренду;

- установить квалификационные требования к лицам, осуществляющим работы по лесовосстановлению, определив нормативы их обеспечен-

ности оборудовани­ем, техникой, лесными семенами и посадочным материалом, необходимыми для качественного выполнения лесовосстановления;

– установить порядок создания «компенсационных» лесов на площадях, равных площадям лесов, вырубаемых при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропередачи, размещении в лесу объектов переработки древесины, а также при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Инвентаризация лесных питомников выявила ряд нарушений, в том числе нарушения норм Лесного кодекса Российской Федерации о недопущении применения нерайонированных семян лесных растений, а также семян, посевные качества которых не проверены. И здесь необходимы типовые требования к питомникам, в том числе к технологиям выращивания посадочного материала, механизм контроля за оборотом репродуктивного лесного материала на всех этапах воспроизводства лесов на основе ДНК-анализа.

6. Актуальные проблемы правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов

По данным Рослесхоза, на начало 2016 года для заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений передано в аренду 342 лесных участка общей площадью около 2 млн га. Основные арендованные площади находятся на Дальнем Востоке (в Приморском крае – 697 тыс. га, в Хабаровском крае – 312 тыс. га) и в Сибири (в Томской области – 444 тыс. га, в Республике Бурятия – 123 тыс. га, в Иркутской области – 112 тыс. га).

Наибольшие объёмы заготовки пищевых лесных ресурсов на арендованных лесных участках приходятся на заготовку орехов – 7,2 млн кг и ягод – 1,4 млн кг; лекарственные растения – 0,7 млн кг, грибы – 0,5 млн кг и берёзовый сок – 0,4 млн кг. Грибы, ягоды и берёзовый сок в основном заготавливают в европейской части России, а орехи – в азиатской.

Почти 1 млн га лесов находятся в аренде для сбора и заготовки недревесных лесных ресурсов, здесь главным образом ведётся заготовка деревьев хвойных пород для новогодних и рождественских праздников. Заготовка елей или других хвойных пород на основании договора купли-продажи распространена ограниченно.

Около 80 % площади земель лесного фонда страны находится в зоне вечной мерзлоты, в азиатской части произрастают леса с очень низкой производительностью, но с очень большими запасами недревесных лесных ресурсов и лекарственных растений (женьшень, элеутерококка, золотого корня, лимонника и др.). Однако отсутствие трудовых ресурсов, мотивации местного населения для сбора дикоросов и надлежащей инфраструктуры затрудняют вовлечение этого потенциала недревесных ресурсов в сферу рыночных отношений.

Отсутствие полноценного законодательного регулирования сбора и заготовки дикоросов и доступность природных пищевых ресурсов по-

влекли за собой рост недобросовестной предпринимательской активности в этой сфере.

Доходность заготовки дикоросов государством недооценена, а их ресурсы используются зачастую неэффективно. Фактически отсутствуют системы оценки биологических эксплуатационных и иных запасов дикоросов. Единственный инструмент заготовки дикоросов – договор аренды для данного вида использования лесов недостаточно эффективен, поскольку не приемлем для граждан и индивидуальных предпринимателей. Арендаторы лесных участков выплачивают аренду и несут сопутствующие расходы вне зависимости от фактической заготовки дикоросов, таким образом указанный инструмент не привлекателен для предпринимателей, процент арендных отношений в сфере заготовки дикоросов крайне низок.

На не арендованных лесных участках сбор дикорастущей продукции продолжает носить массовый и стихийный характер, нарушающий систему устойчивого лесопользования.

Иногда на отведённых участках заготовка дикоросов не осуществляется, так как эти участки располагаются в труднодоступных местах. В этом случае население в промышленных масштабах собирает дикоросы в прилегающих к населённым пунктам лесных участках и продаёт арендаторам в объёмах, которые предусматриваются аукционной документацией, в том числе для экспортных сделок.

Действующее законодательство не препятствует населению заготавливать пищевые лесные ресурсы для собственных нужд без ограничений, что позволяет гражданам осуществлять предпринимательскую деятельность без заключения договора аренды, а объёмы заготовки этих ресурсов государством не регулируются.

Сложная и длительная процедура лицензирования экспорта отдельных видов дикоросов ограничивает права предпринимателей в развитии внешнеэкономических связей, что приводит к экспорту дикоросов в необработанном виде с минимальной добавленной стоимостью иными различными способами.

Если же повысить долю использования недревесных и пищевых ресурсов с ничтожных 1,5 % (в общей сложности) до хотя бы 10–15 %, это будет и существенный вклад в экономику, и прорывной инструмент обеспечения продовольственной безопасности.

Проблемы правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов сложны и многообразны, в связи с чем нуждаются в решении путём разработки и принятия отраслевого закона, обеспечивающего исчерпывающую ясность и полноту правового регулирования. Также не вызывает сомнений необходимость корректировки положений действующего лесного и смежного законодательства в части изменения порядка использования лесов в целях заготовки недревесных и пищевых лесных ресурсов, сбора лекарственных растений.

Рассматривая системные проблемы лесного комплекса – слабыми темпами осуществляется воспроизводство лесов, велики потери лесных

ресурсов от пожаров, вредителей и болезней, система лесоустройства требует системной модернизации. Кадастровым учётом лесных участков охвачено не более 20 % площади лесов. Слабо работает система правовой и экономической ответственности в сфере сохранения лесных ресурсов.

Очевидно, что, несмотря на проделанную работу, острых вопросов все ещё очень и очень много.

Иван Владимирович ВАЛЕНТИК,
*заместитель министра природных ресурсов
и экологии Российской Федерации – руководитель
Федерального агентства лесного хозяйства*

Уважаемые коллеги!

Благодарен за приглашение выступить на выездном расширенном заседании. Спасибо за высокую оценку нашей открытости. Мы действительно много работаем для того, чтобы повысить прозрачность и доступность информации о российских лесах. На днях в Кировской области я провёл расширенное совещание с субъектами Российской Федерации по реализации политики открытости данных о лесных ресурсах и повышении инвестиционной привлекательности лесного сектора на примерах лучших практик регионов. Выбор региона – неслучаен. Врио губернатора Кировской области Игорь Васильев за короткий срок обеспечил создание интернет-портала, который содержит полную информацию о лесных ресурсах области. Там указаны все свободные участки, все права, которые существуют в их отношении, все лесничества, все должностные лица, все телефоны. Любой гражданин может проинформировать о лесном пожаре, незаконной рубке и других нарушениях.



Все аукционы переведены в электронный вид. Уже на первом конкурсе при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений цена увеличилась в 10 раз: с 60 до 600 рублей. Куб покупают и по 1,5 тысячи. Вот это те механизмы, которые самодостаточны и работают на пополнение регионального бюджета. Полностью открытая информация – и мы убедились в этом сами – это лучшая практика эффективной работы, которую надо брать за основу и тиражировать.

При этом, есть и проблемы, в которых зачастую виноваты сами региональные чиновники. В первую очередь речь идёт о сокрытии и искажении достоверности информации о лесных пожарах, представляемой субъектами Российской Федерации. Это недопустимо и, по сути, преступно. В прошлом году по результатам верификации площадь корректировалась

на 100 тыс. га. Причём непонятен смысл таких подтасовок. По окончании пожароопасного сезона мы в любом случае, в том числе и взаимодействуя с Генпрокуратурой России, выходим на реальный масштаб. Но занижение площади пожара, занижение количества пожаров имеет кумулятивный эффект! Мы не разворачиваем необходимые силы и средства, мы не вводим режим чрезвычайной ситуации, мы не привлекаем группировку МЧС и все те силы, необходимые для того, чтобы подавить ситуацию в зародыше. Нам нужно знать реальные площади для того, чтобы мы с вами могли принимать адекватные решения по противодействию пожарам.

В прошлом году был принят целый пакет законов и подзаконных актов, чтоб направить борьбу с пожарами в русло профилактических и предупреждающих мероприятий. Чтобы повысить ответственность представителей всех уровней власти, общественности и граждан за сохранность наших лесов, бережное к ним отношение. Принципиально важно, что эти изменения позволили оптимизировать и усовершенствовать многие организационные и технологические моменты в работе лесного хозяйства. Вывести её на новый современный уровень, улучшить показатели отрасли.

Напомню, что основная причина возникновения огня на землях лесного фонда – отнюдь не природные явления, а человек. Мы понимаем, насколько огромна территория страны. Также мы понимаем, что в любой момент ситуация может обостриться на фоне нетипичных изменений погодных условий. Леса горят не только в России. Яркий трагический недавний пример – это Португалия. 67 человек погибло. На фоне чрезвычайных классов пожарной опасности преступная небрежность человека приводит к таким тяжёлым последствиям.

Ещё обиднее, когда пожары разгораются из-за псевдохозяйственной деятельности и халатности тех, кто выжигает сухую траву на землях сельхозназначения. Вот как вы сами считаете, сейчас можно обеспечить реальный контроль за сельхозвыжиганиями?! Есть ли от этого тот эффект, на который рассчитывают? По-моему, сейчас есть наработки, которые совершенно точно говорят, что невозможно обеспечить контроль за сельхозвыжиганиями. Второе, сельхозвыжигания уничтожают всё полезное, что в этой почве содержится. Поэтому я не совсем понимаю зачем этот вопрос обозначать. И неоднократно заявлял об опасности таких действий. Однако некоторые регионы, в частности, Республика Саха (Якутия), продолжают настаивать на необходимости проведения так называемых «контролируемых выжиганий» и даже ставят этот вопрос перед Президентом Российской Федерации. Надеюсь, мы к этой практике больше не вернёмся.

В то же время есть и положительные примеры грамотной профилактики лесных пожаров. Для меня показателен пример Ханты-Мансийского автономного округа. Этот округ для каждого своего населённого пункта заказал у представителей лесной науки – в Уральском государственном лесотехническом университете – план противопожарного обустройства.

Стоимость каждого конкретного проекта составляет до 100 тысяч рублей. И сегодня там противопожарно обустроены все населённые пункты. Причём, не «на глазок», а, действительно, с учётом научно обусловленных подходов к ведению лесного хозяйства на прилегающих территориях. В том числе к формированию соответствующего состава насаждений, которые снижают класс пожарной опасности. То есть такие подходы сегодня внедряются. Я считаю – это лучшие практики, с которыми надо работать.

И надо привлекать к профилактической деятельности как можно большее число наших граждан, обязательно готовить молодую смену. Культуру поведения в лесу, культуру отношения к лесу надо воспитывать в детях со школьной скамьи. И не только привлекать их к посадке деревьев, к лесовосстановлению, что мы и делаем. Но и развивать школьные лесничества, стимулировать интерес детей к обучению и работе в лесном хозяйстве. Любопытно, что в России около 1700 лесничеств и примерно такая же цифра школьных лесничеств. То есть практически на базе каждого лесничества, существует школьное лесничество. Интерес к ним школьников только растёт. Уверен, что в будущем эти люди никогда не будут заниматься незаконными рубками и тем более устраивать пожары в лесу.

В этом году, впервые за последние 10 лет, запланированные объёмы лесовосстановления смогут обеспечить баланс по отношению к выбытию лесных ресурсов. И эта практика должна быть продолжена не только в Год экологии, но и в последующие годы. Надо сделать так, чтобы отрасль была самодостаточной, чтобы леса были чистыми и ухоженными, чтобы мы заботились об этих лесах как о нашем национальном достоянии.

Сергей Фатеевич БРИЛКА,

*председатель Законодательного Собрания
Иркутской области*

Уважаемые коллеги!

Приветствую всех участников и организаторов «круглого стола» на тему «Осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений: проблемы, задачи, перспективы»!

Обсуждение этой актуальной темы на площадке Законодательного Собрания Иркутской области – большая честь и высокая ответственность для всех жителей Приангарья.

Иркутская область – один из самых лесистых регионов России. На территории области сосредоточено 12 % запасов древесины





спелых лесов страны, а доля особо ценных хвойных пород, таких как сосна и кедр, значительна даже в масштабах планеты.

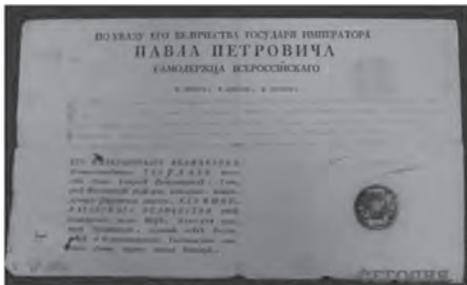
Область располагает не только уникальными по качеству и объёму лесными запасами, но и условиями для их использования: деревообрабатывающей промышленностью, энергетическими и людскими ресурсами, транспортными коммуникациями, а также научным потенциалом.

Необходимо отметить, что за многовековую историю в России накоплен богатый опыт государственного и общественного управления лесами в условиях разных форм собственности и при различных формах социально-экономических отношений. На протяжении многих десятилетий экономика страны, потребности граждан в лесной продукции обеспечивались именно сохранностью лесов.

Лесное хозяйство ориентировано не только на сырьевые базы и их промышленную и финансовую отдачу, но и на обязательное гарантированное сохранение лесов, на обеспечение их естественности и благополучия. Так было задумано изначально в «Лесных Уставах» – первых законах, определяющих суть и значение лесного хозяйства России. Первый лесной Устав, действовавший более 100 лет, был утверждён императором Павлом ещё в 1802 году.

Принятый сразу после Октябрьской революции 1917 года «Декрет о земле» отменил право частной собственности на землю и все «недра земли... а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение» по данному акту перешли «в исключительное пользование государства».

Во время Великой Отечественной войны лесное хозяйство страны значительно пострадало. В результате военных действий было уничтожено свыше 20 млн гектаров леса. Были также ликвидированы и повреждены большие площади полезащитных лесонасаждений. Но сразу по-



сле окончания войны были приняты нормативные акты, направленные на восстановление и дальнейшее развитие лесного хозяйства.

Первой в мире масштабной экологической программой называют план, вошедший в отечественную и мировую историю под названием «План преобразования природы». План был запущен в 1948 году.

В соответствии с ним предстояло посадить лесные полосы, чтобы преградить дорогу суховеям и улучшить климатические условия на площади 120 миллионов гектаров. Предусматривалось создание восьми крупных лесных государственных полос в степных и лесостепных районах общей протяжённостью свыше 5 300 километров. Как известно, лесо-



Лесополосы снижают температуру воздуха и скорость ветра летом, защищают поля от губительных суховеев



полосы снижают температуру воздуха и скорость ветра летом, защищают поля от губительных суховеев.

В соответствии с Планом лесами были покрыты четыре крупных водораздела бассейнов Днепра, Дона, Волги, Урала, европейского юга России. Первая государственная лесополоса вытянулась от уральской горы Вишнёвая до побережья Каспия, протяжённость – более тысячи километров. Это были экологические объекты мирового масштаба. План совмещал в себе задачи охраны окружающей среды и получения высоких устойчивых урожаев. Созданные лесополосы и водоёмы должны были существенно разнообразить флору и фауну.



Сохранившиеся фрагменты государственных лесных защитных полос

*с. Борисоглебовка,
Саратовская обл.*

Концепция Плана не только предвляла современные построения по устойчивому экологическому развитию территорий. Это была крупнейшая в мире, во всемирной истории лесоразведения экологическая программа.

Расчитанный до 1965 года План преобразования природы был фактически свернут к 1956–1959 годам. Созданные в 1949–1955 годах 570 лесозащитных станций были также ликвидированы. До наших дней дожили только фрагменты государственных лесных защитных полос. Оказавшись ничьими, лесополосы стали интенсивно вырубаться под коттеджную застройку или с целью получения древесины.

Сегодня звенья отечественного Плана преобразования природы реализуются в США, Китае, странах Африки, Западной Европе. Только называют это созданием зелёных экологических каркасов. Им отводят существенную роль в предупреждении последствий глобального потепления. Несмотря на значительные площади лесов, эти проявления обострились и на территории нашей страны: изнурительная жара, резкие перепады температур, мелеющие реки и озера, сметающие все на своём пути бури, и уже даже торнадо. Место произрастания лесов имеет значение, также как и их площади.

В связи с чем, предлагаю с площадки этого высокого форума предложить Государственной Думе совместно с Правительством Российской Федерации проанализировать уникальный отечественный опыт лесоразведения и лучшие его достижения внедрить в государственные программные мероприятия, а также учесть при правовом регулировании масштабов и мест массовой вырубки леса. Все это позволит создать современный экологический каркас России.

Необходимо отметить, что действующее лесное законодательство многократно подвергалось резкой критике со стороны экспертов и специалистов по лесу в связи с тем, что ответственность за хозяйственные и противопожарные функции перенесена на регионы и на арендаторов. Кроме того, после вступления в действие Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года была подвергнута значительной реорганизации существовавшая до этого система органов лесного хозяйства и государственной лесной охраны.

В прошлом году в 31 регионе страны, где проблемы по охране леса стоят особенно остро, был проведён мониторинг реализации положений Лесного кодекса. В августе его итоги обсудили на форуме «Живой лес», организованном ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и ОНФ в Иркутске. Руководитель федеральной мониторинговой группы Николай Николаев, депутаты Законодательного Собрания Иркутской области, независимые эксперты обозначили несколько важнейших проблем: отсутствие общественного контроля и сложность получения любой информации в сфере лесопользования, в частности, по проведению лесных аукционов, по масштабам пожаров в регионах и принимаемым мерам по их ликвидации, а также массовые нарушения при решении вопросов предоставления дре-



весины для собственных нужд и строительства домов. Итоги мониторинга и выработанные предложения были доложены Президенту Российской Федерации.

В современных условиях проблемы сохранения и использования лесов становятся все более многообразными и сложными. Изменяются стандарты управления лесами, которые сегодня должны соответствовать международным, экономическим, социальным и экологическим требованиям. Увеличиваются угрозы утраты лесами биологического разнообразия. Требуют особого внимания вопросы контроля и противодействия нелегальному лесопользованию. Недостаточная инвестиционная и инновационная активность в лесном секторе экономики препятствует развитию глубокой переработки лесных ресурсов на территории России, увеличению внутреннего валового продукта и повышению доходности бюджетов всех уровней от использования лесов.

Одной из основных проблем в области лесного хозяйства на современном этапе являются, несомненно, масштабные пожары, которые каждый год уничтожают тысячи гектаров леса, но самое главное – страдают люди. Огонь, пришедший в села, деревни, а иногда даже и в города из леса





или заброшенных полей, наносит невосполнимый вред жизни людей, унося порой даже человеческие жизни.

По данным статистики, следующей по значимости серьёзной проблемой после пожаров является гибель лесов вследствие повреждения вредными организмами и болезнями. И только на третьей позиции – ущерб от незаконных рубок.

Депутаты Законодательного Собрания Иркутской области в этом году побывали практически во всех населённых пунктах, пострадавших от весенних пожаров. Разговаривали с людьми на местах. Многие из них считают, что в лесу должно всегда присутствовать «государево око». Степень ответственности самих муниципалитетов также никто не умаляет, несмотря на то, что средств для профилактики и пожаротушения у них катастрофически недостаёт. Раньше, как говорят люди, в каждом дворе летом стояла бочка с водой, во многих поселениях делали большие хранилища для воды на случай пожара, даже в дореволюционные времена каждая деревня держала пожарную команду и помпу на конной тяге.

В советские времена в каждом колхозе или совхозе председатель обязан был следить за пожароопасной обстановкой и незамедлительно принимать меры по локализации и тушению пожаров с использованием любой имеющейся техники. Поэтому кажется уместным и важным дать больше полномочий самим жителям заниматься вопросами защиты поселений от пожаров, обеспечить правомочность их действий соответствующей законодательной базой.

Уважаемые коллеги! Для эффективной государственной политики в области лесного хозяйства, экологического развития Российской Федерации и регионов необходим взвешенный и мудрый подход, основанный на балансе интересов государства и граждан, на решении социально-экономических задач, обеспечивающих рост экономики и, в то же время,

на сохранении окружающей природной среды и ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, обеспечения экологической безопасности страны.

Ещё раз подчеркну символичность того, что профильный Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям возглавляет депутат от Иркутской области Николай Петрович Николаев, и сегодня проходит такое знаковое мероприятие именно в нашем регионе. Уверен, что все это в совокупности может стать отправной точкой для принятия ключевых решений по самым острым проблемам лесного комплекса Приангарья и всей Российской Федерации.

Андрей Николаевич ГРИБЕННИКОВ,
*директор департамента государственной политики
и регулирования в области лесных ресурсов Министерства
природных ресурсов и экологии Российской Федерации*

**Совершенствование нормативно-правовой базы
в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов
и основные направления развития на основе
экономических подходов**



Нормативно-правовое регулирование лесных отношений является одним из приоритетных направлений деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Работа по совершенствованию лесного законодательства проводится системно в целях исполнения стратегических решений в сфере лесных ресурсов и реализации **Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года.**

С 2013 года Государственной Думой Российской Федерации принято порядка 10 федеральных законов, подготовленных нашим министерством.

В результате принятия закона **от 28.12.2013 № 415-ФЗ** создана система контроля за оборотом древесины, ставшая эффективным комплексным межведомственным инструментом по декриминализации лесной отрасли во взаимодействии с ФТС России, МВД России, ФНС.

Законом **от 12.03.2014 № 27-ФЗ** созданы условия для экономически эффективной работы лесохозяйственных учреждений в субъектах Российской Федерации, при этом реализован подход, при котором все лесо-

хозяйственные работы выполняются в комплексе одним ответственным исполнителем.

Введён мониторинг воспроизводства лесов, который является частью государственного экологического мониторинга, и позволяет в динамике оценить процессы воспроизводства лесов, выявить риски ресурсного обеспечения.

Федеральным законом от **01.07.2014 № 250-ФЗ** через введение типового договора аренды установлены единые требования к лицам, использующим леса. Впервые для договоров аренды лесных участков установлена ответственность арендодателя, т. е. органа власти, за неисполнение (или ненадлежащее исполнение) обязательств по договору.

Федеральным законом от **29.06.2015 № 206-ФЗ** был создан механизм заключения новых договоров аренды с добросовестными арендаторами, что обеспечивает формирование долгосрочных лесных отношений, и, следовательно, реализацию концептуального лесоводственного принципа непрерывности использования лесов.

С октября 2015 года заработал механизм краткосрочного использования лесов субъектами малого и среднего предпринимательства для заготовки древесины, созданный законом **№ 206-ФЗ**. При этом **в цену лесных ресурсов впервые включены расходы на охрану, защиту и воспроизводство лесов**. 2016 год показал успешную реализацию созданного механизма: с малыми и средними предпринимателями было заключено 5,6 тысячи договоров купли-продажи лесных насаждений с возможным объёмом заготовки 7 млн кубометров древесины, что обеспечило дополнительные поступления в бюджетную систему Российской Федерации 1,6 млрд рублей, в том числе 1,3 млрд рублей в региональные бюджеты.

В 2016 году внесены существенные изменения в законодательную базу в области охраны, защиты и воспроизводства лесов. Приняты **три федеральных закона**, более сорока актов Правительства Российской Федерации и Минприроды России. Одним из основных является закон от **23.06.2016 № 218-ФЗ**, который внёс значительные изменения в блок о пожарах, сделав акцент на профилактику, предупреждение и оперативность их тушения.

Указанным законом реализовано следующее:

- закреплено лесопожарное зонирование территории;
- впервые предусмотрены нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарём;
- установлен порядок создания федеральных штабов по координации деятельности по тушению лесных пожаров, указания которых носят статус обязательных;
- уточнено распределение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части тушения лесных пожаров, обеспечивающие функционирование федерального резерва сил и средств.

Кроме того, в 2016 году изменены подходы к требованиям по введению чрезвычайных ситуаций в лесах, а также к содержанию планов тушения лесных пожаров в части введения ответственности чиновников и лиц, которые предоставляют технику и оборудование для тушения лесных пожаров.

Также федеральным законом **№ 218-ФЗ** впервые:

- введён реестр **недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений**;
- создан механизм охраны лесов от загрязнения и иного негативного воздействия с учётом разных видов загрязнений;
- введена ответственность за возмещение вреда, причинённого лесам и находящимся в них природным объектам как экосистеме.

Порядок использования земель и лесов для ведения охотничьего хозяйства усовершенствован законом **от 23.06.2016 № 206-ФЗ**. Создана возможность для цивилизованного развития охотничьего хозяйства, как бизнеса, обеспечивающей инфраструктуры, в том числе размещения в лесу вольеров с соблюдением всех требований безопасности.

Вступивший в 2016 году в силу закон **от 30.12.2015 № 455-ФЗ** изменил принципы организации защиты лесов от вредителей и болезней леса. Впервые на уровне Лесного кодекса Российской Федерации закреплены механизмы федерального и общественного контроля, прозрачности в части назначения санитарно-оздоровительных мероприятий, в том числе санитарных рубок. Теперь все акты лесопатологического обследования размещаются в сети Интернет и подлежат контролю со стороны Рослесхоза. Первые результаты таких экспертиз показали необоснованность порядка 10 % актов лесопатологических обследований.

В целях дальнейшего повышения эффективности системы защиты лесов по поручению Президента Российской Федерации Минприроды России подготовило законопроект об ответственности лесопатологов за предоставление недостоверных сведений.

Вступил в силу закон **от 03.07.2016 № 353-ФЗ**, который назван законом «О зеленом щите», установивший правовые основы создания и функционирования лесопарковых зелёных поясов. Этим же законом ужесточена ответственность за нарушение лесного законодательства, в том числе за невыполнение мероприятий по воспроизводству лесов. Штрафы увеличены для должностных лиц в 10 раз, для юридических лиц – в 30 раз (до 300 тыс. руб.).

Существенные изменения лесного законодательства подготовлены в 2017 году. **Так на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находятся пять законопроектов**, подготовленных Минприроды России.

На основании успешного опыта реализации положений законодательства о типовом договоре аренды лесного участка, Минприроды России предложено введение типового договора безвозмездного пользования лесным участком. Сейчас осуществляется подготовка к рассмотрению

в первом чтении проекта федерального закона **«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования отношений, связанных с использованием лесов»**.

Принятие законопроекта будет способствовать реализации единого подхода к составу и содержанию договорных обязательств и применению эффективных мер ответственности за их нарушение, а также предотвратит возникновение коррупционных рисков, связанных с предоставлением лесных участков.

В целях совершенствования механизма применения ответственности за нарушение договорных обязательств в сфере использования лесов Минприроды России подготовлен проект федерального закона **«О признании утратившей силу части 4 статьи 8.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»**. Законопроект направлен на устранение избыточности правового регулирования в части установления ответственности за нарушение условий гражданско-правовых договоров. Его принятие позволит существенно снизить административное воздействие на лиц, использующих леса.

Данный законопроект также подготавливается к рассмотрению в первом чтении.

В целях приведения положений Лесного кодекса Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов, а также повышения эффективности (усиления) контроля Рослесхоза за реализацией регионами переданных полномочий Российской Федерации области лесных отношений» подготовлен проект федерального закона **«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»**. Законопроектом предусматривается наделение руководителя федерального органа исполнительной власти, контролирующего осуществление переданных полномочий в области лесных отношений (Рослесхоз), правом давать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации обязательные для исполнения указания по вопросам осуществления переданных полномочий.

Законопроект принят Государственной Думой в первом чтении.

Значимым для развития системы защитных лесов в Российской Федерации является проект федерального закона **«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и особо защитных участков лесов»**, которым на комплексной основе урегулированы вопросы, касающиеся правового режима защитных лесов и особо защитных участков лесов. Предложены критерии отнесения лесов к отдельным категориям защитных лесов, особо защитных участ-

ков лесов, вводится запрет на промышленные рубки в них. В орехово-промысловых зонах лесов, являющихся ценными лесами, запрещена любая заготовка древесины.

Этот законопроект также принят в первом чтении.

К рассмотрению Государственной Думой во втором чтении готовится проект федерального закона **«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений»**, направленный на обеспечение в приоритетном порядке сырьём предприятий, имеющих производственные мощности по глубокой переработке древесины.

Также законопроектом предусмотрен ряд новел для лесного законодательства, направленных на формирование прозрачных процедур по получению прав на заготовку древесины. Так, впервые предложено установить:

- размещение на сайтах уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации информации о лесных участках, занятых и возможных к предоставлению в аренду;
- заявительный принцип предоставления лесных участков в аренду для заготовки древесины неограниченному кругу лиц;
- биржевой механизм реализации лесохозяйственными учреждениями субъектов Российской Федерации древесины, полученной при выполнении мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

В соответствии с приоритетами Года экологии для Минприроды России и Рослесхоза наиважнейшим является проект федерального закона **«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части проведения компенсационного лесовосстановления»**, которым предложены комплексные мероприятия, направленные на обеспечение баланса выбытия лесов и их воспроизводства.

Законопроектом предлагаются следующие основные изменения:

1. Цель сохранения и увеличения лесистости, как результат воспроизводства лесов, определить одним из основных принципов лесного законодательства.

2. Предложен новый порядок создания «компенсационных» лесов на площади, равной площади лесов, вырубаемых при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропередачи и при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий, за исключением случаев перевода земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий.

Такие «компенсационные» леса будут создаваться в границах соответствующего лесного района по нормативам и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

3. В целях повышения эффективности выполнения лесохозяйственных мероприятий на лесных участках, не переданных в аренду – создать механизм заготовки древесины по договорам купли-продажи лесных на-

саждений лесохозяйственными учреждениями по нормативам, увязанным с объёмом выполняемых лесохозяйственных мероприятий.

4. Установлены квалификационные требования к лицам, осуществляющим работы по лесовосстановлению, через определение нормативов обеспеченности оборудованием, техникой, лесными семенами и посадочным материалом, необходимыми для качественного выполнения лесовосстановления.

5. Предложено обязать региональные органы власти не реже двух раз в год размещать на своём официальном сайте в сети Интернет аналитическую информацию о площадях, на которых возможно лесовосстановление (лесоразведение), на которых оно планируется и выполнено.

Законопроект согласован с заинтересованными федеральными органами власти и 21 июня текущего года внесён в Правительство Российской Федерации.

Кузьма Романович АЛДАРОВ,
*заместитель председателя Законодательного Собрания
Иркутской области, председатель комитета
по законодательству о природопользовании,
экологии и сельском хозяйстве*

Осуществление лесных полномочий Иркутской областью: проблемы и перспективы

В приветственном слове председатель Законодательного Собрания Иркутской области С. Ф. Брилка охарактеризовал состояние и высокий потенциал лесопромышленного комплекса Иркутской области. Поэтому сразу хотелось бы перейти к проблемным вопросам в управлении лесной отраслью региона и предложениям по их решению.



1. Недофинансирование переданных полномочий, недооснащенность техникой и оборудованием для обнаружения пожаров и пожаротушения.

По расчётам Минлеспрора Иркутской области на исполнение переданных лесных полномочий Иркутской области необходима федеральная субвенция в сумме около **5 270,7 млн руб.**

В 2016 году были доведены федеральные бюджетные ассигнования в сумме **917,9 млн руб.**, в 2017 году – **813,8 млн руб.**, что составляет около **17 %** от потребности.

В связи с чем, несмотря на позицию Минфина России о необходимости финансирования переданных на региональный уровень федераль-



ных полномочий только за счёт средств федерального бюджета, Иркутская область выделила на реализацию федеральных лесных полномочий из областного бюджета в 2016 году – **371,1 млн руб.**; в 2017 году – **545,1 млн руб.**

Необходимо отметить, что на 1 января 2017 года образовалась кредиторская задолженность по тушению лесных пожаров в 2016 году в сумме 93,7 млн руб. Источники её погашения отсутствуют.

Недофинансирование осуществления федеральных лесных полномочий ведёт к снижению возможностей материально-технического реагирования при борьбе с пожарами, болезнями леса, снижению уровня контрольно-надзорной, лесоустроительной деятельности и т. п.

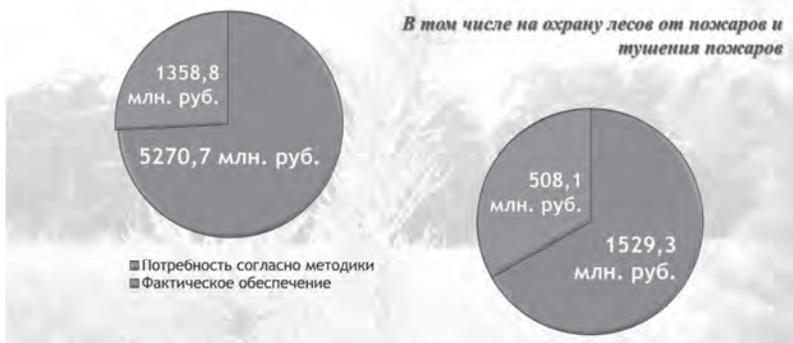
В результате ежегодного недофинансирования численность работников ПДПС сократилась в 2 раза по сравнению с 2003 годом, летчиков-наблюдателей – в 3 раза, количество арендуемых воздушных судов – в 2 раза и лимиты лётного времени – в 5 раз.

Для повышения эффективности выполнения лесоавиационных работ необходимо около **682,5 млн рублей** ежегодно.

Недооснащенность лесопожарной техникой составляет порядка 398 единиц, примерной стоимостью в 824 120 млн руб. Износ имеющейся лесопожарной техники до 90 %. На приобретение специализированной лесопожарной техники в 2016 году планировались федеральные средства в сумме **14,9 млн руб.**, средства не поступили.

Автономными учреждениями Иркутской области в 2017 году закуплено 9 единиц лесопожарной и лесохозяйственной техники за счёт областных средств на сумму 35,5 млн рублей в рамках обновления парка техники ПХС – II типа (3 бульдозера, 1 колёсный трактор, 4 автомашины, 1 УАЗ).

Потребность Иркутской области в финансировании полномочий Российской Федерации в области лесных отношений из федерального бюджета на 2017 год по методике



В этой связи **предлагается:**

1. Пересмотреть Методику определения размера субвенции и установить для Иркутской области финансирование переданных полномочий в полном объёме без учёта снижающего коэффициента рекреационной нагрузки – 0,268. На сегодняшний день учитывается только численность населения в Иркутской области, которое в основном проживает в городах. Не учитывается площадь, занимаемая лесами, составляющая 64,2 млн га или 82,8 % от общей площади области, несмотря на то, что именно посреди земель лесного фонда находятся лесные посёлки с незначительным количеством населения, но требующие проведения противопожарных, контрольно-надзорных мероприятий.

2. Внести изменения в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», предусмотрев выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования в рамках подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы», поскольку выделение субсидий для приобретения специализированной лесопожарной техники и оборудования не предусматривается.

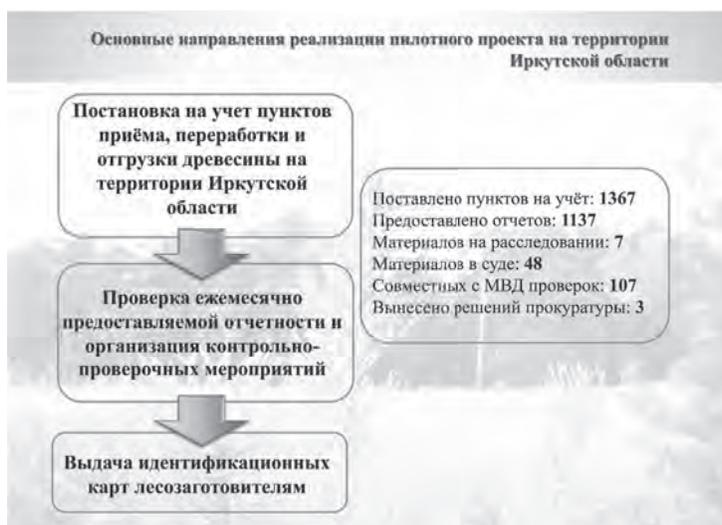
2. Борьба с незаконными рубками

Отслеживание законности происхождения древесины, соотношение объёмов добытой и проданной древесины в Иркутской области осуществляется на основе федеральной Единой автоматизированной системы контроля за древесиной и сделками с ней, а также действующего в области закона «Об организации деятельности пунктов приёма, переработки и отгрузки древесины в Иркутской области».

По состоянию на 22 июня текущего года зарегистрировано 1369 пунктов приёма переработки и отгрузки древесины. Разработана информационная система «lesregistr.ru», в которой осуществляется ведение реестра пунктов приёма, переработки и отгрузки древесины, предоставляется ежемесячная отчётность о принятой, переработанной и отгружённой древесине в электронном виде с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

На основании предоставляемых отчётов осуществляется учёт древесины отправляемой на внешний и внутренний рынок.

Министерством лесного комплекса Иркутской области совместно с ГУ МВД России по Иркутской области и органами прокуратуры разработаны правила проведения проверок пунктов приёма, отгрузки и переработки древесины.



Также ведётся работа с таможенными органами по обмену оперативной информацией по вопросам идентификации декларантов грузов, оформляемых вне пунктов пропуска таможенных постов и выпускаемых через таможенные посты.

Проводится работа по интеграции лесной ЕГАИС, АВЕРС с системой «lesregistr.ru», в результате информация о заготовленной древесине и сделками с ней будет анализироваться с предоставляемыми отчётами по отгружённой древесине.

Контрольно-надзорная деятельность в регионе осложняется недостаточной численностью государственных лесных инспекторов и неоправданно высокой нормативной нагрузкой. Федеральный норматив патрулирования лесов должностными составляет не более 110 тыс. га на одного лесного инспектора. С целью повышения качества контрольно-надзор-

ной, управленческой деятельности в лесной сфере **считаем необходимым уменьшить** нормативы патрулирования лесов государственными лесными инспекторами до 20 тыс. га.

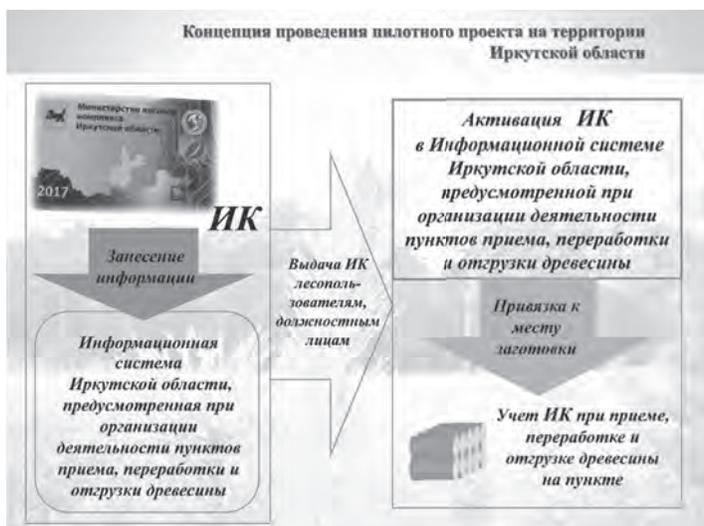
При таких обстоятельствах штатная численность государственных лесных инспекторов Иркутской области должна составлять не менее 2054 единиц вместо имеющихся в настоящем 443 инспекторов.

Информацию о деятельности пунктов приёма, переработки и отгрузки древесины, пожароопасной обстановке и классах пожарной опасности в лесах, лесовосстановительных работах, о деятельности в сфере арендных отношений, организации использования лесных ресурсов, выполнении мероприятий, Года экологии в России, о работе по охране и защите лесов от загрязнения и иного негативного воздействия, деятельности школьных лесничеств и о результатах проведения проверок по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора можно получить на официальном сайте министерства лесного комплекса Иркутской области.

В целях стимулирования развития глубокой переработки древесины и снижения доли экспорта пиломатериала с низкой добавленной стоимостью **необходимо рассмотреть** возможность внесения изменений в федеральное законодательство в части:

1) дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2012 года № 779 «О тарифных квотах на отдельные виды лесоматериалов хвойных пород, вывозимых за пределы территории Российской Федерации и территории государств – участников соглашений о Таможенном союзе» (далее – постановление № 779) в части:

– лицензирования экспортёров и установление квот на пиломатериалы с низкой степенью обработки;



– предоставления квот на экспорт круглых лесоматериалов только арендаторам лесных участков, которые не имеют задолженности по обязательным платежам и располагают действующими лесоперерабатывающими мощностями;

2) изменений в решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 года № 54 «Об утверждении единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и единого таможенного тарифа Таможенного союза» относительно товарной позиции по коду ТН ВЭД ТС 4409 в части детализации пиломатериалов по степени обработки;

3) изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2013 года № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» в части установления вывозной таможенной пошлины на пиломатериал с низкой степенью обработки.

3. Привлечение организаций и граждан к борьбе с природными пожарами

Для привлечения сотрудников учреждений и организаций к тушению лесных пожаров необходимо наличие свидетельств о прохождении специализированного обучения, прививок и страховки. Кроме того, работники организаций, направленные на тушение лесных пожаров, должны быть проинструктированы по технике безопасности, а также по технологии тушения лесных пожаров, обеспечены необходимым специальным снаряжением и средствами индивидуальной защиты. В Иркутской области сложилась практика привлечения общественного учреждения «Добровольная пожарная охрана Иркутской области» на тушение и мониторинг лесных пожаров. Также совместно с Общественной организацией пожарной охраны «Отряд 15.08», по заранее разработанным маршрутам патрулирования в 2017 году осуществляется мониторинг лесных пожаров, противопожарная профилактика и пропаганда на Байкальской природной территории.

Формирование добровольных пожарных дружин в лесных посёлках может осложняться не только отсутствием необходимого допуска к работам по тушению пожаров, но половозрастной структурой местного населения.

Всё это требует наращивание государственных сил тушения пожаров.

К сожалению, за арендаторами лесных участков не закреплена обязанность тушения лесных пожаров, хотя их участие в обнаружении и своевременном тушении необходимо.

В этой связи **предлагается** внести изменение в пункт 2 статьи 53.4 Лесного кодекса Российской Федерации, установив обязанность лиц, использующих леса, в случае обнаружения лесного пожара на соот-

Привлечение организаций и граждан к борьбе с лесными пожарами

В 2017 году налажено взаимодействие с общественными организациями в части мониторинга пожарной опасности и лесных пожаров. Разработаны дополнительные маршруты патрулирования лесов и заключены договоры с общественной организацией пожарной охраны Иркутской области «Отряд 15.08» и общественным учреждением «Добровольная пожарная охрана Иркутской области».

ветствующем лесном участке, принять все возможные меры по тушению лесного пожара, а также немедленно сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу региона.

4. Защита лесов от вредных организмов

Недофинансирование также сказывается на своевременности проведения мероприятий по уничтожению или подавлению численности вредных организмов. Проблема распространения сибирского шелкопряда находится на особом контроле.

Препятствием для своевременного проведения санитарно-оздоровительных мероприятий на Байкальской природной территории является запрет на сплошные санитарные рубки в Центральной экологической зоне и водоохранной зоне озера Байкал.

Защита лесов от вредных организмов

В 2017 году проведение мероприятий по уничтожению или подавлению численности сибирского шелкопряда запланировано на площади – 19 503,7 га, в том числе по способам борьбы:

- авиационное, с применением химического препарата «Клонрин, КЭ» – 17 456 га, из них:

- в Черемховском лесничестве – 11 975 га;

- в Заларинском лесничестве – 5 481 га.

(Проведено в период с 20 по 29 мая с эффективностью 90,3-100%, при норме в 90%.)

- наземное, применением биопрепарата «Лепидоцид, СК-М» – 2 047,7 га в Качугском лесничестве.

В этой связи предлагается проработать возможность внесения изменений в Федеральный закон «Об охране озера Байкал» в части, касающейся запрета на сплошные санитарные рубки кедровых насаждений, пораженных бактериальными заболеваниями.

5. Проблемы лесовосстановления

Финансирование за счёт субвенций из федерального бюджета на воспроизводство составляет всего около 1,5 % от общего объёма финансирования, этих средств недостаточно для качественного и своевременного проведения мероприятий по лесовосстановлению (в 2016 году вырублено на незакреплённой территории 14,4 тыс. га, на 2017 год лесовосстановление на этих площадях запланировано на площади 4,4 тыс. га (всего 30,5 %)).

Значительная часть не покрытых лесной растительностью земель недоступна для хозяйственного освоения без применения специальных технологий и выделения огромных финансовых и материально-технических ресурсов.

В отношении арендаторов лесных участков отсутствуют санкции по применению изъятия лесного ресурса в случае отрицательного баланса воспроизводства лесов и уменьшения не покрытых лесом земель.

Всего лишь 27 % лесных пространств области имеют приемлемую давность лесоустройства (до 10 лет). Невозможно получить достоверную и актуальную информацию о количественных и качественных характеристиках молодняков как искусственного, так и естественного происхождения, о наличии и состоянии площадей, требующих лесовосстановления.

Риск снижения площади лесов Иркутской области обусловлен проведением сплошных рубок на площадях под создание объектов нелесной инфраструктуры при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропере-

Проблемные вопросы по воспроизводству лесов

- 1. Недостаточное финансирование за счет субвенций из федерального бюджета, в 2016 году вырублено на незакрепленной территории 14,4 тыс. га, на 2017 год лесовосстановление на этих площадях запланировано всего на площади 4,4 тыс. га - 30,5% от требуемого.**
- 2. Значительная часть не покрытых лесной растительностью земель недоступна для хозяйственного освоения без применения специальных технологий и выделения огромных финансовых и материально-технических ресурсов.**
- 3. В отношении арендаторов лесных участков отсутствует жесткая политика экономических санкций за несвоевременное и некачественное воспроизводство лесов и отсутствуют санкции по применению изъятия лесного ресурса, в случае отрицательного баланса воспроизводства лесов и уменьшения не покрытых лесом земель.**
- 4. Всего лишь 27% лесных пространств области имеют приемлемую давность лесоустройства (до 10 лет).**
- 5. Риск снижения площади лесов Иркутской области обусловлен проведением сплошных рубок на площадях под создание объектов нелесной инфраструктуры при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропередачи и др.**

дачи, размещении в лесу объектов переработки древесины, а также при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Здесь хотелось бы **обратить внимание на предложение** председателя Законодательного Собрания Иркутской области С. Ф. Брилки о создании экологического лесного каркаса России на основе уникального отечественного опыта лесоразведения – Постановления Совмина СССР и ЦИК от 20 октября 1948 года № 3960.

Также **предлагается:**

1. Для повышения эффективности лесохозяйственных мероприятий на лесных участках, не переданных в аренду, предусмотреть заготовку лесохозяйственными государственными бюджетными и автономными учреждениями древесины по договорам купли-продажи лесных насаждений.

2. Установить квалификационные требования к лицам, осуществляющим работы по лесовосстановлению, определив нормативы их обеспеченности оборудованием, техникой, лесными семенами и посадочным материалом, необходимыми для качественного выполнения.

3. Предусмотреть усиление ответственности (увеличение неустоек) за неисполнение арендаторами лесных участков обязательств по воспроизводству лесов и направление взысканных средств на цели воспроизводства лесов в бюджет регионов.

4. Рассмотреть предложения о внесении изменений в договор аренды лесного участка, заключённый по результатам торгов, в случае существенного изменения количественных и качественных характеристик лесного участка, расторжение без решения суда, а также изменений в приказ Минприроды России от 16 января 2015 года № 17 «Об утверждении формы лесной декларации, порядка её заполнения и подачи, требований к формату лесной декларации в электронной форме», предусматривающих отказ в приёме лесной декларации при невыполнении арендатором договорных обязательств, в том числе по воспроизводству лесов.

5. Установить порядок создания «компенсационных» лесов на площадях, равных площадям лесов, вырубаемых при разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве трубопроводов, автомобильных дорог, линий электропередачи, размещении в лесу объектов переработки древесины, а также при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

6. Принять законодательную норму о том, что на лесных участках, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование, лица, использующие леса, обязаны выполнять работы по лесовосстановлению на основании проекта освоения лесов или выплатить в бюджет субъекта Российской Федерации на эти цели денежные средства, исчисленные в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

7. Усовершенствовать нормативно-правовую базу по проектированию и технической приёмке работ по лесовосстановлению, проведению инвентаризации лесовосстановительных работ.

8. Предусмотреть создание лесных селекционно-семеноводческих центров по производству семян и посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами (в том числе в Иркутской области).

9. Рассмотреть вопрос о финансировании проведения лесоустроительных работ для получения достоверной информации о состоянии земель лесного фонда.

10. При внедрении модели интенсивного использования и воспроизводства лесов в Иркутской области предусмотреть ответственность арендатора лесного участка за ухудшения состояния лесного участка.

11. Разработать и узаконить механизм финансирования движения школьных лесничеств.

6. Обеспечение древесиной для собственных нужд.

Трудности в реализации указанного права граждан заключаются прежде всего в том, что граждане не нуждаются в лесных насаждениях в лесу: им нужны дрова и стройматериалы. Отсюда массовые нарушения лесного законодательства.

Лесной кодекс Российской Федерации запрещает отчуждение древесины, заготовленной для собственных нужд, не устанавливая механизм контроля целевого использования такой древесины. Закон Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» предусматривает электронный учёт заявлений граждан на заключение договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд на базе платформы «АВЕРС», что позволяет учитывать эти данные при работе с лесной ЕГАИС и контрольной работе на пунктах приёма, переработки и отгрузки древесины.



Предложения: внести изменения в федеральное законодательство и наделить:

- специализированные организации субъекта Федерации полномочиями по осуществлению мероприятий по заготовке, переработке и доставке древесины в целях обеспечения собственных нужд граждан;
- субъекты Федерации полномочиями по осуществлению контроля за целевым использованием заготовленной древесины.

7. Актуальные проблемы правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов.

Согласно Лесному кодексу Российской Федерации граждане и юридические лица осуществляют коммерческую заготовку и сбор недревесных ресурсов, а также пищевых и лекарственных растений только на основании договоров аренды лесных участков.

Предлагается предоставить гражданам и юридическим лицам право заключения договоров купли-продажи недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений по результатам аукционов.

Поддержаны следующие законодательные инициативы:

- проект федерального закона № 889726-6 «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «Об охране озера Байкал»;
- проект федерального закона № 754662-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения состава объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня на Байкальской природной территории)»;
- проект федерального закона № 1098517-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения состава объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня на Байкальской природной территории)».

Направлены предложения:

а) внести изменения в Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» с целью определения границ озера Байкал как объекта всемирного природного наследия, исключив из указанной территории объекта всемирного природного наследия территории населённых пунктов;

б) при рассмотрении проекта федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» во втором чтении внести поправку в подпункт 6 пункта 1 статьи 1 указанного проекта и изложить пункт 2 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в следующей редакции:

«2. Земельные участки, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, изъятые из гражданского оборота, **за исключением земель сельскохозяйственного назначе-**

ния, включённых в состав земель национальных парков без изъятия из хозяйственной деятельности. Иные природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, ограничены в обороте»;

в) внести изменения в статью 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации и предоставить субъектам Российской Федерации дискреционное полномочие по определению случаев предоставления отдельным категориям граждан права на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов;

г) обратиться в Правительство Российской Федерации с просьбой:

– внести изменения в Перечень видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643, предусмотрев, что к системам жизнеобеспечения относятся жилые дома, объекты социально-бытового назначения, а также разрешить на территории центральной экологической зоны Байкальской природной территории мукомольное производство, смягчить запреты на осуществление отдельных видов деятельности в сфере сельского хозяйства, сельскохозяйственной перерабатывающей промышленности с учётом современных природосберегающих технологий;

– определить границы Прибайкальского национального парка.

Сергей Николаевич СЕРОВ,

*заместитель председателя Алтайского краевого
Законодательного Собрания, председатель комитета
по аграрной политике и природопользованию*



Уважаемые участники «круглого стола»!

Алтайский край – динамично развивающийся регион, славящийся своими природными ресурсами, животным и растительным миром. Это крупный промышленный, сельскохозяйственный и рекреационный центр Сибири, привлекающий в последние годы все большее количество туристов (2 млн человек).

Алтайский край – единственный регион в России, где расположены уникальные природные комплексы – реликтовые ленточные боры (приобские леса, леса Салаирского кряжа и предгорные леса). Это один из главных наших брендов, объект виден из Космоса

«невооружённым глазом». Ленточные боры выполняют защитную функцию (аккумулируют влагу, защищают от песчаных бурь, предотвращают

Уникальные природные комплексы - ленточные боры Алтайского края



опустынивание земель). Земли лесного фонда Алтайского края занимают 4 млн 432 тыс. га.

Несмотря на многочисленные реформы и кризисные явления, лесное хозяйство края динамично развивается, на должном уровне проводятся необходимые мероприятия по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, сохранён экологический и ресурсный потенциал лесов, их биологическое разнообразие. Большое внимание уделяется техническому перевооружению. Реализуются инвестиционные проекты на сумму 4 млрд руб.

В Алтайском крае с 1996 года действует краевой закон «Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае» и с 2007 года краевой закон «Об охране окружающей среды в Алтайском крае». Также

Земли лесного фонда Алтайского края занимают
4 млн. 432 тыс. га.

4 уникальных ленточных бора, приобские леса,
леса Салаирского кряжа и предгорные леса.



Лиственничные леса в верховьях р. Белоужирки



Лиственничные леса в верховьях р. Даниловки



Сосновые леса в долине р. Черново́й



Сосновый лес с широколиственным подлеском (дуб черешчатый, липа сердцевидная)

администрацией Алтайского края утверждена схема развития и размещения ООПТ Алтайского края на период до 2025 года.

Сегодня так получилось, что в год 100-летия заповедной системы в крае функционируют 100 особо охраняемых природных территорий общей площадью 772 тыс. га, включающие 37 государственных природных заказников, 62 памятника природы, природный парк «Ая». ООПТ федерального значения представлена государственным природным заповедником «Тигиретский».

В Алтайском крае активно проводится работа по расширению совокупной площади ООПТ в рамках реализации Схемы развития до 2025 года, что позволит увеличить их общую площадь до 1601,0 тыс. га (до 10 % от площади края).

Снижение возраста рубок леса и статус ленточных боров «Особо ценные лесные массивы». К сожалению, высокая хозяйственная освоенность ленточных боров приводит к тому, что многие ценные природные комплексы, популяции редких видов животных и растений оказались под угрозой исчезновения.

Интенсивная хозяйственная деятельность – рубка леса, в том числе и в заказниках, приводит к тому, что объём заготовки древесины в разы превышает объём рубок, проводившихся в прошлые десятилетия.

Объём заготовки древесины по Алтайскому краю в 2016 году составил:

2,640 млн м³, в том числе:

2,021 млн м³ хвойной;

618 тыс м³ мягколиственной.

Согласно закону № 87-ЗС Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в 2016 году представлено населению 280 тыс. м³ из них:

- дровяной древесины для собственных нужд 196 тыс. м³;
- деловой древесины для собственных нужд 84 тыс. м³.

Структура ООПТ Алтайского края



Рубки в ленточных борах Алтайского края



Для справки – в 60-е годы Алтайский край совместно с Республикой Алтай перерабатывали около 1 млн м³ деловой древесины в год, а объём заготовки древесины был не более 600 тыс. м³, кромки ленточных боров не вырубались. Согласно исследованиям доктора биологических наук А. Н. Куприянова, максимальный объём рубок в ленточных борах Алтайского края не должен превышать 725 тыс. м³ древесины.

Большую обеспокоенность вызывает рост объёмов рубок (почти в два раза) в уникальных ленточных борах (1,2 млн м³ ежегодно).

Ранее до вступления в силу нового Лесного кодекса Российской Федерации в защитных лесах была категория лесов «Особо ценные лесные массивы», где запрещались рубки главного пользования, то есть рубки спелых и перестойных насаждений. Ленточные боры края относились к категории «Особо ценные лесные массивы». С вступлением в силу нового Лесного кодекса Российской Федерации ленточные боры стали классом ниже и в них теперь разрешены рубки спелых и перестойных насаждений. В результате этого снижения на класс понизился и возраст рубок деревьев в ленточных борах на 20 лет.

Нам никак нельзя согласиться со снижением возраста рубок леса. Несмотря на то, что сегодня возраст рубки сосны составляет 100 лет, арендаторы-хозяйственники ратуют за снижение до 80 лет, что может привести к изреживанию леса в результате ветровала.

Предлагаем запретить рубки (заготовку древесины) в заказниках и вернуть ленточным борам статус «Особо ценные лесные массивы».

В 2016 году АКЗС внесло в Государственную Думу законодательную инициативу «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» в целях обеспечения охраны, защиты, рационального и не истощительного использования лесов, а также для удовлетворения потребностей граждан в древесине для собственных нужд, повышения социальной защищённости жителей сельской местности.

Ветровал в лесах Алтайского края



В настоящее время на практике часто складывается ситуация, когда выделенные гражданам участки для заготовки дровяной древесины находятся в труднодоступных и отдалённых местах, в то время как сухостойная, ветроваловая и буреломная древесина расположена в шаговой доступности от населённых пунктов в границах лесных участков.

Для населения, проживающего в сельской местности и имеющего невысокий уровень дохода, значительные транспортные расходы по доставке дровяной древесины до населённых пунктов становятся существенной дополнительной финансовой нагрузкой.

Установление законной возможности заготовки гражданами для собственных нужд валежника в целях отопления позволит реализовать гра-

Валежник в лесах Алтайского края



жданам своё право на заготовку дровяной древесины, снять социальную напряжённость, особенно в сельской местности, а также будет способствовать улучшению противопожарного и санитарного состояния лесных участков в целом.

Кроме того валежник является благоприятной средой для развития различных вредных насекомых, в особенности короедов, которые размножаясь, переходят с него и на растущие деревья, уничтожая десятки и сотни тысяч гектаров ценного леса. Валежник является также местом обитания и источником размножения многих грибковых и бактериальных болезней, которые, заражая прилегающие лесные массивы, вызывают вспышки заболеваний на тысячах гектарах леса. В целях преодоления сложившейся проблемы законопроектом предлагалось предоставлять гражданам право на бесплатную заготовку валежника на основании разрешений на заготовку древесины и таким образом обеспечить защиту, охрану, рациональное и не истощительное использование лесов, а также повысить свою социальную защищённость.

К сожалению, Государственная Дума отклонила в первом чтении законопроект.

Развитие пантового оленеводства в Алтайском крае. Для нашего края пантовое оленеводство является особой подотраслью сельского хозяйства. Сегодня алтайские панты известны не только в нашей стране, но и далеко за её пределами, в том числе в Южной Корее, Китае и других странах Юго-Восточной Азии. В последние годы развитие отрасли в крае вышло на новый уровень – практически на всех маральниках созданы оздоровительные комплексы. География присутствия туристов с каждым годом расширяется, сегодня в Алтайский край приезжают гости со всей России – от Москвы до Сахалинской области.

Особенность развития пантового оленеводства заключается в необходимости содержания маралов на обширной территории, в том числе

Развитие пантового оленеводства



и на лесных землях, так как эти угодья являются естественной средой обитания маралов и создают идеальные условия для размножения и получения высококачественной пантовой продукции. Но дальнейшее существование отрасли ставится под угрозу из-за того, что в действующем законодательстве возник правовой пробел. Оно не позволяет осуществлять на лесных землях, покрытых лесной растительностью, ведение пантового оленеводства.

В целях решения вопроса в 2015 году Алтайское краевое Законодательное собрание (АКЗС) внесло в Государственную Думу законодательную инициативу. К сожалению, Государственная Дума отклонила в первом чтении документ. Сейчас мы инициировали изменения приказа Минприроды России от 5 декабря 2011 года № 509 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства». Наш комитет держит на контроле данный вопрос, можно сказать, в ручном режиме отслеживает прохождение документа по инстанциям. Более того, в мае текущего года прошло совместное выездное заседание двух комитетов Совета Федерации: Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитета по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Этот вопрос обсуждался, его решение находится на контроле в Совете Федерации.

В целях обеспечения развития пантового оленеводства не только в Алтайском крае, но и в Республике Алтай, Республике Тыва рекомендуем комитету Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию активизировать работу по принятию Минприроды России приказа «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства».

В свою очередь постоянный комитет Алтайского краевого Законодательного Собрания по аграрной политике и природопользованию рассматривает возможность внесения изменений в действующее законодательство и предусмотреть возможность предоставления юридическим лицам в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для ведения сельского хозяйства, не только на аукционе, но и на конкурсе, что не противоречит положениям гражданского законодательства о заключении договоров на торгах.

Передача земельных участков под защитными лесными насаждениями в земли лесного фонда. В Алтайском крае, по данным инвентаризации 2011 года, имеется 79,4 тыс. га защитных лесных насаждений, из которых 34,6 % вследствие высокой изреженности не выполняют свои функции. При этом более 62,0 тыс. га защитных лесных насаждений не имеют собственника и находятся в ведении местных органов управления, которые не имеют квалифицированных специалистов, специализированной техники, опыта и финансовых ресурсов для проведения агролесомелиоративных мероприятий.

В связи с чем Алтайское краевое Законодательное Собрание совместно с Минприроды Алтайского края и Минсельхозом Алтайского края работает над вопросом по определению механизма передачи всех земельных участков под защитными лесными насаждениями в земли лесного фонда с выделением в отдельную категорию, а также по принятию федерального закона, устанавливающего право федеральной собственности на поставленные на кадастровый учёт лесополосы.

Уважаемые коллеги! Все территории отличны друг от друга, у всех свои особенности и задачи, тем не менее суть одна – улучшить состояние окружающей природной среды и повысить благополучие наших земляков.

Сегодня у нас есть большие возможности в рамках реализации государственной лесной политики. Надеемся, что все озвученные конструктивные предложения будут рассмотрены участниками «круглого стола» и найдут поддержку в Государственной Думе для дальнейшей реализации.

Благодарю за внимание.

Александр Викторович МАРТЫНОВ,
*руководитель РАЛХ (республиканское агентство
лесного хозяйства), Республика Бурятия*

Состояние и перспективы развития лесной отрасли Республики Бурятия

По поручению главы Республики Бурятия было принято решение о зонировании (по согласованию с администрациями муниципальных образований) лесов, где будет осуществляться заготовка древесины, для чётких категорий лесопользователей. Это:

1. Граждане, заготавливающие древесину для собственных нужд (*строительство, ремонт жилых домов, хозпостроек, отопление*). (Нормативы: для строительства жилых домов – до 200 м³ один раз; для ремонта и реконструкции жилых домов – до 50 м³ один раз в 10 лет; для строительства и ремонта хозпостроек – до 25 м³ один раз в 10 лет, для отопления подворья – 20 м³ (в северных р-нах 40 м³) ежегодно. Средняя стоимость древесины на корню без учёта услуг по отводу и таксации: дровяная – 10 руб/м³, деловая – 100 руб/м³).

2. Лесопользователи, заготавливающие древесину в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд (*нужды муниципальных и государственных учреждений в древесине для отопления, строительства и ремонта зданий, благоустройства территорий поселений*).



3. Субъекты малого и среднего предпринимательства, крестьянско-фермерские хозяйства (для осуществления предпринимательской деятельности, нужд самих организаций, предприятий).

После проведённой работы по зонированию территорий лесничеств для указанных категорий лесопользователей были выявлены «свободные» лесные участки. Эти участки удалены от населённых пунктов, расположены в труднодоступных лесных массивах с неразвитой лесной инфраструктурой. Такие лесные участки отнесены к 4-й зоне, планируемой для передачи в долгосрочную аренду для заготовки древесины, в частности, лицам, желающим реализовать в Республике Бурятия инвестиционные проекты в области освоения лесов в соответствии с Лесным планом Республики Бурятия.

Подбор и формирование лесных участков для заготовки древесины всеми категориями лесопользователей производился с учётом следующих критериев:

1. Проведён анализ фактического использования лесосечного фонда по лесничествам за предыдущие 3 года и установлен процент использования расчётной лесосеки, объём неиспользованного лесосечного фонда, тенденции динамики объёмов заготовки древесины (местным населением, бюджетными учреждениями, местными предприятиями и организациями, зарегистрированными в муниципальном образовании и осуществляющими там заготовку древесины) за прошлые годы и прогноз на последующие 3–5 лет.

2. Проанализировано размещение неиспользуемого лесосечного фонда, его структура, наличие лесных дорог.

3. Учтены ежегодные потребности в древесине для полного обеспечения местного населения, загрузки имеющихся производственных мощностей по её переработке, действующих в районе организаций и предприятий, осуществляющих заготовку древесины собственными силами (табл. 1).

Таблица 1

Договоры купли-продажи	Объём заготовленной древесины, тыс. м ³			
	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
По результатам аукционов	841,1	759,9	768,9	579,1
По собственным нуждам	410,9	452,9	412,6	286,6
На выполнение работ по государственному заданию	216,2	17,9	20,7	580,7
Арендаторами	825,6	872,2	1 064,7	1 034,7
Итого:	2 293,8	2 102,9	2 266,9	2 481,1

В результате проведённой работы по зонированию лесов для определённой категории лесопользователей максимально обеспечена их охрана от лесных пожаров, своевременное выполнение профилактических

противопожарных мероприятий, работ по воспроизводству лесов и увеличения поступления финансовых средств на проведение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Правовыми основаниями предоставления валежной, буреломной, ветровальной, сухостойной древесины гражданам для собственных нужд в целях отопления являются следующие нормативные акты.

В соответствии с пунктом 3 статьи 29 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) для заготовки древесины предоставляются в первую очередь погибшие, повреждённые и перестойные лесные насаждения.

В соответствии с частью 5 статьи 30 ЛК РФ порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. В Республике Бурятия законом Республики Бурятия от 07.09.2007 № 2455-III установлены порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд (далее – Порядок).

(В части 1.1. Порядком установлены виды погибшей древесины:

– валежная древесина – стволы отмерших деревьев или их части (ветви, сучья), лежащие на земле, а также скопление ветровальных и буреломных деревьев;

– сухостойная древесина – отмершие и засохшие, но стоящие на корню деревья;

– ветровальная древесина – поваленные ветром деревья с корнями, древесина которых ещё не утратила товарных качеств;

– буреломная древесина – деревья, сломанные ветром, древесина которых ещё не утратила товарных качеств.)

В соответствии с абзацем 3 пункта 121 Лесоустроительной инструкции, утверждённой приказом Рослесхоза от 12.12.2011 № 516 при таксации погибших и повреждённых лесных насаждений отдельно даётся таксационная характеристика жизнеспособной и погибшей частей древостоя.

В соответствии с приказом Минприроды России от 11.11.2013 № 496 определяется объём и товарность валежной, буреломной, ветровальной, сухостойной древесины, площадь и назначение в рубку с составлением соответствующего Акта.

В соответствии с частью 17 Правил заготовки древесины, утверждённых приказом Минприроды России от 13.09.2016 № 474 разработка лесосек допускается без отвода при заготовке гражданами для собственных нужд в целях отопления сухостойной, ветровальной и буреломной древесины и очистке лесов от захламления. При этом на деревьях, подлежащих рубке, делается отметка.

Для реализации требований законодательства в части предоставления валежной, буреломной, ветровальной, сухостойной древесины гражданам для собственных нужд в целях отопления разработана «дорожная карта».

Актуальные проблемы правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов. Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений представляют собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании договоров аренды лесных участков. Экономически целесообразно получение в аренду целостных (территориально обобщённых) и значительных по площади лесных участков, пригодных для заготовки пищевых лесных ресурсов. При этом во избежание ущемления прав населения данные участки должны находиться за пределами территорий, используемых гражданами для заготовки пищевых лесных ресурсов (табл. 2, 3).

Таблица 2

Возможный и фактический ежегодный объём заготовки недревесных, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений на землях лесного фонда Республики Бурятия

Наименование ресурса	Единица измерения	Возможный объём заготовки	Фактический объём заготовки
Дикорастущие орехи: орех кедровый	т	5994,4	80,6
Дикорастущие ягоды	т	191,958	0
Дикорастущие грибы	т	86,04	0

Таблица 3

Предоставление лесных участков в аренду для заготовки пищевых лесных участков на землях лесного фонда Республики Бурятия

Вид использования лесов	Количество лесных участков, предоставленных в аренду	Площадь лесных участков, предоставленных в аренду, тыс. га	Площадь орехово-промысловых зон лесного фонда Республики Бурятия, тыс. га	% использования орехово-промысловых зон
Заготовка пищевых лесных ресурсов	14	235,5	566,9	41,6
в т. ч. для заготовки ореха кедрового сибирского	12	213,4	566,9	37,6

Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений местным населением (гражданами) для собственных нужд осуществляется свободно и бесплатно.

В настоящее время для урегулирования территориальных споров между арендатором лесного участка для заготовки пищевых лесных ре-

сурсов (кедрового ореха) и гражданином, занимающимся заготовкой пищевых лесных ресурсов для собственных нужд, необходимо внести изменения в федеральные правила заготовки пищевых лесных ресурсов в части приобретения права собственности на пищевые лесные ресурсы арендатором после внесения арендной платы, а не после их заготовки.

Предложения:

Для осуществления функций лесоуправления в лесном фонде Республики Бурятия, приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 16.10.2008 г. № 310 «Об определении количества лесничеств на территории Республики Бурятия и установлении их границ» создано 37 лесничеств. В настоящее время 31 лесничество имеет давность лесоустройства 15 лет и более, что составляет **64,7 %** от общей площади земель лесного фонда.

Разработанные лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесной план Республики Бурятия базируются на устаревших материалах лесоустройства. Около 40,0 тыс. га лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций (северные районы республики), не охвачены лесоустройством вообще.

Недостовверные данные о фактическом состоянии качественных и количественных характеристик в материалах лесоустройства могут оказаться серьёзным препятствием для освоения лесов и, кроме того, для увеличения использования расчётной лесосеки.

Существенными проблемами, затрудняющими эффективное ведение Государственного лесного реестра (далее – ГЛР), являются:

- продолжающееся увеличение срока давности лесоустройства;
- отсутствие уточнённых границ земель лесного фонда в Государственном кадастровом учёте.

Проведение кадастровых работ и внесение сведений в Государственный кадастр недвижимости о землях лесного фонда посредством кадастрового учёта лесных участков даст возможность чётко определить и зафиксировать местоположение границ земель, находящихся в собственности Российской Федерации.

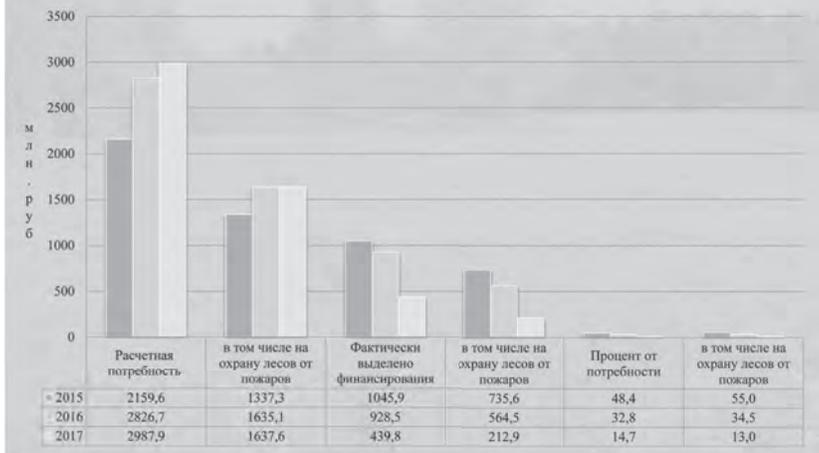
В связи с тем, что леса Республики Бурятия в большей части расположены в Центральной экологической зоне озера Байкал, первоочередной задачей считаем проведение лесоустройства в защитных лесах субъекта, а также в лесничествах с интенсивным ведением лесного хозяйства.

Практическая значимость лесоустройства заключается в том, что оно может служить информационной базой при выборе путей экологически безопасного и экономически эффективного развития лесного комплекса и основой сохранения биоразнообразия лесов Байкальского региона.

Постановочные вопросы:

1-й вопрос: Недостаточность финансового обеспечения переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в том числе на охрану лесов от пожаров.

РАСЧЕТНАЯ ПОТРЕБНОСТЬ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПЕРЕДАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ РФ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ



Расчётная потребность на исполнение переданных полномочий составляет в 2017 году 2 989 146,7 тыс. рублей, в том числе на охрану лесов от пожаров 1 637 611,5 тыс. рублей, фактически выделено 389 765,0 тыс. рублей, или 13,0 % от потребности, в том числе на охрану лесов от пожаров 162 482,1 тыс. руб. или 9,9 % от потребности.

В целях предупреждения и своевременного обнаружения лесных пожаров необходимо проводить авиационный и наземный мониторинг пожарной опасности в лесах по назначенной кратности в зависимости от условий погоды.

Расчётная потребность на проведение мониторинга пожарной опасности в лесном фонде на 2017 год составляет 274 631,7 тыс. руб., в том числе: наземным способом 106 694,7 тыс. руб. фактически выделено (с учётом дополнительного финансирования из нераспределенного резерва Рослесхоза) 21 000,0 тыс. руб. или 19,7 % от расчётной, авиационным 167 937,0 тыс. руб. фактически выделено (с учётом дополнительного финансирования из нераспределенного резерва Рослесхоза) 42 000,0 тыс. руб. или 25,0 % от расчётной.

Исполнение полномочий по охране лесов от пожаров в пределах доведённых лимитов бюджетных обязательств, недостаточных для осуществления мер пожарной безопасности в полном объёме, влечёт за собой причинение ущерба лесному фонду, населённым пунктам и экологической безопасности региона в целом.

Ущерб от лесных пожаров в среднем за последние пять лет составил 12 млрд руб., затраты по тушению лесных пожаров в среднем за последние пять лет составляют 333 713,0 тыс. руб.

Крайне недостаточное финансирование на предупреждение лесных пожаров предопределяет дальнейшие значительные расходы по тушению пожаров.

При своевременном упреждающем и достаточном финансировании на предупреждение и профилактику лесных пожаров сумму ущерба удалось бы в разы снизить.

Предложение по решению постановочного вопроса: выделение упреждающего финансирования на предупреждение лесных пожаров в размере 274,6 млн руб. в год могло бы предотвратить расходы федерального бюджета в размере 59,1 млн руб. (333,7 млн руб. – 274,6 млн руб.) и не допустить ущерба, наносимого лесными пожарами в среднем за год в размере 12 млрд руб.

РЕЗУЛЬТАТ
СВОЕВРЕМЕННО ВЫДЕЛЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ЛЕСНЫХ
ПОЖАРОВ В 2017 ГОДУ

Республике Бурятия в апреле 2017 года из нераспределенного резерва Рослесхоза были выделены 50 млн. рублей на предупреждение лесных пожаров, что позволило усилить предупреждение лесных пожаров и мониторинг пожарной опасности в лесах.

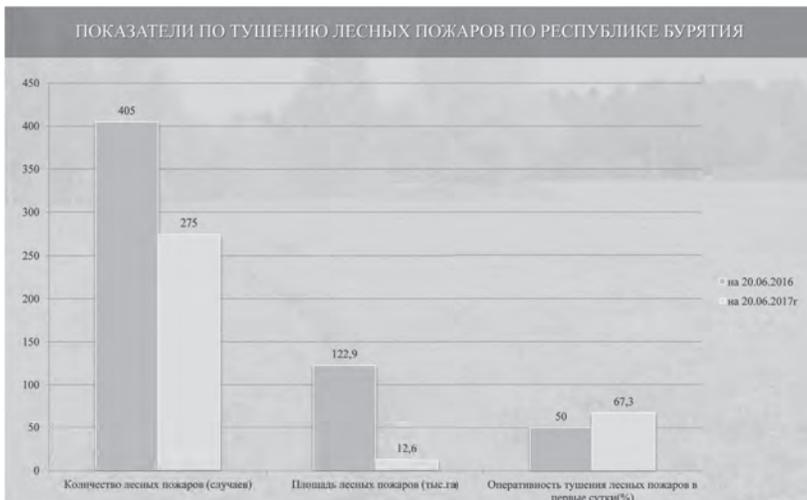
Своевременно профинансированные и проведенные работы по наземному и авиационному патрулированию лесов с целью предупреждения лесных пожаров снизили по сравнению с аналогичным периодом 2016 года показатели по количеству лесных пожаров на 32,1% (275 / 405), площади, пройденной лесными пожарами на 89,8% (12,6 тыс. га / 122,9 тыс. га). Рост оперативности тушения в первые сутки по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составил 34,6% (67,3 % / 50) .

2-й вопрос: Отсутствие единой системы оплаты труда на тушение лесных пожаров, при заключении договоров с федеральным резервом сил и средств пожаротушения.

При заключении договора федеральный резерв сил и средств пожаротушения ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесохрана» выставляет свои условия заключения договора по принятой у себя системе оплаты труда. Согласно принятого здесь положения по оплате труда, оплата работ по тушению пожаров по регионам прописана как иная приносящая доход деятельность с повышенным в разы уровнем заработной платы и отсутствием нормы реального стимулирования для оперативного тушения лесных пожаров.

Справочно: в 2015 году из общих затрат по тушению лесных пожаров (846 035,8 тыс.руб.) затраты услуг федерального резерва составили 426 683,8 тыс. руб. или **50 %**, в 2016 году (из общих затрат 391 438,8 тыс.руб.) затраты услуг федерального резерва составили 238 665,8 тыс./руб. или **61 %**.

Федеральное агентство лесного хозяйства должно принять единую систему оплаты труда на тушение лесных пожаров и нормы стимулирования



ния для оперативного тушения лесных пожаров на всей территории Российской Федерации.

Использование лесов:

1. Предложение: «Зонирование лесного фонда Республики Бурятия». Во исполнение поручения главы Республики Бурятия по п. 26 Протокола планерного совещания от 04.04.2016, в соответствии с протоколом совещания от 17.08.2016, состоявшегося в Министерстве природных ресурсов Республики Бурятия с участием глав муниципальных образований районов, представителей организаций, желающих реализовать инвестиционные проекты в области освоения лесов, рассматривался вопрос о реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов и зонировании лесов для заготовки древесины. На совещании было решено подготовить реестры лесных кварталов в разрезе участковых лесничеств для четырёх категорий лесопользователей:

- 1) местное население, добровольные пожарные;
- 2) нужды государственных или муниципальных учреждений, благоустройство территорий поселений;
- 3) субъекты малого и среднего предпринимательства;
- 4) коммерческие организации, реализующие в Республике Бурятия приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов.

Указанные реестры были согласованы с органами местного самоуправления. Размещение данных реестров на официальном сайте законодательством не предусмотрено.

В целях обеспечения потребностей бюджетных организаций, сельскохозяйственных организаций, местного населения и их участия в охране лесов от пожаров было проведено зонирование лесного фонда.

2. Предложение: «Введение новых рубок ухода в Правила ухода за лесами». В Правила ухода за лесами, утверждённые приказом Мин-

природы России от 16.07.2007 № 185, необходимо введение новых рубок ухода с целью формирования пожароустойчивых лесных насаждений.

3. Предложение: «Введение упрощённой формы отпуска древесины на корню для собственных нужд граждан». Необходимо внесение изменений в законодательство на федеральном уровне путём введения упрощённой формы отпуска древесины на корню для собственных нужд граждан: ордеров на мелкий отпуск древесины к договору купли-продажи лесных насаждений.

4. Предложение: «Об установлении порядка представления отчёта об использовании лесов». В соответствии с частью 3 статьи 49 Лесного кодекса Российской Федерации граждане, юридические лица, осуществляющие заготовку древесины, за исключением лиц, осуществляющих заготовку древесины при использовании лесов в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, в целях подтверждения соблюдения требований, указанных в части 3 статьи 16 Лесного кодекса Российской Федерации, прилагают к отчёту об использовании лесов материалы дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съёмки, аэрофотосъёмки), фото- и видеofиксации.

В соответствии с частью 4 статьи 49 Лесного кодекса Российской Федерации порядок представления отчёта об использовании лесов, а также требования к формату отчёта об использовании лесов в электронной форме устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Порядок представления отчёта об использовании лесов не установлен.

Предложения по улучшению ситуации с использованием лесов, профилактикой и тушением лесных пожаров:

1. В соответствии с типовым договором аренды лесного участка, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 21.09.2015 № 1003 (далее – типовой договор аренды) (ранее формой примерного договора аренды лесного участка, утверждённого приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 26.07.2011 № 319 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и формы примерного договора аренды лесного участка») предусмотрена обязанность арендатора в случае обнаружения лесного пожара на лесном участке немедленно сообщать об этом в специализированную диспетчерскую службу и принимать все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара.

Недопущение распространения лесного пожара в соответствии с пунктом 1 ст. 53.4. Лесного кодекса Российской Федерации к тушению лесного пожара не относится.

Вместе с тем проектом освоения лесов предусмотрено наличие сил и средств предупреждения и тушения лесных пожаров в соответствии с действующим законодательством.

На основании изложенного подпункта «м» пункта 12 типового договора аренды необходимо изложить в следующей редакции: «м) в случае

обнаружения лесного пожара на арендованном лесном участке немедленно сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры *по тушению* и недопущению распространения лесного пожара;».

2. Предоставление лесных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляется на основании охотхозяйственных соглашений, заключённых в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и договоров аренды лесных участков (далее – Закон об охоте). В соответствии с Законом об охоте в охотхозяйственном соглашении должна быть указана площадь лесных участков и срок действия аренды.

В настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит норм, обязывающих охотпользователей заключать договоры аренды на всю площадь, указанную в охотхозяйственном соглашении. Вместе с тем, в соответствии с охотхозяйственным соглашением, охотпользователь имеет право заключать договоры с неограниченным количеством юридических лиц и граждан на использование ими охотресурсов с одновременной выдачей разрешений на их добычу.

Следовательно, при отсутствии заключённого договора аренды лесного участка, неограниченное число лиц будет безнадзорно находиться в территории лесного фонда, не выполняя мероприятий, в т. ч. по охране лесов от пожаров, в то время, как арендатор заключит договор аренды лесного участка на часть площади, предусмотренной в охотхозяйственном соглашении, исключительно для размещения объектов охотничьей инфраструктуры.

Вывод: арендатор, должен заключать договор аренды для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на всю площадь, указанную в охотхозяйственном соглашении и обязан выполнять весь комплекс мероприятий по охране и защите лесов, тем более, что ставка платы по указанному виду использования составляет 0,04 рубля за гектар в год.

Предложение: «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 18.08.2016 № 807 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу обеспечения пожарной безопасности территорий», тушению природных пожаров на землях иных категорий».

В связи с вступлением в силу с 1 марта 2017 года постановления Правительства Российской Федерации от 18.08.2016 № 807 организована работа с собственниками территорий, прилегающих к лесу, по очистке этих территорий от мусора, сухой травы и других горючих материалов, прокладке минерализованных полос и противопожарных барьеров. В Республике Бурятия ежегодно складывается сложная пожарная обстановка с лесными пожарами, в том числе с пожарами, перешедшими с земель

сельскохозяйственного назначения. В результате перехода огня с земельных категорий на земли лесного фонда возникает большое количество лесных пожаров.

В целях своевременного принятия мер по ликвидации природных пожаров, возникающих на землях иных категорий и предотвращения их перехода на земли лесного фонда, Республиканским агентством лесного хозяйства издан приказ «Об организации мероприятий по предупреждению возникновения и тушению природных пожаров на землях иных категорий с целью предотвращения перехода их на земли лесного фонда» (прилагается).

Считаем, что в каждом муниципальном образовании необходимо создать специализированные службы (формирования) по выполнению мероприятий, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 18.08.2016 № 807, а также тушению природных пожаров на землях иных категорий.

Предложение по беспилотным авиационным системам, системам видеонаблюдения: в целях повышения кратности авиационного мониторинга, оперативности обнаружения и тушения лесных пожаров необходимо внедрение беспилотных авиационных систем, систем видеонаблюдения пожарной опасности и лесных пожаров.

Сергей Петрович МИХАЙЛОВ,

*первый заместитель председателя
Законодательного Собрания Забайкальского края*

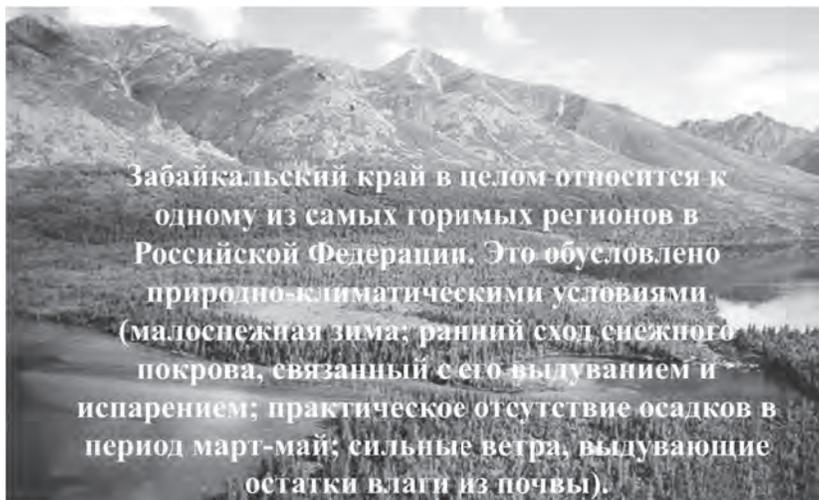
О создании на территории Байкальского региона в системе государственной лесной охраны федерального органа, в обязанности которого будет входить организация тушения лесных пожаров и обеспечение авиационной противопожарной охраны лесов

Уважаемые коллеги!

Забайкальский край в целом относится к регионам, где наиболее часто происходят лесные пожары в Российской Федерации. Это обусловлено природно-климатическими условиями (малоснежная зима; ранний сход снежного покрова, связанный с его выдуванием и испарением; практическое отсутствие осадков в период март – май; сильные ветры, выдувающие остатки влаги из почвы).

В целях установления причин лесных и степных пожаров в Забайкальском крае Законодательным Собранием края была создана комиссия из числа депутатов для про-





ведения депутатского расследования причин лесных и степных пожаров в Забайкальском крае.

В ходе расследования были рассмотрены в том числе следующие вопросы:

- анализ изменений действующего законодательства в лесной сфере;
- анализ действующей структуры лесной службы в Забайкальском крае и в других субъектах Российской Федерации;
- анализ причин сложившейся ситуации, связанной с природными пожарами в Забайкальском крае.

Одной из основных причин сложившейся ситуации с лесными пожарами в Забайкальском крае была названа слабая организация работы авиационной охраны лесов, так как вследствие передачи основных полномо-



- общая площадь лесов – 32,6 млн. га
- зона авиационного мониторинга
 - - 18,3 млн. га;
- зона наземного мониторинга
 - - 1,75 млн. га
- зона космомониторинга 1-го уровня
 - - 12,6 млн. га



мочий по охране лесов, в том числе и по тушению лесных пожаров, в субъектах Российской Федерации произошло рассредоточение сил и средств пожаротушения, нарушились единые подходы к профилактике и обнаружению лесных пожаров.

В связи с этим ухудшилась работа подразделений авиалесоохраны из-за неготовности подразделений к пожароопасному периоду, ухудшилось взаимодействие авиалесоохраны с наземными силами, снизился технологический уровень пожаротушения.

Общая охраняемая территория составляет **32,618 млн га**, в крае 3 зоны мониторинга:

- авиационный – 18,3 млн га;





- наземный – 1,75 млн га;
- космомониторинг 1-го уровня – 12,6 млн га.

Для сравнения: в 1985 году в Читинской области находилось **12** авиационных подразделений, было задействовано **26** единиц воздушной техники, а в период высокой и чрезвычайной опасности лесных пожаров до **38** единиц воздушной техники. В настоящее время авиационная охрана лесов на территории Забайкальского края осуществляется **5** воздушными судами «Цессна-182» (принадлежащими организациям различных форм собственности и работающими по договорам аренды), кроме этого для тушения лесных пожаров в режиме готовности в городе Чите находятся **2** вертолёта Ми-8 МЧС России и **1** вертолёт Ми-8 ОАО «Авиакомпания Бурал» в городе Сретенске.

В случае осложнения лесопожарной обстановки или введения в лесах режима чрезвычайной ситуации регионального характера в границах Забайкальского края или муниципальных районов для тушения пожаров и переброски работников авиационной службы в Забайкальском крае КГУ «Читинская авиабаза» заключила контракты на вертолёты Ми-8



Создание единой федеральной системы охраны лесов на базе регионов, входящих в защиту водоохраной зоны Байкала, должно регламентироваться едиными методическими указаниями, наработанными более чем за 80-ти летний период работы "Авиалесоохраны".

Деятельность данного федерального органа должна осуществляться под руководством и по согласованию с федеральной диспетчерской службой Рослесхоза.

Организация единой федеральной структуры должна сопровождаться увеличением финансирования авиационного мониторинга до уровня расчетной кратности авиапатрулирования, рассчитанной специально для данной территории, а также для тушения лесных пожаров, что позволит принять меры для своевременного тушения обнаруженного лесного пожара. Необходимо будет восстановить технологию авиационного патрулирования с парашютистами-пожарными на борту самолёта Ан-2, Ан-3 или ТВС-2МС для высадки группы работников одновременно с обнаружением лесного пожара.

(2 вертолёт Ми-8 МЧС России), а также на самолёт Бе-200 для защиты населённых пунктов и других экономически важных объектов.

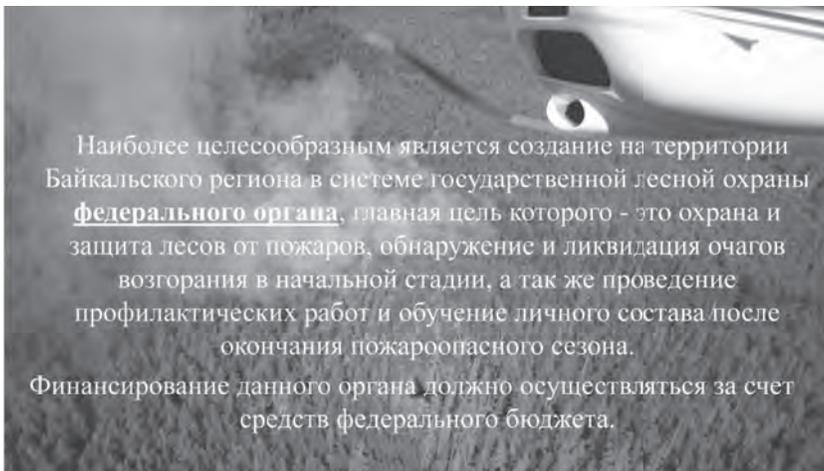
До начала 2000 годов на территории Забайкальского края находилось **26** взлётно-посадочных полос для воздушных судов всех пользователей, с 2015 года – только **8** взлётно-посадочных полос, на которые авиабаза подготовила и надлежаще оформила аэронавигационные паспорта, а также **3** взлётно-посадочных полосы сторонних организаций.

В настоящее время **штатная численность КГУ «Читинская авиабаза» – 151 человек**. В 1985 году количество работников парашютно-десантно-пожарной службы составляла – **487 человек** и процент обнаружения лесных пожаров колебался от **94 %** до **97 %** от числа возникших, при этом ликвидировалось пожаров авиацией от числа обнаруженных **71 % – 74 %**.

Своевременное принятие мер позволит в разы уменьшить затраты на тушение лесного пожара. В конечном счете общие затраты будут уменьшаться за счёт оперативности тушения (не будет необходимости привлекать дополнительные федеральные силы и средства пожаротушения, уменьшится ущерб, причинённый лесу от лесного пожара).

Совместная работа авиапожарных служб Забайкальского края, Иркутской области и Республики Бурятия позволит в пределах охраняемой территории Байкальского региона проводить маневрирование силами и средствами без дополнительных согласований. Это определит возможность увеличения маневренности команд и самое важное к оперативности.

Появится возможность организовать и утвердить порядок проведения работ по искусственному вызыванию осадков из конвективных облаков при борьбе с лесными пожарами с борта легкомоторных воздушных судов, а также создать механизированные отряды и обеспечить авиаотделения современной противопожарной техникой.



Наиболее целесообразным является создание на территории Байкальского региона в системе государственной лесной охраны федерального органа, главная цель которого - это охрана и защита лесов от пожаров, обнаружение и ликвидация очагов возгорания в начальной стадии, а так же проведение профилактических работ и обучение личного состава после окончания пожароопасного сезона.

Финансирование данного органа должно осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Общий налёт в 1985 году составлял **8739** часов, а в 2015 году налёт составил всего **960** часов, что в разы меньше.

Ранее особое место занимала охрана лесов в бассейне озера Байкал, для чего в 1972 году в дополнение к авиаотделениям были организованы и функционировали два механизированных отряда Читинской авиабазы: Хилокский и Петровск-Забайкальский, которые были прекрасно оснащены и укомплектованы, в том числе тяжёлой землеройной техникой, и самостоятельно проводили наземное патрулирование лесов на лесопожарных автоцистернах. Наравне с общей производственной отчётностью велась отчётность и дополнительно, в том числе по бассейну озера Байкал. Кратность авиационного патрулирования по бассейну озера Байкал в чрезвычайных условиях увеличивалась до 5 раз в течение дня.

В связи с реализацией Федерального закона Российской Федерации № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и распоряжением Рослесхоза «Об утверждении плана реорганизации ФГУ «Авиалесоохрана» № 190 от 23 ноября 2006 года с 31 января 2007 года Читинская авиабаза – филиал ФГУ «Авиалесоохрана» – ликвидирована.

В 2007 году в соответствии с распоряжением администрации Читинской области создано государственное учреждение «Читинская база авиационной охраны лесов», не имеющее ничего общего с федеральной структурой ФБУ «Авиалесоохрана» кроме вопросов, решаемых на договорной основе.

В связи с этим депутатами Законодательного Собрания Забайкальского края предложено создать на территории Байкальского региона (Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края) единое авиационное подразделение, которое способно было бы к более эффективной борьбе с лесными и степными пожарами.

Создать в системе государственной лесной охраны
федеральный орган.
в обязанности которого будет входить организация
тушения лесных пожаров и обеспечение
авиационной противопожарной охраны лесов на
территории Байкальского региона



Создание единой федеральной системы охраны лесов на базе регионов, входящих в защиту водоохранной зоны Байкала, должно регламентироваться едиными методическим указаниями, наработанными более чем за 80-летний период работы «Авиалесоохраны».

Деятельность данного федерального органа должна осуществляться под руководством и по согласованию с федеральной диспетчерской службой Рослесхоза.

Организация единой федеральной структуры должна сопровождаться увеличением финансирования авиационного мониторинга до уровня расчётной кратности авиатрулирования, рассчитанной специально для данной территории, а также для тушения лесных пожаров, что позволит принять меры для своевременного тушения обнаруженного лесного пожара. Необходимо будет восстановить технологию авиационного патрулирования с парашютистами-пожарными на борту самолётов Ан-2, Ан-3 или ТВС-2МС для высадки группы работников одновременно с обнаружением лесного пожара.

Своевременное принятие мер позволит в разы уменьшить затраты на тушение лесного пожара. В конечном счёте общие затраты будут уменьшаться за счёт оперативности тушения (не будет необходимости привлекать дополнительные федеральные силы и средства пожаротушения, уменьшится ущерб, причинённый лесу от лесного пожара).

Совместная работа авиопожарных служб Забайкальского края, Иркутской области и Республики Бурятия позволит в пределах охраняемой территории Байкальского региона проводить маневрирование силами и средствами без дополнительных согласований. Это определит возможность увеличения манёвренности команд и самое важное – оперативности.

Появится возможность организовать и утвердить порядок проведения работ по искусственному вызыванию осадков из конвективных облаков при борьбе с лесными пожарами с борта легкомоторных воздушных

судов, а также создать механизированные отряды и обеспечить авиаотделения современной противопожарной техникой.

Исходя из вышеперечисленного, считаем наиболее целесообразным создание на территории Байкальского региона в системе государственной лесной охраны федерального органа, главная цель которого – это охрана и защита лесов от пожаров, обнаружение и ликвидация очагов возгорания в начальной стадии, а также проведение профилактических работ и обучение личного состава после окончания пожароопасного сезона. Финансирование данного органа должно осуществляться за счёт средств федерального бюджета.

Ещё раз повторюсь, что предлагаемый орган должен заниматься только пожарами, выполнение иных государственных заданий не должно входить в его компетенцию (к примеру посадка, рубка, подготовка почвы, дороги, минерализованные полосы и т. д.).

Также хотелось бы отметить, что стабильная и достойная заработная плата позволит исключить текучесть кадров, а своевременное обнаружение и ликвидация очагов возгорания позволиткратно сократить расходы всех уровней бюджетов.

Собственный авиапарк позволит оперативно проводить авиаразведку и переброску сил пожаротушения.

В связи с этим Забайкальский край обращается к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, к органам государственной власти Иркутской области и Республики Бурятия с предложением о создании в системе государственной лесной охраны **федерального органа**, в обязанности которого будет входить организация тушения лесных пожаров и обеспечение авиационной противопожарной охраны лесов на территории Байкальского региона.

Юрий Федорович МАТВЕЕВ,

*первый заместитель председателя
Законодательной Думы Хабаровского края*

**О создании на территории Байкальского региона
в системе государственной лесной охраны федерального органа,
в обязанности которого будет входить организация
тушения лесных пожаров и обеспечение авиационной
противопожарной охраны лесов**

Уважаемый Николай Петрович! Уважаемые участники «круглого стола»!

Прежде всего хотел бы поблагодарить организаторов «круглого стола» за актуальную тематику «Осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных

отношений: проблемы, задачи, перспективы», вас, Николай Петрович, за предоставленное слово.

Я бы в своём выступлении хотел поднять вопрос о совершенствовании правового регулирования заготовки и переработки пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений, которые, без сомнения, являются одним из богатств нашей страны.

Этот вопрос не новый и имеет свою не простую историю.

С принятием в 2006 году новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации возник, как показала практика, серьёзный заслон для деятельности в плане сбора и переработки дикоросов.

Согласно статье 34 Лесного кодекса Российской Федерации заготовка дикоросов при их коммерческом использовании осуществляется только на основе аренды лесных участков, без какой-либо альтернативы.

И это невзирая на то, что заготовка дикоросов носит сезонный характер с ежегодной сменой участков сбора, так как стабильного урожая на одних и тех же участках практически не бывает.

Что такое аренда лесного участка известно каждому. Это затраты времени (не менее 2–3 месяцев) на оформление и прохождение всех процедур от межевания до заключения договора аренды. Если ещё добавить подготовку проекта освоения лесов, противопожарных мероприятий и экологической экспертизы то становится понятно, что для малого и среднего бизнеса из сельской местности – это невыполняемая задача. Да и стоимость оформления всех документов может составлять от 100 до 450 тыс. рублей, плюс к этому периодическое внесение арендной платы в установленных договорами размерах.

Вот почему в Хабаровском крае на площади произрастания лесных даров почти в 20 млн га в аренде находятся всего-навсего 8 лесных участков, что составляет мизерные 0,3 процента от имеющейся сырьевой базы. В год заготавливают 50-60 тонн дикоросов, а в 80-е годы свыше 2,5 тысячи тонн. А пока нет сбора, нет и переработки.

Думаю, что и в других субъектах Российской Федерации положение не лучше.

Уже не первый год с разными успехами, точнее неудачами, решается вопрос о внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, которые бы упростили порядок сбора дикоросов с учётом времени оформления документов, сезонности заготовки, нестабильности ежегодной урожайности на одних и тех же лесных участках.

Для решения проблем, связанных с нормативно-правовым обеспечением заготовки дикоросов, группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания с активным участием депутатов Законодательной Думы



Хабаровского края был подготовлен проект федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации».

Работа над законопроектом складывалась не самым простым образом, с множеством согласований и обсуждений. Но благодаря тому, что в этой работе активно участвовали депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представители Администрации Президента России, специалисты Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Рослесхоза, были выработаны общие подходы к вопросу упрощения порядка выдачи разрешения на сбор дикоросов без предоставления лесных участков.

И как результат, на прошедшем 24 марта 2016 года заседании рабочей группы по доработке проекта федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» доработанный проект был концептуально одобрен членами рабочей группы. А на прошедших 7 апреля 2016 года парламентских слушаниях в Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на тему «Совершенствование правового регулирования заготовки и переработки пищевых и недревесных лесных ресурсов в решении задачи комплексного освоения лесов» было принято решение – Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации обеспечить доработку и принятие в 2016 году проекта федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации».

Устраивает то, что основой доработанного законопроекта является установление положений о краткосрочном использовании лесов субъектами малого и среднего предпринимательства в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений на основании разрешений, отчисления на охрану без предоставления лесных участков. Договор купли-продажи не освобождает от выполнения мероприятий.

Вопросов размещения различных объектов в лесах законопроект не затрагивает, эти вопросы будут решаться в общем порядке.

Важно, что наряду с изменениями, предусмотренными законопроектом, в Лесном кодексе Российской Федерации сохраняется возможность предоставления лесных участков для заготовки дикоросов на основании договоров аренды лесных участков.

Законопроект также не изменяет прав граждан на заготовку дикоросов для собственных нужд.

Тот факт, что в разрешениях будут определены места (это часть квартала, выдела) сбора дикоросов, позволит учесть интересы арендаторов лесных участков и исключить конфликты между лесопользователями, осуществляющими заготовку дикоросов на основании договоров аренды и на основании разрешений.

В законопроекте определено, что предельные сроки заготовки дикоросов будут установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Порядок подачи заявлений и прилагаемых к ним документов, необходимых для выдачи разрешений, порядок оформления и выдачи разрешений, формы бланков разрешений будут устанавливаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При этом порядок распределения разрешений между субъектами малого и среднего предпринимательства будет устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Регламентация процедур распределения разрешений на уровне законов субъектов Российской Федерации позволит учесть региональные аспекты и минимизировать коррупционные риски, сделав процесс распределения максимально открытым.

На основании изложенного и с целью активизации работы по упрощению порядка заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений субъектами малого и среднего предпринимательства предлагаю по итогам слушаний:

- учитывать масштабы сбора дикоросов;

- от имени участников слушаний рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принять доработанный проект федерального закона № 745638-6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации», направленный на упрощение порядка заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений субъектами малого и среднего предпринимательства в 2017 году.

Юрий Леонидович РУДАКОВ,
*президент Союза заготовителей
и переработчиков дикоросов*

Уважаемые Николай Петрович, Иван Владимирович, коллеги!

Дикоросы – это пищевые и недревесные лесные ресурсы и лекарственные растения по классификации Лесного кодекса Российской Федерации, а по-простому – всё, что растёт, не культивируемо, без участия человека: грибы, ягоды, кедровый орех, папоротник орляк и т. д. Практически всю дикоросную продукцию можно отнести к категории Organic и Bio, поскольку исходное сырьё произрастает в природных условиях, без применения удобрений и пестицидов.

В отрасли заготовки и переработки дикоросов в России сезонно занято 3–5 миллионов человек и более 20 % жителей страны собирают дикоросы для себя, эта тема очень важная для государства и бизнеса. Заготовка дикоросов идёт по всей стране, наибольшие объёмы заготавли-



ваются на севере Европейской части, на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке.

По разным данным, сумма закупаемых/заготавливаемых дикоросов составляет более 70 миллиардов рублей в год, детализации и точного учёта нет. Значительная часть этого экспортируется в непереработанном виде. По отдельным экспертным оценкам это от 3 до 20 % от возможного извлечения из природной среды.

При заготовке дикоросов переплетаются интересы многих сторон: местных жителей, арендаторов лесных участков, налоговиков, правоохранителей и т. д.

Некоммерческое партнёрство «Союз заготовителей и переработчиков дикоросов» осуществляет свою деятельность с 2008 года.

Необходимость его создания была вызвана отсутствием системности в сфере заготовки и переработки дикоросов.

Деятельность Союза направлена на содействие развитию малого и среднего российского бизнеса в области сбора (заготовки), закупа, переработки и сбыта всех видов возобновляемых лесных ресурсов и лекарственных растений. Одним из приоритетных направлений деятельности является развитие заготовки и переработки дикоросов на отдалённых сельских и несельскохозяйственных территориях России.

В период 2012–2016 годов проведена сложная работа по объединению участников отрасли заготовки и переработки дикоросов, в том числе путём слияния профессиональных региональных сообществ, в результате чего Союз заготовителей и переработчиков дикоросов в настоящее время стал ведущим некоммерческим образованием, объединяющим российских заготовителей и переработчиков дикоросов практически со всей территории страны.

Учитывая высокую значимость потенциала экологического ресурса в экономике России и возможности, которые даёт заготовка, переработка и продажа дикоросов, в том числе за рубеж, мы предпринимаем действия по легитимизации этого бизнеса и формированию единых стандартов деятельности для хозяйствующих субъектов в отрасли.

Сейчас идёт работа по созданию в отрасли возобновляемых лесных ресурсов, единой системы, в которой будут учтены интересы местного населения, бизнеса и государства, включая экологические аспекты.

Принимая во внимание тот факт, что на внутреннем и мировом рынках увеличивается спрос на экологические чистые продукты питания, одной из основных задач является организация в России производств глубокой переработки дикоросов с высокой добавленной стоимостью.

Учитывая, что на территории практически всех субъектов Федерации произрастают и заготавливаются дикоросы, а в субъектах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов это направление зачастую является основным источником дохода населения, реализация промышленных проектов в этой отрасли имеет важное социальное значение и по-

зволит создать новые рабочие места, увеличить налоговые отчисления, обеспечить население городов экологически чистыми и полезными для здоровья продуктами, а также поможет реализовать весь экспортный потенциал этих уникальных продуктов.

22 апреля 2017 года на Красноярском экономическом форуме состоялась Общероссийская научно-практическая конференция «Дикоросы – промышленная инновационная отрасль и точки роста регионов». Организаторы конференции НП «Союз заготовителей и переработчиков дикоросов», межрегиональная Ассоциация «Сибирское соглашение», Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России». Данный форум вызвал большой интерес у представителей бизнеса, власти, научного сообщества, экспертов. Участие в конференции приняли более 250 человек из различных регионов России.

Для работы конференции были предложены вопросы, которые требуют скорейшего разрешения. Это выработка основных положений отраслевого законодательства, знакомство с успешным опытом регионов, изучение новых технологий при заготовке и переработке дикоросов, экспорт продукции, определение основных стандартов отрасли и перспектив её развития.

Участники конференции пришли к выводу, что невозможно решить все проблемы отрасли точечным изменением законодательства.

Учитывая важность всех обозначенных вопросов и положительный опыт взаимодействия с органами власти, участники конференции приняли решение обратиться к Президенту России, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации с просьбой о содействии:

- в принятии отраслевого закона;
- создании и внедрении отраслевого стандарта;
- разработке и принятии отраслевой программы;
- содействии экспорту продукции переработки дикоросов;
- содействии в проведении Первого Общероссийского Съезда заготовителей и переработчиков дикоросов.

Эти меры будут способствовать развитию бизнеса в сфере заготовки, переработки и реализации дикоросов.

Уважаемый Николай Петрович, учитывая важность формирования взвешенной государственной политики в отрасли с учётом мнения всех участников, учитывая положительный опыт взаимодействия с Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям прошу Вас содействовать реализации обозначенных выше задач.

ГЛАВА 4. ОХОТПОЛЬЗОВАНИЕ

4.1. Рекомендации

**Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям по итогам
парламентских слушаний на тему
«Совершенствование правового регулирования сохранения
и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания»
Москва, 6 апреля 2017 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих организаций, научного сообщества обсуждение вопросов совершенствования правового регулирования сохранения и использования охотничьих ресурсов и среды их обитания, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Охотничье хозяйство представляет собой сферу деятельности по сохранению и использованию охотничьих ресурсов и среды их обитания, созданию охотничьей инфраструктуры, оказанию услуг в этой сфере, а также по закупке, производству и продаже продукции охоты.

Охотничье хозяйство России обладает мощнейшим потенциалом, как инвестиционным, так и потенциалом роста численности охотресурсов, в том числе и замещаемых видов.

Охотничьи угодья в Российской Федерации занимают площадь около 1,5 млрд гектаров и значительно превосходят по площади охотничьи угодья других стран мира.

В России более 4,5 тыс. охотпользователей, работающих в 7 тыс. охотхозяйств. Отрасль обеспечивает более 30 тыс. рабочих мест, даёт средства для жизни жителям отдалённых труднодоступных районов и представителям 48 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Доля площади закреплённых охотугодий составляет 44 %.

По данным государственного охотхозяйственного реестра, доля площади охотничьих угодий, в отношении которых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями заключены охотхозяйственные соглашения либо в отношении которых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям выданы долгосрочные лицензии на пользование животным миром, составляет 54 % общей площади охотничьих угодий в Российской Федерации.

Данные угодья предоставлены в пользование более чем 4 тыс. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют деятельность более чем в 6 тыс. охотничьих угодий (на их территории сосредоточено кабанов – 91 %, лосей – 75 % и косуль – 61 % общей численности учтённых охотничьих животных указанных видов). Общеизвестные охотничьи угодья составляют почти половину (46 процентов) охотничьих угодий в Российской Федерации и являются государственным резервным фондом охотничьих угодий.

Стоимостная оценка охотничьих животных, обитающих на территории Российской Федерации, превышает 87 млрд рублей. Суммарный годовой оборот в сфере охотничьего хозяйства Российской Федерации оценивается в 80–100 млрд рублей, из которых 16 млрд рублей приходится на продукцию охоты и услуги в этой сфере.

Состояние большинства видов охотничьих животных в Российской Федерации характеризуется устойчивой численностью, однако темпы прироста важнейших видов диких копытных животных не соответствуют их биологической продуктивности и составляют всего 1–3 процента в год. Фактическая численность многих важнейших видов охотничьих животных может быть значительно выше существующей (экологическая ёмкость охотничьих угодий в Российской Федерации позволяет увеличить численность диких копытных животных в 6 раз, водоплавающей дичи – в 4 раза). Тем не менее, численность некоторых хищных видов охотничьих животных (волк, лисица, шакал, американская норка) возросла и необходимо регулирование их численности.

На большей части нашей страны воспроизводство охотничьих ресурсов происходит в режиме «естественного воспроизводства», где регулятором процесса выступают природные факторы. Однако при существующей плотности и численности охотничьих ресурсов это экстенсивный путь развития охотничьего хозяйства, прирост численности различных животных не позволяет увеличить продуктивность охотничьего хозяйства, с одной стороны, и их доступность для охотника, с другой стороны.

Также следует отметить, что в настоящее время в сфере охотничьего хозяйства постоянно или временно заняты более 80 тыс. работников. Большая часть работников проживает в сельской местности, отдалённых и труднодоступных районах. Таким образом, отрасль даёт средства для жизни жителям отдалённых труднодоступных районов и представителям 48 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Расходы федерального бюджета на осуществление субъектами Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области охраны и использования охотничьих животных, связанных с контролем, надзором, выдачей разрешений на добычу охотничьих животных и заключением охотхозяйственных соглашений, предусматриваются в размере 1,27 млрд рублей. На указанные цели из бюджетов субъектов Российской Федерации ежегодно выделяется дополнительное финансирование.

Годовой торговый оборот в сфере охотничьего хозяйства составляет в России 500 млрд рублей.

Ущерб от незаконной добычи охотничьих животных превышает объём легальной добычи охотничьих животных и составляет, по официальным данным, ежегодно около 18 млрд рублей, тогда как по экспертным оценкам данный ущерб составляет 36 млрд рублей, что в два раза превышает официальную цифру.

Браконьерство относится к одному из основных факторов, сдерживающих рост численности охотничьих животных.

Причинами низкой доступности охоты для населения являются дефицит охотничьих животных, высокая стоимость услуг и отсутствие конкуренции в сфере охотничьего хозяйства.

Отсутствие единой системы государственного управления ресурсами животного мира и средой его обитания на федеральном и региональном уровнях, соответствующих федеральных планов управления мигрирующими видами охотничьих животных, а также отсутствие международного сотрудничества и международного квотирования приводят к их истощительному и неэффективному использованию. Разобщённость и несформированность системы госуправления в этой сфере крайне негативно влияет на эффективность исполнения государственной функции.

Низкий уровень охотничьей культуры и этики является одной из основных проблем нарушения правил охоты.

Необходимо отметить, что законодательство большинства стран жёстко регламентирует подготовку будущих охотников, включая обязательную сдачу экзамена как по теоретическим, так и по практическим знаниям. В странах Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, осуществляется обязательное обучение будущих охотников охотничьему минимуму в общественных охотничьих организациях. В России при получении охотничьего билета не предусматривается сдача какого-либо экзамена, при этом государственная пошлина за его выдачу не установлена, он не имеет ограничения срока и территории действия, не предусмотрена возможность его изъятия в случае совершения правонарушения.

Действующий порядок выдачи охотничьих билетов не предусматривает обязательного изучения охотниками требований охотминимума, не гарантирует приобретения гражданином для получения охотничьего билета минимально необходимого для осуществления охоты набора знаний и навыков и является формальной процедурой. В этой связи отсутствие у части охотников базовых знаний правил охоты и техники безопасности приводит к значительному росту числа несчастных случаев.

Дефицит в сфере охотничьего хозяйства кадров, имеющих профильное образование, и научных разработок является одним из основных факторов сдерживания экономического роста, а результативность охраны охотничьих ресурсов по многим субъектам Российской Федерации по-прежнему остаётся низкой.

Это связано со снижением количества государственных охотничьих инспекторов, их недостаточной государственной защитой и обеспеченностью соответствующими техническими и специальными средствами. Техническая оснащённость нарушителей напротив, возрастает, позволяя незаконно и безнаказанно осуществлять добычу охотничьих ресурсов.

Принимая во внимание регулярное взаимодействие инспекторов с вооружёнными гражданами, зачастую в труднодоступной и удалённой местности, также представляется целесообразным проработать вопрос об определении правового положения (статуса) федеральных государственных охотничьих инспекторов по аналогии с сотрудниками органов внутренних дел, в том числе по вопросам предоставления им права на ношение и хранение огнестрельного оружия и специальных средств, государственную защиту их жизни и здоровья, а также иных прав и властных полномочий. Принятие такого решения позволило бы существенно повысить статус государственных инспекторов и, соответственно, привлекательность этой государственной службы.

В 2016 году в Российской Федерации выявлено более 56 тысяч нарушений, что на 10 % больше по сравнению с 2015 годом, но такой динамики явно недостаточно для наведения порядка в охотничьих угодьях.

Данную проблему охраны охотничьих ресурсов необходимо решать путём разработки комплекса мер по поэтапному увеличению финансового обеспечения полномочий в области охоты, эффективной деятельности не менее трёх госинспекторов в каждом муниципальном районе, где имеются охотничьи угодья.

Помимо прочего, ещё одной немаловажной частью комплекса мероприятий по обеспечению устойчивого существования охотресурсов является привлечение инвестиций и их защита в области охотничьего хозяйства.

На сегодняшний день основной задачей государства является формирование правовых, социально-экономических и культурных условий, обеспечивающих:

- в экономической сфере – развитие предпринимательской деятельности в сфере охотничьего хозяйства наряду с повышением социальной ответственности представителей бизнес-сообщества, а также создание эффективных механизмов государственного управления, одним из примеров которого является заключение охотхозяйственных соглашений как формы государственного частного партнёрства;

- в социальной сфере – повышение доступности охоты для населения, а также наличие открытой и прозрачной информации, необходимой для осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства;

- в экологической сфере – обеспечение и поддержание видового разнообразия охотничьих животных в экологических системах наряду с увеличением их численности, доступность информации для населения о процессах восстановления охотничьих ресурсов в соответствующих районах.

До принятия в 2009 году Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – федеральный закон «Об охоте...») сфера охоты и ведения охотничьего хозяйства регулировалась Федеральным законом «О животном мире», а также несколькими сотнями подзаконных актов, изданных органами государственной власти. Указанные нормативные акты не были систематизированы, многие из них устарели и утратили свою актуальность в связи с изменившимися политическими, экономическими и социальными основами государства.

Федеральный закон «Об охоте...» установил правовые основы осуществления деятельности в области охотничьего хозяйства как отрасли рыночной экономики, определил комплекс мер по сохранению и рациональному использованию охотничьих ресурсов, а также закрепил основные принципы в сфере охоты.

Однако практика правоприменения федерального закона «Об охоте...» показала, что есть существенные недостатки, которые следует устранить, исходя из общих задач по повышению эффективности отрасли и необходимости приведения к единообразию норм закона, касающихся:

- сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов;
- увеличения количества видов и численности охотничьих ресурсов;
- повышение инвестиционной привлекательности отрасли;
- уменьшения административных барьеров при осуществлении охотничьей деятельности;
- приведения в соответствие и совершенствования понятийного аппарата федерального закона «Об охоте...».

Основные направления и задачи по повышению эффективности в охотничьей отрасли определены Стратегией развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1216-р (далее – Стратегия).

В законодательном плане существенные изменения в отрасли произошли с принятием Федерального закона от 23 июня 2016 года № 206-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и земель для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства» в части гармонизации лесного и охотничьего законодательства, который снял многие вопросы соотношения и ведения лесного и охотничьего хозяйства, что позволило диверсифицировать отношения в этой сфере и осуществить расширенное воспроизводство охотресурсов, как это предусмотрено Стратегией на ином, более высоком уровне.

Так, согласно новой редакции статьи 36 Лесного кодекса Российской Федерации, исключается необходимость обязательного предоставления охотпользователям лесных участков в пределах всей территории закреплённых в соответствии с охотхозяйственным соглашением охотничьих угодий. Таким образом, федеральный закон «Об охоте...» позволяет охотпользователям брать в аренду непосредственно только те лесные участки,

где создаётся охотничья инфраструктура или осуществляется рубка лесных насаждений.

В связи с тем, что ранее охотничьи ресурсы отдавались в пользование на основании долгосрочных лицензий, федеральным законом «Об охоте...» предусмотрено переходное положение, согласно которому владельцы этих лицензий имеют право заключить охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона.

Вместе с тем, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2015 года № 17-П «Федеральному законодателю надлежит ... незамедлительно принять меры по устранению неопределённости нормативного содержания части 3 статьи 71 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в результате чего значительная часть охотпользователей оказалась в крайне затруднительном положении, не позволяющем обеспечить в долгосрочной перспективе охотхозяйственную деятельность.

Проект федерального закона, устраняющего правовую неопределённость в отношении срока, на который заключаются охотхозяйственные соглашения, принят Государственной Думой во втором чтении 17 марта 2017 года.

Кроме того, одновременно прорабатывается вопрос о подготовке и внесении на рассмотрение Государственной Думы проекта федерального закона, предусматривающего закрепление преимущественного права на заключение охотхозяйственного соглашения с добросовестным охотопользователем, у которого истёк срок действия охотхозяйственного соглашения.

Также в настоящее время при решении задачи обеспечения заинтересованности юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, в расширенном воспроизводстве охотничьих ресурсов, в первую очередь, предусматривается сокращение административных барьеров при создании объектов, необходимых для дичеразведения.

Однако необходимы новые подходы, новые стимулы для развития и привлечения инновационных решений, передовых методов и практик ведения охотничьего хозяйства страны. В этой связи государственно-частное партнёрство является очень перспективным и привлекательным инструментом, предоставляющим государству возможность оптимизации единовременных бюджетных затрат, позволяет разделить риски проекта и ответственность за его конечный результат с частным партнёром, делая его заинтересованным в достижении наивысших показателей качества, эффективности и надёжности. Благодаря принятым поправкам в сферу охотничьего хозяйства вводится качественно новый институт правоотношений, выстраиваемый в рамках государственно-частного партнёрства.

При этом частные партнёры в соглашении будут обладать правами и нести обязанности юридических лиц, заключивших охотхозяйствен-

ные соглашения, предусмотренные федеральным законом «Об охоте...», а в случае нарушения частным партнёром условий заключённого соглашения о государственно-частном партнёрстве объект соглашения – охотничьи угодья и вся его соответствующая инфраструктура подлежат незамедлительному изъятию в государственную собственность.

Главное, что все перечисленные действия происходят под постоянным контролем государства за ходом выполнения частным партнёром взятых на себя в рамках соглашения обязательств, а Федеральный закон «О государственно-частном партнёрстве» позволяет обеспечить процессу максимальную открытость и доступность для контроля со стороны общественности.

Следует отметить, что для реализации государством возможности получения информации о заключённых охотхозяйственных соглашениях, выявления добросовестных либо недобросовестных пользователей и применения к ним мер поощрения или наказания, целесообразно сформировать единую информационную систему, обеспечивающую наличие доступной информации о заключённых охотхозяйственных соглашениях в целях определения добросовестности их исполнения.

Участники парламентских слушаний отметили необходимость повышения эффективности отечественного охотхозяйственного комплекса в целом и **рекомендуют** следующее:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации:

1.1. Обеспечить исполнение поручений Президента Российской Федерации по вопросам охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и охотничьих ресурсов от 8 декабря 2016 года № Пр-2374, в том числе:

– внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на устранение неопределённости в регулировании вопросов о сроках действия заключаемых охотхозяйственных соглашений, предусмотрев предоставление добросовестным пользователям животного мира гарантий продолжения осуществления ими соответствующей деятельности;

– представление предложений об уточнении методики исчисления размера вреда, причинённого охотничьим ресурсам, и корректировке ставок сбора за пользование объектами животного мира, являющимися охотничьими ресурсами, в том числе об установлении единой ежегодной ставки этого сбора в отношении птиц и некоторых видов пушных животных;

– рассмотрение вопроса об определении правового положения (статуса) государственных охотничьих инспекторов по аналогии с нормативно-правовым регулированием этого вопроса в отношении сотрудников органов внутренних дел, в том числе в части, касающейся ношения и хранения инспекторами огнестрельного оружия и специальных средств, государственной защиты и страхования их жизни и здоровья.

1.2. Разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих:

- приведение в соответствие и совершенствования понятийного аппарата федерального закона «Об охоте...» в целях единой трактовки и надлежащего исполнения;
- формирование единой информационной системы, обеспечивающей наличие открытой и доступной информации о заключённых охотхозяйственных соглашениях в целях определения добросовестности их исполнения;
- установление требований об обязательной сдаче гражданами экзамена по охотничьему минимуму при получении охотничьего билета.

2. Правительству Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации:

2.1. Разработать и утвердить комплекс мер по поэтапному увеличению финансового обеспечения осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области охраны и использования охотничьих ресурсов в целях обеспечения эффективной деятельности не менее трёх государственных охотничьих инспекторов в каждом муниципальном районе, на территории которого имеются охотничьи угодья, а также обеспечить реализацию указанных мер.

2.2. Минприроды России совместно с МВД России и администрацией Приморского края рассмотреть вопрос о распространении в субъектах Российской Федерации применяемой в Приморском крае практики организации работы оперативных антибраконьерских групп.

4.2. О принятии законопроекта «О проекте федерального закона № 390481-6 «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

21 июля 2017 года Государственная Дума приняла в третьем чтении законопроект «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроект «О проекте федерального закона № 390481-6 «О внесении изменения в статью 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был принят Государственной

Думой во втором чтении 17 марта 2017 года. В нём предлагается предоставить право охотпользователям, имеющим долгосрочные лицензии на пользование животным миром, перейти на охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на оставшуюся часть срока действия указанных лицензий.

Данная редакция законопроекта была принята во втором чтении с учётом официального отзыва на него Правительства Российской Федерации и полученных согласований Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФАС России и Минюста России.

Вместе с тем, 28 июня 2017 года Правительство Российской Федерации направило официальный отзыв и поправки на принятый во втором чтении законопроект с предложением вернуть его к процедуре второго чтения.

В этой связи 14 июля 2017 года Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям провёл согласительное совещание с участием представителей Совета Федерации, федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций охотников и других заинтересованных структур, в ходе которого участники пришли к выводу, что поправки Правительства Российской Федерации внесены с нарушением Регламента Государственной Думы, а именно после принятия законопроекта во втором чтении. Кроме того, их содержание выходит за рамки концепции законопроекта, принятой в первом чтении.

«Для разрешения сложившейся ситуации нами была выработана компромиссная редакция текста законопроекта ко второму чтению, в рамках которой мы предложили при сохранении основной концепции законопроекта внести изменения в определение срока действия охотхозяйственных соглашений, заключённых без проведения аукциона для владельцев долгосрочных лицензий на пользование животным миром. Срок таких соглашений будет составлять 49 лет», – заявил председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев.

19 июля 2017 года Государственная Дума приняла эту поправку. По словам председателя Комитета, она решает вопрос трехлетней давности, который возник вследствие того, что первоначально в законе об охоте не были определены сроки действия охотхозяйственных соглашений при переходе на них от охотхозяйственных лицензий. Это привело к тому, что люди, выполняющие свои обязательства по лицензиям и вложившие значительные средства в развитие охотничьего хозяйства, не имели возможности перейти на новую форму охотхозяйственных соглашений в виду отсутствия гарантий в дальнейшем ведении деятельности на том самом участке, в развитие которого они вложили значительные средства. «Внесённая поправка решает эту проблему. Те пользователи, которые добросовестно выполняют требования

лицензирования, смогут перейти на охотхозяйственные соглашения без аукциона на 49 лет и будут работать гарантированно на своих участках. На сегодня уже у 122 охотничьих хозяйств истекли сроки действия лицензий. И это означает, что после долгих лет работы на этом участке предприниматели снова вынуждены выходить на аукционные торги за право заключения охотхозяйственного соглашения на этой территории, и им абсолютно не гарантировано, что они получат эти участки, смогут на них работать и дальше. До конца лета закончит своё действие ещё более 300 лицензий», – пояснил депутат.

РАЗДЕЛ II. ЗЕМЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ГЛАВА 1. ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

Рекомендации

**Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям по итогам
парламентских слушаний на тему
«О концепции развития земельного законодательства
Российской Федерации»
Москва, 6 марта 2017 года**

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федерального агентства лесного хозяйства Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научного сообщества, участники парламентских слушаний отмечают:

Актуальность вопроса о совершенствовании земельного законодательства. Земельный вопрос на протяжении столетий сохраняет свою актуальность для нашей страны. Сегодня перед законодателем стоят не теряющие своей актуальности проблемы использования земли в сельском хозяйстве, межевания земель и сохранения лесов, вовлечения земельных и природных ресурсов в оборот, обеспечения неприкосновенности частной собственности и пределов допустимости её изъятия для публичных нужд, развития периферийных территорий страны. Добавились и обострились проблемы территориального планирования, строительства инженерной и дорожной инфраструктуры, развития и благоустройства городов и сельских поселений.

Земля является важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растёт в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны.

В последние годы произошли серьёзные изменения ряда институтов земельного законодательства, таких как порядок предоставления земель-

ных участков, находящихся в публичной собственности, изъятия земельных участков для публичных нужд, государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль.

На повестке дня законопроекты, касающиеся отмены деления земель на категории, проведения «лесной амнистии» для устранения противоречий государственных реестров, введения публичного сервитута для размещения сетей инженерной инфраструктуры, особенностей использования и охраны земель различного назначения и др. Положения, затрагивающие «земельный вопрос», содержатся в огромном массиве законов и законопроектов «не земельной» тематики (например, закон о дальневосточном гектаре, федеральный закон № 373-ФЗ по вопросам планировки территории, законопроект о реформировании раздела о вещных правах в ГК РФ, поручение Президента России о подготовке законопроекта о «едином объекте недвижимости»).

По существу, идёт масштабная земельная реформа, однако осуществляется она несистемно и противоречиво. Вносимые в разное время законопроекты не согласованы друг с другом, точно отменяются ранее закреплённые на законодательном уровне общие подходы (например, закрытый перечень оснований изъятия для публичных нужд по закону № 171-ФЗ и его последующее практически неограниченное расширение в законе № 373-ФЗ; приоритет предоставления земли на торгах с закрытым перечнем случаев предоставления на неконкурентной основе, закреплённый в законе № 171-ФЗ, и последующее расширение этого перечня различными законопроектами).

Противоречия во многом объективно обусловлены многогранностью, многоаспектностью земли как объекта общественных отношений. Земля одновременно является и объектом недвижимости, и природным ресурсом, и территорией. Кроме того, несмотря на то, что Земельный кодекс Российской Федерации действует уже 16 лет, государство по-прежнему остаётся крупнейшим собственником земли. Вовлечение земли в оборот зачастую возможно лишь в результате приобретения права на государственный или муниципальный земельный участок. При этом крайне важно обеспечить эффективное управление государственными земельными ресурсами и недискриминационный доступ к ним. Поэтому такое существенное значение приобретают положения земельного законодательства о порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Реформирование земельного законодательства – процесс не быстрый, но, как представляется, в любом случае необходимо обеспечить стабильность оборота и минимизировать несогласованность законодательства.

Особо следует сказать о законах, применение которых рассчитано на отдельные территории Российской Федерации, в частности, закон о дальневосточном гектаре. Представляется, что проектный подход, при-

меняемый при разработке подобных законопроектов, должен учитывать систему и взаимосвязь регулируемых отношений и не противоречить базовым принципам земельного, гражданского, природоресурсного и градостроительного законодательства.

В 2012 году был утверждён программный документ Правительства Российской Федерации «Основы государственной политики использования земельного фонда до 2020 года», который должен был обеспечить единство концепции земельной реформы «исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом».

«Основы» задачами государственной политики по управлению земельным фондом объявляют:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учёт общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

- сохранение и повышение качественного состояния земель;

- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Однако на практике развитие законодательства в этой сфере носит крайне непоследовательный и противоречивый характер. Задача законодателя – попытаться найти равновесный баланс между объективно антагонистическими общественными интересами, пересекающимися в этой сфере, компромисс, обеспечивающий необходимую определённую, стабильность и предсказуемость земельного законодательства, гармонизацию различных отраслей законодательства в регулировании отношений, связанных с использованием земли, единство государственной политики в этой сфере.

Крайне важно, особенно в сфере правового регулирования земельных отношений, иметь непротиворечивое и стабильное законодательство, необходима долгосрочная устойчивая социально-экономическая политика в указанной сфере. Важность обуславливается, прежде всего, интересами граждан, интересами предпринимателей и инвесторов. Единый вектор развития земельного законодательства является необходимым фактором устойчивого развития экономики Российской Федерации.

Проблемы современного состояния законодательства, регулирующего различные аспекты земельных отношений:

1. Соотношение земельного законодательства с другими отраслями (гражданским, градостроительным законодательством об охране окружающей среды и другими).

Участники слушаний отметили, что земельное законодательство тесно связано с законодательством о градостроительной деятельности, о кадастровом учёте. Однако положения соответствующих законодательных актов зачастую не согласованы друг с другом, в том числе, в части терминологии, что не способствует гармонизации регулирования в этой сфере. При этом в правоприменительной практике недостаточно эффективно используются предусмотренные законодательством механизмы регулирования. В частности, участники слушаний отметили, что отказ от предоставления земельных участков в частную собственность, в том числе для застройки, обусловлен именно неумением применять градостроительный регламент для целей контроля за использованием земельных участков. В равной степени, компенсируя неумение пользоваться более тонкими инструментами согласования частных и публичных интересов, правоприменитель стремится любые проблемы развития территории решать через изъятие земельных участков.

С другой стороны, многоаспектность такого явления как земля, предполагает участие земельных участков в имущественном обороте. И здесь крайне важно разграничить предмет правового регулирования частного и публичного права. Участники слушаний отметили, что правовой режим земельного участка как объекта оборота должен определяться гражданским законодательством. Гражданское законодательство содержит общие нормы, применимые к разного рода объектам: к земельным участкам, зданиям, движимому имуществу, иным объектам. Независимо от вида объекта применяются общие нормы гражданского права о сделках, о наследовании, о вещных правах и некоторые другие. Это означает, что при совершенствовании, например, механизма залога земель сельскохозяйственного назначения необходимо принимать во внимание общие положения о залоге, содержащиеся в гражданском законодательстве, а также нормы об ипотеке (залоге недвижимости). При совершенствовании порядка проведения общих собраний участников долевой собственности – учитывать соответствующие положения гражданского законодательства.

Участники слушаний согласились с мнением, что реформировать любое законодательство каждый раз «с чистого листа» неэффективно и ошибочно. При совершенствовании любой отрасли законодательства необходимо учитывать практику применения действующих норм, судебную практику, а также находить механизмы согласования и учёта интересов различных участников (граждан Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований).

2. Стабильность и последовательность изменения действующего законодательства.

Несколько выступлений были посвящены проблеме стабильности законодательства и эффективности его применения.

Прежде всего, некоторые участники слушаний обратили внимание присутствующих на то, что стратегия развития земельного законодательства должна иметь чётко обозначенные цели и решать определённые социально-экономические проблемы. И первоочередная задача – определить цели и чётко обозначить соответствующую проблематику.

Кроме того, участники слушаний высказали позицию, что эффективности правоприменения невозможно достичь без стабильности закона. Согласно статистике, за 16 лет действия Земельного кодекса Российской Федерации в него было внесено 119 изменений. Среди них федеральный закон № 171-ФЗ, который знаменует новую редакцию Земельного кодекса Российской Федерации. Такие значительные темпы изменений, по мнению участников слушаний, редко приводят к положительным результатам в правовом регулировании.

При модернизации законодательства необходимо проявлять консерватизм и защищать стабильность, особенно применительно к земельному законодательству. Земельный кодекс Российской Федерации находится в системных взаимосвязях с другими отраслями законодательства и другими уровнями нормативно-правового регулирования. Земельное законодательство относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и любая поправка в федеральный закон влечёт необходимость внесения коррективов в региональные законы. И в свою очередь далее влечёт необходимость внесения изменений и в муниципальные нормативно-правовые акты. В итоге – десятки тысяч поправок. Таким образом, любое изменение влечёт эффект «кругов по воде». И на региональном уровне это уже волны, а на муниципальном это эффект незначительных изменений федерального земельного законодательства сравним с эффектом цунами.

Примерно такая же ситуация складывается на уровне ведомственных нормативных правовых актов. Земельное законодательство обеспечено действием целого ряда административных регламентов, определяющих порядок предоставления государственных услуг, осуществление государственного контроля. В масштабе страны можно говорить о тысячах и десятках тысяч административных регламентов. И этот поток изменений может вызвать одна лишь точечная поправка земельного законодательства.

В качестве примера поправки, влекущей необходимость колоссальных изменений, приведено положение статьи 7 Земельного кодекса, предусматривающей утверждение классификатора видов разрешённого использования земельных участков. Утверждение такого классификатора потребовало внесения изменений вообще во все правила землепользования и застройки в каждом муниципальном образовании. Более

того, это повлекло необходимость корректив фактически всех правоустанавливающих документов на земельные участки. И процесс внесения изменений до сих пор не завершён. При этом в настоящий момент планируется отменить деление земель на категории. А это значит, что аналогичную работу в масштабах страны нужно будет проводить заново. Это все постоянно требует не только колоссальных интеллектуальных, но и финансовых затрат.

Таким образом, изменения должны происходить осмысленно и совместно с сопоставимыми изменениями в смежные отрасли с учётом уже внесённых изменений.

Стабильное и последовательное законодательное регулирование земельных отношений – залог не только укрепления прав граждан и юридических лиц, это залог стабильного и устойчивого развития экономики любого государства, улучшения его инвестиционного климата.

В целях минимальной защиты земельного законодательства от необдуманных изменений было предложено воспринять положительный опыт, реализованный на примере Гражданского кодекса Российской Федерации, а именно: внесение в кодекс только таких изменений, которые основаны на концепции или стратегии развития земельного законодательства, а также допустимость внесения изменений в кодекс, приостановления действия или признания утратившими силу положений кодекса только отдельными специальными федеральными законами.

Рациональное использование и охрана земель. Говоря об указанном аспекте, участники слушаний отметили, что, двигаясь в развитии правового регулирования гражданского оборота, положений об учёте земель и земельных участков, законодатель не должен забывать о вопросах, связанных с рациональным использованием земель в целях сельскохозяйственного использования, об охране окружающей среды, о сохранении особо охраняемых природных территорий. Земля, земельные ресурсы выполняют социальную функцию. И сложная, но подлежащая взвешенному решению, задача правового регулирования заключается в нахождении оптимального баланса в решении социальных и экономических вопросов. Именно такой баланс должна отражать стратегия развития земельного законодательства. В частности, при переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию необходимо обеспечить защиту особо охраняемых территорий, иных земель, которые нуждаются в особой защите, например, сельскохозяйственных угодий.

3. Учёт земельных участков и обеспечение информационной доступности.

Один из наиболее острых вопросов – это вопрос об кадастровом и ином государственном учёте земельных участков. При этом общая статистика учтённых и неучтённых земельных участков звучала малооптимистично – в отношении половины всех земельных участков в стране отсутствует информация о точных границах. Проблема учёта одинаково актуальна для земельных участков, относящихся к различным катего-

риям земель. Участники слушаний отметили, что реализация основных направлений государственной политики в сфере земельных отношений невозможна без надлежащих сведений о земельных участках. Отсутствие таких сведений влечёт явные нарушения прав граждан, поскольку отсутствие сведений об объекте права применительно к такому специфическому объекту как земельный участок, равнозначно отсутствию самого объекта, и как следствие, невозможности защиты прав на него.

Более того, была высказана обоснованная позиция о необходимости интеграции сведений старого земельного кадастра, землеустроительной документации и новых данных кадастра. Участники выразили убежденность, что работу по описанию земельных участков необходимо продолжать.

При этом было отмечено, что параллельно идёт работа над формированием единого информационного ресурса о землях. Данная сфера отношений реформируется более 5 лет. За истёкший период уже достигнуты определённые результаты, в частности, создана публичная кадастровая карта. На сегодняшний день это информационный ресурс, который позволяет получить информацию о свободных земельных участках и, с установленными законом ограничениями, позволяет получить необходимый объём справочной информации о правах конкретных лиц на земельные участки. И работа в данном направлении продолжается. В качестве одной из причин, затрудняющих эффективность этой работы, была названа несогласованность действий различных федеральных органов власти, которые занимаются вопросами земельных отношений и ведут информационные ресурсы. В частности, данные об одних и тех же земельных участках, предоставляемые Росреестром и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации могут существенно отличаться. Для решения этой задачи был принят федеральный закон о комплексных кадастровых работах и в 2017 году комплексные кадастровые работы проводятся в трёх пилотных субъектах Российской Федерации. Однако полномасштабная реализация данного закона затруднительна ввиду проблемы финансирования таких работ.

4. Совершенствование механизма предоставления земельных участков.

Участники слушаний также говорили о совершенствовании механизма предоставления земельных участков и об иных точечных проблемах.

Практика показала, отметили участники, что торги как универсальная форма предоставления – не всегда адекватный механизм обеспечения доступа к государственным и муниципальным земельным ресурсам. Перечень случаев предоставления земельных участков без торгов постоянно расширяется, что говорит о необходимости выработки более гибкого подхода.

Неоднократно и от представителей федеральных органов власти, и от представителей науки, и от представителей бизнес-сообщества звучали предложения о совершенствовании института аренды как механизма предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В частности, было предложено изменить подход к применению статьи 621 ГК РФ, предоставив арендаторам земельных участков, которые надлежащим образом исполняли свои обязанности в период действия договора аренды, преимущественное право на заключение договора аренды того же участка на новый срок без торгов. В настоящее время пункт 15 статьи 39.8 Земельного кодекса Российской Федерации не позволяет применять статью 621 ГК РФ в части реализации арендаторами земельных участков преимущественного права.

Участники слушаний говорили также об инициативе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации об установлении минимальных и максимальных сроков аренды земельных участков, находящихся в частной собственности.

В процессе обсуждения был также затронут вопрос о «лесной амнистии». Однако участники слушаний воздержались от обсуждения этого вопроса, имея в виду, что парламентские слушания по этой тематике назначены на 16 марта 2017 года.

По результатам обсуждения участники парламентских слушаний выработали следующие **рекомендации**:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации разработать комплексную стратегию развития земельного законодательства (на базе Основ государственной политики использования земельного фонда). При разработке стратегии необходимо учитывать следующее:

стратегия должна способствовать эффективности и стабильности развития земельного законодательства, в частности, содержать положения о невозможности точечного изменения действующего законодательства без учёта системы и взаимосвязей регулируемых отношений, а также положения о том, что законы, применение которых допускается только в отношении ограниченного круга субъектов Федерации или распространяющих своё действие на отдельные территории Российской Федерации, не должны противоречить базовым принципам земельного, гражданского, природоресурсного и градостроительного законодательства;

в части совершенствования специальных оснований и порядка предоставления земель из государственной и муниципальной собственности;

стратегия должна отражать баланс гражданского, земельного, градостроительного законодательства, а также законодательства об охране окружающей среды;

стратегия должна быть обязательной для всех органов государственной власти (в том числе для Правительства Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации), органов власти субъектов Российской Федерации и органов власти местного самоуправления;

стратегия должна предусматривать механизмы контроля её соблюдения;

стратегия развития земельного законодательства должна быть согласована с концепцией развития гражданского законодательства в части системы и содержания вещных прав на земельные участки.

2. В целях эффективного функционирования и развития такого института как изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, рекомендуется выработать единый подход, в котором определить допустимую степень вмешательства государства в частную собственность, сформулировать общие принципы определения тех государственных или муниципальных нужд, для реализации которых может быть использован институт изъятия.

3. Предусмотреть допустимость внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, приостановления действия или признания утратившими силу положений кодекса только отдельными специальными федеральными законами.

ГЛАВА 2. САДОВОДСТВО

2.1. О выступлении В. А. Васильева на конференции «Законодательная поддержка садоводства в России» в рамках Съезда садоводов России Москва, 16 марта 2017 года

Владимир Абдуалиевич ВАСИЛЬЕВ,
*заместитель Председателя Государственной Думы,
руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ»*

«В ходе подготовки законопроекта о садоводстве и огородничестве мы внимательно вникали в проблемы, трудности, чаяния и надежды садоводов»

**Из выступления на конференции
«Законодательная поддержка садоводства в России»
в рамках Съезда садоводов России 16 марта 2017 года**

Заместитель Председателя Государственной Думы, руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Владимир Васильев 16 марта выступил на конференции «Законодательная поддержка садоводства в России» в рамках Съезда садоводов. По его словам, широкая дискуссия депутатов, дачников, представителей общественных организаций, экспертов позволила разработать законопроект о садоводстве, отвечающий современным условиям. Также совместно ко второму чтению документа готовится ряд поправок: предстоит прописать условия, при которых на дачном участке можно будет построить дом и прописаться в нём, проработать вопросы о полномочиях органов некоммерческих организаций, создаваемых для ведения садоводства, и вопросы использования и обслуживания электрических сетей, обеспечивающих ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

В начале мероприятия Васильев зачитал приветствие Съезду садоводов Председателя Правительства Российской Федерации, председателя партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Дмитрия Медведева: «Приветствую вас в Москве на Съезде садоводов. Ваша общественная организация объединяет десятки миллионов жителей нашей страны, которые любят и умеют работать на земле.



На своих шести сотках вы выращиваете экологически чистую продукцию и обеспечиваете себя, родных, близких, а излишки поставляете на рынок. Вы участвуете в обустройстве общей территории, в строительстве дорог, превращаете свои дачи в цветущие сады. Иногда садовые, огородные участки становятся настоящей селекционной площадкой, на которой энтузиасты выводят новые сорта фруктов, ягод и овощей. А главное – ведение приусадебного хозяйства помогает проводить свободное время с пользой и на природе.

Серьёзной поддержкой вашей деятельности стал проект «Дом садово-вода – опора семьи», который реализуется совместно с «ЕДИНОЙ РОССИЕЙ». Рассчитываю, что на Съезде вы сможете обсудить его основные итоги и наметить перспективы дальнейшего развития вашей организации.

Желаю вам плодотворной работы, интересных дискуссий и, конечно, рекордных урожаев. Ваш Дмитрий Анатольевич Медведев».

Со своей стороны, Васильев отметил важность законопроекта «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который накануне прошёл первое чтение в Государственной Думе. «Тот закон, который регулировал работу садоводов, длительное время не обновлялся. 19 лет – большой срок, жизнь изменилась за эти годы. И за это время, надо сказать, работа проводилась, но после того, как Президент России дал поручение Правительству Российской Федерации подготовить комплексные изменения в законодательстве, касающиеся юридических лиц и граждан в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства, работа пошла совершенно по-другому», – отметил руководитель фракции.

В лице представителя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, координатора партпроекта «Дом садово-вода – опора семьи», председателя Союза садоводов России Олега Валенчука Васильев поблагодарил всех, кто работал над законопроектом: «От своих коллег-депутатов знаю, что практически все они в своих регионах встречались с садоводами и обсуждали этот законопроект. Пользуясь случаем, хочу поблагодарить вас от садоводов Тверской области, мы вместе с вами с ними встречались. И депутатам есть что сказать нашим избирателям, садоводам. Это очень важно».

На встречах с садоводами депутаты «очень внимательно вникали в те проблемы, трудности, чаяния и надежды, которые садоводы хотели бы решить», отметил Васильев. «В результате сотрудничества с садоводами, с вашей мощной общественной организацией, её региональными отделениями удалось проработать и подготовить законопроект, который буквально вчера Государственная Дума приняла в первом чтении. Я признателен своим коллегам не только из нашей фракции, но и из других фракций, Комитету. Теперь мы можем проводить дальнейшую его доработку, и сегодняшний, кстати, разговор – это уже такая ручная, штучная доводка ко второму чтению», – заметил руководитель фракции.

По его словам, работать действительно есть над чем. «Первое и, на-

верное, главное – законопроект осуществляет заветную мечту многих дачников и садоводов: станет возможна постройка на участке жилого помещения, и что очень важно – зарегистрироваться по этому месту жительства. Для многих это очень важная задача, и, можно сказать, шаг к благополучию, потому что квартира, которую сдаёшь, может стать источником дохода в таком случае. Но на каких именно видах участков, при каких условиях будут возможны эти действия, нам с вами предстоит решить ко второму чтению», – подчеркнул он.

Также необходимо будет проработать вопросы о полномочиях органов некоммерческих организаций, создаваемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, об их ответственности, а также о видах взносов и порядке их расчёта, заметил Васильев. «У вас множество предложений, они все обсуждались, и сегодня, я думаю, будет возможность окончательно прийти к пониманию», – сказал он.

«Ещё один важный момент: ко второму чтению мы должны будем обсудить вопросы использования и обслуживания электрических сетей, обеспечивающих ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства, в том числе бесхозяйных, возможность и порядок их передачи в собственность территориальных сетевых организаций или муниципальную собственность», – заявил Васильев и пожелал участникам Съезда плодотворной работы.

2.2. Рекомендации

Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по итогам парламентских слушаний на тему «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Москва, 10 ноября 2016 года

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства энергетики Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей садоводческого, огороднического и дачного сообщества проект федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», участники парламентских слушаний отмечают:

1. Актуальность вопроса о совершенствовании законодательства о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве.

Коллективное садоводство, огородничество и дачное хозяйство имеют в нашей стране богатую и длительную историю, поскольку возникновение данного института относится к двадцатым годам прошлого века. Такой вид хозяйственной деятельности и организации отдыха населения получил широкое распространение и повсеместное развитие в советское время, но сохранился и продолжал работать и в период коренной перестройки хозяйственного механизма после распада СССР.

В 1998 году был принят Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее – Закон № 66-ФЗ), который, безусловно, оказал положительное влияние на правовое регулирование ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Данный закон предусмотрел возможность создания новых организационно-правовых форм некоммерческих организаций – садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ, кооперативов и партнёрств. Он также урегулировал вопросы о правах и обязанностях членов объединений, особенности управления в таких объединениях, отдельные аспекты земельных и имущественных отношений, ответственность садоводов, огородников и дачников.

Однако с момента его принятия прошло почти двадцать лет, которые показали существенные недостатки и пробелы, противоречия правовых конструкций, приводящие к различному их толкованию, а также декларативность и недееспособность отдельных положений, наличие несоответствий норм закона гражданскому законодательству. За это время в жизни государства и общества, а также в законодательстве Российской Федерации произошли серьёзные изменения.

В настоящее время законодательство, регулирующее деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, приводит к неопределённости их правового положения и не способствует эффективному участию в гражданском обороте.

В Концепции развития гражданского законодательства, подготовленной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» отмечалось, что закон № 66-ФЗ отличается низким юридико-техническим уровнем и потому неэффективен в своём практическом применении. В Концепции развития гражданского законодательства предусматривалась необходимость исчерпывающим образом урегулировать в Гражданском кодексе Российской Федерации гражданско-правовые конструкции форм некоммерческих организаций (порядок создания, структуру и полномочия органов, права и обязанности их членов или участников).

На решение данной задачи был направлен Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в Главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Рос-

сийской Федерации», который вступил в силу с 1 сентября 2014 года (за исключением отдельных положений). Согласно новой редакции пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, некоммерческие организации могут создаваться только в организационно-правовых формах, предусмотренных данной нормой. Такой перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций является закрытым.

Изменения положений Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрели сохранение такой организационно-правовой формы некоммерческой организации как потребительский кооператив, определив, что видами таких кооперативов являются садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы. В свою очередь, некоммерческие партнёрства, создание которых предусматривается Законом № 66-ФЗ, потеряли статус самостоятельной организационно-правовой формы и в соответствии с пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации с 1 сентября 2014 года стали видом ассоциации (союза).

Новой организационно-правовой формой некоммерческих организаций является товарищество собственников недвижимости, которым признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т. п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами. Таким образом, реформа гражданского законодательства в той или иной степени затронула все садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан.

Однако участники парламентских слушаний отмечают, что данные изменения не в полной мере учли интересы садоводческого, огороднического и дачного движения России, что свидетельствует о необходимости принятия новых законодательных актов, направленных на совершенствование правоотношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

В соответствии с указанием Президента России от 14 апреля 2014 года № Пр-840 Правительству поручено подготовить изменения в законодательстве, на комплексной и системной основе регулирующие все отношения, касающиеся юридических лиц и граждан в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Участники парламентских слушаний сходятся во мнении, что подход, обозначенный Президентом России, исключающий продолжение попыток точно исправить отдельные недостатки правового регулирования в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, нужно признать единственно правильным.

Главное в предложенном подходе – это комплексная (системная) основа правового регулирования.

Данное указание предлагается реализовать во внесённом в Государственную Думу проекте федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С учётом наименования законопроекта, по мнению участников парламентских слушаний, представляется, что при введении нового регулирования законодателю, прежде всего, следует определиться с концепцией развития законодательства в данной сфере. В частности, необходимо на государственном уровне дать ответ на вопрос о том, какие социальные и экономические функции должны выполнять такие виды деятельности и отдыха граждан как садоводство, огородничество и дачное хозяйство (организация отдыха населения, выращивание сельскохозяйственной продукции для собственных нужд, решение проблемы продовольственной безопасности страны, решение жилищных проблем, совместное управление недвижимостью, либо все перечисленное в совокупности или что-то иное). В противном случае без единой концептуальной основы будущего правового регулирования выполнение указания Президента Российской Федерации представляется затруднительным.

2. О положениях проекта федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Исходя из целей, изложенных в пояснительной записке, законопроект призван обеспечить более высокий уровень правового регулирования отношений в данной сфере в сравнении с тем, как это в настоящее время предусматривается Законом № 66-ФЗ.

Однако участниками парламентских слушаний законопроекту в целом дана негативная оценка, а отдельные его положения не выдерживают никакой критики как с теоретической точки зрения, так и с точки зрения дальнейшей практической реализации.

Такая оценка не позволяет утверждать, что нормы законопроекта в полной мере способны обеспечить выполнение задачи, предусмотренной указанием Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № 840-Пр относительно совершенствования на комплексной основе всех правоотношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

1. Как следует из наименования законопроекта, он посвящён садоводству, огородничеству и дачному хозяйству как виду отдыха и деятельности граждан. При этом самих понятий садоводства, огородничества и дачного хозяйства (либо одного объединяющего понятия) законопроект не содержит, в связи с чем не представляется возможным однозначно определить предмет правового регулирования данного законопроекта и соотнести его с наименованием законопроекта.

Кроме того, согласно части 1 статьи 1 законопроекта, его положения посвящены особенностям правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а не садоводству, огородничеству и дачному хозяйству как виду отдыха и деятельности граждан.

Таким образом, положения законопроекта не соответствует предмету его регулирования.

2. В соответствии со статьёй 2 законопроекта для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства предлагается разрешить создание некоммерческих организаций только в форме садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ, которые по своей организационно-правовой форме являются товариществом собственников недвижимости и признаются видом такого товарищества.

Таким образом, законопроект исключает возможность создания потребительских кооперативов и некоммерческих партнёрств садоводов, огородников и дачников, предусмотренную действующим в настоящее время Законом № 66-ФЗ.

В этой связи участники парламентских слушаний отмечают, что указанный подход возлагает на садоводов, огородников и дачников новую организационную нагрузку по приведению своих уставов в соответствие с проектируемыми положениями нового законодательства. Так, в частности, аналогичные действия садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества, потребительские кооперативы и некоммерческие партнёрства обязаны осуществить в соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 123¹² Гражданского кодекса Российской Федерации товариществом собственников недвижимости признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т. п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами.

Таким образом, Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает возможность создания подобных товариществ только собственниками объектов капитального строительства и земельных участков, что не учитывает существование огромного количества садоводов, огородников и дачников, не оформивших своё право собственности на объекты капитального строительства, расположенные на садовых, огородных и дачных земельных участках, а также граждан, которым земель-

ные участки принадлежат на иных правах (пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование, аренда) либо которые используют земельные участки только на основании членства в соответствующих некоммерческих объединениях (лица, имеющие право на приобретение земельных участков в соответствии с пунктом 27 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Для решения указанной проблемы частью 11 статьи 9 законопроекта предлагается предусмотреть, что в случае, если садовые (дачные) или огородные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены на иных правах, чем право собственности, право участия (членство) в таких товариществах осуществляют землевладельцы, землепользователи и арендаторы земельных участков. При этом для приобретения гражданами членства принятие каких-либо решений органов государственной власти или органов местного самоуправления не требуется.

Вместе с тем, подобный подход не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации, не предусматривающему возможность участия в товариществах собственников недвижимости лиц, не являющихся собственниками объектов капитального строительства и земельных участков.

На основании вышеизложенного, данный подход вызывает категорические возражения участников парламентских слушаний и не может быть поддержан. В свою очередь, необходимость законодательного урегулирования вопроса выбора организационно-правовой формы некоммерческой организации, создаваемой гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, требует поиска иных законодательных решений, направленных на предоставление садоводам, огородникам и дачникам оптимальной гражданско-правовой модели ведения их деятельности. В числе прочего для разрешения указанной проблемы целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации.

3. Законопроектом предлагается ввести новый понятийный аппарат, используемый для целей регулирования правоотношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства (статья 3 законопроекта).

Так, в частности, под границами территории товарищества предлагается понимать границы элемента планировочной структуры, в отношении которой утверждена документация по планировке территории, разработанная для данного товарищества.

Однако при этом не учитывается, что товарищества в силу положений пункта 1 статьи 123¹² Гражданского кодекса Российской Федерации являются, прежде всего, юридическими лицами, которым в силу гражданского законодательства не свойственны такие характеристики как «границы» и «территория», поскольку они не являются какими-либо административными публичными образованиями, обладающими территориальной

составляющей. В частности, в Гражданском кодексе Российской Федерации не используются понятия «границы некоммерческой организации» или «территория юридического лица».

Законопроектом предлагается установить понятие садового (дачного) земельного участка, из чего следует вывод, что правовые режимы земельных участков, предназначенных для садоводства и дачного хозяйства, предлагается сделать идентичными. При этом по тексту Земельного кодекса Российской Федерации, а также в иных федеральных законах (статья 29, пункты 2 и 15 статьи 32, 33, 35, 36 законопроекта) понятия «садоводство» и «дачное хозяйство» предлагается сохранить в качестве различных, что свидетельствует об отсутствии единообразного подхода к решению проблем, связанных с правовым режимом садовых и дачных земельных участков.

Законопроектом предлагается установить, что садовый (дачный) земельный участок может быть расположен только в границах территории садоводческого некоммерческого товарищества и предназначается для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур с правом отдыха и размещения садового дома, хозяйственных построек и объекта индивидуального жилищного строительства (дачного дома, дачи), за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Данные проектируемые нормы не учитывают, что садовые и дачные земельные участки могут находиться как в границах соответствующих товариществ, так и за пределами их границ. В частности, статьёй 39¹⁸ Земельного кодекса Российской Федерации предусматривается возможность предоставления садовых и дачных земельных участков по заявлению граждан, не являющихся членами садоводческих и дачных некоммерческих объединений. В определении от 3 сентября 2014 года № 44-КГ14-4 Верховный Суд Российской Федерации подтвердил, что существующее законодательство не ограничивает возможность предоставления гражданину земельного участка для ведения садоводства индивидуально, и, следовательно, граждане вправе подавать заявления о предоставлении земельного участка для указанных целей в общем порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации. Аналогичное замечание относится и к понятию огородного земельного участка.

Законопроектом предлагается приравнять дачные дома (дачи) к объектам индивидуального жилищного строительства. Кроме того, в свете данных изменений правовой режим всех садовых земельных участков фактически будет предусматривать возможность индивидуального жилищного строительства.

Данное предложение на концептуальной основе меняет правовой режим садовых земельных участков, что может привести к ряду негативных последствий, к примеру, в виде увеличения кадастровой стоимости таких земельных участков и налогового бремени по уплате земельного налога, а также появлению оснований для снятия граждан с учёта в качестве ну-

ждающихся в жилых помещениях (пункт 5 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации) в случае предоставления им садового земельного участка.

Кроме того, следует учитывать, что виды жилых помещений в настоящее время определены статьёй 16 Жилищного кодекса Российской Федерации, положения которой не указывают на то, что дачи (дачные дома) относятся к жилым домам.

Под садовым домом согласно положениям законопроекта следует понимать сооружение сезонного или вспомогательного использования, предназначенное для отдыха и временного пребывания людей, для размещения которого не требуется выдачи разрешения на строительство, не имеющее подземных сооружений.

По мнению участников парламентских слушаний, такой подход не обеспечивает реализацию постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» и от 30 июня 2011 года № 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А. В. Воробьева».

В частности, данные судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации указывали на необходимость изменения законодательства Российской Федерации таким образом, чтобы это обеспечивало возможность осуществления регистрации граждан по месту жительства в пригодных для постоянного проживания жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках, которые фактически являются жилыми домами. Кроме того, Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что Жилищный кодекс Российской Федерации прямо не предусматривает возможность переоформления жилых строений в жилые дома.

В то же время такой механизм положениями законопроекта не предусматривается.

Следует обратить внимание, что садовый дом предлагается считать сооружением сезонного или вспомогательного использования. В частности, как отмечено в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № ВАС-15260/12, критерием для отнесения строений и сооружений к вспомогательным является наличие на земельном участке основного здания, строения или сооружения, по отношению к которому новое строение или сооружение выполняет вспомогательную или обслуживающую функцию. Исходя из позиции Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2015 года № 308-ЭС15-1282 вспомогательные объекты предназначены только для обслуживания основного объекта.

В этой связи не представляется возможным однозначно определить, по отношению к какому именно объекту садовый дом выполняет вспомогательную функцию. Кроме того, представляется, что вопросы, связанные с выдачей разрешения на строительство садовых домов, должны регулироваться законодательством о градостроительной деятельности (статья 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Также не представляется возможным однозначно понять, что понимается под объектом «сезонного использования» и влечёт ли это возникновение каких-либо ограничений в использовании такого объекта в различное время года.

4. В статье 4 законопроекта приведено понятие товарищества, которое отличается от понятия товарищества собственников недвижимости, закреплённого в статье 123¹² Гражданского кодекса Российской Федерации. В частности, исходя из приведённого в законопроекте определения, имущество общего пользования может находиться в общей собственности или общем пользовании товарищества (товариществ), а не их членов, как это предусматривается гражданским законодательством. Таким образом, в указанной части законопроект также не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации.

Кроме того, исходя из содержания пункта 1 статьи 4 законопроекта одной из целей, для которых может быть создано соответствующее товарищество, является ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Вместе с тем, такой деятельностью могут заниматься только правообладатели садовых, огородных и дачных земельных участков, являющихся членами данного товарищества, а не само товарищество как юридическое лицо.

Таким образом, участники парламентских слушаний вынуждены отметить, что при формулировании понятийного аппарата законопроекта Правительством Российской Федерации допущена правовая неопределённость, что в дальнейшем может создать проблемы для садоводов, огородников и дачников.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 123¹² Гражданского кодекса Российской Федерации устав товарищества собственников недвижимости должен содержать сведения о его наименовании, включающем слова «товарищество собственников недвижимости», месте нахождения, предмете и целях его деятельности, составе и компетенции органов товарищества и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, а также иные сведения, предусмотренные законом.

Однако положения статьи 5 законопроекта противоречат вышеуказанной норме Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку не указывают на то, что в уставе садоводческого или огороднического товарищества должны содержаться вопросы, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов.

В этой связи участники парламентских слушаний отмечают, что Правительством Российской Федерации не выполнена одна из главных задач,

поставленных Президентом России, заключающаяся в необходимости приведения законодательства о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

6. Как предусмотрено пунктом 1 части 1 статьи 6 законопроекта товарищество может быть создано гражданами с последующим предоставлением товариществу земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Данные положения не учитывают, что порядок предоставления земельных участков некоммерческим организациям для ведения садоводства и огородничества урегулирован положениями Земельного кодекса Российской Федерации, в числе прочего предусматривающими основания для отказа в предоставлении земельных участков данным организациям. Однако при этом не представляется возможным однозначно определить правовую природу такой процедуры создания товариществ «с последующим предоставлением земельных участков».

В частности, не понятна судьба созданного товарищества в случае, если ему было отказано в предоставлении земельного участка либо в случае невозможности приобретения земельного участка, устраивающего по своим характеристикам граждан, создавших товарищество (должны ли наступать последствия в виде ликвидации товарищества, поиска иного земельного участка или что-либо иное).

Согласно пункта 1 части 2 статьи 6 законопроекта необходимым условием для создания товарищества является наличие земельных участков в собственности членов товарищества.

Таким образом, законопроектом вводится разграничение в части требований к лицам, которые могут создавать садоводческие и огороднические товарищества:

1) граждане могут создавать товарищества, вообще не являясь правообладателями земельных участков;

2) членами товариществ могут быть лица, которым земельные участки предоставлены на праве пожизненного (наследуемого) владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды;

3) в отдельных случаях товарищества могут быть созданы только собственниками земельных участков.

По мнению участников парламентских слушаний, предлагаемая структура соотношения прав на землю и возможности создания садоводческих и огороднических товариществ не может восприниматься как прозрачная и понятная для садоводов, огородников и дачников, поскольку создание товарищества во всех вышеуказанных случаях характеризуется своей спецификой, что может породить дополнительные проблемы для граждан при реализации своего конституционного права на объединение (статья 30 Конституции Российской Федерации).

Другим условием создания товарищества собственниками садовых, огородных и дачных земельных участков является включение в границы территории такого товарищества земельных участков, составляющий

единый неразрывный элемент планировочной структуры или совокупность элементов планировочной структуры, расположенных на территории одного муниципального образования.

Вместе с тем, следует учитывать, что в настоящее время Градостроительный кодекс Российской Федерации не оперирует понятием «единый неразрывный элемент планировочной структуры», в связи с чем применяемая в законопроекте терминология характеризуется правовой неопределённостью.

Согласно части 3 статьи 6 законопроекта в границы территории товарищества, создаваемого собственниками земельных участков, включаются земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, относимые к земельным участкам общего пользования.

Следует учитывать, что в настоящее время отнесение земельных участков к территориям общего пользования осуществляется в результате утверждения документации по планировке территории (статьи 42 и 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Однако, исходя из предлагаемых положений законопроекта, не представляется возможным определить, что понимается под земельными участками, «относимыми к земельным участкам общего пользования». Помимо этого остаётся неясным, допускается ли включение в границы территории товарищества земель (территорий), а не земельных участков. Кроме того, проектируемые изменения Земельного кодекса Российской Федерации не устанавливают правовых механизмов, обеспечивающих предоставление данных земельных участков, создаваемым некоммерческим товариществам, поскольку они предусматривают возможность предоставления таким товариществам земельных участков общего пользования, образованных из ранее предоставленных им земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

7. Статьей 8 законопроекта предусматривается возможность членов товарищества получать копии документов товарищества, заверенные подписью председателя товарищества.

При этом законопроектом не учитывается, что положениями Федерального закона от 3 июля 2016 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» Закон № 66-ФЗ был дополнен положением о возможности взимания объединением платы за предоставление копий документов в размере, не превышающем затрат на их изготовление. Вместе с тем, по мнению отдельных участников парламентских слушаний, следует в целом отказаться от возможности получения членами садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан копий каких-либо документов от органов управления, поскольку это приводит к существенной нагрузке на членов органов управления объединений.

Исходя из положений статьи 9 законопроекта членами товариществ могут являться только правообладатели садовых, огородных и дачных

земельных участков. Однако в связи с этим не понятно, на каких основаниях и в какой момент приобретается право участия (членство) в товариществах, которые созданы «с последующим предоставлением земельного участка» (пункт 1 части 1 статьи 6 законопроекта) и каким образом осуществляется управление в товариществе до того, как соответствующие граждане приобретут садовые, огородные или дачные земельные участки.

8. Статья 11 законопроекта посвящена вопросам выплаты различных видов взносов.

В частности, указанной нормой устанавливаются правила внесения вступительных взносов членами товариществ. Однако положениями законопроекта не урегулирована ситуация, при которой гражданином не исполнена обязанность по уплате вступительных взносов и последствия её возникновения (невозможность вступления в товарищество, взыскание взносов в судебном порядке или что-либо иное).

Согласно части 13 статьи 11 законопроекта размер вступительных и членских взносов определяется на основании финансово-экономического обоснования, утверждённого общим собранием членов товарищества.

Однако соответствующее обоснование не требуется в случае установления размера целевых взносов.

Кроме того, вопрос о размере взносов является одним из самых сложных и вызывающих возникновение конфликтов между членами товариществ и органами их управления, в связи с чем, по мнению участников парламентских слушаний, данный вопрос нуждается в более детальном регулировании в части того, каким именно образом размер взносов может быть финансово и экономически обоснован. В противном случае предлагаемые изменения не обеспечат решение данных спорных вопросов, что не может не вызывать у участников парламентских слушаний серьёзного недовольства. Кроме того, ими не поддерживается предложение о возможности взыскания задолженности по взносам только после истечения шести месяцев со дня её возникновения, а также норма, предусматривающая необходимость оплаты взносов исключительно путём их внесения на банковский счёт товарищества.

9. Согласно статье 13 законопроекта управление товариществом обеспечивается органами товарищества и ревизионной комиссией (ревизором).

Данные положения не в полной мере соответствуют статье 653 Гражданского кодекса Российской Федерации, не относящей ревизионную комиссию к числу органов управления корпоративных организаций.

Согласно пункта 4 статьи 653 Гражданского кодекса Российской Федерации наряду с исполнительными органами в корпорации может быть образован в случаях, предусмотренных данным кодексом, другим законом или уставом корпорации, коллегиальный орган управления (наблюдательный или иной совет), контролирующей деятельность исполнительных органов корпорации и выполняющий иные функции, возложенные на него законом или уставом корпорации. Лица, осуществляющие

полномочия единоличных исполнительных органов корпораций, и члены их коллегиальных исполнительных органов не могут составлять более одной четверти состава коллегиальных органов управления корпораций и не могут являться их председателями.

Вместе с тем, упоминаемый контролирующий орган не является ревизионной комиссией (ревизором), а является самостоятельным органом управления некоммерческой корпорации. Также следует учитывать, что согласно статьи 20 Закона № 66-ФЗ ревизионная комиссия и в настоящее время не является органом управления в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан.

Статьёй 14 законопроекта устанавливается исключительная компетенция общего собрания членов товарищества. В части 5 указанной статьи предусматривается возможность проведения общего собрания членов товарищества по требованию органа местного самоуправления.

По мнению участников парламентских слушаний, данная норма нуждается в дополнительной конкретизации как в части того, что собрание может проводиться по требованию органа местного самоуправления по месту нахождения товарищества, так и в части самих вопросов, для решения которых орган местного самоуправления может потребовать проведение общего собрания.

Согласно части 9 статьи 14 законопроекта общее собрание членов товарищества проводится по месту нахождения земельного участка общего пользования. Однако следует учитывать как существование товариществ с достаточно большим количеством членов, так и невозможность в ряде случаев обеспечить комфортные условия проведения общего собрания именно на земельном участке общего пользования. В этой связи, по мнению участников парламентских слушаний, проведение общего собрания по месту нахождения земельного участка общего пользования должно являться лишь одним из вариантов проведения общего собрания, а не обязательным императивным требованием.

Законопроектом предлагается предусмотреть возможность проведения общего собрания в очной или заочной форме. Однако в целях повышения эффективности деятельности органов управления товариществ, представляется целесообразным рассмотреть возможность применения формы очно-заочного голосования по аналогии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации, а также разработки иных возможных способов выражения воли членов товариществ по различным вопросам, относящимся к исключительной компетенции членов товариществ. В противном случае, с учётом предусмотренных законопроектом требований к кворуму при проведении общих собраний, организация голосования и принятие соответствующих решений по ряду вопросов может оказаться весьма затруднительным.

В соответствии со статьёй 123¹⁴ Гражданского кодекса Российской Федерации по решению высшего органа товарищества собственников недвижимости полномочия постоянно действующих органов товарищества

могут быть досрочно прекращены в случаях грубого нарушения ими своих обязанностей, обнаружившейся неспособности к надлежащему ведению дел или при наличии иных серьёзных оснований.

Таким образом, возможными последствиями ненадлежащего выполнения обязанностей органов управления товарищества является досрочное прекращение их полномочий.

Вместе с тем, в сравнении с действующими положениями статьи 24 Закона № 66-ФЗ, законопроект не содержит норм о какой-либо иной ответственности органов управления товарищества.

Участниками парламентских слушаний также категорически не поддерживаются предложения по исключению института проведения общего собрания в форме собрания уполномоченных, а также требования по повышению кворума при проведении общего собрания. По мнению участников парламентских слушаний, данные нововведения приведут к невозможности осуществления управления в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях.

10. Согласно части 1 статьи 21 законопроекта местоположение объектов капитального строительства, относящихся к имуществу общего пользования товарищества, определяется в соответствии с зонами планируемого размещения объектов капитального строительства, утверждёнными проектом планировки территории.

В то же время, согласно части 2 статьи 20 законопроекта, разработка и утверждение проекта планировки территории не требуется применительно к огородническим некоммерческим товариществам.

Таким образом, из положений законопроекта остаётся непонятным, каким образом будет определяться местоположение объектов общего пользования в огороднических некоммерческих товариществах.

11. Глава 7 законопроекта посвящена регулированию правоотношений между товариществами и правообладателями земельных участков, не являющихся членами таких товариществ.

Данные новые подходы в правовом регулировании призваны заменить институт ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке, предусмотренный статьёй 8 Закона № 66-ФЗ.

Как отмечено в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 года № 1126-О-О, положения статьи 8 Закона № 66-ФЗ призваны обеспечить справедливый баланс индивидуальных и коллективных интересов в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Данный принцип в полной мере должен учитываться и при введении нового правового регулирования, что, однако, в законопроекте не демонстрируется.

В целом институт ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке является почвой для возникновения многочисленных конфликтов, решение которых зачастую осуществляется не вполне правовыми способами, к примеру, отключением объектов капитального строительства от электроснабжения, созданием физических

препятствий для доступа садоводов, огородников и дачников на территорию соответствующих объединений.

Законопроектом предлагается установить необходимость внесения платы индивидуальными садоводами, огородниками и дачниками на создание и использование имущества общего пользования. При этом заключение каких-либо договоров не требуется.

Вместе с тем, какие-либо принципы расчёта такой платы в законопроекте отсутствуют. Кроме того, в законопроекте отсутствуют правовые механизмы разрешения ситуаций, при которых индивидуальные садоводы, огородники и дачники пользуются только отдельными объектами общего пользования либо, к примеру, пользуются только дорогой общего пользования для прохода к своему земельному участку и при этом на земельном участке отсутствуют какие-либо объекты капитального строительства, электроснабжение, водоснабжение и прочее.

В этой связи предлагаемый в законопроекте подход не только не решит одной из главных проблем садоводов, огородников и дачников, но и возможно создаст почву для их усугубления.

Необходимо обратить внимание, что в законопроекте отсутствуют какие-либо переходные положения, определяющие судьбу ранее заключённых в соответствии со статьёй 8 Закона № 66-ФЗ договоров на пользование объектами инфраструктуры. Кроме того, граждане, которые ранее признавались лицами, ведущими садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке, в переходных положениях законопроекта не признаются лицами, ведущими хозяйство без участия в товариществе. Таким образом, в законопроекте не обеспечена разумная преемственность регулирования ранее сложившихся правоотношений.

12. В соответствии с частью 1 статьи 24 законопроекта товарищество может быть преобразовано в сельскохозяйственный потребительский кооператив.

В соответствии со статьёй 1 Федерального закона от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» сельскохозяйственные кооперативы создаются сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личные подсобные хозяйства гражданами для производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива.

Таким образом, положения законопроекта не соответствуют Федеральному закону от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», поскольку садоводы, огородники и дачники не в полной мере соотносятся с понятием сельскохозяйственного товаропроизводителя, приведённым в статье 1 данного закона. Кроме того, садоводы, огородники и дачники не относятся к числу сельскохозяйственных товаропроизводителей и в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 206-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

Частью 2 статьи 24 законопроекта предусматривается, что вид организационно-правовой формы садоводческого некоммерческого товарищества может быть изменён на товарищество собственников жилья.

Однако Гражданский кодекс Российской Федерации не оперирует понятием «вид организационно-правовой формы». Так, в частности, согласно пункту 4 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определённых сферах, определяются данным кодексом, другими законами и иными правовыми актами.

Кроме того, исходя из определения садового (дачного) земельного участка, приведённого в статье 3 законопроекта, следует, что использование садового земельного участка может выражаться только в выращивании сельскохозяйственной продукции для собственных нужд без создания объектов жилого назначения. В этой связи представляется сомнительным, что товарищества, члены которых подобным образом используют свои земельные участки, могут являться товариществами собственников жилья, поскольку это противоречит части 1 статьи 135 Жилищного кодекса Российской Федерации.

13. Статьёй 25 законопроекта предлагается предусмотреть, что при ликвидации товарищества имущество общего пользования, находящееся в собственности товарищества, передаётся собственникам земельных участков в границах территории товарищества независимо от того, являлись ли они членами товарищества.

Согласно пункту 8 статьи 63 Гражданского кодекса Российской Федерации оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество юридического лица передаётся его учредителям (участникам), имеющим вещные права на это имущество или корпоративные права в отношении юридического лица, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или учредительным документом юридического лица.

Таким образом, законопроектом предлагается установить исключение из общих правил, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации. При этом проектируемые положения не содержат правил относительно возможности передачи такого имущества лицам, не являющимся собственниками земельных участков, однако которые в соответствии с частью 11 статьи 9 законопроекта также могут являться членами товарищества.

Исходя из положений части 1 статьи 25 законопроекта, имущество общего пользования, за исключением земельных участков общего пользования, может быть передано кредиторам товарищества в случае его ликвидации. В то же время при ликвидации товарищества земельные участки общего пользования передаются собственникам земельных участков, а не кредиторам.

С учётом изложенного, такой подход не соответствует принципу единства судьбы объектов недвижимости и земельных участков, на которых они расположены (подпункт 5 пункта 1 статьи 1, статья 35 Земельного кодекса Российской Федерации).

14. Законопроектом предусматривается внесение изменений в Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», которыми предусматриваются льготы для данных категорий граждан в виде первоочередного (внеочередного) права на вступление в члены садоводческих и огороднических товариществ.

Вместе с тем, сам по себе законопроект не содержит положений, устанавливающих механизмы реализации такого права для данных льготных категорий граждан.

15. Проектируемым пунктом 21 статьи 12313 Гражданского кодекса Российской Федерации предлагается установить, что имущество общего пользования в садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе может находиться только в собственности или аренде товарищества либо в общей долевой собственности его членов.

Однако при этом не учитывается, что в настоящее время не все некоммерческие товарищества переоформили право постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки общего пользования, которое возникло у них до дня вступления в силу Закона № 66-ФЗ, к примеру, в соответствии со статьёй 66 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 года (в редакции после вступления в силу Указа Президента Российской Федерации № 2287 от 24 декабря 1993 года «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации»). В частности, согласно пункта 21 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» на садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан не распространяется обязанность по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки. В этой связи Комитетом также не могут быть поддержаны предложения о возложении обязанности по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования на данные некоммерческие организации до 31 декабря 2020 года (статья 33 законопроекта).

16. Статья 36 законопроекта предусматривает внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, предусматривающих, что разрешение на строительство не требуется в случае строительства садового дома и хозяйственных построек, определённых в соответствии с законодательством в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Однако это в значительной степени ухудшает положение граждан, которые в настоящее время обладают возможностью строитель-

ства любых объектов на дачных земельных участках (в том числе жилого дома) без получения разрешения на строительство.

17. Переходные положения законопроекта (статья 37) предусматривают необходимость приведения учредительных документов ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в соответствие с проектируемым законом. Вместе с тем, следует учитывать, что большое количество ранее созданных объединений уже вынуждены были приводить свои документы в соответствии с вновь принятыми положениями Гражданского кодекса Российской Федерации согласно требованиям, предусмотренным статьёй 3 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». В этой связи такие организации будут вынуждены исполнить данную процедуру повторно, а сами положения законопроекта предлагается ввести в действие наряду с параллельно действующими нормами Федерального закона от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», в связи с чем объединениям садоводов, огородников и дачников может быть не до конца понятно, каким именно законом необходимо руководствоваться при изменении своих уставов.

Согласно части 5 статьи 37 законопроекта предлагается считать тождественными формулировки видов разрешённого использования земельных участков «для садоводства» и «для ведения садоводства». Однако при этом не учитывается, что согласно классификатору видов разрешённого использования земельных участков, утверждённому приказом Министерства экономического развития Российской Федерации № 540 от 1 сентября 2014 года такие виды разрешённого использования предусматривают различный правовой режим земельных участков.

Согласно части 7 статьи 37 законопроекта предлагается все здания, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости с назначением «жилое», считать жилыми домами. Однако при этом не учитывается, что с учётом вышеприведённых актов Конституционного Суда Российской Федерации далеко не все жилые строения могут признаваться жилыми домами в том смысле, как это предусмотрено статьёй 16 Жилищного кодекса Российской Федерации, а только те из них, которые пригодны для постоянного проживания.

Частью 8 статьи 37 законопроекта предлагается предоставить право ранее созданным некоммерческим организациям для ведения садоводства и дачного хозяйства преобразоваться в товарищество собственников жилья.

Следует отметить, что соответствующие организации ранее могли быть созданы в организационно-правовых формах садоводческих и дач-

ных потребительских кооперативов, а также некоммерческих партнёрств. При этом согласно пункта 3 статьи 123² Гражданского кодекса Российской Федерации в товарищество собственников недвижимости (видом которого является товарищество собственников жилья) может преобразоваться только жилищный или жилищно-строительный кооператив. В свою очередь, согласно пункта 4 статьи 123⁸ Гражданского кодекса Российской Федерации ассоциация (союз), видом которых являются некоммерческие партнёрства, может преобразоваться в общественную организацию, автономную некоммерческую организацию или фонд.

Законопроект не предусматривает сохранение норм о мерах поддержки, которые могут оказываться садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям и их членам (статьи 35–38 закона № 66-ФЗ), что воспринимается участниками парламентских слушаний как попытка отрицания социальной функции таких явлений как садоводство, огородничество и дачное хозяйство. При этом в качестве замены данным нормам предлагается предусмотреть, что законами субъектов и муниципальными правовыми актами должны предусматриваться прямо не поименованные меры поддержки садоводческих и огороднических товариществ.

По мнению участников парламентских слушаний, такой законодательный подход может привести к отмене действующих в настоящее время на региональном и муниципальном уровне мер поддержки садоводов, огородников и дачников, что, в свою очередь, уже в настоящее время является причиной возникновения социальной напряжённости.

Учитывая вышеизложенное, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. Рассмотреть проект федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» с учётом замечаний, изложенных в настоящих рекомендациях, а также с учётом результатов иных общественных обсуждений данного законопроекта.

1.2. Направить предложение о рассмотрении проекта федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Совет законодателей Российской Федерации.

1.3. В случае принятия законопроекта в первом чтении рассмотреть вопрос о создании рабочей группы по доработке законопроекта для рассмотрения во втором чтении.

1.4. Совместно с Правительством Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости разработки единой концепции развития законодательства, регулирующего правоотношения в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, поскольку представленный законо-

проект не обеспечивает выполнения задач, поставленных Президентом России.

2. Правительству Российской Федерации:

2.1. Рассмотреть вопрос о доработке проекта федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» до его принятия Государственной Думой в первом чтении в соответствии с настоящими рекомендациями.

2.2. В случае принятия проекта федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Государственной Думой в первом чтении представить предложения и поправки по доработке данного проекта федерального закона в соответствии с замечаниями, изложенными в настоящих рекомендациях.

2.3. Совместно с Государственной Думой рассмотреть вопрос о необходимости разработки единой концепции развития законодательства, регулирующего правоотношения в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

3.1. Представить замечания и рекомендации по проекту федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3.2. Обеспечить методическую и организационную поддержку существующим садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан при реализации законодательных нововведений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

2.3. О принятии законопроекта № 1160742-6 «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

20 июля 2017 года Государственная Дума приняла в третьем чтении законопроект № 1160742-6 «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект был внесён в Государственную Думу Правительством Российской Федерации по указанию Президента России от 14 апреля 2014 года № 840-Пр с целью комплексного совершенствования правового регулирования отношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Законопроект был принят в первом чтении 15 марта 2017 года. В ходе его дальнейшей

доработки прежнее название «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было изменено в связи с уточнением предмета правового регулирования, который был расширен и после внесения серьёзных поправок документ регулирует в полном объёме отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.

Так, законопроект вводит понятие «жилой дом» и исключает определения терминам «дача», «дачный дом», «дачное хозяйство» в целях недопущения правовых неопределённостей после Решения Конституционного Суда об объединении содержания понятий «садового» и «дачного» участков.

«Принципиально новым для садоводов является то, что законопроект позволяет гражданам ведение садоводства и огородничества без образования юридического лица. Но в случае желания правообладателей земельных участков быть членами товарищества, им предлагается такая возможность – как для собственников земли, так и для граждан, обладающих правами бессрочного пользования или аренды земельных участков», – пояснил председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев.

Также законопроектом прописаны полномочия органов некоммерческих организаций, создаваемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, их ответственность, а для удобства голосования вводится очно-заочная и заочная формы проведения общих собраний членов товарищества, что упростит сбор кворума.

В новой редакции законопроектом предусмотрена возможность таких собраний на добровольной основе принять решение о безвозмездной передаче части имущества общего пользования (автомобильные дороги, объекты электросетевого хозяйства, водоснабжения, связи и другие объекты) в государственную или муниципальную собственность.

Документом также доработан понятийный аппарат, в частности, понятие «границы территории товарищества» заменено на «территория ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд», что является одним из ключевых определений в законопроекте, так как именно от территории ведения садоводства или огородничества зависит размер общего имущества, который находится в общей долевой собственности и управляется товариществом. Также в документе конкретизировано определение «имущества общего пользования», установлены возможные его виды и цели использования, что позволит снизить риск появления в товариществах имущества, не связанного с его деятельностью.

Кроме того, законопроект предусматривает обязанность лиц, являющихся правообладателями земельных участков, но не вступивших в товарищество, осуществлять плату за приобретение, создание, содержание,

текущий и капитальный ремонт имущества общего пользования, а также за услуги и работы по управлению таким имуществом в размерах, равных установленным для членов товарищества.

При этом они вправе использовать имущество общего пользования, расположенное в границах территории ведения садоводства или огородничества, наравне и в объёме, установленном для членов товарищества, а также принимать участие в голосовании на общем собрании членов товарищества по вопросам, касающимся распоряжения этим имуществом.

В новой редакции законопроектом предусмотрено, что недвижимое имущество общего пользования, приобретённое после вступления в силу законопроекта, принадлежит на праве общей долевой собственности лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории ведения садоводства или огородничества, пропорционально площади этих участков.

При этом в отношении организаций, созданных до принятия законопроекта, и являющихся собственниками имущества общего пользования, переходными положениями предусмотрена обязанность до 1 января 2024 года вынести на рассмотрение общего собрания членов товарищества вопрос о передаче указанного имущества в общую долевую собственность собственников земельных участков.

Немаловажным новшеством для граждан является упрощение порядка лицензирования скважин товариществ, необходимость которого обусловлена законом о недропользовании. Требование об их обязательном лицензировании вступает в силу с 1 января 2020 года.

Срок вступления в силу законопроекта перенесён на 1 января 2019 года, что в случае принятия законопроекта в весеннюю сессию даёт переходный период около 1,5 лет. При этом в отношении реорганизационных процедур установлен отдельный переходный период – 5 лет с даты вступления законопроекта в силу (до 1 января 2024 года).

«Очень важной заслугой законопроекта является соблюдение прав наших граждан: и садоводов, которые не хотят быть членами садоводческих объединений, и тех, кто является сторонником такой формы ведения хозяйства. Теперь это документ не о юридических лицах, а о взаимоотношениях граждан, которые ведут садовое и огородническое хозяйство. Я хочу отдельно отметить ту огромную работу, которая была проведена депутатами Государственной Думы всех фракций при доработке данного законопроекта. Мы проводили и парламентские слушания, и неоднократно его обсуждали в ходе встреч с избирателями в рамках региональных недель. И теперь, я думаю, этот законопроект действительно отражает пожелания всех граждан, так или иначе занимающихся садоводством и огородничеством», – заключил Николай Николаев.

ГЛАВА 3. ЛЕСНАЯ АМНИСТИЯ

3.1. Об актуальности вопроса устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определённой категории земель

Николай Петрович НИКОЛАЕВ,
*председатель Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям*

Впервые об этих двух проблемах я узнал в прошлом году – одновременно несколько человек из разных регионов обратились ко мне, ещё руководителю Центра «Народная экспертиза» Общероссийского Народного Фронта.

Первая проблема – обращались знакомые и незнакомые из Подмосковья, из Иркутской области и других регионов. Люди были в отчаянии. Их истории все похожи одна на другую. Когда-то они стали владельцами небольшого земельного участка в садовом товариществе. Кто-то его купил в 90-е или начале «нулевых», кто-то приватизировал участок, который был получен ещё в советские времена. И вот в одно прекрасное утро они проснулись на своём участке, который вдруг оказался на землях лесного фонда. А на землях лесного фонда, как известно, никаких домов строить нельзя, а значит, все их дачи – незаконны. А потом пошли судебные иски о сносе домов. Люди обращались к общественным организациям, адвокатам, в министерства, правительства регионов... и чаще всего – безрезультатно. Невзирая на наличие документов, зарегистрированных в Едином государственном реестре недвижимости, суды часто принимали решения не в пользу дачников.

Со второй проблемой обращались общественники. Говорили о том, что почти на берегу Байкала, в заповедных лесах Карелии, в немногих оставшихся лесах Подмосковья незаконно появляются замки и коттеджные посёлки, базы отдыха и просто многоквартирные дома. Появляются там, где их не должно быть, потому что в этих лесах ничего, кроме лесов, не должно появляться ни по закону, ни по здравому смыс-



лу. Общественники обращались к владельцам «лесной» недвижимости, к правоохранительным органам, к правительствам регионов... и чаще всего – безрезультатно. Невзирая на очевидность нарушений, им указывали на наличие договоров купли-продажи на лесные участки, которые по документам оказывались совсем не лесными, показывали свидетельства о собственности...

По официальным данным Минэкономразвития России, только подтверждённых пересечений лесных и иных земельных участков насчитывается более 377 тысяч. Это значит, что полностью или частично эти участки находятся одновременно и в Государственном лесном реестре, и в Едином государственном реестре недвижимости.

Почему такое стало возможно? Прежде всего, потому что не так давно у нас заработал новый инструмент учёта земель – кадастр. А также недавно стал уточняться другой инструмент учёта лесных земель – Государственный лесной реестр. А если ещё вспомнить, что учёт земли много лет существует и в Едином государственном реестре недвижимости, да ещё прибавить человеческий фактор (от банальной ошибки кадастрового инженера до умышленного воровства лесных участков), то наличие столь многочисленных спорных пересечений можно признать закономерным и неизбежным сбоем системы учёта земель. В конце концов пришло время расставить все точки над «i».

Именно это и должен сделать правительственный законопроект со сложным названием «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров», а попросту – «Лесная амнистия».

При том, что законопроект должен устранить такое количество противоречий, неудивительно, что общественностью он был встречен по-разному. Кто-то ждёт его как спасение, как единственную надежду на восстановление справедливости и недопущение жизненной трагедии. А кто-то воспринимает его как реальную угрозу «списания» миллионов гектаров российского леса. Организованные нами в Государственной Думе парламентские слушания показали, что обе точки зрения достаточно аргументированы. И нам, как законодателям, предстоит оправдать надежды первых и не разочаровать вторых.

Уверен, что это возможно, и для этого нам необходимо соблюдать приоритеты. А для федерального закона единственным справедливым приоритетом являются интересы государства и его граждан. Если речь идёт о десятках тысяч людей, которым государство выделило небольшие участки земли для ведения дачного хозяйства, дало возможность оформить эту землю в собственность, то интерес государства – не дать семьям лишиться участков, на которых они отдыхают в выходные дни или проводят отпуск вместе со своими детьми, не дать пенсионерам лишиться их небольших садов и огородов, которые являются существенным подспорьем и возможностью пополнить свой рацион свежими овощами и фруктами. И для таких людей государство должно не «амнистию» провести,

а, скорее, реабилитировать своих граждан, попавших в ситуацию «без вины виноватых».

Если речь идёт о лесном посёлке, который лишь числится на бумаге, а на самом деле является элитным гольф-клубом, незаконно построенным в лесу на берегу озера (а мы знаем и такие случаи), то интерес государства – вернуть свою собственность – лес, или, как минимум, получить соответствующую компенсацию, что сможет определить только суд.

Могут ли быть автоматически «амнистированы» постройки, возникшие на землях, которые априори были неприкосновенными? Такие, как земли особоохраняемых природных территорий или защитные леса? Думаю, вряд ли – пусть это решает суд. А вот если речь идёт об инженерных коммуникациях, которые уже на протяжении многих лет снабжают города и посёлки электричеством, связью, водой или газом, – наверное, стоит просто привести информацию о таких линейных участках в надлежащее состояние, чтобы все существующие кадастры и реестры предоставляли об этих объектах одинаковые сведения.

Нам предстоит ещё детальная работа над этим законопроектом, во время которой надо будет «разобрать» самые разные случаи и типы пересечений – ведь закон в результате должен ответить на вопросы, а не создать новые. Для работы над этим законопроектом нами был зарегистрирован специальный сайт: леснаямнистия.рф. Мы сделали это для того, чтобы любой желающий смог не только поинтересоваться ходом работы над законопроектом или посмотреть, как обсуждались его положения на «круглых столах» или парламентских слушаниях, но также рассказать свою историю. Нам это важно. Только получая реальную информацию, мы сможем добиться принятия качественного и действительно нужного для людей закона.

3.2. Рекомендации

**Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям
по итогам парламентских слушаний на тему
«О проекте федерального закона № 90991-7
«О внесении изменений в законодательные акты
Российской Федерации в целях устранения
противоречий в сведениях государственных реестров»
Москва, 16 марта 2017 года**

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Росреестра, Рослесхоза, иных фе-

деральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления проект федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров», участники парламентских слушаний отмечают:

1. Актуальность вопроса устранения противоречий сведения Единого государственного реестра недвижимости и иных реестров.

По данным Рослесхоза выявлено более 263 тысяч пересечений границ земель иных категорий с землями лесного фонда на площади около 1,7 миллиона гектар. Основные категории, которые имеют пересечения с землями лесного фонда, – это земли сельскохозяйственного назначения и земли населённых пунктов.

При том что, начиная с 2008 года, на кадастровый учёт поставлено только 26 % из общего состава земель лесного фонда (300 млн га леса из 1 млрд 100 млн га леса), исходя из внесённых в Единый государственный реестр недвижимости точных сведений о местоположениях границ лесных участков, Росреестром выявлено 377 тысяч пересечений границ земель иных категорий с землями лесного фонда. При этом, по информации Росреестра, наибольшее количество (50,8 %) пересечений имеет место с землями специального назначения (промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землями для обеспечения космической деятельности, землями обороны, безопасности и др.) и землями (в том числе, используемыми для садоводства, огородничества и дачного хозяйства) сельскохозяйственного назначения (37,9 %), землями населённых пунктов (9,9 %).

Таким образом, очевидно, что в стране отсутствует единая статистика по данной проблеме. Это приводит, в том числе, к необоснованному увеличению общей площади земель, относящихся к категории земель лесного фонда по данным Единого государственного реестра недвижимости по сравнению с общей площадью земель лесного фонда в сравнении с данными национального доклада о состоянии земель в Российской Федерации.

Причины возникновения пересечений границ земель лесного фонда с иными категориями земель заключаются в следующем.

1 марта 2008 года вступил в силу ныне уже не действующий Федеральный закон № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», которым был заложен общий принцип для всех земельных участков – необходимость проведения кадастровых работ, т. е. определения точных границ земельных участков, для проведения кадастрового учёта и регистрации прав на такие земельные участки. Исключение предусмотрено для лесных и иных ранее учтённых земельных участков, в том числе участков, на которые распространяются правила дачной амнистии.

В отношении лесных участков применялся особый, упрощённый порядок проведения их кадастрового учёта – на основании описания, которое имелось в лесоустроительной документации, без проведения дорогостоящего межевания и проверки на предмет наличия пересечений и соблюдения необходимых требований по точности в отношении границ этих участков. При этом материалы лесоустройства, на основании которых сведения о лесных участках вносились в государственный кадастр недвижимости, зачастую не актуализировались порядка 10 и более лет.

Земельный кодекс Российской Федерации с 2007 года предусматривает, что перевод земель любых категорий в земли населённых пунктов осуществляется путём установления или изменения границ населённых пунктов в соответствии с градостроительным законодательством, то есть при утверждении генеральных планов поселений и городских округов. Градостроительный кодекс Российской Федерации в свою очередь требует согласования проекта генерального плана с компетентными органами по управлению лесным фондом. Однако данное правило не всегда надлежащим образом соблюдалось органами местного самоуправления. В результате в судах рассматривается значительное количество судебных споров об обжаловании таких генеральных планов (только за предшествующий год Верховным Судом Российской Федерации рассмотрено 10 таких дел), а пересечения границ лесного фонда и земель населённых пунктов по количеству таких пересечений стоит на третьем месте в целом по стране.

В результате таких пересечений, «дублей» фактически имеет место «задвоение» правовых режимов. Это влечёт за собой споры о праве собственности, неопределённость режима использования земельных участков, разные подходы при расчёте платы за землю, сложности при осуществлении территориального планирования, что, в свою очередь приводит к ухудшению инвестиционного климата и так далее.

2. О положениях проекта федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров».

Проект федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров» разработан Правительством Российской Федерации в рамках реализации поручения Президента России № Пр-1138ГС, которое было дано по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации в 2016 году и предусматривает необходимость устранить противоречия между сведениями, содержащимися в Государственном лесном реестре, Государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приоб-

ретателями объектов недвижимости. Законопроект, получивший также неофициальное название «лесной амнистии», потребует от законодателя взвешенного социально-политического выбора.

Законопроектом предлагается внести изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, в частности, в Земельный, Градостроительный и Лесной кодексы Российской Федерации, федеральные законы «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «О государственной регистрации недвижимости», предусматривающие механизм устранения противоречий в сведениях государственных реестров относительно принадлежности земельных участков к землям лесного фонда или иной категории земель, пересечений границ земельных участков с участками лесного фонда.

Также законопроект направлен на регламентацию процедуры установления границ лесных посёлков для целей перевода соответствующих территорий в земли населённых пунктов.

Согласно концепции представленного законопроекта во всех случаях наличия подобных пересечений предлагается отдавать приоритет информации, содержащейся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), над сведениями Государственного лесного реестра. По существу законопроектом предусматривается неоспоримая презумпция добросовестности всех правообладателей спорных земельных участков, зарегистрировавших свои права до 1 января 2017 года. Это по замыслу разработчиков позволит сохранить соответствующие земельные участки за теми владельцами, права которых зарегистрированы в ЕГРН.

В то же время подобный подход несёт в себе риски массовой легализации случаев нелегитимного перевода земель лесного фонда в иные категории земель, что будет создавать угрозу для лесов, в том числе городских, утраты Российской Федерацией права собственности на земли лесного фонда, которые под видом других категорий земель ранее были незаконно предоставлены гражданам и юридическим лицам.

3. Основные направления доработки проекта федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров».

В связи с этим при доработке законопроекта следует дополнительно обратить внимание на следующее:

1) принцип добросовестности. Представляется необходимым уточнить положения законопроекта с точки зрения реализации принципа защиты добросовестного приобретателя прав на соответствующие земельные участки.

Так, имеющаяся на сегодняшний день судебная практика по спорам, связанным с наложением, пересечением границ, двойным учётом земельных участков в составе земель различных категорий показыва-

ет, что такие споры возникают как в отношении земельных участков, приобретённых на законных основаниях (в том числе таких, пересечение границ которых с границами земель лесного фонда произошло в результате технических и кадастровых ошибок), так и в отношении samozахватённых, самовольно застроенных и приобретённых в результате иных нарушений законодательства участков из состава земель лесного фонда;

2) дифференцированный подход в зависимости от времени возникновения пересечения. Такой подход может иметь место исходя из того, что в разное время действовало различное законодательство, регулировавшее вопросы образования земельных участков, их кадастрового учёта, учёта участков лесного фонда, истребование земельных участков из чужого незаконного владения в судебном порядке подлежит действию исковой давности, затруднён сбор доказательств относительно возможных нарушений при предоставлении земельных участков, имевших место в отдалённом прошлом, затруднительности восстановления лесов в границах земельных участков, длительное время использовавшихся по иному назначению и т. д.

Некоторые специалисты, участники парламентских слушаний, предлагают также установить ограничение срока действия законопроекта одним или несколькими годами после вступления в силу данного федерального закона, что требует дополнительного обсуждения;

3) охрана окружающей среды. Необходимо учитывать не только интересы защиты имущественных прав граждан, но и реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Это особенно актуально ввиду объявленного Года экологии в России.

В частности, необходимо при доработке законопроекта усилить его природоохранные положения. В связи с этим необходимо отдельно указать приоритет защиты особо охраняемых природных территорий, земель водного фонда, защитных лесов.

Несложно спрогнозировать, что очевидным негативным последствием реализации законопроекта в представленной редакции может стать существенное снижение правовой защиты лесов (как экологической системы), расположенных в непосредственной близости от населённых пунктов, вовлечение большей части спорных земельных участков в интенсивный гражданский оборот в целях строительства, невозможность включения спорных территорий лесов в состав лесопарковых зелёных поясов и, как следствие, безвозвратное уничтожение расположенных на них лесных насаждений.

Менее года назад вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зелёных поясов». Однако законопроектом не предусматривается никаких гарантий сохранения возможности создания таких «зелёных щитов».

В связи с этим в целях защиты природоохранной функции лесов предлагается уточнить, что вне зависимости от времени возникновения пересечения земельный участок подлежит отнесению:

- к землям особо охраняемых природных территорий (ООПТ) при пересечении земель лесного фонда с землями ООПТ;
- к землям водного фонда при пересечении земель лесного фонда с землями водного фонда;
- к землям лесного фонда при пересечении земель лесного фонда с землями запаса.

Отдельного обсуждения требует норма законопроекта о включении земель лесного фонда, окружённых землями населённых пунктов, в границы населённого пункта, что может создать дополнительные предпосылки для массового захвата земель лесного фонда ввиду отсутствия в законопроекте препятствующих этому механизмов.

Одновременно для защиты на будущее время лесных территорий, включаемых в границы населённых пунктов, необходимо предусмотреть правило о том, что до установления градостроительных регламентов в отношении включённой в границы населённых пунктов территории любое строительство на такой территории запрещается, проведение публичных слушаний при подготовке документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в отношении таких территорий является обязательным во всех без исключения случаях.

По мнению участников парламентских слушаний, дополнительно обоснования требует проектируемая норма законопроекта (пункт 3 статьи 4 законопроекта) о включении земель лесного фонда, окружённых землями населённых пунктов, в границы населённого пункта. Представляется, что данное положение в представленной редакции может создать дополнительные предпосылки для массового перевода земель лесного фонда в земли населённых пунктов с целью их застройки. В качестве одной из мер для защиты на будущее время лесных территорий, включаемых в границы населённых пунктов, а также в качестве гарантии участия населения в принятии решений по вопросам использования включённых в границы населённых пунктов лесных территорий, возможно предусмотреть правило о том, что до установления градостроительных регламентов в отношении территории, включённой в границы населённых пунктов, любое строительство на такой территории запрещается, а проведение публичных слушаний при подготовке документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в отношении таких территорий является обязательным во всех без исключения случаях.

4. Вопросы придания статуса населённых пунктов лесным посёлкам и военным городкам.

Законопроектом предусматривается совершенствование порядка определения границ населённых пунктов с учётом включения в их состав военных городков и лесных посёлков, ранее созданных в целях освоения

лесов в границах земель лесного фонда. Таким лесным посёлкам и военным городкам должен быть присвоен статус полноценных населённых пунктов, а сами территории этих населённых пунктов – выведены из состава земель лесного фонда.

Закон о введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации ещё в 2007 году прямо предусмотрел, что территории лесных посёлков подлежат переводу в категорию земель населённых пунктов. Однако, как мы видим, за 10 лет данная норма выполняется крайне медленно. По данным Рослесхоза за два последних года только 20 лесных посёлков было переведено в населённые пункты, тогда как только в Московской области таких лесных посёлков более 250.

Однако, как справедливо отмечают участники парламентских слушаний, законопроект не отвечает на ключевые вопросы в данном контексте – что именно понимается под лесным посёлком, на основании каких критериев будут определяться границы этих населённых пунктов.

Кроме того, перед законопроектом стоит задача предусмотреть такой механизм, который максимально позволял бы реализовывать принципы добросовестности и целесообразности перевода таких посёлков в населённые пункты, а также обеспечить выполнение задачи сохранения лесов в России. Участники парламентских слушаний обратили внимание на то, что сегодня не все лесные посёлки, которые числятся таковыми, и которые были предоставлены ранее для освоения лесов, по факту используются для удовлетворения частных интересов конкретных лиц, не имеющих никакого отношения к освоению лесов.

Законопроектом предлагается механизм, предусматривающий создание межведомственной комиссии, которая должна выработать предложения о сохранении или упразднении лесного посёлка, военного городка, об их границах в качестве населённых пунктов и по другим аспектам, что по замыслу разработчиков законопроекта позволит комплексно и согласованно подойти к решению этих вопросов. При этом Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» ещё в 2007 году предусмотрел, что территории лесных посёлков подлежат переводу в категорию земель населённых пунктов в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Однако в пояснительной записке к законопроекту не приводится обоснование необходимости изменения данной процедуры.

В законопроекте также не учитывается, что лесные посёлки (военные городки) могут находиться на территориях с низкой плотностью сельского населения, в связи с чем не будут относиться ни к одному поселению, а будут непосредственно входить в состав муниципального района в качестве межселенной территории и находиться в ведении органов местного самоуправления муниципального района (пункт 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). При этом в законопроекте речь идёт об органах местного самоуправления и градостроительной документации исключительно поселения и городского округа. Соответственно, при переводе таких посёлков в категорию земель населённых пунктов отдельного решения потребует вопрос об организации местного самоуправления на этих территориях.

Предусматривая, что учёт при принятии решения о сохранении или упразднении лесного посёлка (военного городка) мнения населения будет осуществляться в форме общественного обсуждения, законопроект упускает из виду, что законодательство о местном самоуправлении не предусматривает такой формы непосредственной демократии.

Отдельного обсуждения требует проектируемый пункт 22 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой границы лесного посёлка должны устанавливаться таким образом, чтобы на 30 процентов застроенной территории приходилось 70 процентов незастроенной. При этом остаётся неясным, каким именно образом границы образуемых населённых пунктов будут соотноситься со сведениями о границах соответствующих посёлков, сведения о которых содержатся в государственном лесном реестре.

При этом законопроектом предусмотрено, что после установления в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации границ лесных посёлков, военных городков в качестве населённых пунктов, расположенные в их границах земельные участки не включаются в границы городских лесов (проектируемая часть 11 статьи 9 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»). Однако согласно пункту 2 части 3 статьи 23 Лесного кодекса Российской Федерации городские леса располагаются на землях населённых пунктов. Таким образом, законопроект по существу устанавливает запрет на создание городских лесов в населённых пунктах, образованных на территориях лесных и военных посёлков, целесообразность которого вызывает сомнение. При сохранении 70 процентов незастроенной территории таких посёлков неясно каким образом без создания городских лесов будет осуществляться охрана и защита произрастающих на такой территории лесных насаждений.

По результатам обсуждения, учитывая вышеизложенное, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

– рассматривать проект федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров» с учётом замечаний, изложенных в настоящих рекомендациях, результатов иных общественных обсуждений данного законопроекта, иных замечаний и предложений к данному законопроекту;

– в случае принятия законопроекта в первом чтении рассмотреть вопрос о создании рабочей группы по доработке законопроекта для рассмотрения во втором чтении.

2. Правительству Российской Федерации:

– в случае принятия проекта федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров» Государственной Думой в первом чтении представить предложения и поправки по доработке данного проекта федерального закона в соответствии с замечаниями, изложенными в настоящих рекомендациях;

– совместно с Государственной Думой рассмотреть вопрос о необходимости разработки единой концепции развития законодательства, направленного на недопущение в дальнейшем возникновения ситуаций споров о праве на земельный участок в результате возникновения противоречий Единого государственного реестра недвижимости и иных реестров.

3. Рослесхозу:

– продолжить работу по постановке земель лесного фонда на кадастровый учёт и регистрации прав на земли лесного фонда в Едином государственном реестре прав в целях устранения в дальнейшем возникновения споров о праве на земельный участок в связи с противоречиями Единого государственного реестра недвижимости и Государственного лесного реестра.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

– представить замечания и предложения по проекту федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров».

3.3. О принятии законопроекта № 90991-7

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определённой категории земель»

21 июля 2017 года Государственная Дума приняла во третьем чтении Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определённой категории земель».

Законопроект № 90991-7 был разработан Правительством Российской Федерации в рамках реализации поручения Президента России № Пр-1138ГС, которое было дано по итогам заседания Государственного совета в 2016 году и предусматривает необходимость устранения противоречий между сведениями, содержащимися в Государственном лесном реестре и Едином государственном реестре недвижимости, обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости.

Актуальность проблемы, на решение которой направлен федеральный закон, подтверждается статистическими данными. Так, по данным Рослесхоза выявлено более 263 тысяч пересечений границ земель иных категорий с землями лесного фонда на площади около 1,7 миллиона гектаров. Одновременно, опираясь на точные сведения местоположений границ лесных участков ЕГРН, Росреестром зафиксировано 377 тысяч таких пересечений. В результате таких пересечений фактически имеет место «задвоение» правовых режимов. Это влечёт за собой для граждан многочисленные споры о праве собственности, неопределённость режима использования земельных участков, разные подходы при расчёте платы за землю, сложности при осуществлении территориального планирования и иные негативные последствия.

В качестве концептуального решения данной проблемы федеральный закон устанавливает приоритет сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), что позволит сохранить соответствующие земельные участки за их владельцами, права которых зарегистрированы в ЕГРН.

«Работа над законопроектом была чрезвычайно сложной, – заявил председатель Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев. – При принятии законопроекта в первом чтении Государственная Дума приняла постановление, в котором указала на необходимость устранить все возможные риски к принятию законопроекта во втором чтении в целях защиты от злоупотреблений, связанных с возможным самовольным захватом лесных земель. Это постановление было полностью выполнено».

Так, принятым федеральным законом устанавливается так называемая «дата отсечения» «лесной амнистии», исключая легализацию преднамеренных захватов лесного фонда в преддверии принятия законопроекта. Таким образом, действие законопроекта не распространяется на участки, права на которые возникли после 1 января 2016 года.

Помимо этого, из-под действия правил о безусловном приоритете сведений Единого государственного реестра недвижимости выводятся земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, и земельные участки, на которых расположены объекты культурного наследия.

Внесённые поправки также предусматривают для территорий, включённых в границы населённых пунктов за счёт земель лесного фонда, сохранение режима городских лесов до утверждения правил землепользования и застройки. При этом в отношении распоряжения такими земельными участками предусматривается формирование градостроительных регламентов, утверждённых на основе процедуры публичных слушаний. В состав комиссий по принятию этих решений должны входить представители региональных и муниципальных властей, а также региональной общественной палаты.

Также документом предусматривается порядок проведения лесовосстановления и лесоразведения при сокращении лесопарковых и зелёных полос в результате корректировок государственного лесного реестра в соответствии с правилами законопроекта.

Помимо этого, законопроект даёт более чёткое определение лесных посёлков и военных городков, препятствующее расширительному толкованию этого понятия, и решает проблему предоставления им статуса населённых пунктов в случае, если плотность их застройки составляет не менее 30 %.

При рассмотрении документа во втором чтении Николаев подчеркнул, что «после окончательного принятия законопроекта, с учётом тех рисков и опасений, обозначенных при работе над ним, депутатами будет организован парламентский контроль по обеспечению мониторинга его правоприменения с целью выявления необходимости внесения последующих корректировок».

По итогам рассмотрения законопроекта в третьем чтении Государственная Дума приняла постановление, в котором определены дополнительные меры, необходимые к принятию, в целях осуществления контроля за реализацией Федерального закона. Так, принято решение поручить ответственному комитету и комитетам-соисполнителям сформировать совместную рабочую группу с включением в её состав представителей всех фракций в Государственной Думе, а также с приглашением представителей Правительства Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Первое отчётное заседание рабочей группы состоится не позднее 1 декабря 2017 года, в ходе которого должно быть доложено о результатах деятельности.

В принятом постановлении также содержатся рекомендации Правительству Российской Федерации обеспечить установление границ лесничеств, лесопарков, расположенных на землях лесного фонда в непосредственной близости от населённых пунктов с населением более пятисот человек, а также внести в Единый государственный реестр недвижимости сведения об указанных границах. Указанные работы рекомендовано выполнить в течение двух лет.

Ещё одной мерой, способствующей минимизации рисков, связанной с правоприменением нового закона, является поручение Комитету Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции инициировать проведение проверки принятого федерального закона на наличие коррупционных норм и доложить о результатах указанной проверки до 1 октября 2017 года.

Указанное постановление вступило в силу в день принятия Государственной Думой федерального закона.

РАЗДЕЛ III. ВОПРОСЫ СОБСТВЕННОСТИ И ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО

1.1. Материалы расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Государственно-частное партнёрство» Москва, 6 февраля 2017 года

Николай Петрович НИКОЛАЕВ,
*председатель Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям*

Прошло больше года с момента вступления в силу Федерального закона «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Сегодня настало время подвести первый промежуточный итог работы закона, возможно, обозначить его недоработки и определиться с направлениями и содержанием действий, которые нам необходимо вместе предпринять для качественного улучшения ситуации.

К концу 2016 года в России принято решение о реализации большого количества проектов в коммунальной и социальной сферах, а также в области создания транспортной и энергетической инфраструктуры.

Принятие закона явилось крайне важным и значимым шагом на пути развития государственно-частного партнёрства (ГЧП) в нашей стране и, по мнению большинства специалистов в этой области, мы уже имеем ряд положительных результатов от его принятия.



Вместе с тем, относительная новизна института ГЧП для нашей страны, недостаточность практического опыта реализации таких проектов и отсутствие необходимого уровня компетенции участников обусловили чрезмерную осторожность законодателей, проявившуюся во включении в законопроект большого количества императивных ограничений, что на практике породило ряд препятствий для более широкого применения закона в иных областях экономики.

И здесь нельзя не сказать о цифровой экономике, стремительно развивающейся и являющейся широкой сферой для деятельности. Нам важно начать работать над законодательным регулированием государственно-частного партнёрства в этой передовой области для ускорения привлечения инвестиций в объекты виртуальной инфраструктуры. Мы видим необходимость совершенствования существующего законодательства с целью повышения инвестиционной привлекательности инфраструктурных и ИТ-проектов для частного бизнеса и заинтересованности государства в их успешной реализации.

Юрий Александрович ПЕТРОВ,

*первый заместитель председателя
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям*



ГЧП является очень интересным и привлекательным инструментом, поскольку предоставляет государству возможность оптимизации единовременных бюджетных затрат, разнесения их во времени и привязав к достижению нужных результатов, а главное – позволяет разделить ответственность за конечный итог реализации проекта с частным партнёром, делая его заинтересованным в достижении наивысших показателей качества, эффективности и надёжности.

По моему мнению, сегодня ГЧП в сфере ИТ-технологий имеет хорошие перспективы для своего развития, но для этого необходимо соответствующее законодательство, защищающее интересы предпринимателей в отношениях с государством, последовательная общегосударственная политика развития института ГЧП и чёткий, понятный для бизнеса, вектор развития ИТ-пространства.

Посмотрите, какие тенденции в ИТ-сфере в настоящее время преобладают за рубежом: вопрос внедрения РЫНОЧНЫХ подходов предоставления электронных государственных услуг имеет серьёзную политическую поддержку, показатели и приоритеты развития ИТ-отрасли включены в государственные программы развития, полномочия по осуществлению кон-

троля за этими процессами возложены на высшие исполнительные органы государственной власти этих государств, а правовая сторона реализации в большинстве случаев оформляется в виде договоров взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП. Такое сотрудничество позволяет государству обеспечить быстрый и надёжный доступ к ГИС и содержащейся в них информации, на высоком качественном уровне решать проблемы предоставления электронных услуг потребителям, вовлекать широкие слои населения в сферу государственного управления и контроля за качеством предоставляемых государством товаров, обеспечивать оперативное межведомственное взаимодействие и оформление необходимых документов т. д. При этом за государством сохраняется полная ответственность за качество услуг, предоставляемых предпринимателями, участвующими в ГЧП-проектах в качестве частных партнёров, что обеспечивает высокий уровень доверия к таким технологиям со стороны граждан.

В нашей стране реальный интерес к ГЧП в ИТ-сфере пока проявляют лишь ведущие банки и крупные телекоммуникационные операторы, готовые вкладывать свои деньги в создание государственных информационных систем, а вот уже в качестве подрядчиков в таких проектах могут выступать ИТ-компании. Непосредственно ИТ-компании из-за высоких рисков проектов ГЧП без наличия гарантий по возврату собственных инвестиций воздерживаются от участия в них.

Что касается надежд на серьёзный прорыв и значительный всплеск интереса к реализации ИТ-проектов в рамках ГЧП, то я уверен, что как на федеральном, так и на региональном уровнях это будет возможно только тогда, когда свою эффективность и привлекательность докажут уже реализованные проекты ГЧП, и бизнес поверит в работоспособность этого нового инструмента.

Станислав Сергеевич ВОСКРЕСЕНСКИЙ,
*заместитель министра экономического развития
Российской Федерации*

Рынок ГЧП в России: главные итоги 2016 года

Если говорить о рынке ГЧП в целом, то к концу 2016 года в России принято решение о реализации порядка 1700 проектов, при этом непосредственно в стадии реализации уже находится более тысячи из них. Количество федеральных проектов в прошлом году не изменилось – 12 (1 проект в отрасли здравоохранения и 11 проектов в транспортной отрасли). Около 120 проектов приходится на региональный уровень и более 1000 муниципальных проектов.



Наибольшее число проектов ГЧП реализуется в коммунальной и социальной сферах (72 % и 19 % соответственно). На долю транспортной и энергетической инфраструктуры приходится 5 % от общего количества проектов ГЧП.

Также эксперты наблюдают нарастание интереса к ГЧП и концессионным отношениям в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО). Эксперты отмечают, что внимание к развитию ГЧП в области переработки ТКО во многом связано с развитием законодательства о концессионных соглашениях. В том числе, с поправками к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления», в соответствии с которыми основные полномочия в сфере обращения с отходами с начала этого года у региональных властей требуют быстрого внедрения в субъектах Российской Федерации высокоэффективной системы по обеспечению экологической безопасности.

По данным официального сайта Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов, с 2014 по 2016 год общее количество конкурсов на право заключения концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в рамках регионального законодательства составило более трёх тысяч. Сейчас они находятся в различных стадиях конкурсных процедур и коммерческого закрытия. Это, в том числе, обусловлено изменениями в отраслевом законодательстве и организационной работой, которую проводит Минстрой России по организации процесса передачи предприятий коммунальной сферы в концессию во исполнение поручения Президента России о передаче в концессию неэффективных МУПов и ГУПов.

Рынок проектов ГЧП насчитывает более 700 млрд руб. частных инвестиций, причём 440 млрд руб. финансируется в региональные проекты ГЧП. В 12 проектов ГЧП на федеральном уровне привлечены частные инвестиции в объёме 135 млрд руб. Совокупный объём частных вложений в муниципальные проекты, как правило, в сфере благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства, составляет не более 125 млрд руб. В основном это не капиталоемкие проекты стоимостью до 100 млн руб.

Лидером среди федеральных округов по количеству проектов ГЧП считается Приволжский федеральный округ (порядка 100 проектов ГЧП).

Несомненно, ключевым событием в законодательной сфере является вступление в силу с 1 января 2016 года федерального закона о государственно-частном и муниципально-частном партнёрстве, который должен стать импульсом для запуска новых инфраструктурных проектов. С 2013 года законопроект претерпел множество изменений и превратился в глубоко проработанный документ, учитывающий мнения ведущих экспертов в сфере ГЧП и отраслевую специфику. В течение этого года регионы приводили в соответствие свои нормативные базы и прорабатывали потенциальные проекты, поэтому, надеемся, в наступающем году мы увидим «первые ласточки» ГЧП по федеральному закону.

Также среди федеральных новелл в коммунальной сфере – принятие поправок в закон № 115-ФЗ, которые открывают возможности регионам

выступать третьей стороной по концессионному соглашению в муниципальных проектах – это позволит обеспечить более стабильную финансовую и организационную структуру проектов, также открывается возможность проведения совместных конкурсов, что приведёт к снижению количественного роста концессий в ЖКХ, но, вполне возможно, положительно повлияет на рост объёма инвестиций. Эти законодательные изменения вступили в силу с 1 января 2017 года.

Самым резонансным проектом последнего года, пожалуй, можно считать проект «Платон». По мнению Федерального дорожного агентства, система уже доказала свою жизнеспособность в качестве нового неналогового источника наполнения дорожного фонда Российской Федерации. Согласно идее проекта, средства, полученные от сбора платы за проезд с большегрузных автомобилей по федеральным трассам через систему «Платон», поступают в федеральный дорожный фонд страны, откуда далее распределяются по трём направлениям: в регионы для ремонта дорог, на восстановление искусственных сооружений и на софинансирование дорожных ГЧП-проектов в субъектах Российской Федерации. Для отбора ГЧП-проектов, претендующих на средства «Платона», Правительство Российской Федерации в августе 2016 года утвердило соответствующую методику, и на сегодняшний день уже идёт отбор перспективных ГЧП проектов в регионах, которым будут выделены средства в 2017 году.

Первым дорожным ГЧП-проектом, реализация которого предусматривает выделение средств от сборов «Платона», из региональной казны и средств инвестора, является обход Хабаровска – первый проект государственно-частного партнёрства в транспортной сфере на Дальнем Востоке и крупнейший в Хабаровском крае. В середине декабря было подписано концессионное соглашение по строительству обхода Хабаровска между правительством Хабаровского края и ООО «Региональная концессионная компания». Трассу протяжённостью 27 км с четырьмя полосами движения, пятью развязками, 24 мостами и путепроводами построят за 40 млрд рублей. Непосредственно начало строительства намечено на апрель будущего года, а завершение – на 2019 год. Среди других претендентов на софинансирование – трасса «Пермь – Березники» с Восточным обходом Перми, мост через Обь в Новосибирске и Восточный выезд из Уфы в Башкирии.

В ноябре 2016 года, несмотря на трудности, все же состоялось открытие мостового перехода через реки Кама и Буй в Удмуртской Республике – это один из первых ГЧП-проектов регионального уровня в России. По мосту запустили «техническое движение» транспорта, полный ввод в эксплуатацию объекта намечен на 2017 год, строительство перехода велось с 2013 года. В свою очередь, в Санкт-Петербурге в начале декабря открыли центральный участок Западного скоростного диаметра протяжённостью 11,7 км – самый сложный и один из самых дорогих проектов ГЧП, «жемчужина в короне инвестпроектов», по выражению министра

транспорта Российской Федерации М. Соколова. Строительство автомагистралей, начатое в 2013 году, обошлось в 120 млрд рублей.

Согласно рейтингу развития ГЧП на 2015–2016 годы, безусловным лидером является Москва. За ней следуют Санкт-Петербург, Самарская, Новосибирская, Нижегородская и Свердловская области. Москва и Санкт-Петербург являются абсолютными передовиками в области нормативно-правового обеспечения сферы ГЧП и опыта реализации проектов.

Мария Васильевна ЯРМАЛЬЧУК,
*заместитель директора Департамента
инвестиционной политики и развития ГЧП
Минэкономразвития России*

Перечень федеральных проектов ГЧП



Законодательные отличия ГЧП от концессии. Законодательство Российской Федерации о ГЧП состоит из Федерального закона от 13.07.2015 № 22Д-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП) и Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о КС), других федеральных (отраслевых) законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В развитие Закона о ГЧП и Закона о КС приняты более 25 подзаконных актов, регламентирующих подготовку проектов ГЧП, порядок их оценки, конкурсные процедуры, а также порядок контроля и мониторинг реализации проектов ГЧП.

Ключевые отличия Закона о КС и Закона о ГЧП:

- в рамках концессионного соглашения (КС) право собственности на объект всегда сохраняется за публичной стороной (концедентом);
- в рамках КС осуществление целевой эксплуатации объекта соглашения всегда возлагается на концессионера;
- в рамках соглашения о ГЧП (соглашения о МЧП) осуществление целевой эксплуатации объекта может быть возложено на публичного партнёра (частный партнёр может после создания объекта соглашения осуществлять исключительно его техническое обслуживание);

– в рамках соглашения о ГЧП (соглашения о МЧП) право собственности на объект соглашения возникает у частного партнёра.

Формы реализации проектов ГЧП в Российской Федерации.

Инфраструктурный проект в Российской Федерации с участием бюджетных средств возможно реализовать с использованием различных организационно-правовых форм. Наряду с концессионным соглашением и соглашением о ГЧП (МЧП) такими договорными формами, имеющими отдельные признаки ГЧП (квази-ГЧП) могут выступать контракты жизненного цикла, регулируемые федеральным законом № ДД-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг...», договоры аренды (безвозмездного пользования) государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора, регулируемые ГК РФ, Федеральным законом № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и региональными правовыми актами, а также долгосрочные договоры на оказание работ, услуг отдельным видам юридических лиц (компаний с госучастием) с инвестиционными обязательствами исполнителя (договор в рамках корпоративной системы закупок), регулируемые Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и положениями о закупках соответствующих юридических лиц.

Концессионное соглашение (КС). Заключение КС предусматривает договорную модель, в соответствии с которой концессионер (частная сторона) осуществляет строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения, находящегося в собственности концедента (публичной стороны) или подлежащего передаче в собственность концеденту после строительства с последующей эксплуатацией данного объекта концессионером на праве владения и пользования данным объектом. На концессионера могут возлагаться обязательства: по уплате концеденту концессионной платы; по подготовке проектной документации на объект соглашения; по подготовке территории; по реализации производимых товаров, выполнению работ, оказанию услуг в течение срока действия соглашения.

Объект КС может быть выкуплен концессионером в приоритетном порядке по окончании срока действия КС, в случае его включения в прогнозный план (программу) приватизации.

Право собственности на объект сохраняется за публичным партнёром после завершения проекта или переходит к нему в период реализации соглашения в срок, установленный соглашением, если объём затрат на создание объекта соглашения (в том числе стоимость передаваемых прав) публичного партнёра и (или) рыночная стоимость объекта соглашения превышают затраты частного партнёра на создание объекта соглашения.

Следует отметить, что предусмотренные КС расходные обязательства публичной стороны являются обязательными к исполнению и не могут быть сокращены в связи с бюджетной ситуацией (в случае корректной

формулировки в тексте соглашения) в отличие от расходных обязательств бюджета в рамках государственного контракта, что повышает степень защищённости концессионера.

Для концессионных соглашений в коммунальной сфере установлены отдельные требования по проведению конкурсной процедуры, существенным условиям, порядку ценообразования на услуги, а также по ряду других значимых условий подготовки, заключения и исполнения таких соглашений (определяются отдельной главой закона о КС).

Соглашение о государственно-частном партнёрстве (СГ ЧП).

До января 2016 года СГ ЧП как смешанные гражданско-правовые договора заключались в субъектах Российской Федерации на основе региональных законов. Всего по состоянию на 31 декабря 2015 года в субъектах Российской Федерации было принято более 70 региональных законов о ГЧП и реализовывалось 108 проектов. Как правило это были проекты, в которых частный партнёр принимает на себя обязательства по созданию и техническому обслуживанию объекта инфраструктуры, а публичный партнёр передаёт ему для этих целей земельные участки и в дальнейшем постепенно выкупает созданный объект или арендует его в целях осуществления тех или иных публичных функций. Такая модель реализации имела ряд ограничений на уровне федерального законодательства, что значительно ограничивало возможность и привлекательность её применения.

Для устранения существующих ограничений, связанных с реализацией проектов ГЧП по региональным законам, был разработан и принят Закон о ГЧП. Помимо прочего, данный закон также призван законодательно закрепить термин «государственно-частное партнёрство» в российской правовом поле и максимально легитимизовать применение смешанных гражданско-правовых договоров, имеющих признаки ГЧП в Российской Федерации.

Основной особенностью применения формы ГЧП в соответствии с Законом о ГЧП являются: обязательное возникновение права частной собственности на объект соглашения о ГЧП и возможность сохранения данного права по итогам реализации проекта при выполнении определённых условий, а также возможность осуществления частным партнёром технического обслуживания объекта соглашения без осуществления эксплуатации (оказания конечной услуги потребителям), что было невозможно в рамках КС. Таким образом, соглашения о ГЧП как форма реализации инфраструктурных проектов потенциально более интересна таким частным инвесторам, которые:

- планируют использовать объект соглашения в качестве залога для снижения стоимости заёмного финансирования в проекте;
- заинтересованы в сохранении права собственности на объект соглашения после завершения проекта ГЧП;
- не готовы брать на себя риски и обязательства по оказанию конечной услуги потребителям с использованием объекта соглашения, осуще-

ствляя исключительно техническое обслуживание объекта соглашения после его ввода в эксплуатацию;

– планируют реализовать проект ГЧП в отношении объектов, на которые не распространяется закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Я бы хотела, чтобы мы чётко понимали терминологию, чем у нас ГЧП отличается от госзаказа.

Госзаказ – для нас всех понятная субстанция, мы понимаем, как он работает. В рамках госзаказа подрядчик у нас выполняет исключительно один род обязательств либо он строит, либо он потом эксплуатирует, либо проектирует. В ГЧП мы закладываем всегда совершенно противоположную логику, когда инвестор кроме того, что финансирует полностью или частично создание объекта, он также его проектирует, строит и в последующем эксплуатирует.

Соответственно, конечно же, срок реализации таких проектов всегда отличается от госзаказа. Если в госзаказе срок реализации проекта всегда у нас укладывается в трехлетний срок, который соответствует бюджету, то ГЧП – минимум три года, а в среднем срок реализации проектов составляет 15–20 лет. Чтобы гарантировать инвесторам такие долгосрочные обязательства, мы вносили изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, и сейчас в Бюджетном кодексе Российской Федерации имеется возможность гарантировать возврат инвестиций на срок, превышающий бюджетное планирование, и фиксировать такие обязательства со стороны государства.

Другой важной особенностью и отличием ГЧП от госзаказа является то, что в ГЧП у нас создаваемый объект может находиться в частной собственности и, естественно, софинансироваться инвестором. Но есть такое узкое, наверное, наиболее сложное место при подготовке проектов ГЧП – это распределение рисков. В нормально структурированном проекте ГЧП риски того, что у нас будет удорожание строительства, того, что инвестор не успеет построить и ввести объект в эксплуатацию в указанной стройке, – эти все риски возлагаются на инвестора, в отличие от госзаказа. И мы знаем, у нас есть значительное количество недостроя, – вот здесь эти риски возможно купировать на уровне соглашения.

Ещё одна важная возможность законодательства о ГЧП – это как раз-таки частная инициатива, когда инвестор самостоятельно может разработать проект, прийти в органы власти, в соответствующее отраслевое ведомство, и, если этот проект достаточно качественно проработанный, и этот объект необходим для строительства, то в рамках частной инициативы у нас сокращаются все процедуры выхода на строительный этап. Иными словами, есть возможность заключить такое соглашение без конкурса, если никакой другой инвестор не проявил желания прийти и профинансировать данный объект. Это очень важное нововведение, которое было позитивно воспринято рынком.

Вот пример частной инициативы. У нас очень многие проекты тормозятся из-за того, что у госорганов не всегда есть необходимое финансирование на их разработку, а стоимость такой разработки может составлять до 10 %. И как раз-таки в рамках частной инициативы инициатор берет эти расходы на себя, чем существенно увеличивает возможность того, что этот проект будет реализован.

Если говорить непосредственно о моделях ГЧП в сравнении с концессией, они отличаются, по сути, одной краеугольной вещью – где и в какой момент у инвестора возникает право частной собственности на объект, и возникает ли оно? В концессионном законодательстве в момент введения объекта в эксплуатацию у нас фиксируется собственность Российской Федерации на данный объект, который в дальнейшем находится лишь в распоряжении инвестора, а после прекращения соглашения все права инвестора на данный объект переходят государству.

В рамках закона о ГЧП у данных проектов обязательно возникает частная собственность на объект. При этом объект обязательно должен быть передан в государственную собственность в том случае, если государство вложило большую часть капитальных затрат в реализацию данного объекта.

В чем был смысл установления возможности частной собственности на объект? Частная собственность на объект даёт право инвестору отдать этот объект в залог финансирующей организации, потому что все проекты ГЧП – это проекты, финансируемые банками. И когда у банка появляется предмет залога, мы можем говорить о том, что стоимость финансирования под проект снижается, и, соответственно, может снижаться и объём государственных капитальных вложений, который требуется для реализации проекта.

Приведу примеры нескольких проектов. Проект М1 – это проект в рамках концессионного соглашения. Все транспортные проекты структурируются по двум формам – либо расходы инвестора компенсируются за счёт взимания платы за проезд, либо, в тех проектах, где взимание платы невозможно в силу законодательства, потому что нет альтернативных дорог, реализуются так называемые контракты жизненного цикла, когда государство по сути в рассрочку строит объект, но инвестор продолжает его эксплуатировать 15–20 лет, и расходы на создание и эксплуатацию объекта компенсируются равными платежами.

Хороший пример, о котором мы часто говорим, это ледовый дворец в Ульяновской области. Объект введён в эксплуатацию, и в нём уже было проведено несколько мероприятий мирового уровня. Объект создан полностью за счёт частных средств – компанией «Лидер» в него было вложено 2 млрд рублей, при этом эти деньги были привлечены за счёт концессионных облигаций из негосударственных пенсионных фондов.

Такой инструмент как концессионные пенсионные облигации также возможен, и сейчас он широко используется для привлечения денег



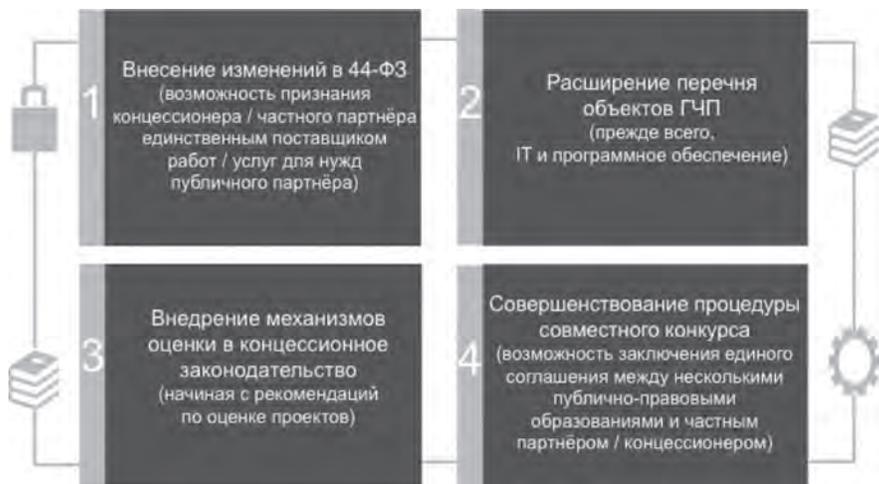
Текущие проблемы

в проекты. Эти деньги тоже зачастую дешевле и интереснее именно для таких проектов.

Если говорить о наиболее актуальных проблемах, которые мы сейчас видим, то это высокая стоимость финансирования, которая непосредственно напрямую ложится на стоимость компенсации и на стоимость предоставляемой услуги потребителю.

Есть проблема в связи с недостатком квалифицированных кадров. Конечно же, мы со своей стороны проводим семинары. Министерством разработан профессиональный стандарт в области ГЧП, но по сути, что мы видим в регионах? До того момента, пока в регионе не запущены самостоятельно один-два проекта, команду сформировать невозможно. При этом для запуска первого проекта необходимо привлекать дорогостоящих консультантов, что тоже для регионов зачастую неподъемно. И получается некий замкнутый круг. При этом мы с Агентством стратегических инициатив делаем ежегодный анализ уровня развития ГЧП в субъектах Российской Федерации в рамках национального рейтинга, и мы видим, что профессиональные команды формируются, и этот опыт нужно тиражировать, если мы хотим говорить о лучшем качестве и большем количестве проектов.

Есть ещё такая специфическая проблема, и она очень болезненна для многих проектов муниципального уровня – это совместные конкурсы. Многие финансирующие организации и операторы не заинтересованы построить один детский сад или школу, и для этого в рамках одного субъекта Федерации объединяются 5 или 7 лотов в муниципальных образованиях, и отыгрывается единый конкурс, в рамках которого отбирается один инвестор. Но сейчас по итогам такого конкурса заключаются



Направления совершенствования законодательства

отдельные соглашения, и, с точки зрения привлечения банковского финансирования, здесь есть ряд рисков, которые необходимо купировать, и, наверное, есть смысл трансформировать совместные конкурсы в единое соглашение.

Вот четыре основных блока изменений, о которых мы сейчас считаем необходимым поговорить. Это внесение изменений в закон о госзакупках, потому что по сути у ГЧП должно быть совершенно отдельное регулирование. Но, если мы говорим, что у нас строится, например, объект в социальной сфере, и инвестор рассчитывает на компенсацию части своих затрат, в том числе, за счёт того, что будет предоставлять услуги населению, то мы знаем, что у нас государственные муниципальные услуги закупаются в рамках закона № 44-ФЗ на один год. То есть получается, когда мы проинвестировали в строительство, рассчитать возвратность средств не получается. Более того, мы знаем ситуации, когда каждый год инвестор приходит и участвует в конкурсе на предоставление услуги.

Поэтому такие изменения были бы полезны, с точки зрения социальных проектов, в первую очередь.

Второй блок. Это расширение перечня объектов ГЧП. Мы видим такие проекты в сфере IT в программном обеспечении.

И третий блок проектов – это внедрение оценки эффективности проектов. При принятии закона о ГЧП мы предусмотрели оценку эффективности проектов и сравнительного преимущества, когда ещё до старта проекта оценивается, что эффективнее: госзаказ или ГЧП, и сколько это будет стоить бюджету. И вот для закона о ГЧП оценка **эффективности является** обязательной. В концессии у нас такой обязанности нет, и такой

методики нет. И мы понимаем, что даже наличие самой методики обязывает при подготовке проекта более тщательно взвешивать решения и более тщательно прорабатывать проект.

Поэтому, наверное, сейчас рынок уже созрел для того, чтобы поэтапно вводить обязательную процедуру проверки эффективности концессионных соглашений.

Вячеслав Юрьевич СИНЮГИН,

*исполняющий обязанности генерального директора,
председателя правления Федерального центра
проектного финансирования Внешэкономбанка*

Я хотел бы остановиться на опыте Федерального центра проектного финансирования по подготовке проектов ГЧП – это специализированное дочернее общество «Банка развития», которое сегодня одной из задач имеет поддержку проектов на предпроектной стадии, с точки зрения их доведения до степени, когда банк может их дальше рассматривать и финансировать. Ключевая задача, которая поставлена с точки зрения новой стратегии банка перед Федеральным центром проектного финансирования, заключается в необходимости сфокусироваться на помощи в подготовке предпринимателями качественных проектов для того, чтобы они могли быть профинансированы «Банком развития», в том числе, и с внедрением механизмов ГЧП в эти проекты.



Для этого предоставлены соответствующие полномочия и предоставлен капитал для реализации проектов в формате либо займов, либо участия в капитале проектных компаний. Сегодня 9 проектов реализовано, 32 проекта сейчас находятся в работе и 42 проекта – в перспективном пай-плане. *(Демонстрация слайда.)*⁹⁹

На втором слайде приведены несколько цифр, которые в разных базах данных сегодня открытых по проектам ГЧП и концессии с участием частных инвесторов. *(Демонстрация слайда.)*

Первая база данных Единая информационная система ГЧП на сегодня даёт информацию о 1338 проектах, большинство которых относится к коммунальной сфере.

В базе Агентства стратегических инициатив представлено 404 проекта.

Если говорить о сутевых результатах, то мы видим, что порядка 60 проектов с объёмом инвестиций порядка 800 миллиардов рублей мож-

⁹⁹ Здесь и далее иллюстративный материал приводится не полностью.

но рассматривать как инвестиционные проекты, которые принесли результат для тех сфер, в которых они реализовывались.

Нужно детализировать критерии конкурса на заключение соглашения о ГЧП.

Закон о ГЧП предусматривает следующие критерии принятия решений:

- 1) технические критерии – до 0,5;
- 2) финансово-экономические критерии – до 0,8;
- 3) юридические критерии.

Достаточно очевидно, что критерием любого конкурса должна быть минимальная цена. Но практика конкурсов (в первую очередь, – в формате концессионного законодательства) показала, что в большинстве случаев под финансово-экономическими критериями понимаются плата частной стороны, объём инвестиций (с целью максимизации) и т. д.

Требуется уточнить, что в качестве финансово-экономических критериев могут использоваться только либо необходимая валовая выручка на период соглашения, либо цена (тариф) единицы товара или услуги, оказываемой с использованием объекта ГЧП.

Причём цена (тариф) единицы товара или услуги в общем случае представляется принципиально лучшим, чем необходимая валовая выручка. В таком случае риски сбыта будут на публичной стороне, которая выступает, как правило, заказчиком на создание (реконструкцию) объекта соглашения, а значит определяет целесообразность такого заказа. В случае минимизации валовой выручки при сокращении объёма реализации предполагается обратно пропорциональный рост цены (тарифа), что не может быть реализовано на практике в силу социально-экономических ограничений.

Важно также отметить, что ценовые показатели должны определяться в приведённых ценах года проведения конкурса. При этом соглашение о ГЧП должно предусматривать правило перерасчёта этих показателей к условиям каждого конкретного года с учётом изменения неподконтрольных расходов (инфляции). При этом важно не повторять ошибки концессионного законодательства, когда там, используя исходную кальку из долгосрочного тарифного регулирования, сначала долгосрочные параметры тарифного регулирования индексируют по ожидаемой инфляции для расчёта необходимой валовой выручки будущих периодов, а затем приводят годовые необходимые валовые выручки к сопоставимому виду, дисконтируя их на коэффициент больший, чем ожидаемая инфляция (путая выручку и инвестиции). В итоге выручка дальних периодов оказывается обесцененной. Это и в концессионном законодательстве обязательно надо править.

Необходимо определить в соглашении ГЧП формализованный порядок учёта неподконтрольных расходов.

Текущее законодательство содержит норму (ст. 12, п. 7):

«В случае, если в соответствии с соглашением предусматриваются производство товаров, выполнение работ, оказание услуг, которые осу-

ществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учётом установленных надбавок к ценам (тарифам), порядок и условия установления и изменения цен (тарифов) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавок к ценам (тарифам), долгосрочные параметры регулирования деятельности частного партнёра подлежат согласованию в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов)».

Возникает парадоксальная ситуация, что, с одной стороны, в процессе конкурса мы отторговали финансово-экономические критерии (в предыдущем пункте было показано, что лучший вариант – это цена (тариф), а потом забыли про конкурс и вспомнили про административное регулирование тарифов. После этого реальная будущая выручка становится непредсказуемой, а инвестиционные риски такими, что инвестиций остаётся только ждать.

Надо всё-таки однозначно понять и принять, что либо мы проводим конкурс и определяем конкурентные цены, либо занимаемся тарифным регулированием. На двух стульях – плохо. И практика использования такого подхода в концессиях для коммунального сектора это вполне наглядно показала: концессии есть, а инвестиции – только на бумаге. И при этом не надо опасаться роста тарифов, поскольку стартовые цены (тарифы) задаёт на момент проведения конкурса публичный партнёр, то они в ходе конкурса могут только падать.

Следует опять подчеркнуть, что торговать ценами надо в приведённых условиях года проведения конкурса, а само соглашение должно в формализованном виде содержать порядок учёта изменения неподконтрольных расходов для перехода от цены (тарифа) в условиях года проведения конкурса к цене (тарифу) конкретного года реализации проекта.

Необходимо отразить в Законе о ГЧП либо принять разъяснения к закону относительно вопроса соотношения его с законодательством о приватизации для обеспечения возможности закрепления частной собственности на объекты, подлежащие реконструкции (объекты, которые находятся в государственной (муниципальной) собственности и передаются частному партнёру.

Существует противоречие положений Закона о ГЧП и законодательства о приватизации: предусмотрена возможность передачи в собственность частному партнёру уже существующего объекта для его реконструкции, однако, соответствующие изменения в закон о приватизации не внесены. Это потенциально может привести к правовым рискам при передаче в собственность частному партнёру существующих объектов, подлежащих реконструкции.

Следует также предусмотреть возможность реализации проектов по модели «строительство – эксплуатация – аренда с выкупом».

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе ...» распространил действие системы закупок на договоры аренды недвижимости. Ранее модель «строительство – эксплуатация – арен-

да с выкупом» работала на базе регионального законодательства о ГЧП, но после вступления в силу Закона о ГЧП региональные законы будут приведены в соответствие с федеральным законом. В Законе о ГЧП механизм возврата инвестиций через арендные и выкупные платежи прямо не предусмотрен.

Необходимо предусмотреть компенсационный механизм для частного инициатора в случае, если после опубликования частной инициативы проводится конкурс:

а) в форме компенсации части документально подтверждённых и обоснованных расходов на подготовку проекта (за счёт бюджета или за счёт победителя конкурса);

б) путём предоставления дополнительных преимуществ частному инициатору при прохождении конкурса.

На сегодня не предусмотрено возмещение расходов частного инициатора на подготовку проекта (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19 Закона о ГЧП № 22Д-ФЗ). В случае если по результатам частной инициативы поданы заявки иных заинтересованных лиц и требуется проведение конкурса, инициатор может не пройти конкурсный отбор. Отсутствие в законодательстве гарантий возмещения инициатору расходов на подготовку соответствующей документации будет препятствовать активному использованию механизма частной инициативы.

Необходимо исключить либо скорректировать такое основание для отказа частному инициатору, как обременение объекта правами третьих лиц, поскольку оно препятствует реализации проектов в порядке частной инициативы и не соответствует существующим реалиям.

При подаче предложения о реализации проекта или предложения о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы установлены основания для отказа (ч. 7 ст. 8 Закона о ГЧП № 22Д-ФЗ). В их числе следующее: «объект соглашения о ГЧП является несвободным от прав третьих лиц» (исключение предусмотрено только для автомобильных дорог и коммунальных объектов). На практике практически все объекты, подлежащие реконструкции, закреплены за бюджетными и казёнными учреждениями. Прекращение права оперативного управления государственного (муниципального) учреждения осуществляется после того, как принято решение о заключении соглашения, а не на момент подачи предложения частного инициатора. Данное основание для отказа необходимо исключить либо скорректировать.

Кирилл Викторович ВАРЛАМОВ,
директор Фонда развития интернет-инициатив

Почему мы говорим о частно-государственном партнёрстве в сфере информационных технологий? Не секрет, что объектом частно-государственного партнёрства может быть только объект недвижимости. Между

тем и цифровая экономика развивается. Президент России в Послании Федеральному Собранию говорит про необходимость подготовки плана по развитию цифровой экономики. И информационные технологии, и цифровая экономика становятся точно такими же объектами инфраструктуры, которые необходимо развивать и инвестировать.

На слайде показана разница между публичными и частными партнёрами – то, как можно разделять инструменты и способы участия между частным партнёром и государством.



(Демонстрация слайда.)

В чем мы видим экономическую модель?

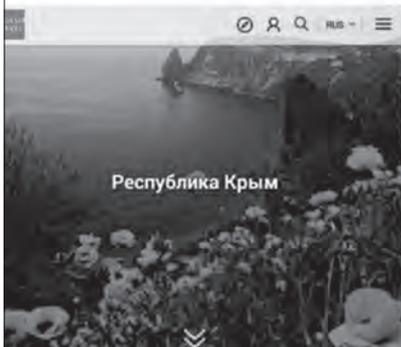
Есть довольно большое количество государственных информационных систем. Если говорить про федеральные информационные системы, то это 339 ФГИСов. Есть огромное количество региональных – их более 1200. И колоссальное количество денег тратится на эксплуатацию этих систем, при этом зачастую и системы-то никакой нет, а её продолжают эксплуатировать или на федеральном уровне, или на региональном. И если говорить просто о некоей абстрактной цифре в 20 % передачи этих информационных систем в эксплуатацию в частные руки, то экономия может составить десятки миллиардов рублей в год на государственном уровне. Говоря про новые модели, приведу конкретные примеры.

Мы видим довольно много предложений по созданию новых государственных информационных систем, в частности, сейчас обсуждаются такие в фармацевтике, в промышленности, в транспорте. Буквально на днях озвучили планы государства потратить 60 миллиардов на создание системы учёта лекарственных средств в фармацевтике. При этом надо сказать, что та функциональность, которая в неё закладывается, те задачи, которые требуется решить для государства, они довольно простые. Поэтому сама отрасль готова профинансировать этот проект. По оценке отрасли на этот проект нужно не более 4–5 миллиардов. И для отрасли этим будет решён ряд дополнительных задач, она получит дополнительные удобные механизмы работы, которые, в свою очередь, не будут получены от упомянутой государственной информационной системы. Существует порядка 40 таких новых государственных операционных систем, и счёт идёт на сотни миллиардов рублей, которые можно экономить, не создавая их сейчас за государственный счёт.

И есть конкретные примеры. Например, есть портал Russia. Travel, который развивается Ростуризмом.

Несмотря на достижения, полученные за время работы портала, у этого проекта плачевные результаты, выраженные в его низкой посещаемости.

Russia.Travel - анализ текущей ситуации по порталу



Существующие достижения:

- Цель портала – развитие внутреннего и въездного туризма
- Создание Портала инициировано поручением Президента РФ в 2013 г., запущен в декабре 2015 г. Инвестиции государства в создание Портала составили несколько десятков млн руб.
- Около 1 тысячи новостных статей и анонсов мероприятий, около 100 статей добавляется ежемесячно
- На Портале размещено 18000 объектов и их количество постоянно растет
- Разработана архитектура работы с контентом и управления правами на информ. материалы
- Портал адаптирован под мобильные устройства

По словам коллег из Ростуризма, ключевая проблема сегодня заключается в том, что созданный государственный ресурс не может быть использован для взаимодействия с какими-то частными поставщиками услуг, например, по продаже билетов или по продаже гостиниц. Они не могут их подключить, потому что в этом случае их обвинят в том, что они используют систему, созданную за государственный счёт для зарабатывания денег.

Другая задача заключается в том, что прямо сейчас уже есть осознанные потребности. Мы, как Фонд развития интернет-инициатив, представляли Президенту России проект по автобусным перевозкам.

В этой сфере существует колоссальное количество проблем, связанных с тем, что этот рынок серый. То есть он монополизирован огром-

Проект автобусных перевозок пассажиров. Текущее состояние

Проблемы пассажиров:

- невозможно получить информацию обо всех имеющихся междугородних маршрутах и их расписаниях;
- покупка билетов дистанционно доступна лишь по небольшому числу рейсов и направлений;
- невозможно покупать билеты с пересадками между несколькими маршрутами;
- сложность использования положенных льгот.

Проблемы органов власти и перевозчиков:

- нет возможности эффективно планировать и согласовывать маршрутную сеть;
- отсутствие простого процесса открытия маршрутов для коммерческих перевозок;
- сложность, а подчас невозможность исполнения федерального законодательства в части перевозок субсидируемых категорий граждан.



Проект автобусных перевозок пассажиров. Текущее состояние

В сфере межрегиональных / междугородных автобусных перевозок у гражданина нет возможности получить полную и актуальную информацию о способах передвижения по территории России.

Через интернет продается лишь 2-3% от всех билетов на автобусы, в Москве и области – около 4%.



ным количеством компаний, среди которых нет крупных перевозчиков, но есть большое количество маленьких частных, которые привязаны к вокзалам.

И попытка убедить эти компании в том, что нужна централизация, ни к чему не приводит. Ведь пока не появится единого реестра маршрутов так называемой «инвенторной системы», фактически невозможно сделать некий сквозной билет, который можно купить через Интернет туда и обратно.

Если же говорить про проект, который сейчас обсуждается в этой связи, то на самом деле имеет смысл вообще синхронизировать инвенторную систему с железнодорожными перевозками. И здесь тоже есть частные инвесторы, заинтересованные в том, чтобы сделать такие мультимодальные перевозки по единому билету автобусному – железнодорожному для того, чтобы обеспечить доставку пассажира из пункта А в пункт Б. И в этом случае не он сам будет придумывать, как ему пересаживаться с одного вида транспорта на другой, а сама система предложит маршрут сквозного билета.

Если будет создана такая сквозная инвенторная система, это для части перевозчиков упростит управление маршрутами за счёт того, например, что где-то можно будет вместо неэффективного железнодорожного состава пустить автобус.

В чем суть нашего предложения? Мы предлагаем дополнить закон о концессиях и закон о ГЧП, внося туда возможность того, чтобы объектом ГЧП стали программы ЭВМ, базы данных и технические средства, а не только движимое или недвижимое имущество, как это есть сегодня.



Проекты ГЧП – инвестиционные проекты. Цель реализации инвестиционных проектов для инвесторов – возврат инвестиций с доходностью. У проектов ГЧП как инвестиционных проектов одновременно с возвратом инвестиций с доходностью существует ещё одна цель – решение государственных задач. Равномерный баланс достижения обеих целей в проекте – залог успешной реализации проекта, а значит и его привлекательности.

Несмотря на неблагоприятную для долгосрочных инвестиций экономическую ситуацию, как российские, так и иностранные инвесторы готовы инвестировать в государственные проекты при условии структурирования проектов, исходя из принципа сбалансированного распределения рисков между государством и инвестором и защиты частных инвестиций.

Текущее состояние рынка проектов ГЧП подтверждает, что хорошо структурированные проекты всегда смогут привлечь частное финансирование – как акционерное, так и долговое.

Ключевая цель инвесторов – возврат инвестиций, кредиторов инвестора – возврат долгового финансирования с процентами.

В рамках ГЧП-проектов существует три главных механизма, обеспечивающих возврат инвестиций (включая возврат долгового финансирования):

1. Плата государственного партнёра – вид финансирования создания объекта соглашения, его эксплуатации и (или) технического обслуживания за счёт бюджетных средств. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации эта плата представляет собой субсидию на возмещение недополученных доходов или финансового обеспечения (возмещения) затрат (часть 6 статьи 78 БК РФ). Текущего бюджетного регулирования вопроса бюджетного финансирования ГЧП проектов недостаточно, необходимо:

1) установить в части 1 статьи 78 БК РФ, что субсидия может быть представлена не только на возмещение затрат и на выплату недополученного дохода, но и в рамках ГЧП и концессионных соглашений, исключив толкование платы государственного партнёра как недополученный доход или понесённые затраты;

2) определить кто выплачивает плату государственного партнёра: главный распорядитель бюджетных средств (орган исполнительной власти, выступающий от имени публичного партнёра стороной соглашения) или Казначейство напрямую через специальный счёт в Казначействе.

При выборе второго варианта необходимо установить среди перечня контрактов, по которым осуществляется казначейское сопровождение, ГЧП-соглашения и концессионные соглашения; установить возможность выплаты платы государственного партнёра на основании документов, предусмотренных в соглашении о ГЧП (концессионном соглашении);

3) установить, что соглашение о ГЧП и концессионное соглашение не является договором (соглашением) о предоставлении субсидий;

4) исключить требования по финансовому контролю за целевым использованием платы государственного партнёра, так как плата используется партнёром в соответствии с финансовой моделью, согласованной в рамках ГЧП-соглашения.

В качестве альтернативного варианта – включение платы государственного партнёра (и концедента в рамках концессионного соглашения) как отдельный вид бюджетных ассигнований в БК РФ.

Из-за неопределённости бюджетного регулирования в проектах ГЧП возникают вопросы налогообложения субсидий в рамках ГЧП-соглашений: включается ли субсидия в налоговую базу по НДС, налоговую базу по налогу на прибыль организаций. Поэтому необходимо:

5) исключить плату государственного партнёра из налоговой базы по НДС. Сейчас такая плата не исключена из налоговой базы по НДС (статья 154 НК РФ), а позиция Минфина России по концессиям (письмо от 28 марта 2016 года № 03-07-14/17205) – облагать НДС плату концедента (аналог платы государственного партнёра) в форме субсидии, если она не направлена на покрытие капитальных затрат (создание или реконструкцию);

6) исключить плату государственного партнёра из налоговой базы по налогу на прибыль. Субсидии по ГЧП-соглашениям и концессионным соглашениям не включены в перечень целевого финансирования, которое не включается в налоговую базу по налогу на прибыль. Этот перечень следует дополнить.

2. Прямое соглашение как способ обеспечения исполнения обязательств перед финансирующими организациями.

Прямое соглашение предоставляет ГЧП-проектам более ликвидный для банка механизм обеспечения возврата долгового финансирования, чем залог объекта, так как позволяет получить банку платежи для погашения кредита без необходимости продажи объекта залога (через залог прав денежных требований от частного партнёра к публичному – это могут быть как текущие платежи, так и компенсация при досрочном прекращении). Для ГЧП-проектов этот механизм также более эффективен, тем более что публичный партнёр имеет преимущественное право на покупку объекта залога.

В концессии прямое соглашение прямо указано в качестве способа обеспечения исполнения обязательств концессионером перед финансирующими организациями. В Законе о ГЧП прямое соглашение – гражданско-правовой договор, заключённый в целях регулирования условий

и порядка взаимодействия сторон ГЧП-соглашения и кредиторов течение срока реализации соглашения.

Без привязки прямого соглашения к способам обеспечения исполнения обязательств механизм прямого соглашения из договорной гарантии исполнения обязательств частным партнёром перед кредиторами становится организационным документом, регулирующим только вопросы коммуникаций между сторонами соглашения и кредиторами.

Предлагается в разумной мере конкретизировать положения ГЧП-закона по прямому соглашению, синхронизировав их с ГК РФ, учитывая специфику проектов, а также предоставляя право участникам проекта самостоятельно выбирать обеспечительный механизм и порядок его реализации.

Отсутствует привязка прямого соглашения к ГЧП-соглашению. Именно ГЧП-соглашение является механизмом, который делает прямое соглашение значимым для банков, так как в нём закрепляются:

1) источники платежей кредитору – причитающаяся частному партнёру от публичного партнёра компенсация при досрочном расторжении, порядок выплаты платы публичного партнёра;

2) механизм замены частного партнёра – право частного партнёра осуществить уступку прав и перевод долга.

Поэтому содержание прямого соглашения должно базироваться на условиях ГЧП-соглашения и не создавать для публичного и частного партнёра в прямом соглашении отличных от ГЧП-соглашения обязательств. Основанием для платежей со стороны Казначейства и главного распорядителя бюджетных средств является ГЧП-соглашение, прямое соглашение фиксирует уступку прав на получение таких платежей кредитору и является основанием для перечисления платежей напрямую кредитору, а не частному партнёру. Предлагается зафиксировать такую привязку в рамках Закона о ГЧП.

3. Замена частного партнёра.

Процедура замены применяется, когда ни публичный партнёр, ни кредитор не могут повлиять на деятельность частного партнёра, но расторжение соглашения – неэффективное решение в рамках реализации проекта. Для кредитора продолжение реализации проекта более выгодно, так как обеспечивает сохранение источника возврата долгового финансирования. Новый частный партнёр становится заёмщиком для кредитора.

Возможность замены частного партнёра установлена Законом о ГЧП, но не учитывает правовую суть замены, которая в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ) является уступкой прав и переводом долга от текущего частного партнёра новому частному партнёру. Замена происходит не после подписания публичным партнёром и новым частным партнёром соглашения, а после подписания соглашения между старым и новым партнёрами. Поэтому положения ГЧП-закона в части замены должны учитывать правовую суть механизма и требования ГК РФ к его оформлению.

Чем короче будет процесс замены, тем меньше рисков нарушения прав граждан и организаций, в связи с приостановлением функционирования объекта и деятельности в рамках ГЧП-соглашения. Для ряда проектов такое приостановление критично, например, для медицинских объектов, аэропортов. Критичным является и сохранение уже имеющихся отношений с подрядчиками, поэтому уступка прав и перевод долга должны касаться не только соглашения о ГЧП, прямого соглашения, но и финансовых, подрядных, операторских и иных договоров по проекту. При фиксации порядка замены в Законе о ГЧП (конкурсный, бесконкурсный) и фиксации сроков такой замены все эти факторы тоже должны быть учтены.

Андрей Владимирович ЧЕРНЫШЕВ,
*член Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям*

**К вопросу внесения изменений
в законодательство о ГЧП и иные нормативные акты,
непосредственно связанные с проблематикой
воссоздания объектов культурного наследия (ОКН)**

Я хотел бы сосредоточиться на необходимости усовершенствования законодательства о государственно-частном партнёрстве в разрезе сохранения памятников истории и культуры, в связи с чем предлагаю к обсуждению внесение изменений в Закон о ГЧП и Федеральный закон № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Считаю целесообразным в Законе о ГЧП учесть, что применительно к ОКН частным партнёром может быть не только российское юридическое лицо, но также физическое лицо (гражданин Российской Федерации) и иностранное лицо – как юридическое, так и физическое. Ведь ранее объекты недвижимости, являющиеся нынче памятниками, принадлежали конкретным фамилиям, родам, и нередко их потомки, в т. ч. иностранные граждане, заинтересованы в воссоздании прежних семейных владений.

Что касается состава сторон соглашения о государственно-частном/ муниципально-частном партнёрстве, применительно к ОКН частными партнёрами могут являться хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнёрства, находящиеся под контролем Российской



Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, если основной целью их деятельности является сохранение ОКН (например, Распорядительная дирекция Минкультуры России, Агентство развития памятников Иркутска). Условие участия таких хозяйственных субъектов: в проекте ГЧП могут использоваться только собственные финансовые ресурсы, а не бюджетные средства.

Отмечаю, что элементом соглашения о ГЧП необходимо определить реставрацию, воссоздание и приспособление для современного использования ОКН.

Объектами соглашения могут быть ОКН, которые не предполагается сохранять в федеральной, региональной либо муниципальной собственности.

Частному партнёру может быть передана историческая недвижимость, которая на момент заключения соглашения принадлежит государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения либо государственному или муниципальному бюджетному учреждению на праве оперативного управления, если предприятие или учреждение специально создано для обеспечения сохранения и воссоздания ОКН (например, АУИПИК).

Разумеется, необходима корректировка статьи закона о предоставлении частному партнёру земельного участка, лесного участка, водного объекта, части водного объекта, участка недр и их использовании. Земельные участки, на которых расположен ОКН, в той части, на которой он ранее размещался и функционировал (например, ландшафтный парк), также должны быть объектом ГЧП (если это физически возможно). В остальных случаях земельные участки используются на общих основаниях, то есть на условиях долгосрочной аренды.

Относительно изменения в Федеральном законе № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» изменения должны коснуться конкретно статьи 29 об особенностях приватизации объектов культурного наследия, включённых в реестр объектов культурного наследия.

Необходимо решение о приватизации ОКН, не включённых в реестр объектов культурного наследия и находящихся в статусе «выявленных объектов культурного наследия». Статус таких объектов регулируется Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», приватизация их возможна лишь после проведения историко-культурной экспертизы, которая требует значительного времени и бюджетных средств. До проведения указанных мероприятий состояние памятника кардинально ухудшается, и к моменту принятия решения о включении объекта в реестр объектов культурного наследия его состояние зачастую признается неудовлетворительным.

Такие понятия как «выявленный объект» и «полноценный» объект культурного наследия разделять с точки зрения исторической и куль-

турной значимости недопустимо, поскольку в соответствии с законом о сохранении памятников выявленный объект культурного наследия подлежит государственной охране в той же степени, мере, объёме, как и включённый в реестр, до принятия решения о включении его в реестр либо об отказе во включении его в реестр.

Хотелось бы отметить, что, на мой взгляд, назрела потребность изменения и в Федеральном законе № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», а именно: необходимо снять запрет на приватизацию ОКН, относящихся к объектам религиозного назначения. Очень многие ОКН религиозного назначения конфессиональными организациями не востребованы, но при этом не могут быть приватизированы в силу прямого запрета закона. Необходимо для таких ОКН установить правовой режим, при котором отказ религиозной организации от использования является достаточным основанием для их приватизации. В случае подтверждения заинтересованности в использовании ОКН со стороны религиозных организаций, должно быть обязательным оформление религиозной организации как правообладателя (передача памятника из казны Российской Федерации), чтобы на правообладателя были возложены обязанности по проведению работ по сохранению ОКН в соответствии с законодательством.

1.2. Рекомендации

**Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям по итогам
парламентских слушаний на тему
«Перспективы и возможности использования механизма
государственно-частного партнёрства для целей сохранения
и воссоздания объектов культурного наследия
(памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»
Москва, 20 июня 2017 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководителей Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства культуры Российской Федерации, аудитора Счётной палаты Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов и представителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Национального центра государственно-частного партнёрства, иных неправительственных общественных организаций, предпринимателей, учёных и специалистов в сфере сохранения и защиты объектов культурного наследия публичное обсуждение перспектив и воз-

возможностей использования механизма государственно-частного партнёрства для целей сохранения и воссоздания объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, участники парламентских слушаний считают необходимым отметить следующее.

Историко-культурное наследие – крайне значимый и недооценённый ресурс социально-экономического развития и инвестиционной привлекательности государства в целом и публично-правовых образований в частности, сохранение которого сопряжено с необходимостью привлечения значительных ресурсов. Ситуация в сфере сохранения объектов культурного наследия (далее – также ОКН) характеризуется высокой степенью государственного участия и хроническим недостатком бюджетного финансирования. При этом в Российской Федерации насчитывается порядка 160 тысяч ОКН (из них более 84 тысяч составляют памятники истории и культуры федерального значения, остальные регионального и местного (муниципального) значения) и лишь в отношении 15 процентов от общего числа учтённых объектов можно утверждать, что они находятся в удовлетворительном состоянии. Реальная потребность в капиталовложениях оценивается в 400–500 млрд рублей, что более чем в 10 раз превышает объёмы, предусмотренные федеральным бюджетом.

Одним из эффективных механизмов привлечения частных инвестиций в отрасль, а также очень перспективным и привлекательным инструментом для целей воссоздания, использования и сохранения объектов культурного значения является государственно-частное партнёрство (далее – также ГЧП), поскольку оно предоставляет государству возможность оптимизации единовременных бюджетных затрат, разнесения их во времени с привязкой к достижению конкретного результата, а главное, позволяет разделить ответственность за конечный итог реализации проекта с частным партнёром, делая его заинтересованным в достижении наиболее высоких показателей надёжности, качества и эффективности. Не случайно в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года активизация использования механизмов ГЧП для содействия развитию культурно-познавательного туризма и обеспечения комплексного подхода к сохранению историко-культурного наследия страны определена в качестве основного направления модернизации российской экономики, поскольку ГЧП позволяет не только привлечь средства частных инвесторов, придавая тем самым ОКН новую экономическую ценность за счёт их включения в хозяйственный оборот, но также повысить их качественный уровень посредством проведения частным партнёром работ по сохранению таких объектов.

ГЧП позволяет органам публичной власти привлекать на условиях компенсации затрат, разделения рисков и обязательств инвестиции и компетенции частных инвесторов для более эффективного и качествен-

ного исполнения вменённых им в силу закона полномочий в области сохранения, использования и популяризации памятников истории и культуры. При этом частный инвестор получает стабильный гарантированный доход и определённые преференции от публичной власти (в настоящее время налоговые льготы и компенсацию затрат на работы по сохранению ОКН), а государство и общество – преимущества в виде мультипликативного эффекта от сохранения ОКН, создания дополнительных рабочих мест, предоставления более качественных услуг населению и снижения объёмов бюджетных затрат на содержание ОКН.

После вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» казалось, что одной из перспективных форм ГЧП в рассматриваемой сфере должны стать концессионные соглашения, рассчитанные на длительный срок реализации, когда объект сохраняется в государственной собственности на протяжении всего периода работы соглашения. Однако, как показала практика, концессионные соглашения, с успехом применяемые для возведения объектов транспортной инфраструктуры, не получили столь широкого распространения в сфере сохранения ОКН.

Принятие Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предоставило дополнительные возможности по использованию механизма ГЧП для целей сохранения и воссоздания ОКН, поскольку у инвестора появилась возможность возникновения права частной собственности на объект соглашения, стало возможным разделять техническую и функциональную составляющие эксплуатации объекта, в которых бизнес обеспечивает сохранение объекта и его должное техническое содержание, а непосредственно сами услуги на объекте по-прежнему оказываются государством. Однако, по прошествии полутора лет работы закона, количество заключённых соглашений о ГЧП в отношении ОКН сильно не увеличилось.

Основными причинами отказа бизнеса от сотрудничества с государством в этой сфере являются: отсутствие гарантий по возврату вложенных инвестиций, недостаточная правовая защита имущественных прав инвестора, неизменность титула публичной собственности в отношении объекта соглашения, серьёзные ограничения и избыточное количество согласований любых действий по использованию ОКН, ограничение по привлечению заёмного финансирования и невозможность изменения целевого назначения объекта после его реставрации.

К тому же и законодательство в сфере сохранения ОКН, и сформировавшиеся к настоящему времени механизмы управления ими государством в недостаточной мере отвечают целям стимулирования вовлечения таких объектов в хозяйственный оборот. В частности, имеются сложности с учётом ОКН как объектов прав гражданских правоотношений – в отношении значительной части ОКН, находя-

щихся в государственной и муниципальной собственности, до сих пор в установленном порядке не оформлены права собственности публично-правовых образований, не произведено разграничение и постановка на кадастровый учёт земельных участков в границах территорий ОКН и прилегающих к ним зон охраны, в результате у бизнеса нет возможности реально оценить свои риски и состав имущественного комплекса ОКН, а отсутствие ясности в отношениях с органами публичной власти, отвечающими за конкретный ОКН и уполномоченными вести переговоры о заключении соответствующих договоров, не прибавляют предпринимателям энтузиазма в вопросе совместного с государством участия в реализации подобного рода проектов.

Ситуация усугубляется нежеланием государства что-либо быстро менять в действующих схемах реализации своих полномочий, недостатком отработанных на практике механизмов адаптации ОКН к современным рыночным условиям и новым вызовам времени (прежде всего в виде бурного развития Интернета и ИТ-технологий), экономических апробированных моделей выхода на рынок и успешной работы на нём.

Вместе с тем, несмотря на существующие объективные трудности, в настоящее время в сфере сохранения, воссоздания и использования ОКН активно практикуется заключение, по сути, представляющих собой разновидность ГЧП, арендных договоров с инвестиционными условиями, которые условно можно разделить на пять основных видов проектов:

первый вид – проекты, в которых государство привлекает частные инвестиции в ОКН с целью снять с себя финансовую нагрузку в части принятия мер по их сохранению. Такие проекты, как правило, реализуются в отношении объектов, не представляющих высокой культурно-исторической ценности, но нуждающихся в сохранении. Как правило, государство передаёт ОКН в долгосрочную аренду по номинальной цене (например, за 1 рубль за 1 м²), а частный партнёр принимает на себя обязательства по его реконструкции. После завершения последней инвестор получает право на использование объекта в своей хозяйственной деятельности, открывая в нём коммерческое предприятие – ресторан, гостиницу или магазин. В результате объект, не утрачивая своего охранного статуса, вовлекается в хозяйственный оборот, находясь при этом в сфере оперативного надзора государства. Основная проблема таких проектов – чрезмерная зависимость от наличия платёжеспособного спроса на оказываемые услуги, в связи с чем реализация такого взаимодействия востребована исключительно в крупных населённых пунктах;

второй вид проектов применим в отношении ОКН, имеющих определённую историко-культурную ценность, и в которых запрещено ведение любого вида коммерческой деятельности, например, в силу обладания объекта музейным статусом. В таком случае частный инвестор вкладывает средства в реставрации ОКН с сохранением его музейной

функции, но рядом с объектом на специально предоставленном ему земельном участке создаёт обслуживающие музей сервисы и сопутствующую туристическую инфраструктуру (по сути, туристический кластер), за счёт эксплуатации которого он компенсирует произведённые им затраты;

третий вид – проекты с разделением функциональной и технической составляющих, в которых государству в меньшей степени привлекательны компетенции частного партнёра, нежели его финансовые возможности. Часто в таких проектах государство привлекает частных партнёров и профессиональных девелоперов для воссоздания (реставрации и приспособления для современного использования) ОКН и строительства на прилегающих к нему территориях коммерческой недвижимости. Затем в рассрочку государство выплачивает частному партнёру компенсационные платежи за техническое обслуживание ОКН и всего комплекса объектов недвижимости, сохраняя за собой первоначальное функциональное предназначение ОКН по оказанию им услуг культуры и просвещения. Как правило, подобные проекты реализуются в отношении театров, объектов культуры, музейно-выставочных комплексов;

четвёртый вид проектов, наоборот, подразумевает привлечение государством, прежде всего, компетенций частного партнёра, в основном, в области организации управления и эксплуатации объектов недвижимости, находящихся в публичной собственности. В этом случае частный партнёр наравне с государством участвует в совместной эксплуатации ОКН и реализации коммерческих проектов на условиях разделения рисков и компетенций по обеспечению своих функциональных и технических обязанностей. В таких проектах в рамках территории единого имущественного комплекса ОКН государство передаёт частному партнёру на длительный период времени в аренду один или несколько объектов недвижимости для их коммерческого использования, при условии что частный партнёр принимает на себя обязательства по реставрации, сохранению и использованию ОКН на протяжении всего срока жизненного цикла проекта (как правило, не менее 20–30 лет) при соблюдении договорённости с государством о справедливом разделении доходов от коммерческой деятельности.

В качестве отдельного пятого вида можно выделить проекты ГЧП, в рамках которых допускается возможность возникновения у частного партнёра права собственности на ОКН. В основном такой вид соглашений используется в случае проведения государством политики активной поддержки социально значимых частных инициатив в сфере культуры, образования, науки и просвещения, прежде всего, на возрождение или воссоздание ОКН, таких как усадьбы, родовые имения, замки, религиозные и культовые сооружения, культурно-просветительские и развлекательные центры, частные музеи и экспозиции, арт-галереи и коллекции.

По мнению участников парламентских слушаний, для качественного изменения текущей ситуации в использовании ГЧП для целей их воссоздания и сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации необходимо предпринять ряд мер, концептуального характера.

В их числе:

– Внести коррективы в государственную политику в области охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия.

В настоящее время государство вкладывает значительные инвестиции в указанную сферу, однако выделяемых бюджетных средств недостаточно и необходимо изыскивать дополнительные источники финансирования, которое может предоставить только рыночный сектор экономики. В этой связи следует сместить акцент инвестиционной политики в направлении поощрения притока сторонних ресурсов и создания условий, способствующих их направлению в сферу охраны, сохранения и использования ОКН. С этой целью государство должно придерживаться чёткой и понятной для бизнеса стратегии привлечения частных инвестиций в сферу культурного и исторического наследия.

– Поменять полярность выстраивания взаимоотношений между государством и бизнесом, чтобы не частный партнёр добивался получения от государства разрешения на хозяйственное использование конкретного ОКН, а наоборот, государство максимально широко предлагало частным партнёрам свои предложения по участию в использовании ОКН с разнообразными вариантами предоставляемых для частных инвесторов преференций.

С этой целью в отношении каждого ОКН должен быть проведён комплекс мероприятий по его подготовке («упаковке») под реализацию конкретного проекта ГЧП, а именно, завершено формирование ОКН как объекта гражданских правоотношений – определены границы территории объекта и его зон охраны, земельные участки в указанных границах разграничены и поставлены на кадастровый учёт; ОКН и его обременения зарегистрированы, оценены и соответствующим образом оформлены, ОКН поименован в Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и на него подготовлен комплект необходимых документов, включая паспорт с охранными обязательствами и все виды технических допусков.

– Изменить парадигму восприятия ОКН как типовых объектов общественной и производственной инфраструктуры.

Каждый ОКН уникален, что создаёт непреодолимые трудности при попытках использования для его реставрации, воссоздания или сохранения общепринятых типовых моделей ГЧП, предусмотренных федеральным законом № 115-ФЗ о концессионных соглашениях и Федеральным законом № 224-ФЗ о ГЧП.

В этой связи анализ, разработка модели, планирование и структурирование любого проекта ГЧП применительно к ОКН нуждается в каждом конкретном случае в персонификации и необходимости реализации проекта в отношении ОКН по индивидуальной схеме. Здесь не применимы стандартные подходы и критерии оценки таких концессионных соглашений и проектов ГЧП на предмет их финансовой и социально-экономической эффективности, а также на наличие сравнительного преимущества по отношению к государственной закупке, характерные для типовых соглашений ГЧП в отношении объектов дорожно-транспортной или коммунальной инфраструктуры.

– Обеспечить прохождение всеми ОКН экспертизы на их пригодность для вовлечения в проекты ГЧП, в ходе которой государство должно окончательно определиться и предоставить бизнесу исчерпывающую информацию по следующим вопросам: что планируется сделать на конкретном ОКН, какой предполагается объём и состав работ, их качество и примерная стоимость, какие предоставляются возможности и условия хозяйственного использования ОКН, какие существуют обременения на использование ОКН в хозяйственном обороте, планируется ли изменение и в какой части его целевого назначения, каковы перспективы использования объекта для целей культурного просвещения, какие имеются государственные гарантии и механизмы окупаемости частных инвестиций и т. д. Именно признание государством ОКН пригодным для их вовлечения в ГЧП должно стать основным критерием принятия решения о реализации проекта ГЧП.

Представляется целесообразным формирование при Минэкономразвития России и Минкультуры России, а также при соответствующих исполнительных органах государственной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления компетентных экспертных комиссий по проверке ОКН на возможность их вовлечения в ГЧП. Представляется, что в состав таких комиссий – помимо государственных (муниципальных) служащих и депутатов соответствующих органов власти конкретного публично-правового образования, должны войти заслуженные учёные и эксперты, известные искусствоведы и краеведы, представители сферы образования, культуры и просвещения, активисты действующих в этой сфере общественных организаций, бизнес-сообщества. В свою очередь, Государственной Думе совместно с Правительством Российской Федерации разработать и внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающие особенности подготовки проектов ГЧП в отношении ОКН, в частности, порядок и критерии экспертизы ОКН на допустимость их вовлечения в проекты ГЧП.

После проведения экспертизы на возможность вовлечения ОКН в проекты ГЧП и вынесения соответствующих решений, в отношении таких объектов в кратчайшие сроки должны быть завершены процедуры уточнения состава, определения границ территории ОКН и его зон охраны, оформления прав собственности и соответствующих правоустанавливающих документов, проведены разработки предложений по условиям участия в таких проектах частных партнёров с исчерпывающей информацией по объёму привлекаемых инвестиций, взаимных обязательств партнёров и параметрам проектируемого соглашения. Указанный перечень ОКН (проектов ГЧП) подлежит размещению для публичного доступа на соответствующих информационных порталах органов публичной власти в сети Интернет.

В этой связи участники парламентских слушаний, **рекомендуют:**

1. Государственной Думе Российской Федерации:

– рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающих особенности заключения соглашений о государственно-частном партнёрстве или концессионных соглашений в отношении объектов культурного наследия, в том числе, предусматривающих:

- включение в перечни объектов соглашений о государственно-частном партнёрстве, соглашений о муниципально-частном партнёрстве и концессионных соглашений объектов культурного наследия;

- дополнение перечня обязательных элементов заключаемых в отношении объектов культурного наследия соглашений о государственно-частном партнёрстве, соглашений о муниципально-частном партнёрстве, концессионных соглашений обязательством по проведению предусмотренных Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» работ по сохранению объектов культурного наследия;

- включение в соглашения о государственно-частном, о муниципально-частном партнёрстве, в концессионные соглашения в качестве существенных условий обременения объекта культурного наследия обязанность частного партнёра, концессионера по соблюдению требований его охранного обязательства;

- определение критериев и порядка проведения экспертизы возможности использования объектов культурного наследия в качестве объектов соглашений о государственно-частном партнёрстве, о муниципально-частном партнёрстве, концессионных соглашений;

- способы обеспечения имущественных интересов частных инвесторов и гарантии возврата вложенных ими средств при заключении в отношении объектов культурного наследия соглашений о государ-

ственно-частном партнёрстве, о муниципально-частном партнёрстве и концессионных соглашениях.

2. Правительству Российской Федерации, высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления:

- активизировать работу по формированию находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов культурного наследия в качестве объектов гражданских правоотношений, в том числе, завершить оформление прав собственности публично-правовых образований на такие объекты с внесением соответствующих сведений в Единый государственный реестр недвижимости;

- обеспечить предоставление в орган регистрации сведений о территориях и зонах охраны объектов культурного наследия;

- сформировать комиссии по экспертизе возможности использования находящихся в государственной и муниципальной собственности объектов культурного наследия в проектах ГЧП или реализации концессионных соглашений, утвердить состав и порядок работы таких комиссий;

- создать реестр объектов культурного наследия, перспективных для проектов ГЧП или концессионных соглашений и разместить сведения о таких объектах на соответствующих информационных порталах органов власти в сети Интернет.

3. Правительству Российской Федерации:

- разработать единую стратегию привлечения частных инвестиций в сферу сохранения объектов культурного наследия;

- рассмотреть возможность внесения корректив в государственную политику в области охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия в части смещения её акцента на привлечение частных инвестиций и создание условий, при которых такие инвестиции будут направляться в сферу охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия;

- ускорить принятие предусмотренного пунктом 3 статьи 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» порядка выплаты компенсаций физическому или юридическому лицу, являющемуся собственником объекта культурного наследия федерального значения, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующемуся им на основании договора безвозмездного пользования и производящему за счёт собственных средств работы по его сохранению;

- предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 2019–2021 годы выделение бюджетных средств на выплату компенсаций частным партнёрам, предусмотренных пунктом 3 статьи 14

Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

– разработать методику определения предельной стоимости работ по подготовке проектной документации по сохранению объектов культурного наследия и работ по сохранению объектов культурного наследия;

– ускорить регистрацию объектов культурного наследия в Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации с указанием их пообъектного состава, территории размещения и зон охраны.

ГЛАВА 2. БАНКРОТСТВО

2.1. Материалы расширенного заседания Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям на тему «Поиск путей и способов совершенствования процедур банкротства юридических лиц в Российской Федерации» Москва, 21 февраля 2017 года

Николай Петрович НИКОЛАЕВ,
*председатель Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям*

Необходимость совершенствования закона о банкротстве ни у кого не вызывает сомнений, в том числе в части повышения роли и эффективности процедур санации юридических лиц.

Сегодня они практически не задействованы участниками рынка. Так, из более чем двадцати тысяч ежегодно рассматриваемых дел о банкротстве, процедуру финансового оздоровления проходят всего несколько десятков компаний, тогда как в конкурсное производство попадает свыше десяти тысяч организаций-должников.

Причина проста – действующие нормы закона о банкротстве в части санации предприятий-должников не эффективны. Они приводят к ликвидации бизнеса вместе с потерей рабочих мест. В итоге большинство дел о банкротстве в нашей стране возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуры банкротства как способ решения своих финансовых проблем.

Остроту проблемы подтверждает её недавнее жаркое обсуждение на заседании Государственной Думы при рассмотрении законопроекта о требованиях к арбитражным управляющим.

В этой связи мы задались целью совместно с профессиональным сообществом обсудить ключевые подходы к повышению эффективности реабилитационных процедур. Как вы знаете, в настоящее время Минэкономразвития России подготовлен соответствующий проект федерального закона. Он предусматривает, в частности, объединение суще-



ствующих процедур наблюдения, финансового оздоровления и внешнего управления в рамках новой процедуры реструктуризации задолженности юридического лица. Законопроект заявлен Минэкономразвития России в качестве приоритетного для рассмотрения Государственной Думой в 2017 году, поэтому и для нашего Комитета тема банкротства является одним из наиболее актуальных и приоритетных направлений законотворческой деятельности.

Но, несмотря на очевидность заявленной проблемы, решить её в рамках предлагаемого законопроектом подхода пока не удаётся. Законопроект вызывает крайне неоднозначную реакцию в деловых и научных кругах. В этой связи в ходе сегодняшнего обсуждения хотелось бы нащупать основные болевые места и постараться наметить способы их устранения.

Николай Радиевич ПОДГУЗОВ,

*заместитель министра экономического развития
Российской Федерации*



Действительно, состояние процедур банкротства юридических лиц в нашей стране требует серьёзной реновации.

В первую очередь мы считаем, что обновления и осмысления требует процедура финансового оздоровления. Она и сейчас есть в действующем законодательстве. Их даже несколько. Но, к сожалению, практика правоприменения последних лет показывает, что такого рода процедуры не применяются. Простая статистика говорит о том, что из 15 000 процедур банкротства только считанные единицы, то есть доли процентов, – проходят процедуру финансового оздоровле-

ния. Если вернуться к мировой статистике, то в европейских странах это порядка 10–15 %, в Америке до 30 % – то есть процедуры финансового оздоровления в европейском и американском законодательстве работают.

Почему нам важно иметь работающие процедуры финансового оздоровления? В первую очередь, потому что при успешном прохождении процедуры финансового оздоровления предприятие сохраняется, сохраняются рабочие места, сохраняется бизнес-единица в качестве налогоплательщика, снижаются сопутствующие социальные риски. Таким образом, процедура финансового оздоровления, если она работает, позволяет бизнесу получить второй шанс осуществлять свою деятельность, потому что не всегда ухудшение финансового положения должника происходит за счёт его слабого менеджмента. Причиной могут быть и экзогенные факторы.

Кроме того, мы проанализировали статистику возврата долгов в конкурсном производстве и пришли к выводу, что как для банков, так и для Федеральной налоговой службы этот уровень весьма низок. То есть получается, что сегодня законодательство о банкротстве делает возврат долгов невыгодным и должнику, и кредитору. И это при том, что у кредитора есть достаточно много прав требовать с должника погашение задолженности.

Процедуры финансового оздоровления на самом деле происходят, но они происходят как бы за кадром и за периметром законодательства о банкротстве. То есть должник до последнего игнорирует те процессы, которые происходят в компании, не подавая заявление о банкротстве, и, конечно же, пытается договориться с кредиторами вне поля деятельности закона о банкротстве.

И если это не получается, чаще всего скатывается в конкурсную процедуру.

На наш взгляд, если прописать основные моменты, которые сейчас, может быть, не так чётко написаны в законодательстве о банкротстве, чтобы эти процедуры сделать более рабочими, эффект будет как для компаний, так и для кредиторов.

Один пример. Сейчас компании могут подавать только заявление о банкротстве, в то время как во всем мире подаётся два заявления. Это заявление о банкротстве и заявление о финансовом оздоровлении. Таким образом, в мировом законодательстве уже существует конкуренция заявлений. В России этого нет.

Ещё один пример. У должника сегодня есть возможность ввести план финансового оздоровления. Но для этого он должен принести кредиторам банковскую гарантию, на 20 % превышающую размер его долга. Какой должник с неустойчивым финансовым положением сможет предо-



ставить такую гарантию? Поэтому наш законопроект адресован прежде всего к таким «простуженным» должникам, чтобы помочь им «выздороветь».

Другой важный момент. В процедуре финансового оздоровления все долги всем кредиторам считаются наступившими и расплатиться с этими долгами, в зависимости от процедуры, нужно либо за год, либо за два. То есть мы понимаем, что процедуры финансового оздоровления изначально ставят должника в заведомо тяжёлые рамки возможного исполнения, что совершенно логично ввиду нынешней приоритетности конкурсного производства.

Исходя из этих предпосылок, мы разработали свой законопроект и будем рады с депутатами его обсудить, чтобы в дальнейшем продвигаться по совершенствованию законодательства о банкротстве юридических лиц.

Михаил Ибрагимович БЕШТОВЕВ,

*заместитель директора Департамента
финансово-банковской деятельности
и инвестиционного развития
Минэкономразвития России*



В ходе работы над законопроектом мы проанализировали международную практику применения законодательства о несостоятельности (банкротстве), те элементы, которые в международной практике считаются признаками эффективного регулирования в этой сфере. Это были и материалы законодательства о банкротстве США, были материалы Всемирного банка, Евросоюза, и с учётом этой информации, которую нам удалось получить в этой сфере, мы разработали законопроект.

Ну что же, собственно, должен обеспечивать, с точки зрения специалистов, институт несостоятельности (банкротства)? Как было отмечено, на микроуровне этот механизм должен обеспечивать возможность сохранения конкретного бизнеса, который испытывает временные трудности, но при этом его можно спасти.

Тут очень важное значение, на мой взгляд, имеет то, что такой механизм – это неотъемлемый элемент. Любой эффективный институт банкротства – неотъемлемый элемент любой рыночной экономики, и этот элемент на макроуровне должен обеспечивать возможность распределения исков между всеми участниками хозяйственного оборота. Что это значит? Это значит, что при наличии такого эффективного механизма, на наш взгляд, будут существенным образом экономиться бюджетные

деньги, то есть меньший объём средств бюджета понадобится на поддержку конкретных отраслей конкретных организаций, потому что именно такой механизм будет позволять сбалансированно распределять риски в экономике.

Существующий механизм, как было отмечено, недостаточно эффективен. Что же является признаком неэффективности? В первую очередь, это чрезвычайно низкое количество реабилитационных процедур. То есть сложно предположить, что все те десятки тысяч организаций, которые применяют в настоящее время институт банкротства, и где вводится конкурсное производство, в абсолютном большинстве случаев были потенциально неплатёжеспособными. Тут есть развилка – либо почему-то бизнес не заинтересован в использовании механизма банкротства, имеет дефекты, либо такой перекося нам было бы сложно объяснить иначе.

С другой стороны, очень низкий процент погашения требований даёт нам основания полагать, что и с точки зрения кредитов, и с точки зрения эффективности конкурсного производства, механизм также неэффективен.

В конце концов всё это проявляется в недоверии к институту банкротства, в том, что он применяется не для спасения бизнеса, когда речь идёт о платёжеспособном бизнесе, не для справедливого распределения имущества, когда речь идёт о потенциальных банкротах, а для каких-то иных целей, например, для получения выгоды лицами, которые процедуру контролируют.

Что же должно характеризовать сбалансированные институты банкротства с точки зрения международной практики?

В первую очередь, если речь идёт о потенциальном банкроте, то есть, об организации, восстановить платёжеспособность которой невозможно, этот институт должен предполагать возможность максимально быстрого введения конкурса и ликвидации бизнеса с минимальными издержками и с максимальным погашением требований кредитора.

Если же речь идёт о потенциально платёжеспособном участнике оборота, то этот механизм должен для должника предусматривать возможность быстрого введения реабилитационной процедуры, возможность разработки плана на том этапе, когда ещё есть возможность восстановить бизнес и платёжеспособность должника. Он должен предполагать, как говорит международная практика, возможность деления требований кредиторов на классы, потому что очевидно, что разные кредиторы по-разному мотивированы. Кто-то является участником производственной цепочки должника, кто-то является банком, который хочет получить долг, возможно, меньше, но быстрее, кто-то готов подождать, потому что без этого должника он существовать сам, вероятно, не сможет. То есть деление на классы – важный элемент, это возможность обеспечения взаимодействия кредиторов и, как я сказал, их мотивации, – предоставление оптимальных для каждого условий, с которыми были бы согласны другие кредиторы.

Ещё одним важным элементом является возможность преодоления вето кредиторов – то, чего у нас сейчас нет. Действительно, в законе есть положения, позволяющие преодолеть нерациональную позицию кредиторов, когда должник считает, что он платёжеспособен. Это очевидно, возможно, с точки зрения третьих лиц. Но кредиторы по непонятным причинам не желают реабилитации должника, даже в ущерб, возможно, себе, потому что, как мы знаем, у нас конкурсное производство очень неэффективно и имеет чрезвычайно низкий процент погашения. И в такой ситуации, когда кредиторы, возможно, в реабилитационной процедуре могли бы получить даже больше, чем в конкурсе, они немотивированно голосуют за ликвидационную процедуру. Преодолеть такую нерациональную позицию невозможно, потому что нужно предоставить банковскую гарантию. Для неплатёжеспособного бизнеса, испытывающего трудности, это невозможно, поэтому у нас такое количество процедур.

Хотелось бы отметить, что в части преодоления позиций кредиторов в западной практике такие нормы применяются достаточно редко. Как отмечают специалисты, эти нормы являются не элементом для применения, а являются элементом, который обеспечивает переговорную позицию должника. То есть это некий инструмент, который является угрозой, для кредиторов предупреждением возможности преодоления, которые мотивируют их договариваться с должником в случае, когда речь идёт о платёжеспособном бизнесе.

Кроме того, для кредиторов, если речь идёт о потенциальном платёжеспособном участнике оборота, этот реабилитационный механизм, который мы предлагаем (и международная практика говорит об этом), должен обеспечивать защиту миноритария, то есть кредитора, не обладающего большинством голосов.

В чём, собственно, эта защита должна заключаться?

В том, что закон должен содержать положение о том, что если кредитор голосует «против», а другие кредиторы «за» реабилитационную процедуру, в отношении такого минора должно быть доказано, что в реабилитационной процедуре он получил бы больше, чем ему предлагают в конкурсе. Иначе получается такая ситуация, что простым большинством по сумме, как это бывает в российской практике, можно установить нерациональный с точки зрения кредиторов план, который будет предполагать погашение требований кредиторов в течение неопределённого длительного срока. Это отмечается в практике по мировым соглашениям, когда аффилированное с должником большинство кредиторов по сумме голосуют за условия плана, которые с точки зрения кредиторов и, возможно, третьих лиц, неразумны.

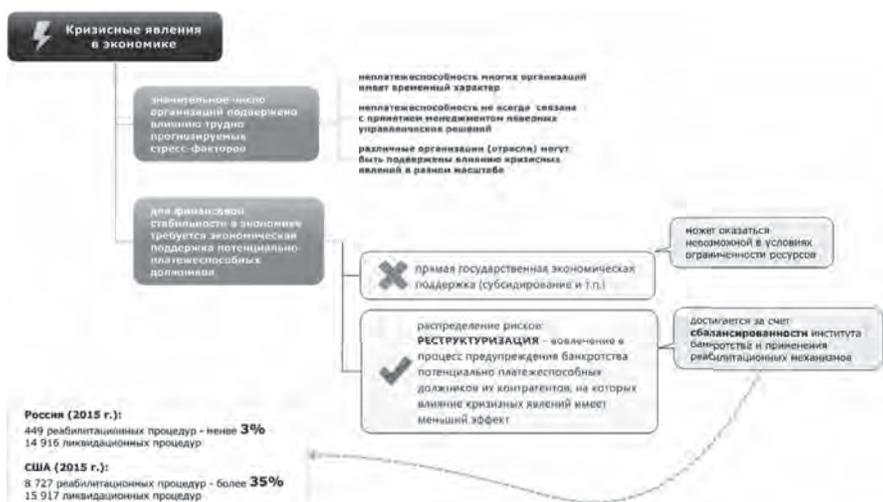
Собственно, как я уже отметил, всё то, чем мы пользовались, разрабатывая этот законопроект, это ключевые элементы законодательства о несостоятельности и банкротстве, которые считаются эффективными в Соединённых Штатах, в том числе оценки эффективности ведения бизнеса с точки зрения Всемирного банка.

И в заключение отмечу, что в конце ноября 2016 года на сайте Еврокомиссии был опубликован проект директивы ЕС об изменении законодательства о несостоятельности в странах ЕС. И практически все те ключевые элементы, которые мы предлагаем и считаем эффективными, они отмечены в этом проекте директивы ЕС как элементы эффективной практики в качестве предложения для внесения изменений законодательства о банкротстве стран ЕС.

О проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части процедуры реструктуризации в делах о банкротстве юридических лиц». Необходимость предусмотренных законопроектом изменений. При возникающих в условиях рыночной экономики кризисных явлениях потенциально платёжеспособные организации подвергаются влиянию трудно прогнозируемых стресс-факторов. Вследствие ухудшения финансового состояния по внешним причинам, зачастую не имеющим прямой связи с принятием менеджментом неверных управленческих решений, значительное число организаций может оказываться в ситуации временной неспособности выполнять свои обязательства, что создаёт угрозу банкротства и последующей ликвидации должников.

Одной из задач повышения финансовой стабильности в экономике является минимизация таких угроз и обеспечение возможности преодоления кризисных явлений должниками, имеющими потенциальную возможность восстановить свою платёжеспособность при предоставлении им необходимой поддержки.

Решение указанной задачи может обеспечиваться, например, за счёт прямой экономической поддержки отдельных организаций, имеющих



стратегическое значение, или поддержки организаций в определённой сфере экономики.

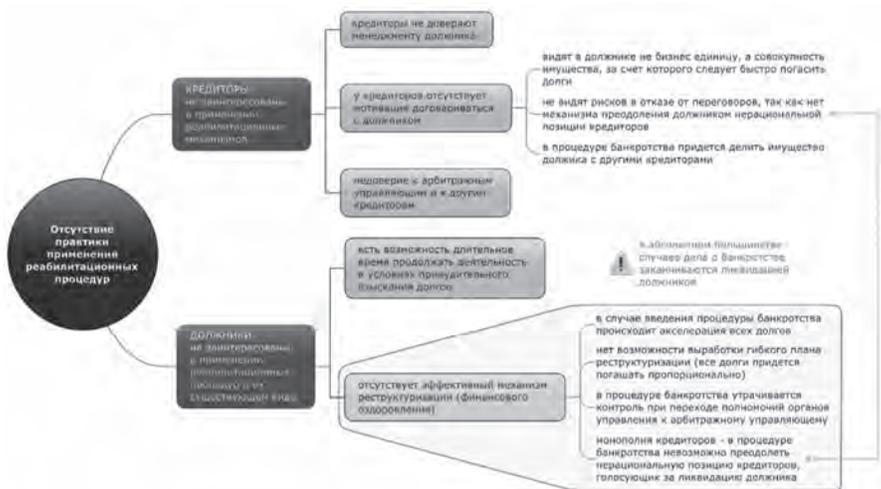
Но ограниченность государственных ресурсов может приводить к невозможности государственной экономической поддержки значительного числа подвергающихся влиянию кризисных явлений должников.

В связи с этим для повышения финансовой стабильности в экономике особую значимость приобретает выработка механизмов, позволяющих справедливо распределять экономические риски между самими участниками рыночных отношений и вовлекать в процесс предупреждения банкротства потенциально платёжеспособных должников их контрагентов, влияние кризисных явлений на которых имеет меньший эффект.

Как справедливо отмечено Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, предусмотренные российским правом реабилитационные процедуры неэффективны и редко применяются на практике. Это приводит к тому, что большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуру банкротства как способ решения своих финансовых проблем. Процедуры банкротства инициируются на стадии, когда уже отсутствует возможность для восстановления платёжеспособности должников.

Должники не заинтересованы в инициировании процедуры банкротства, поскольку имеют возможность в течение длительного периода времени продолжать свою деятельность, не расплачиваясь с кредиторами, несмотря на осуществление в их отношении мер по принудительному взысканию долгов.

Инициирование банкротства приводит к акселерации долга вследствие наличия в договорах соответствующих ковенантов, а также и в силу прямого указания закона при введении первой процедуры банкротства.



Учредителем должника утрачивается контроль над ситуацией при переходе полномочий органов управления должника к арбитражному управляющему. Отсутствуют эффективные механизмы преодоления нерациональной во многих случаях позиции кредиторов, немотивированно не желающих идти на уступки и принимать решения, направленные на реабилитацию должника.

В то же время для кредиторов должники не представляют интереса в качестве бизнес-единицы, генерирующей определённые экономические выгоды. Они видят в должниках лишь совокупность имущества, за счёт продажи которого необходимо максимально быстро удовлетворить свои требования. Несмотря на отсутствие для этого каких-либо регулятивных препятствий, кредиторы голосуют против применения к должникам реабилитационных процедур.

Подтверждением существующего дисбаланса в сфере банкротства могут служить статистические данные, согласно которым в 2015 году было введено:

- реабилитационных процедур (36 процедур финансового оздоровления и 413 процедур внешнего управления);
- 14 916 процедур конкурсного производства.

Показательным будет сравнение со статистическими данными инициирования дел о банкротстве бизнес-должников в США, где в 2015 году было введено:

- 8727 реабилитационных процедур (из них 6130 реорганизаций, chapter 11, Bankruptcy code);
- 15 917 ликвидационных процедур (chapter 7, Bankruptcy code).

В США количество реабилитационных процедур в указанном периоде составило более 35 %, в России (без учёта процедуры наблюдения) – менее 3 %.

Законодательство о банкротстве США считается одной из ведущих правовых систем в части применения реабилитационных механизмов, позволяющих участникам рыночных отношений в целом более эффективно преодолевать кризисные явления в экономике. В связи с этим для **усиления** реабилитационной составляющей российского института банкротства и повышения финансовой стабильности в экономике Минэкономразвития России разработан законопроект, предусматривающий в том числе имплементацию в существующую систему элементов нормативного правового регулирования, предусмотренного chapter 11, Bankruptcy code. Законопроектом предусмотрены следующие ключевые новеллы:

- интеграция в одну новую вариативную реабилитационную процедуру реструктуризации применяемых в настоящее время процедур наблюдения, внешнего управления и финансового оздоровления;
- возможность подачи не только заявления о банкротстве, но и заявления о реструктуризации (каждое из заявлений может быть подано как должником, так и кредитором);

- преодоление положений договоров, предусматривающих расторжение с должником договоров аренды и акселерацию долга при ухудшении финансового состояния должника или возбуждении в его отношении дела о банкротстве;
- возможность подготовки и представления конкурирующего плана реструктуризации любым кредитором;
- деление требований кредиторов на экономически однородные классы для обеспечения гибкости плана реструктуризации и предоставления оптимальных для каждого класса условий погашения требований;
- возможность утверждения судом не одобренного большинством кредиторов плана, если это нужно для спасения бизнеса и при этом не ущемляются права кредиторов;
- возможность рассмотрения вопроса об утверждении плана реструктуризации третейским судом.

Предлагаемые изменения направлены в том числе на повышение положения России в рейтинге Всемирного банка, как это предусмотрено указом Президента России от 7 мая 2012 года № 596.

Развитие законодательства о реструктуризации за рубежом.

Европейской комиссией 22 ноября 2016 года опубликован проект директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза о механизмах превентивной реструктуризации, предоставлении второго шанса и способах повышения эффективности реструктуризации, банкротства и освобождения от долгов.

По экспертным оценкам прототипом рассматриваемого проекта директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза является регулирование вопросов реструктуризации, предусмотренных законодательством о банкротстве США (chapter 11, Bankruptcy Code). Директива является амбициозным и важным шагом для совершенствования механизмов реструктуризации и банкротства.

Согласно меморандуму проекта, надлежащим образом функционирующие механизмы разрешения несостоятельности (банкротства) имеют существенное значение для обеспечения благоприятной предпринимательской среды, способствуют развитию торговли и инвестиций, сохранению и созданию новых рабочих мест. Такие механизмы помогают экономике преодолевать кризисные явления, влекущие за собой увеличение объёма необслуживаемых кредитов и повышение уровня безработицы.

Все эти задачи являются приоритетными для Европейской комиссии.

По оценкам экспертов, в настоящее время в Европе половина всех предприятий прекращают своё существование в течение 5-летнего периода. Отмечается рост количества банкротств. Ситуация в ряде стран характеризуется тенденцией к ликвидации, нежели к реабилитации жизнеспособных организаций.

В Европейском союзе ежегодно признаются банкротами более 200 тыс. организаций, что приводит к ликвидации в течение года более 1,7 млн рабочих мест.

Распространённость практики применения и эффективность процедуры реструктуризации имеют непосредственное влияние на процент погашения требований кредиторов. Согласно данным Всемирного банка, процент погашения требований кредиторов в странах Европейского союза варьируется от 30 % до 90 %, при этом указанный показатель выше в странах, характеризующихся распространённой практикой применения эффективных реабилитационных процедур.

В отдельных странах длительность процедур, связанных с банкротством и освобождением от долгов предпринимателей, составляет более трёх лет. Невозможность своевременной реализации предпринимателями доктрины «второго шанса» приводит к их выдавливанию в теневые сектора экономики.

Закредитованность граждан является одной из главных экономических и социальных проблем. Более 11 % граждан Европейского союза перманентно находятся в состоянии наличия задолженности, в том числе часто по коммунальным платежам. Указанное приводит к увеличению расходов на социальную защиту населения и другим экономическим последствиям, связанным со снижением уровня потребления, трудовой активности граждан, а значит уменьшением перспектив экономического роста. Значительный объём необслуживаемого долга также негативно влияет на способность банковского сектора стимулировать экономический рост.

В связи с изложенным директивой предлагается определить ряд правовых принципов, которые должны будут быть имплементированы странами – членами Европейского союза в национальное законодательство, регулирующие вопросы реструктуризации и банкротства.

Целью директивы является формирование среды, в которой жизнеспособные организации, испытывающие временные трудности, будут иметь возможность инициировать реструктуризацию на ранней стадии и восстановить свою платёжеспособность, при этом потенциально неплатёжеспособные компании будут ликвидироваться в течение короткого периода времени с целью минимизации возможных потерь кредиторов.

Для достижения этой цели страны – члены Европейского союза, согласно директиве, должны будут обеспечить в том числе:

- доступность для должников механизма эффективной превентивной реструктуризации, позволяющей им восстановить свою платёжеспособность (статья 4);

- возможность для кредиторов предложить свой план, который может быть утверждён в отдельных случаях без согласия акционеров, учредителей должника (статья 12);

- возможность сохранения контроля должника за своей текущей деятельностью (необязательность назначения арбитражного управляющего, кроме отдельных случаев) (статья 5);

- мораторий на взыскание кредиторами долгов в период подготовки и рассмотрения плана реструктуризации (на срок не более 4-х месяцев с возможностью продления в отдельных случаях до 12 месяцев) (статья 6);

- деление требований кредиторов на классы, в том числе выделение класса кредиторов, интересы которых не затрагиваются планом. Одобрение плана реструктуризации классами кредиторов (статья 9);
- сохранение должником контрактов, необходимых для успешной реализации плана реструктуризации, невозможность расторжения контрактов контрагентом лишь по причине инициирования должником процедуры реструктуризации (статья 7);
- возможность преодоления нерациональной позиции кредиторов, возражающих против одобрения плана (cross-class cram-down) (статья 11);
- защиту кредиторов или классов кредиторов, возражающих против плана реструктуризации (они не должны получить меньше, чем могли бы получить при ликвидации) (статья 10).

Элементы эффективной реструктуризации в международной практике

№	Ключевые элементы регулирования несостоятельности (банкротства)	Действующее российское законодательство о банкротстве	Законопроект Минэкономразвития России	Законодательство о банкротстве США Chapter 11, Bankruptcy Code	Проект Директивы Европейского Совета 2016/0359, опубликован 22 ноября 2016 г.	Оценка Doing Business лучших практик
1.	Мораторий взыскания по долгам по заявлению должника	✓	✓	✓	✓	-
2.	Возможность для кредитора инициировать реструктуризацию и (или) предложить свой план	✗	✓	✓	✓	✓
3.	Сохранение контроля должника за активами и текущей деятельностью (необязательность назначения арбитражного управляющего, кроме отдельных случаев)	✗	✗✓	✓	✓	-
4.	Деление требований кредиторов на классы и одобрение плана реструктуризации такими классами	✗	✓	✓	✓	✓
5.	Сохранение должником контрактов, необходимых для успешной реализации плана реструктуризации	✗	✗✓	✓	✓	✓
6.	Эффективное преодоление нерациональной позиции кредиторов против одобрения плана (cross-class cram-down)	✗	✗✓	✓	✓	-
7.	Защита кредиторов, возражающих против плана реструктуризации (они не должны получить меньше, чем могли бы получить при ликвидации)	✗	✓	✓	✓	✓
8.	Обеспечение доступа кредиторов к актуальной информации о финансовом состоянии должника	✗	✗	✓	✓	✓

Информация о ходе разработки законопроекта. Законопроект разработан в соответствии с пунктом 1 плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование процедур несостоятельности (банкротства)», утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2014 года № 1385р, и внесён в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 14 августа 2015 года № 22092-АУ/Д22и.

По результатам доработок, законопроект был внесён в Правительство Российской Федерации письмом от 8 февраля 2016 года № 2946-ПП/Д22и.

В соответствии с поручениями следовало обеспечить сбалансированность прав кредиторов и должников и участие кредиторов в обсуждении

и принятии решений на разных этапах дела о банкротстве, в связи с чем в законопроект были внесены следующие изменения:

1. Предусмотрена интеграция в одну новую вариативную реабилитационную процедуру реструктуризации применяемых в настоящее время трёх процедур: наблюдения, внешнего управления и финансового оздоровления.

Предложено отказаться от нейтральной процедуры – наблюдения, перенеся её ключевые элементы (установление требований, проведение финансового анализа) в начальный этап содержательной процедуры (реабилитационной или ликвидационной).

Эта направлено на экономию расходов и сокращение сроков дела о банкротстве.

При этом срок плана реструктуризации, одобренного кредиторами, может составлять не более 4 лет (с возможностью продления), а утверждённого судом без такого одобрения – не более 2 лет (в первой редакции законопроекта было соответственно 8 и 5 лет).

2. В судебном заседании по проверке обоснованности заявления, по итогам которого вводится процедура реструктуризации или конкурсного производства, могут участвовать и представлять позицию все крупные кредиторы (более 5 % требований или более 100 млн рублей требований) и любые другие кредиторы, чьи требования подтверждены судебным актом или не являются для суда очевидно необоснованными.

Действующими нормами такая возможность не предусмотрена, во всех случаях вводится наблюдение, вводящее мораторий на удовлетворение требований кредиторов, который на практике может длиться от полугода до нескольких лет.

Возможность представления и надлежащего рассмотрения судом всех имеющихся у кредиторов возражений обеспечивается увеличенным сроком рассмотрения судом обоснованности заявления о введении реструктуризации или признании должника банкротом – 30–45 дней (в настоящее время 15–30 дней).

3. В части выбора арбитражного управляющего по предложению крупнейших банков сохранена модель, согласно которой кредитор вправе указать в своём заявлении конкретного арбитражного управляющего, а при подаче заявления должником предусмотрен случайный выбор саморегулируемой организации, которая представит кандидатуру арбитражного управляющего.

4. В законопроекте сохранены положения о возможности деления требований кредиторов на классы, так как это направлено на обеспечение гибкости плана и кооперабельности кредиторов.

Обязательное одобрение плана всеми классами единогласно предполагает достижение консенсуса, при котором кредиторы каждого из классов согласны не только с тем удовлетворением, которое предложено этому конкретному классу, но и с тем удовлетворением, которое предложено планом каждому другому классу.

При этом с учётом позиции банков в законопроект включены положения, согласно которым решение о возможности деления требований кредиторов на классы должно быть принято кредиторами, обладающими не менее чем 75 % голосов.

5. Как это было указано в поручении, в законопроект включены положения, согласно которым планом реструктуризации может быть предусмотрено списание капитала и конвертация долгов в капитал.

6. Законопроект доработан в части усиления защиты прав кредиторов при утверждении судом не одобренного кредиторами плана реструктуризации, для чего предусмотрены нормы о том, что должны соблюдаться следующие условия:

- срок реализации плана составляет не более 2 лет;
- планом предусмотрено, что не одобдивший его кредитор получит больше, чем он мог бы получить в ликвидационной процедуре;
- кандидатура руководителя должника подлежит согласованию с кредиторами;
- кредиторы, обладающие не менее 40 % требований, и не менее 1/3 от их общего количества, поддерживают план;
- не менее 49 % необремененных залогом акций (долей) должника передаётся кредиторам без уменьшения размера их требований;
- представитель собрания кредиторов будет иметь доступ к любой информации о должнике.

7. Законопроект предусматривает возможность рассмотрения вопроса об утверждении плана реструктуризации третейским судом.

Кредиторы, обладающие более чем 75 % голосов, вправе до проведения собрания кредиторов заключить с должником соглашение о рассмотрении вопроса об утверждении плана реструктуризации третейским судом в рамках арбитража, администрируемого постоянно действующим арбитражным учреждением.



8. Законопроектом предусмотрено, что арбитражным управляющим в деле о банкротстве стратегических организаций является организация, соответствующая требованиям, установленным Правительством Российской Федерации. Порядок подтверждения соответствия таким требованиям устанавливается Правительством Российской Федерации.

В качестве такой организации может выступать АКБ «Российский капитал».

Константин Николаевич ЧЕКМЫШЕВ,

*начальник Управления
обеспечения процедур банкротства
Федеральной налоговой службы*

Федеральная налоговая служба поддерживает концепцию разработанного Минэкономразвития России законопроекта о реструктуризации в делах о банкротстве юридических лиц и необходимость повышения эффективности процедуры финансового оздоровления. Действительно, все те негативные тенденции в сфере банкротства, которые были озвучены, в том числе ликвидационная направленность процедур, наличие большого числа злоупотреблений в банкротстве, использование этого института не по целевому назначению, предполагающему прежде всего возможность цивилизованных расчётов должника с кредиторами, к сожалению, отражают наши реалии.



Участие ФНС России в процедурах банкротства, по сути, мало чем отличается от участия в них всех остальных кредиторов. Хотя следует отметить, что налоговая служба является одним из крупнейших кредиторов. Особенность нашего статуса в том, что мы участвуем почти во всех процедурах банкротства, потому что должники, если имеют задолженность, то, как правило, не платят и налоги тоже. Это позволяет налоговым органам видеть ситуацию с банкротством в нашей стране, так скажем, в целом, комплексно.

Действительно, процедура реструктуризации нужна хотя бы с точки зрения того, чтобы действительно была альтернатива преобладающему в процедурах банкротства конкурсному производству. Сегодня подавляющее большинство процедур, как правило, заканчиваются одним – распродажей активов, в том случае, если они есть, и ликвидацией предприятия.

Поддерживая все те механизмы, которые предлагаются разработчиками законопроекта в части самих процедурных вопросов, определяя



щих то, каким образом будет обеспечена возможность реструктуризации задолженности в ходе финансового оздоровления должников – юридических лиц, хотелось бы особо отметить важность мотивационных механизмов, позволяющих в принципе запустить такую процедуру. Мы поддерживаем предусматриваемые законопроектом мотивационные механизмы, но вместе с тем необходима их существенная доработка для того, чтобы действительно и должник, и кредиторы были заинтересованы в проведении финансового оздоровления. Ведь если должник и кредитор не будут готовы к вхождению в эту процедуру, то её введение в качестве ещё одного раздела закона о банкротстве, скорее всего, ничего не изменит.

Представляется, что это ключевой вопрос в свете озвученных цифр. И мы, действительно, их подтверждаем: погашение требований всех кредиторов составляет крайне незначительную величину, то есть это такая серьёзная болевая точка, которая указывает на отсутствие фактической кредиторской направленности действующего закона. По сути, главным выигравшим от банкротства является главным образом должник, который списывает в результате этой процедуры более 90 % долга.

И мы, к сожалению, видим, что те злоупотребления, которые отмечаются в процедурах банкротства, в значительной степени связаны именно со злоупотреблениями со стороны бывшего менеджмента должника, который имеет заранее подготовленную схему уклонения от уплаты долгов и налогов. По сути, процедура банкротства для владельцев бизнеса зачастую является не вынужденной ситуацией, в которую должника тянут кредиторы, а спланированной схемой. Она работает за счёт разных методов – например, за счёт аффилированных кредиторов, которые становятся альтер эго должника в процедурах банкрот-



ства и размывают реестр кредиторов, не позволяя другим кредиторам защищать в должной мере свои права и удовлетворять законные требования. Также применяются процедуры, которые позволяют выводить имущество за бесценку. Опять же, к сожалению, мы часто видим, что бенефициарами здесь являются как раз бывшие собственники, бывший менеджмент.

Помимо этого, одной из ключевых проблем является процедура непозрачного сейчас для всех участников дела о банкротства отбора арбитражных управляющих.

При устранении этих и других возможностей для злоупотреблений или по крайней мере при серьёзной доработке механизмов противодействия им, нам кажется, можно существенно изменить саму мотивацию и кредиторов, и должника в сторону желания не банкротить предприятие, а находить пути для цивилизованных, взаимовыгодных решений.

И если мы будем двигаться в этом направлении, то надо работать над повышением прозрачности процедуры торгов при банкротстве. Нужно признать, что сейчас в основном только исключительно профессионалы в сфере банкротства могут купить имущество должника, потому что без специальных юридических знаний, поддержки со стороны кредиторов или арбитражного управляющего, достаточной компетенции в судебных спорах по борьбе со злоупотреблениями, допущенными при торгах, участие в них не даст реального результата.

Последствия такой ситуации – налицо. Согласно имеющейся статистике, имущество должника в ходе процедур банкротства реализуется в среднем за 20 % от рыночной стоимости. Говорить о том, что в этом случае выиграют кредиторы, естественно, не приходится, потому что только на эти 20 % от активов должника они могут рассчитывать.

По этой причине мы поддерживаем процедуру, которая может стать альтернативой конкурсному производству, но призываем серьёзно подумать о том, что вносимые законодательные изменения без соответствующих мотивационных механизмов, скорее всего, работать не будут.

Наталья Владимировна КОЦЮБА,
*общественный омбудсмен по защите прав
предпринимателей в сфере банкротства,
постоянный эксперт Общественного совета
при Минэкономразвития России*



Хочется поблагодарить Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям за инициативу проведения тематического заседания Комитета, посвящённого рассмотрению приоритетных направлений развития законодательства, направленного на совершенствование процедур банкротства, в том числе реабилитационных. Обсуждение очень интересное и своевременное, поскольку ещё не рассмотрен даже в первом чтении законопроект, подготовленный Минэкономразвития России, в части процедуры реструктуризации в делах о банкротстве

юридических лиц, а значит можно обсудить принципиальные подходы.

Выступая от имени бизнес-сообщества, хочу отметить, что представителей бизнеса порадовал состоявшийся недавно в Совете Федерации разговор вашей коллеги Матвиенко В. И. с Председателем Правительства Российской Федерации Медведевым Д. А., поскольку Председатель Совета Федерации сказала слова, под которыми могут подписаться все предприниматели: «...когда мы в течение года многократно принимаем поправки в Уголовный кодекс, Административный кодекс, Налоговый кодекс – идёт поправка на поправку, получается такое лоскутное одеяло, мы запутываем себя, запутываем бизнес, запутываем наших граждан. В такой скорости нет необходимости».

Эта спешка подчас влияет и на качество законов.

От себя бы я добавила – запутываем судей, запутываем арбитражных управляющих. Но поскольку сегодня мы предварительно обсуждаем очередные объёмные поправки в законодательство о банкротстве в части реабилитационных процедур, вносящие концептуальные изменения, то хотелось бы отметить, что все депутаты и бизнес, конечно, единогласно поддерживают финансовое оздоровление организаций и выступают против ликвидационной направленности процедур банкротства, однако,

на некоторых абсурдных, на мой взгляд, положениях и минусах законопроекта коротко остановлюсь:

- рискованно возлагать на суд важные дискреционные полномочия, не связанные с решением вопросов права, а связанные с принятием ответственного бизнес-решения;

- вызывает сомнение и требует дополнительного обсуждения передача отдельных полномочий третейским судам;

- запрет заинтересованным лицам голосовать по важным вопросам в процедуре банкротства повлечёт невозможность уполномоченного от имени государства госоргана голосовать в процедурах банкротства государственных предприятий, в том числе стратегических; этот принцип существовал в законодательстве до 2002 года, государство было лишено права голосования, а получало приоритетное удовлетворение требований, и судьбу предприятий решали мелкие кредиторы, без участия государства;

- юридические лица в качестве административных управляющих для стратегических организаций – интересная тема, но она до конца не проработана, поскольку непонятно с точки зрения права, что это за гражданская ответственность юридических лиц? Понятно, что никакой ответственности не будет. И кто будет финансировать эти юридические лица? Да и само это юридическое лицо в результате может стать банкротом;

- выбор только кандидатуры арбитражного управляющего – это не только усиление коррупции, но и отказ от основ саморегулирования;

- двоевластие в управлении должником, когда предприятием руководит и директор, и административный управляющий. Два медведя в одной берлоге не уживутся.

При этом обращаю ваше внимание на вознаграждение и размер ответственности арбитражного управляющего и директора.

Возвращаясь к разговору о Федеральном законе № 127-ФЗ от 26.10.2002 «О несостоятельности (банкротстве)», хочу отметить – это действительно многослойное лоскутное одеяло, скреплённое многочисленными разъяснениями Высшего Арбитражного и Верховного Судов Российской Федерации в виде пленумов, часто подменяющих законодательство, заменяя по функционалу обе палаты Федерального Собрания.

За последние 15 лет было принято порядка 80 поправок в законы, носящих концептуальный характер.

При этом действующая процедура банкротства – это взаимодействие участников на базе устаревшего бумажного документооборота, без учёта возможностей современных информационных систем, применяемых органами власти (Картотека арбитражных дел, Федеральный ресурс сведений о банкротстве, сайт Федеральной налоговой службы и так далее). Только этап сбора информации о должнике занимает около 6 месяцев. Не реализован принцип «прозрачности процедур банкротства для всех», что приводит к нарушению прав кредиторов, должников, а также создаёт коррупционные риски.

Предложение: хватит штопать и латать одеяло. Не пора ли сшить новое с использованием современных технологий? Создать, возможно при Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, при участии профессионального сообщества межведомственную рабочую группу для разработки новой редакции федерального закона или Кодекса о банкротстве.

Рустем Тимурович МИФТАХУТДИНОВ,

*доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права
Московского юридического университета им. О. Е. Кутафина,
судья Высшего Арбитражного Суда РФ в отставке*

Реформирование законодательства о банкротстве в части совершенствования реабилитационных процедур



Неэффективность реабилитационных процедур при банкротстве в России, к сожалению, очевидна. Согласно имеющимся данным, из почти 67 тысяч процедур банкротства, проведённых за 2007–2010 годы, подавляющее большинство – около 65 тысяч или почти 97 % – составили процедуры конкурсного производства. Реальным восстановлением платёжеспособности за этот период закончилось только 123 процедуры или 0,2 % от их общего количества. Статистика за последующие периоды практически не изменилась. Так, в 2014 году конкурсное производство было введено в отношении более

15 тысяч должников, в то время как финансовое оздоровление – только в отношении 22 должников, при этом фактически задолженность погашена всего в 4 случаях.

Чем же вызван столь низкий процент восстановления платёжеспособности организаций? На наш взгляд, низкая эффективность реабилитационных процедур обусловлена отсутствием в Законе о банкротстве механизмов, которые бы стимулировали должника на ранней стадии инициировать дело о банкротстве в целях применения реабилитационных процедур. Должники до последнего тянут с обращением в суд, надеясь собственными усилиями восстановить платёжеспособность и избежать банкротства.

В нашей стране большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям кредиторов, а сами должники не рассматривают процедуры банкротства как способ решения своих финансовых проблем. Должники, стараясь не оказаться в конкурсном процессе, где от них уже ничего не бу-

дет зависеть, всеми способами пытаются погасить имеющуюся задолженность даже при неблагоприятном финансовом раскладе, заключают рискованные сделки или берут новые кредиты. Объяснить такое поведение должников можно, с одной стороны, отсутствием в законе о банкротстве действенных механизмов, позволяющих защитить интересы должника от недобросовестных действий кредиторов, с другой – неэффективностью реабилитационных механизмов. Должники понимают, что войти в процедуру легко, а выйти из неё очень трудно.

Немалую роль играет, на наш взгляд, и восприятие должника, находящегося в процедурах банкротства, контрагентами. В бизнес-сообществе сформировано устойчивое мнение о неблагонадёжности лица, в отношении которого инициирована процедура банкротства, при этом не имеет значения вид введённой процедуры. Доверие отсутствует в том числе и к должникам, находящимся в реабилитационной процедуре, такие лица перестают рассматриваться как нормальные участники гражданских отношений. Все это приводит к тому, что фактически должник приходит к возбуждению дела о банкротстве, в том числе по заявлению кредитора, когда возможность восстановления платёжеспособности полностью утрачена.

Получается, что исходя из существующих экономических реалий должник-юридическое лицо либо восстанавливает свою платёжеспособность до процедур банкротства, если ему позволяют это сделать кредиторы, либо, вступив в конкурсный процесс, практически в ста процентах случаев признается банкротом и прекращает свою деятельность. При этом должник оказывается в процедурах банкротства почти без активов, обычно их хватает только на проведение самих процедур, о погашении требований кредиторов речь уже не идёт.

Исправить данную плачевную ситуацию призван разработанный Минэкономразвития России законопроект о реабилитационных процедурах в делах о банкротстве юридических лиц.

Для достижения цели повышения эффективности реабилитационных процедур в России законопроект опирается на модель главы 11 Кодекса о банкротстве США, известную своей эффективностью. Анализ реформы законодательства о банкротстве Германии и Франции показывает, что американская модель также была недавно заимствована данными правовыми порядками.

При этом Германии для этого понадобилось тридцать пять лет. Так, в 1977 году, ознаменованном принятием Кодекса о банкротстве США, процент удовлетворения требований кредиторов при банкротстве составлял в Германии ноль центов с марки, то есть кредиторы не получали ничего, все средства шли только на оплату арбитражных управляющих и тех, кто проводил процедуры. При этом в Германии повсеместно применялось конкурсное производство, так как существовавшие подходы к регулированию банкротства опирались на необходимость полного отстранения должника от управления бизнесом.

Низкая эффективность процедур банкротства подтолкнула немцев к поэтапной реформе, завершившейся введением прогрессивной модели по аналогии с Кодексом о банкротстве США, предусматривавшей, правда, одно ограничение. В Германии остались верными принципу отстранения должника от управления бизнесом. В результате к 2012 году количество реабилитационных процедур в делах о банкротстве оставалось по-прежнему незначительным. Это подтолкнуло немцев к дальнейшей реформе законодательства о банкротстве и предоставлению возможности сохранения в ходе реабилитационных процедур управленческих функций в руках должника, после чего их количество стало уверенно расти. Сегодня они составляют в Германии уже 5-7 % всех процедур банкротства, хотя до показателя США в 30 % немцам ещё далеко.

Обсуждая выбор эффективной реабилитационной процедуры, нельзя не учитывать, что эффективность будет обеспечена только путём переноса всей модели правового регулирования банкротства и встраивания её в отечественный правовой порядок, поскольку сама модель опирается не только на правовые конструкции, но и на экономические, социальные и другие элементы развития общества. Известно, что в системах правового регулирования несостоятельности (банкротства), действующих в законодательстве промышленно развитых стран, применяются разные варианты (модели). В литературе выделяют две основные модели правового регулирования несостоятельности (банкротства): прокредиторскую и продолжниковскую. В рамках первой модели рассматривают и анализируют различные виды законодательства о несостоятельности, например, радикально-прокредиторское законодательство, умеренно-прокредиторское законодательство.

Продолжниковское законодательство также неоднородно. Законодатель в данном случае стремится помочь неплатёжеспособному лицу максимально быстро выйти из кризиса, в том числе освободиться от долгов и получить возможность нового старта. Считается, что в чистом виде продолжниковская система банкротства существует во Франции и США.

Реформирование отечественного законодательства о банкротстве в последние годы привело к тому, что в России существует серьёзное различие между законодательным декларированием и построением норм по определённой модели и реальной эффективностью мер. Концептуально сохранилась французская продолжниковская модель с процедурой единого входа, однако она, очевидно, не прижилась как эффективная, в том числе и потому, что в эту модель имплементировались различные элементы, усиливающие роль кредиторов, центральным из которых является упоминавшееся монопольное право кредиторов на принятие решения о судьбе должника. Произошло также встраивание в эту модель отечественных «наработок» в пользу круга лиц, обслуживающих банкротство.

Что же мешает российскому институту банкротства в его эффективности и устраняет ли эти препятствия законопроект?

На наш взгляд, среди прочих недостатков правового регулирования банкротства в России, можно выделить монопольное право конкурсных кредиторов на принятие решения о дальнейшей судьбе должника. В силу ст. 75 Закона о банкротстве суд только в исключительных случаях может не согласиться с решением кредиторов, принятым в процедуре наблюдения, о выборе ликвидационной или реабилитационной процедуры. Редкие примеры из судебной практики показывают, что это имеет место в случае доказанности злоупотребления правом большинством кредиторов (ст. 10 ГК РФ). На фоне исключительной власти кредиторов процедура наблюдения практически утратила своё значение и не смогла обеспечить достижение целей, заявленных при принятии Закона о банкротстве, поскольку добросовестный должник, не способный что-либо противопоставить решению кредиторов, лишён всяких стимулов к раннему инициированию конкурса и дела о банкротстве инициируются, когда «наблюдать» за должником не имеет никакого смысла.

Анализируя процедуру наблюдения в России, специалисты ещё в начале 2000-х годов отмечали, что применительно к российскому правовому опыту, недостатками процедуры наблюдения являются риск снижения стоимости бизнеса должника из-за существующих издержек и невозможности быстрого принятия решения в делах о несостоятельности, сохранение руководством должника своих полномочий, влекущее проблемы во взаимоотношениях с временным управляющим и затрудняющее практическое функционирование самой процедуры. Среди минусов следует отметить и увеличение процессуальных расходов, связанных с оплатой вознаграждения временного управляющего и привлекаемых им лиц.

Существование процедуры наблюдения в российском законодательстве обусловлено тем, что Россия избрала систему, называемую «единым входом» в процедуры несостоятельности. Призванная обеспечить посредством волеизъявления кредиторов принятие окончательного решения о наиболее подходящей процедуре несостоятельности на основе достаточного объёма информации о бизнесе должника, данная процедура превратилась в сложный механизм, ведущий к затягиванию конкурсного процесса. Все те недостатки и опасения, о которых говорилось пятнадцать лет назад, полностью нашли своё подтверждение по прошествии времени в практике применения Закона о банкротстве.

В такой ситуации существование наблюдения как «единого входа» в процедуры банкротства следует признать полностью неэффективным, излишне затратным и позволяющим должникам в ряде случаев вывести активы либо совершить сделки, направленные на уменьшение имущественной массы.

Основные меры, предлагаемые в законопроекте, заключаются в отказе от проявившей себя крайне неэффективной, долгой и необоснованно дорогой процедуры наблюдения и установлении полноценной вариативной реабилитационной процедуры, в том числе с допущением возмож-

ности утверждения плана финансового оздоровления без согласия кредиторов, когда это объективно необходимо в интересах кредиторов. Эти меры соответствуют тем решениям, которые уже предусмотрены новыми положениями о банкротстве граждан.

Однако имеется ряд сомнений в эффективности предлагаемых законопроектом мер, ввиду утраты некоторых важнейших элементов, основным из которых, наряду с возможностью «навязывания» плана реструктуризации кредиторам, является презумпция сохранения должника «во владении». Зарубежный опыт показывает, что добросовестный должник, если не установлено, что действия органов управления должника привели к банкротству, должен сохранить возможность управлять организацией в ходе реабилитационной процедуры. Такое решение сокращает издержки на управление, позволяет профессионалу, знающему все нюансы и всю специфику ведения хозяйственной деятельности, с минимальными потерями провести реабилитационную процедуру. Отстранение менеджмента должника возможно только в случаях недобросовестных действий должника.

Иными словами, спасение утопающего в первую очередь дело рук самого утопающего, поскольку добросовестный должник как никто другой заинтересован в сохранении своего бизнеса. К сожалению, законопроект устанавливает правило, в соответствии с которым сохранение управления организацией за должником зависит исключительно от воли кредиторов. Такое решение, очевидно, дестимулирует должника инициировать конкурсный процесс по своей инициативе.

Концептуальное направление законопроекта сделать российское законодательство о банкротстве принципиально более способным содействовать оздоровлению попавших в затруднительное положение бизнесов заслуживает поддержки. Однако ещё раз следует подчеркнуть, что отсутствие центрального элемента работающей реабилитационной модели может свести на нет возможность достижения поставленной цели.

2.2. О принятии законопроекта № 1032321-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

19 июля 2017 года Государственная Дума приняла в третьем чтении законопроект № 1032321-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Представленный законопроект включён в План реализации Государственной Думой Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации и являлся приоритетным для рассмотрения в весеннюю сессию.

«Предлагаемые меры призваны повысить общую направленность процедур банкротства на урегулирование отношений с кредиторами и максимально усложнить их использование недобросовестными должниками для списания долгов. Добросовестные кредиторы со своей стороны должны получить работоспособный механизм возмещения ущерба, причинённого им в результате злоупотреблений должника и контролирующих его лиц», – заявил председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Николай Николаев.

Законопроект устанавливает для саморегулируемых организаций арбитражных управляющих обязанность разрабатывать и устанавливать обязательные для выполнения саморегулируемой организацией порядок отбора кандидатуры арбитражного управляющего, представляемой в арбитражный суд для утверждения в деле о банкротстве, а также порядок определения компетентности, добросовестности и независимости арбитражного управляющего.

Законопроект направлен также на установление административной ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их должностных лиц за нарушение требований законодательства, регулирующего их деятельность.

Наряду с этим законопроект вносит изменения в законодательство о банкротстве в части совершенствования процедуры привлечения к ответственности контролирующих должника лиц.

С этой целью предлагается систематизировать нормы о субсидиарной ответственности таких лиц в отдельной главе базового закона, определяющей правовые основания и процессуальные особенности их привлечения к ответственности.

Законопроектом, в частности:

- уточняется понятие контролирующего должника лица;
- детализируются права лица, привлекаемого к субсидиарной ответственности;
- устанавливаются правила о принятии обеспечительных мер в отношении субсидиарного ответчика в рамках судебного делопроизводства;
- подробно раскрывается порядок распределения между кредиторами прав требования, полученных в результате привлечения к субсидиарной ответственности контролирующих должника лиц;
- определяются правила рассмотрения заявления о привлечении к субсидиарной ответственности вне рамок дела о банкротстве.

Законопроект предусматривает также правовой механизм стимулирования арбитражных управляющих к привлечению контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности.

ГЛАВА 3. ДОЛЕВОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

3.1. Выступление В. А. Васильева на парламентских слушаниях на тему «Формирование эффективных законодательных механизмов защиты прав и законных интересов участников долевого строительства» Москва, 3 июля 2017 года

Владимир Абдуалиевич ВАСИЛЬЕВ,
*заместитель Председателя Государственной Думы,
руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ»,
руководитель рабочей группы по защите прав
участников долевого строительства*



«Уважаемые участники слушаний! Сегодня идёт очень интересный, содержательный разговор. Стиль работы Президента России с людьми, его формат «прямой линии» становится стилем работы парламента. Хотел бы поблагодарить присутствующих здесь, прежде всего тех, кто представляет дольщиков, обманутых дольщиков.

Коллеги говорили о том, какой огромный эффект имеет в экономике строительство. Вы все вложились в нашу экономику. И каждый из вас, кто внёс свои средства, добавил определённый рост отечественной экономике. Почему получилось так, что сейчас вы страдаете?

Об этом мы и говорим сегодня, и стараемся найти ответы на этот вопрос.

Первое, что очевидно – нужно остановить процесс увеличения числа обманутых дольщиков. Все за это. Есть предложения, проработанные с министерством. Здесь присутствуют представители руководителей регионов. Присутствуете вы (дольщики), что, может быть, является самым высоким достижением нашего времени. Вы очень образованы в этих вопросах. Более того, вы мотивированы и неподкупны. Вы – особая категория людей. У нас есть все сейчас для того, чтобы сделать выводы и изменить ситуацию.

Поэтому необходимо вносить изменения в законодательство, об этом говорили многие. Процесс изменения законодательства сложнее, чем даже самый энергичный митинг. Вы это знаете. Особенно те, кто готовит и пишет законопроекты. Поэтому всё будет изучено, всё будет

отработано. И в связи с этим спасибо вам ещё раз большое – вы всех нас сегодня ещё раз объединили, и в ходе подготовки все фракции, глядя на вас, взяли на себя обязательства. Сергей Михайлович (Миронов), по-моему, уже личный приём провёл с коллегами из Санкт-Петербурга. Мы обязательно будем отвечать за все, что здесь сказано, и все решения будем находить вместе.

Понятно, что есть желания, а есть возможности. Но вы все люди трезвомыслящие, и все это будет делаться прозрачно и ответственно. Все наши договорённости будут реализовываться, ещё раз подчёркиваю, именно в таком порядке, как сегодня проходят слушания. Мы в этом убеждены».

Отвечая на слова дольщиков о том, что их неоднократно пытались вывести на уличные протесты и заработать таким образом на их проблемах политические очки, Васильев сказал:

«Вы знаете, сегодня вы проявили гражданскую ответственность – не перед властью, а перед своими детьми и перед самими собой. Потому что собрать малосведущих людей, собрать недовольных, завести их и повести к цели – было это уже, сто лет назад было, а сейчас читаем и диву даёмся: как же так могло быть. Спасибо, что вы проявляете такой уровень гражданской сознательности.

Но при этом мы с вами, находясь в такой ситуации, должны понимать, что «раскачивать лодку», безусловно, будут. И та атмосфера, которая сложилась сегодня в парламенте, в Государственной Думе, как раз даёт ответ на эти угрозы, на сомнения, о которых говорят – сто лет назад уже так было. Когда мы вместе решаем вопросы в интересах наших граждан, решаем по совести, в открытую, никто нам не страшен. Такая власть будет решать проблемы и становиться властью все более и более народной.

Очевидно, что мы действительно изменим законодательство, лучшим образом ситуацию. Что ещё параллельно делается? Делается многое. Вы знаете, установлен контроль за доходами и расходами должностных лиц, за поведением чиновников, увольняют уже за служебное несоответствие, чего раньше вообще не было. Идёт серьёзная работа. Что там говорить, на уровне первых лиц регионов, посмотрите, как поредела когорта. Спрос (за преступления) есть.

Так вот, кстати, эта тема и здесь звучала. По Московской области было сказано, что 20 уголовных дел возбуждено. Вообще, важно проанализировать все сказанное (я попрошу Василия Ивановича Пискарева, председателя Комитета Государственной Думы по безопасности, взять этот вопрос на контроль) – если совершается зло, если совершается преступление, надо понять как отвечают на это правоохранительные органы. Это тоже вопрос, который нам вместе предстоит решать.

Сегодня говорили об ответственности банков. Недавно в этом зале выступала глава Банка России Эльвира Набиуллина. В девять раз со-

кратился вывоз капитала за границу. Какая санация банков ведётся! Помните фамилию Козлов, первым зампрезидентом Банка России был, он только приступил к этой работе – и человека не стало. Очень непростые вещи были тогда, к счастью, сегодня мы эти проблемы решаем. И сегодня нет уже таких банков-мошенников, с которыми вы столкнулись. Отзываны лицензии. Это системные изменения. В таких условиях и результаты, естественно, должны быть системными.

В связи с этим мы самым внимательным образом изучим то, что сегодня здесь было сказано. Здесь никто не выступал от валютных ипотечников, но мы с ними тоже работаем, создана рабочая группа. И вы знаете, как говорят хорошие врачи, мы не можем вылечить каждого, но помочь мы обязаны всем, и вместе шаг за шагом в правовом поле решать вопросы в интересах наших граждан и в интересах нашей страны.

Спасибо вам большое, успехов, уверен, у нас все получится!»

**3.2. Выступление Н. П. Николаева
на парламентских слушаниях на тему
«Формирование эффективных законодательных
механизмов защиты прав и законных интересов
участников долевого строительства»
Москва, 3 июля 2017 года**

Николай Петрович НИКОЛАЕВ,
*председатель Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям*



Уважаемый Вячеслав Викторович, уважаемые коллеги, друзья!

Сегодняшние парламентские слушания без преувеличения можно назвать уникальными, потому что в первый раз на главной законодательной площадке страны в таком составе будет обсуждаться острая и болезненная проблема долевого строительства.

Доверие и надёжность – вот что должно, по идее сопровождать доленое строительство – механизм, который даёт возможность людям покупать жильё по доступным ценам,

а застройщикам привлекать длинные и дешёвые деньги, позволяющие реализовывать новые проекты жилищного строительства. Это всем выгодно!

Поэтому за время работы этой системы дольщики вложили в строительство более 4,5 триллионов рублей, на которые было построено более 12 тысяч многоквартирных домов общей площадью более 110 миллионов квадратных метров.

Но есть, как мы знаем, и обратная сторона медали. Я говорю об обманутых дольщиках. По данным Минстроя России, официально зарегистрировано порядка 45 тысяч человек, по данным партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и по материалам наших коллег из КПРФ, ситуация значительно хуже – это более 130 тысяч человек из 73 регионов России. И ежегодно количество таких людей увеличивается.

Существующая система гарантирования – обязательное страхование ответственности застройщиков, увы, показала свою неэффективность. За два с половиной года страховыми компаниями собрано 27,5 миллиардов рублей. Выплат – НОЛЬ. За этот же период, по данным Минстроя России, появилось более 16 тысяч новых обманутых дольщиков.

Президентом нашей страны в прошлом году было дано поручение создать государственный фонд, который гарантировал бы безопасность вложений наших граждан – участников долевого строительства.

Соответствующий правительственный законопроект поступил в Государственную Думу в апреле этого года и был принят в первом чтении 10 дней назад.

Законопроектом предполагается, что создаётся фонд, который будет пополняться за счёт отчислений застройщиков от каждого заключённого договора долевого участия. И в случае банкротства или таинственного исчезновения застройщика фонд или вернёт гражданам вложенные ими деньги, или организует достройку дома.

При рассмотрении законопроект вызвал рекордное количество вопросов. В тексте мы увидели положения, которые по-прежнему оставляют возможности нарушения прав наших граждан, и, более того, открывают возможности для злоупотреблений при распоряжении собранными средствами.

Нашим Комитетом, а также нашими коллегами – комитетами-соисполнителями, были подготовлены замечания, которые зафиксированы в постановлении Государственной Думы, принятом при рассмотрении законопроекта в первом чтении. За последние десять дней была проделана большая работа, и нам уже удалось договориться с Правительством России по целому ряду позиций. Фонд будет создан в форме публично-правовой компании, а значит, подпадать под действия федерального закона о публично-правовых компаниях. Это означает прозрачное принятие любых решений, подконтрольность деятельности компании Счётной палате Российской Федерации, проведение внутренних и внешних контрольных процедур.

Мы договорились о том, что привлечение застройщиков для достройки замороженных объектов будет проходить только через конкурсные процедуры. (Из законопроекта исчезнут положения, дающие возмож-

ность руководству фонда принимать решения о безвозмездных пожертвованиях на достройку объектов, как это есть в тексте первого чтения.)

Однако нам пока не удалось получить ответы на одни из самых главных вопросов – во-первых, сколько это будет стоить? и во-вторых, все ли застройщики получают доступ к этой гарантийной системе?

Мы понимаем, что все обязательные платежи так или иначе будут «зашиваться» застройщиками в цену квадратного метра.

Мы видим опасность в том, что если любой застройщик сможет за толику малую переключать ответственность на государственный фонд, то надолго ли этого фонда хватит? И откуда ждать пополнения?

Минстрой России предлагает на год установить общую ставку 1,2 % – нас это не устраивает. Мы не понимаем, насколько экономически обоснована эта ставка при полном отсутствии оценки рисков. Мы так и не увидели даже намёка на методику, которая будет использоваться для расчёта обязательных платежей в следующем году.

А мы должны это знать, потому что, если это будет не один, а, например, 5 или 6 %, то это будет автоматически означать удорожание жилья, а также выдавливание с рынка небольших застройщиков, которые, в настоящий момент, обеспечивают жилищное строительство в регионах и, прежде всего, небольших городах.

На этих вопросах, я думаю, ещё остановятся мои коллеги, которые сегодня будут выступать в этой трибуне.

Я же хочу остановиться ещё на нескольких важных аспектах проблемы долевого строительства.

Если мы признаем, что текущая система долевого строительства не обеспечивает должной безопасности наших граждан, то вместе с обсуждением будущей системы, мы обязаны говорить о том, что должно делаться для людей, которые уже являются участниками долевого строительства.

А таких людей очень много. Судя по статистике Минстроя России, это более 2,5 миллионов человек.

И, судя по всему, многие из них сейчас находятся в зоне риска. Приведу лишь два примера:

Первый пример. По данным Банка России, более 40 % договоров страхования ответственности застройщиков застраховано некоей компанией РИНКО. Она собрала более 11,5 миллиардов рублей при том, что на выплату вознаграждения посредникам было направлено почти 4 миллиарда. О каких резервах на выплаты гражданам здесь может идти речь? Эта компания сейчас переводит весь свой портфель в ещё какую-то новую страховую компанию. Что-то подсказывает, что стимулом для такой деятельности вряд ли является забота о гражданах.

В этой связи мы обращаемся к Банку России с вопросом: какие дополнительные меры он будет предпринимать, чтобы гарантировать безусловное исполнение обязательств, взятых на себя страховыми компаниями?

Второй пример. С этого года были введены новые требования к застройщикам. Что происходит на практике? Повышение уставного капитала. Открываем реестр застройщиков и видим: за одним застройщиком 5–10 юридических лиц, среди которых только одно юрлицо показывает повышенный уставной капитал.

Насколько действенна эта мера, если на один строящийся квадратный метр жилья приходится сегодня всего 2894 рубля совокупного уставного капитала всех застройщиков страны?

Я уж не говорю о том, что никто сегодня не контролирует, обеспечены ли эти уставные капиталы реальными средствами.

Мы считаем, что надо существенно усиливать контроль за деятельностью застройщиков.

Особого внимания требует деятельность жилищно-строительных кооперативов. Сегодня это тоже – слабое звено. Мы прекрасно помним, что половина жертв СУ-155 – это люди, которые были вовлечены в деятельность жилищно-строительных кооперативов.

И, наконец, мы с вами должны обсуждать и самую болезненную тему – решение проблем обманутых дольщиков, которые также присутствуют сегодня в этом зале.

Президентом страны в течение последних лет был дан целый ряд поручений, направленных на решение проблем обманутых дольщиков. Насколько качественно выполняются эти поручения?

А на практике у нас нет даже официальной объективной картины масштаба бедствия. Нет единого реестра объектов незавершенного долевого строительства. Все отдано на уровень регионов. Конечно, регионы должны решать проблемы, возникшие на территории. Но это не значит, что федеральное министерство должно занимать лишь позицию наблюдателя.

Время переходить к активным действиям. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации все регионы должны к 1 августа разработать «дорожные карты» – планы решения проблем обманутых дольщиков. Но пока эти карты не дают ответ на основной вопрос: когда будет реально достроен тот или иной дом?

При этом у нас есть в стране прекрасный опыт управления такими проектами. Например, программа расселения аварийного жилья.

Ядром управления этим проектом стала единая информационная система, где указана подробная информация о каждом регионе, о каждом доме, там можно увидеть все документы и фотографии. Такой открытый подход дал возможность эффективно задействовать механизмы общественного контроля.

Пора использовать этот опыт и для решения проблем обманутых дольщиков. Необходимо сформировать единую информационную систему, в которой объединить все региональные дорожные карты. Вся информация о каждом объекте, сроки его строительства, документы и фотогра-

фии. Это и будут публичные обязательства, исполнение которых смогут контролировать люди.

Считаем также, что разработанные «дорожные карты» должны быть приняты каждым регионом как официальная региональная программа, с конкретными целевыми показателями и сроками исполнения.

А исполнение таких программ должно включаться в оценку эффективности работы региона и министерства.

Уважаемые коллеги! Нам важно сегодня не просто пожаловаться друг другу на собственные сложности, нам нужно найти реальные пути решения накопившихся проблем. Именно этого от нас ждут наши граждане, миллионы тех, кто хочет просто реализовать своё право на жильё.

**3.3. Рекомендации
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,
собственности и земельным отношениям по итогам
парламентских слушаний на тему
«Формирование эффективных законодательных
механизмов защиты прав и законных интересов
участников долевого строительства»
Москва, 3 июля 2017 года**

Рассмотрев актуальные проблемы законодательного регулирования долевого строительства в Российской Федерации, заслушав выступления представителей Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, руководителей фракций в Государственной Думе, председателей профильных комитетов Государственной Думы, руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей экспертного и делового сообществ, общественных и научных организаций, граждан – участников долевого строительства, участники парламентских слушаний отмечают:

С момента вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ) долевое строительство стало одним из наиболее распространённых и востребованных способов приобретения жилья социально активными гражданами Российской Федерации. Общий объём привлечённых средств дольщиков в строительные проекты на стадии их реализации составил более 4,5 трлн руб., за счёт которых было построено более 12 тыс. многоквартирных домов общей площадью свыше 110 млн м².

По имеющимся данным, количество зарегистрированных в 2016 году договоров долевого участия достигло 620 тысяч. Посредством долевого строительства граждане приобретали практически каждую вторую квартиру на этапе строительства многоквартирных домов. При этом указанный сегмент рынка жилья характеризуют наиболее высокие темпы роста: в 2015 году – 24 %, в 2016 году – 35 %.

Однако достигнутые с помощью долевого строительства высокие показатели возведения жилья имели свою обратную сторону в виде появления значительного числа граждан, чьи денежные средства привлекались для долевого строительства, и которые пострадали от действий недобросовестных застройщиков.

С февраля 2014 года в Российской Федерации установлена обязанность ведения региональных реестров граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков. Предполагается, что на их основе исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации будут принимать решения о выделении субсидий на завершение конкретных объектов жилищного строительства и принимать меры по поддержке пострадавших граждан.

Имеющиеся данные о количестве пострадавших граждан существенно разнятся. Согласно данным реестров субъектов Российской Федерации, на начало 2017 года общее количество зарегистрированных в них пострадавших граждан составляет порядка 45 тыс. человек, из которых пострадавшими по договорам участия в долевом строительстве считаются около 31 тыс. человек, по иным формам участия в строительстве многоквартирных домов (в основном посредством членства в жилищно-строительных кооперативах) – около 14 тыс. человек. Вместе с тем по информации рабочей группы Президиума Генерального Совета ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ» по защите прав вкладчиков и дольщиков число пострадавших от недобросовестных застройщиков граждан достигает 130–140 тыс. человек, в том числе пострадавших от деятельности ЗАО «СУ-155» – более 14 тыс. человек. В свою очередь, в резолюции Съезда дольщиков, пайщиков жилья и апарт-апартаментов, проведённого партией КПРФ в апреле 2017 года, говорится о 928 объектах незавершённого строительства и 132 тыс. обманутых дольщиках.

На сегодняшний день пострадавшие дольщики активно заявляют о своих проблемах в 73 субъектах Российской Федерации. К числу наиболее проблемных регионов относятся Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Самарская область, Омская область, Новосибирская область, Краснодарский край.

Таким образом, следует констатировать отсутствие полной и достоверной информации о количестве пострадавших граждан, в отношении которых исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления намерены принять меры по решению существующих жилищных проблем, а также коли-

честве проблемных объектов, по которым у них отсутствует возможность организовать работу по завершению строительства.

По итогам анализа практики разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, Верховным Судом Российской Федерации выделены наиболее часто допускаемые правонарушения в этой сфере, к числу которых отнесены неоднократная выдача разрешений на строительство недобросовестному застройщику; привлечение денежных средств граждан на строительство дома лицом, не имеющим на это права; возведение незаконной самовольной постройки на непредназначенном для того земельном участке; отказ в признании права собственности на объект незавершённого строительства либо квартиру в многоквартирном доме; нарушение сроков строительства; нарушение качества объекта долевого строительства; отчуждение права собственности на имущество общей долевой собственности в многоквартирном доме.

В целях пресечения указанных злоупотреблений в законодательство Российской Федерации практически ежегодно вносились соответствующие изменения, направленные на создание различных механизмов защиты прав и законных интересов участников долевого строительства. Так, с 2014 года была введена законодательная процедура страхования гражданской ответственности застройщиков за неисполнение обязательств по передаче жилого помещения участнику долевого строительства.

В настоящее время застраховано не более трети договоров долевого участия, что объясняется началом реализации большей части проектов долевого строительства до 2014 года, а также нежеланием ведущих страховых компаний принимать на себя повышенные страховые риски застройщиков в связи с ужесточившимися требованиями к страховщикам, участвующим в долевом строительстве. При этом отмечается крайне низкая эффективность механизма страхования ответственности застройщиков за неисполнение обязательств по передаче жилого помещения участнику долевого строительства.

Внесение изменений в Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предоставило возможность достройки проблемных объектов иным застройщиком и позволило вывести участников долевого строительства в отдельную очередь кредиторов, признав их полноправными участниками конкурсных процедур, что обеспечило им доступ к средствам от продажи залогового имущества застройщика-банкрота и возможность погашения задолженности перед ними как денежными средствами, так и путём передачи созданному дольщиками жилищно-строительному кооперативу квартир в натуре, объектов незавершённого строительства и земли под ними.

Предполагалось, что указанные изменения, наделив участников долевого строительства дополнительными правами в процедуре банкротстве разорившихся строительных компаний, позволят отчасти вернуть вложенные в строительство деньги либо получить жильё. Однако предложенные новации не принесли ожидаемых результатов.

Основными причинами низкой эффективности института банкротства застройщиков являются:

- сохраняющаяся возможность манипулирования процессом банкротства со стороны заинтересованных компаний, оптом скупающих квартиры на нулевом этапе строительства, действующих зачастую в сговоре с застройщиком и по размеру включаемых в реестр кредиторов требований всегда находящихся в выигрыше перед неорганизованными отдельными дольщиками;

- отказы судов включать требования дольщиков в реестр кредиторов в случае реализации им жилых помещений не напрямую, а через третьих лиц, связанных с застройщиком инвестиционными соглашениями, которые предусматривают оплату их подрядных услуг квартирами.

В таких случаях права дольщиков рассматриваются судами как производные от прав подрядчиков по договору и если у подрядчика таких прав по каким-либо причинам не возникло, то дольщики оказываются в юридически уязвимой позиции; законодательные особенности, лишаящие дольщика возможности приоритетного удовлетворения требований в качестве залогового кредитора после включения его требований по договору долевого участия в реестр требований кредиторов.

Вступившие в силу с 1 мая 2016 года нормы Уголовного кодекса Российской Федерации о привлечении застройщиков к уголовной ответственности затронули исключительно вопросы неправомерного привлечения средств участников долевого строительства (привлечение средств без получения разрешения на строительство, опубликования проектной декларации, государственной регистрации застройщиком права собственности на земельный участок, либо договора аренды, субаренды такого земельного участка) и не коснулись их ответственности за создание финансово-строительных пирамид и нецелевое расходование средств граждан, полученных с соблюдением установленных законодательных требований.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены очередные законодательные изменения: расширены и ужесточены требования к финансовой устойчивости застройщиков, в том числе установлены минимальный размер уставного капитала застройщика

в зависимости от общей площади строящихся им объектов, требование об отсутствии судимости у генерального директора и главного бухгалтера застройщика, отсутствие недоимки по налогам и т. п.; введён запрет на использование уплачиваемых участниками долевого строительства денежных средств на цели, не предусмотренные федеральным законом № 214-ФЗ; установлена обязанность застройщика обеспечить ведение отдельного учёта уплачиваемых участниками долевого строительства денежных средств отдельно в отношении каждого жилого дома либо нескольких домов, если их строительство осуществляется в границах элемента планировочной структуры квартала, микрорайона, предусмотренного утверждённой документацией по планировке территории; предоставлена возможность получения застройщиками целевых кредитов на строительство при условии размещения денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу в кредитных организациях, что призвано обеспечить существенную защиту таких денежных средств, поскольку выдавать целевые кредиты смогут только уполномоченные банки, а распоряжаться денежными средствами дольщиков смогут застройщики только после полного завершения строительства; введена обязанность ведения единого реестра застройщиков, привлекающих денежные средства граждан.

Вместе с тем, по данным единого реестра застройщиков, уставный капитал 84,5 % застройщиков жилья не соответствует минимальным требованиям новой редакции федерального закона № 214-ФЗ. Так, из 4147 застройщиков, имеющих в активной стадии строительства хотя бы один дом, лишь 639 имеют уставный капитал 2,5 млн руб. и более. Совокупный размер уставного капитала российских застройщиков составляет 336,7 млрд руб., что эквивалентно 2894 руб. уставного капитала на один строящийся квадратный метр.

В мае 2016 года Президент Российской Федерации поручил к 1 декабря 2016 года создать государственный компенсационный фонд долевого строительства, который должен формироваться за счёт средств застройщиков. Президент Российской Федерации подчеркнул, что «ненадёжные застройщики, которые присваивают чужие деньги и бросают дома недостроенными, подрывают доверие россиян к долевого строительству».

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации с 4 июля 2016 года были разработаны и одобрены парламентом поправки в федеральный закон № 214-ФЗ, предусматривающие в целях дополнительной защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства, обязательства перед которыми не исполняются застройщиками, возможность создания по решению Правительства Российской Федерации компенсационного фонда, средства которого формируются за счёт обязательных отчислений (взносов) застройщиков.

С 1 января 2017 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации № 1310 «О защите прав граждан – участников долевого строительства», согласно которому для организации деятельности указанного компенсационного фонда была учреждена некоммерческая организация в организационно-правовой форме фонда и установлено требование об обязательной уплате застройщиками в компенсационный фонд взносов в размере 1 процента от стоимости каждого договора участия в долевом строительстве.

На регулирование порядка формирования и распоряжения средствами компенсационного фонда направлен внесённый Правительством Российской Федерации и принятый Государственной Думой в первом чтении 14 июня 2017 года проект федерального закона № 139186-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части защиты прав участников долевого строительства).

Законопроектом устанавливаются организационная структура, полномочия и функции организации, управляющей средствами компенсационного фонда, порядок формирования и полномочия органов её управления, обязанность застройщиков по уплате взносов в компенсационный фонд до государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, методика расчёта взносов застройщиков в компенсационный фонд.

Представляется, что предложенный Правительством Российской Федерации механизм обеспечения исполнения обязательств застройщиков перед участниками долевого строительства при условии его дополнительной настройки способен оказать положительное влияние на нормализацию ситуации в сфере долевого строительства, предотвратить дальнейший рост числа пострадавших дольщиков, а также содействовать притоку средств граждан на рынок долевого строительства и дальнейшему развитию строительной отрасли.

В качестве основных направлений доработки целесообразно выделить следующие вопросы: определение организационно-правовой формы лица, управляющего компенсационным фондом, с учётом публично-правового характера его функций, обеспечение достаточности средств для возмещения потерь граждан-участников долевого строительства, наличие экономически обоснованного механизма установления размера обязательных взносов застройщиков, обеспечение прозрачности порядка использования средств компенсационного фонда и контроля за деятельностью указанного лица, повышение эффективности процедур банкротства застройщиков, обеспечение участия граждан в принятии решения о судьбе долевого строительства, снижение рисков долевого строительства и возмещения ущерба граждан, пострадавшим до момента создания компенсационного фонда.

С этой целью при подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении следует учесть замечания, изложенные в заключениях профильных комитетов Государственной Думы.

Необходимо также учитывать, что в значительном количестве строящихся многоквартирных домов возникновение права собственности дольщиков происходит через заключение различных квазидоговоров об участии в долевом строительстве (в частности, предварительных договоров купли-продажи объектов недвижимости), что не влечёт за собой уплаты застройщиком обязательных отчислений в компенсационный фонд. Использование денежных средств граждан, привлечённых посредством заключения таких договоров, не контролируется органами исполнительной власти, осуществляющими надзор в сфере долевого строительства, повышает риск банкротства застройщика, а в случае его наступления делает нерентабельной достройку объекта недвижимости.

В этой связи целесообразно проработать вопрос об установлении типовых требований и стандартных форм договоров участия в долевом строительстве, которые позволят исключить использование застройщиками мошеннических схем с использованием различного рода квазидоговоров долевого участия и предотвратить введение граждан в заблуждение относительно перспектив получения жилья в собственность.

Представляется, что регулирование деятельности по привлечению средств участников долевого строительства, прежде всего граждан, целесообразно выстраивать аналогично регулированию деятельности по привлечению средств граждан на финансовом рынке. В этой связи для защиты участников долевого строительства от недобросовестных застройщиков, обеспечения целевого использования их средств, повышения прозрачности и снижения риска строительного сектора, целесообразно помимо создания компенсационного фонда изучить возможности по повышению надёжности обеспечения обязательств застройщика, в том числе за счёт установления запрета на ведение застройщиком иных видов хозяйственной деятельности, ограничения возможности непрофильного использования средств дольщиков и введения обязательного банковского сопровождения на весь период реализации проекта строительства.

Наряду с рассмотрением законодательных мер, направленных на усиление защиты прав и законных интересов потенциальных участников долевого строительства, следует также выделить меры, предпринимаемые для решения проблем граждан, пострадавших от деятельности недобросовестных застройщиков. Так, с 30 июня 2017 года согласно приказу Минстроя России № 560/пр «Об утверждении критериев отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан и правил ведения реестра пострадавших граждан» изменены критерии включения граждан в упомянутый реестр с учётом, что такие изменения не коснут-

ся тех граждан, которые были включены в указанный реестр до момента вступления нового приказа в силу.

В основу формирования реестра положен принцип пообъектного учёта, согласно которому в нём отражаются сведения о проблемном объекте, застройщике и пострадавших гражданах. Включению в реестр подлежат только те граждане, которые заключили договоры долевого участия в рамках федерального закона № 214-ФЗ и в установленный срок оплатили сумму, прописанную в договоре долевого участия. Вместе с тем граждане, передавшие денежные средства застройщику по иным основаниям, не смогут рассчитывать на включение в реестр с целью дальнейшего решения их жилищных проблем.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 26 мая 2017 года № 1063-р утвердило единую форму плана-графика («дорожных карт») по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены. Мониторинг исполнения таких планов-графиков поручено вести Минстрою России. При этом руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано утвердить до 1 августа 2017 года региональные планы-графики согласно установленной форме, а также ежеквартально, до 5-го числа месяца, следующего за отчётным периодом, представлять в Минстрой России актуализированный региональный план-график и информацию о ходе его реализации. В свою очередь, Минстрою России поручено проводить мониторинг исполнения утверждённых региональных планов-графиков и ежеквартально, до 20-го числа месяца, следующего за отчётным периодом, представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе их реализации.

Вместе с тем, несмотря на принятие ряда мер, направленных на урегулирование ситуации с пострадавшими гражданами, необходимо отметить отсутствие единого комплексного подхода к решению накопившихся проблем долевого строительства. В этой связи представляется целесообразным создание единого информационно-управленческого механизма по сбору, учёту и анализу сведений, а также контролю за мерами, предпринимаемыми исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по завершению строительства проблемных объектов, и достигнутыми результатами.

С учётом состоявшегося обсуждения участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

• *в целях преодоления ситуации, вызванной массовым нарушением прав граждан – участников долевого строительства:*

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации:

– сформировать рабочую группу по контролю исполнения планов-графиков («дорожных карт»), сформированных исполнительными

органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 года № 1063-р, с участием руководителей фракций в Государственной Думе, председателей профильных комитетов Государственной Думы по законопроекту, а также Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, представителей Минстроя России, Банка России, АО «АИЖК», а также представителей общественности. Ответственным координатором рабочей группы определить председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н. П. Николаева; внести изменения в федеральный закон № 214-ФЗ, предусматривающие создание общедоступной единой информационной системы мониторинга исполнения обязательств перед гражданами – участниками долевого строительства, чьи права были нарушены; в рамках единой информационной системы объединить данные региональных реестров проблемных объектов с информацией о количестве пострадавших граждан, а также информацией о содержании и ходе реализации планов-графиков («дорожных карт»), сформированных исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, включая сроки, очередность и статус исполнения по каждому объекту, данные об отставании (опережении) графика, приложением строительной, экспертной и иной документации, материалов проведения собраний, слушаний и других мероприятий, направленных на исполнение обязательств перед пострадавшими гражданами;

Правительству Российской Федерации:

– сформировать единый информационный ресурс в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий исчерпывающую нормативно-правовую и справочную информацию для участников долевого строительства, включающий в себя общедоступную единую информационную систему мониторинга исполнения обязательств перед гражданами-участниками долевого строительства, чьи права были нарушены;

– предусмотреть возможность придания планам-графикам («дорожным картам»), сформированным исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, статуса региональных программ, содержащих целевые показатели и сроки реализации;

– включить исполнение указанных планов-графиков («дорожных карт») в качестве критерия оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

– предусмотреть создание публичного реестра недобросовестных застройщиков, отражающего в том числе информацию об учредителях, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа застройщика, установить в качестве требования к застройщикам, имеющим

право на привлечение денежных средств граждан для жилищного строительства, отсутствие сведений в таком реестре;

• *в целях защиты интересов граждан – участников долевого строительства, по которым не наступил срок исполнения обязательств застройщиков:*

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации:

– разработать предложения по внесению изменений в федеральный закон № 214-ФЗ, исключающих возможность расчёта минимального размера уставного капитала застройщика, установленного действующим законодательством, на основе суммы уставного капитала застройщика и уставных (складочных) капиталов, уставных фондов связанных с застройщиком юридических лиц;

– определить на законодательном уровне, что деятельность застройщика, привлекающего средства граждан, является исключительным видом деятельности, разработать законопроект о жилищно-строительных кооперативах, регулирующий вопросы их деятельности и обеспечивающий защиту прав граждан – членов жилищно-строительных кооперативов, а также устанавливающий дополнительные меры по контролю и надзору за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, осуществляющих деятельность по привлечению средств граждан для строительства (достройки) многоквартирных домов;

– внести в законодательство Российской Федерации об организации страхового дела и взаимном страховании изменения, предусматривающие сохранение ответственности обществ взаимного страхования по действующим договорам страхования ответственности застройщиков перед участниками долевого строительства в случае исключения или выхода застройщика из членов таких обществ;

Правительству Российской Федерации:

– определить порядок контроля за исполнением застройщиками требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о долевом строительстве;

– определить порядок контроля и надзора за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, которые ведут деятельность по привлечению средств граждан для строительства (достройки) многоквартирных домов;

Центральному банку Российской Федерации:

– установить дополнительные требования к страховым компаниям, имеющим действующие договоры страхования ответственности застройщиков по договорам долевого участия, с целью контроля за исполнением их текущих обязательств; сформировать реестр обязательств некоммерческой организации «Потребительское общество взаимного страхования гражданской ответственности застройщиков»;

– рассмотреть возможность введения процедуры санации страховых компаний в случае риска неисполнения таким страховщиком обязательств по заключённым договорам страхования ответственности застройщиков перед участниками долевого строительства;

• в целях формирования системы долевого строительства, гарантирующей гражданам защиту их инвестиций, а также соблюдения их прав и исполнения обязательств застройщиков:

Государственной Думе Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации:

– при подготовке проекта федерального закона № 139186-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» учесть замечания профильных комитетов Государственной Думы, в том числе определить организационно-правовую форму юридического лица, учреждаемого для управления компенсационным фондом, в качестве публично-правовой компании, действующей в соответствии с законодательством Российской Федерации о публично-правовых компаниях;

– предусмотреть законодательную процедуру конкурсного отбора застройщика, претендующего на получение средств компенсационного фонда для завершения строительства многоквартирного дома;

– определить механизмы контроля за исполнением лицами, получившими средства компенсационного фонда для достройки объектов незавершённого строительства, обязательств по передаче жилых помещений участникам долевого строительства;

– предусмотреть законодательный механизм покрытия дефицита компенсационного фонда в случае недостаточности его средств;

– дополнить указанный законопроект требованиями к методике расчёта размера обязательных отчислений застройщика в компенсационный фонд;

– разработать меры по усилению ответственности должностных лиц застройщиков, привлекающих денежные средства граждан для жилищного строительства, за нецелевое расходование указанных средств;

– разработать предложения по внесению изменений в действующее законодательство, предусматривающих усиление требований к застройщикам, в том числе рассмотреть целесообразность введения лицензирования их деятельности;

– предусмотреть меры по повышению надёжности обеспечения обязательств застройщика, в том числе за счёт установления запрета на ведение застройщиком иных видов хозяйственной деятельности, ограничения возможности нецелевого использования средств участников долевого строительства и введения обязательного банковского сопровождения на весь период реализации проекта строительства;

Правительству Российской Федерации:

– предоставить Государственной Думе проекты нормативно-правовых актов, определяющих методику расчёта размера обязательных отчислений застройщика в компенсационный фонд, экономически обоснованный размер базовой ставки расчёта размера обязательных отчислений, а также установить предельный размер таких отчислений; определить квалификационные, финансовые и иные критерии допуска застройщиков к передаче рисков ответственности за неисполнение обязательств по договорам долевого участия перед гражданами в государственный компенсационный фонд долевого строительства;

– разработать типовую форму договора участия в долевом строительстве;

– организовать информационно-разъяснительную работу среди населения, направленную на предупреждение случаев заключения гражданами договоров «предварительного участия» и иных квазидоговоров долевого участия, не подпадающих под действие федерального закона № 214-ФЗ.

Законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

– провести публичные слушания, посвящённые обсуждению вопросов защиты прав и законных интересов граждан – участников долевого строительства с участием представителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, представляющих избирателей, проживающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, а также граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков;

– создать при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации рабочую группу по контролю исполнения плана-графика («дорожной карты»), сформированного исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, с участием заинтересованных органов государственной власти, депутатов Государственной Думы, представляющих избирателей, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, застройщиков и граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков.

Направить указанные рекомендации во фракции в Государственной Думе, депутатам Государственной Думы, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Счётную палату Российской Феде-

рации, Общественную палату Российской Федерации, в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

3.4. О принятии законопроекта № 139186-7 «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

21 июля 2017 года Государственная Дума приняла во третьем чтении законопроект № 139186-7 «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный законопроект подготовлен во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 21 февраля 2017 года № Пр-317 и предусматривает новый законодательный механизм обеспечения исполнения обязательств застройщиков по договору участия в долевого строительстве, который предполагает использование государственного компенсационного фонда долевого строительства, формируемого на основе обязательных отчислений застройщиков, в качестве единственного способа обеспечения их обязательств.

При подготовке законопроекта ко второму чтению Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам собственности и земельным отношениям был организован и проведён ряд парламентских мероприятий, в том числе с участием представителей «обманутых дольщиков». Также по инициативе Председателя Госдумы Вячеслава Володина была создана рабочая группа, возглавляемая заместителем Председателя Государственной Думы, руководителем фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Владимиром Васильевым. В ходе работы были учтены точки зрения на решение проблемы всех участников мероприятий, среди которых – руководители профильных комитетов Государственной Думы, главы фракций, другие депутаты, представители Правительства Российской Федерации, застройщики, а также сами граждане, инвестировавшие свои средства в строительство жилья.

«Государственный компенсационный фонд будет способствовать созданию надёжного рынка долевого строительства жилья, который необходим нашим гражданам. С принятием законопроекта мы обеспечим гарантии будущим дольщикам, желающим вложить свои средства в строительство многоквартирных домов для приобретения доступного жилья своим семьям», – заявил председатель Комитета Николай Николаев.

По итогам проделанной работы Правительством Российской Федерации были разработаны и внесены в Государственную Думу поправки к законопроекту, которые учитывают большинство замечаний и предложений по его доработке, отмеченных в заключениях профильных комитетов, постановлении Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении, а также рекомендациях, подготовленных по итогам парламентских слушаний.

Правительство Российской Федерации признало целесообразным изменить организационно-правовую форму юридического лица, учреждаемого для управления компенсационным фондом. Согласно поправкам, средствами компенсационного фонда будет управлять публично-правовая компания, деятельность которой подробно урегулирована соответствующим федеральным законом. Соответственно, в отношении создаваемой компании будут применяться уже законодательно установленные требования к раскрытию информации о её деятельности и порядку проверки такой деятельности. Законопроектом предусмотрено включение в состав наблюдательного совета публично-правовой компании двух представителей Федерального Собрания Российской Федерации, по одному от каждой палаты, а также включение норм об осуществлении государственного контроля за деятельностью фонда со стороны Счётной палаты Российской Федерации.

Преобразование фонда в публично-правовую компанию позволило распространить на неё требования законодательства о закупках и, как следствие, решить вопрос с обеспечением контроля за расходованием средств на ведение её деятельности.

Законопроектом устанавливается также исчерпывающий перечень активов, в которые могут инвестироваться временно свободные средства компенсационного фонда.

Другим важным результатом работы над законопроектом стало установление прозрачного механизма определения размера обязательных отчислений застройщиков в компенсационный фонд. «Изначально законопроектом был зафиксирован размер обязательных отчислений в фонд только на период начального этапа его работы. При этом существовала возможность ежегодного изменения его базовой ставки по предложению совета фонда. Все это вызывало справедливые опасения участников рынка и могло больно ударить по гражданам, на плечи которых был бы переложен рост этих отчислений, – говорит Николаев.

В представленной редакции устанавливается фиксированный размер взносов в компенсационный фонд на уровне 1,2 % от согласованной сторонами цены каждого договора участия в долевом строительстве. При этом величина взноса может изменяться только по результатам актуарного оценивания деятельности фонда не чаще одного раза в год и только посредством принятия Государственной Думой соответствующего закона.

Ещё одной важной новацией законопроекта является включение в него норм о конкурсном отборе застройщика, претендующего на получение средств компенсационного фонда для достройки проблемных объектов, а также контроле за использованием предоставленных средств.

При подготовке ко второму чтению из законопроекта были исключены нормы о внесудебном порядке приостановления деятельности застройщика по привлечению средств участников долевого строительства, наделявший контролирующие органы неограниченным административным влиянием на бизнес.

Наряду с этим в законопроект включена важная норма о создании единой информационной системы жилищного строительства, в которой в открытом доступе будет отображаться информация обо всех не введённых в эксплуатацию объектах долевого строительства. «Мы нашим решением создаём уникальный информационный ресурс, раскрывающий полную картину о состоянии строительства многоквартирных домов, – считает Николаев. – Застройщики будут обязаны размещать здесь сведения о своей деятельности, включая проектную декларацию, проекты договоров участия в долевом строительстве, а также фотографии строящихся объектов. Органы государственной власти разместят в этой системе информацию о должностных лицах, осуществляющих контроль за деятельностью застройщика, о выданных ими заключениях о соответствии застройщика и проектной декларации установленным требованиям, о проведённых проверках и предписаниях, а также о вступивших в силу постановлениях о привлечении застройщика и его должностных лиц к административной ответственности за нарушение законодательства о долевом строительстве».

Помимо этого, для эффективной защиты участников долевого строительства законопроектом вводится новый механизм регулирования деятельности застройщиков, кардинальным образом повышающий прозрачность строительного бизнеса, а также ограничивающий риски и потери при банкротстве застройщика. Он предполагает следующие особенности:

1) обособление жилищного строительства от иных видов деятельности с наложением на застройщика ограничений на совершение иных видов операций, не связанных с реализацией проекта строительства жилья;

2) установление принципа «одна компания – одно разрешение на строительство», позволяющего предотвратить эффект «домино»;

3) ужесточение финансовых требований к застройщику посредством установления требования об обязанности застройщика поддерживать на протяжении всего срока строительства достаточность собственных средств в размере 10 % от планируемой стоимости проекта, а также об обеспечении минимального остатка денежных средств на счёте в уполномоченном банке в размере 10 % от проектной стоимости на дату получения застройщиком разрешения привлекать средства участников долевого строительства;

4) введение обязательного банковского сопровождения деятельности застройщика – застройщик должен будет в обязательном порядке открыть в уполномоченном банке счёт, причём только один, через который будут осуществляться все расчёты по ведению строительства.

Помимо изменения бизнес-модели, используемой в долевом строительстве, предлагается ужесточить требования к органам управления застройщика и его участникам. Предлагается, в частности, запретить вхождение в состав органов управления застройщика лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за экономические преступления, а также лиц, деятельность которых прямо или косвенно стала причиной банкротства юридического лица.

Для повышения эффективности и оперативности решения проблем участников долевого строительства в случае банкротства застройщика предлагается усовершенствовать порядок банкротства застройщиков.

«Этим законопроектом мы устраним первоисточник проблемы «обманутых дольщиков» – отсутствие открытости рынка долевого строительства, а также контроля за исполнением застройщиками своих обязательств. Предлагаемый механизм кардинальным образом повышает прозрачность строительного бизнеса, ограничивает риски граждан и потери при банкротстве застройщика, что обеспечивает значительные гарантии дольщикам, вложившим свои средства в строительство жилых домов», – заявил Николай Николаев.

Информация
о законопроектной деятельности Комитета
Государственной Думы по природным ресурсам, собственности
и земельным отношениям по итогам законотворческой работы
в период осенней и весенней сессий 2016–2017 годов

Законопроекты и законы, работа над которыми завершена (законопроекты, отозванные инициатором, возвращённые, снятые с рассмотрения или отклонённые Государственной Думой; законы, подписанные Президентом России или снятые с рассмотрения после их отклонения Советом Федерации либо Президентом России) – 103.

В том числе:

– законопроекты, внесённые в текущем созыве, работа над которыми завершена – 23.

Законопроекты и законы, работа над которыми не завершена – 112.

В том числе:

- законопроекты четвёртого созыва (2004–2007 годы), работа над которыми не завершена – 2;

- законопроекты пятого созыва (2008–2011 годы), работа над которыми не завершена – 9;

- законопроекты шестого созыва (2012–2016 годы), работа над которыми не завершена – 51;

- законопроекты текущего созыва, работа над которыми не завершена – 50.

Проводя анализ законопроектной деятельности Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям, необходимо отметить курс, взятый на сбалансированное рассмотрение как вновь поступивших проектов, так и законопроектов предыдущих созывов.

В целях достижения эффективных показателей Комитет проводит заседания два раза в неделю, что положительно влияет на результат работы. За указанный период было рассмотрено 103 законопроекта (в работе находится 112 инициатив, из них 30 приняты в первом чтении, 1 – во втором) – около 50 % инициатив общего «портфеля».

Анализируя эффективность работы Комитета, необходимо учитывать высокую динамику внесения новых инициатив. Так, за период работы седьмого созыва, были внесены 73 инициативы (по состоянию на 15.09.2017), принимая во внимание все необходимые регламентные процедуры и их сроки, Комитетом были рассмотрены 23 инициативы и над 50 законопроектами ведётся работа (около 50 % от числа нерассмотренных инициатив седьмого созыва).

Во исполнение поручения Председателя Государственной Думы, Комитетом ведётся активная работа по рассмотрению инициатив преды-

дущих созыв: работа над 80 проектами была завершена, что составляет около 60 % от общего числа законопроектов предыдущих созывов.

Одновременно с этим необходимо отметить равномерное распределение и рассмотрение инициатив по трём основным сферам деятельности Комитета: природные ресурсы, земельные отношения и вопросы собственности.

Шаги по совершенствованию
законодательства в природоресурсной сфере,
сфере земельных отношений
и вопросов собственности

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова
Компьютерная вёрстка О. Вялкова, Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 20.11.2017
Формат 60x90/16. Печ. л. 20,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 3482

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.
162614, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3