

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Законодательное обеспечение  
рационального природопользования  
и охраны окружающей среды

Издание Государственной Думы  
Москва • 2015

УДК 349.6  
ББК 67.407  
3.19

**Под общей редакцией**  
председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии, академика РАН  
**В. И. Кашина**

**Составители:**  
**И. И. Никитчук**, первый заместитель председателя  
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии;  
**Л. С. Свинухова**, советник аппарата Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии

**3.19 Законодательное обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды.** – М.: Издание Государственной Думы, 2015. – 352 с.

В настоящем сборнике публикуются доклады и выступления председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина и первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии И. И. Никитчука на парламентских слушаниях, заседаниях «круглых столов» и на иных мероприятиях, состоявшихся в 2014 году. Кроме того, в сборнике представлены рекомендации, принятые по итогам проведённых комитетом мероприятий, а также отчёт о работе Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии за 2014 год.

Издание предназначено для депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, специалистов в области права, природопользования и экологии, представителей общественных организаций, научных учреждений.

УДК 349.6  
ББК 67.407

## СОДЕРЖАНИЕ

Пресс-конференция с участием председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина в пресс-центре «Парламентской газеты» на тему «Законодательное обеспечение и государственный контроль за оборотом заготовленной древесины». 17 января 2014 года . . . . . 8

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях на тему «Правовое обеспечение государственной политики в области экологического развития Российской Федерации». 4 марта 2014 года . . 12

Доклад первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии И. И. Никитчука на парламентских слушаниях на тему «Законодательное обеспечение организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе». 5 марта 2014 года . . . . . 21

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на Всероссийском совещании «Основные итоги работы лесного хозяйства в 2013 году и задачи на 2014 год». 6 марта 2014 года . . . . . 26

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на заседании коллегии Федерального агентства по недропользованию. 3 апреля 2014 года . . . . . 33

«Наша цель – обеспечить экологическое благополучие Москвы и Подмосковья». Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на научно-практической конференции «Нерешённые экологические проблемы Москвы и Подмосковья». 5 апреля 2014 года . . . . . 40

«Охране окружающей среды – современное государственное управление». Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на заседании коллегии Минприроды России об итогах 2013 года и планах на 2014 год. 18 апреля 2014 года . . . . . 47

«Государственная программа развития рыбохозяйственного комплекса: реальность и перспективы». Выступление председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях по проблемам рыбохозяйственной отрасли. 21 апреля 2014 года . . . . . 63

«Рыбохозяйственный комплекс Российской Федерации – важный источник обеспечения продовольственной безопасности страны». Выступление председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на заседании коллегии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. 3 мая 2014 года . . . . . 70

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на заседании «круглого стола» в Республике Татарстан на тему «Правовое регулирование в области воспроизводства лесов и лесоразведения: задачи, проблемы, перспективы». 22 мая 2014 года . . . . . 79

«К десятилетию Федеральной службы по надзору в сфере природопользования». Статья председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина. Июнь 2014 года . . . . . 91

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях на тему «Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года». 24 июня 2014 года . . . . . 99

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на Координационном совещании Совета законодателей Центрального федерального округа Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации. Июль 2014 года . . . . . 106

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на общественных слушаниях в Московской областной Думе на тему «О совершенствовании правового регулирования использования лесов для рекреационной деятельности». 9 июля 2014 года . . . . . 114

«Экологическое нормирование и наилучшие доступные технологии». Статья председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина по итогам принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Июль 2014 года . . . . . 121

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на научной конференции на тему «Экологизация производства сельскохозяйственной продукции – путь к повышению качества жизни и здоровья населения России». 14 августа 2014 года . . . . . 131

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на научно-практической конференции на тему «Актуальные вопросы плодоводства и декоративного садоводства в начале XXI века». 24 сентября 2014 года . . . . . 144

Доклад к 80-летию ВНИИЛМ председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на тему «Развитие лесной науки как ключевой фактор преодоления проблем лесного комплекса России». 1 октября 2014 года . . . . . 153

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на Первой Всероссийской открытой конференции на тему «Почвенные и земельные ресурсы: состояние, оценка, использование». 8 октября 2014 года . . . 167

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на форуме «Лес и человек» на тему «Совершенствование лесного законодательства как ключевой фактор преодоления проблем лесного комплекса России». Октябрь 2014 года . . . . . 173

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на расширенном заседании Учёного совета ВНИРО на тему «Перспективы развития осетрового хозяйства Каспия». 29 октября 2014 года . . . . . 183

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях на тему «Законодательное обеспечение любительского садоводства в Российской Федерации». 5 ноября 2014 года . . . . . 188

Выступление председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях на тему «Совершенствование мер государственной поддержки аквакультуры в Российской Федерации». 6 ноября 2014 года . . . . . 197

«Особо охраняемые природные территории – уголки нетронутой природы». Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях на тему «Развитие системы особо охраняемых природных территорий – основа сохранения биологического разнообразия России». 17 ноября 2014 года . . . . . 208

Доклад председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина на заседании Федерального экологического совета. 3 декабря 2014 года . . . . . 221

Выступление первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии И. И. Никитчука на Международном семинаре, посвящённом проблемам природоохранного законодательства. 8–9 декабря 2014 года . . . . . 232

Рекомендации парламентских слушаний тему «Правовое обеспечение государственной политики в области экологического развития Российской Федерации». 4 марта 2014 года . . . . . 243

Рекомендации парламентских слушаний на тему «Законодательное обеспечение организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе». 5 марта 2014 года . . . . . 256

Рекомендации «круглого стола» на тему «Законодательное обеспечение отрасли редких, в том числе редкоземельных металлов». 7 апреля 2014 года . . . . . 262

Рекомендации парламентских слушаний на тему «Государственная программа по развитию рыбохозяйственного комплекса. Реальность и перспективы». 21 апреля 2014 года . . . . .	268
Рекомендации «круглого стола» на тему «Правовое регулирование в области воспроизводства лесов и лесоразведения: задачи, проблемы, перспективы». 22 мая 2014 года . . . . .	284
Рекомендации парламентских слушаний на тему «Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года». 24 июня 2014 года . . . . .	296
Рекомендации «круглого стола» на тему «Совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней». 23 октября 2014 года . . . . .	306
Рекомендации парламентских слушаний на тему «Совершенствование мер государственной поддержки аквакультуры в Российской Федерации». 6 ноября 2014 года . . . . .	315
Рекомендации парламентских слушаний на тему «Совершенствование правового регулирования в области развития системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации». 17 ноября 2014 года . . . . .	325
Рекомендации «круглого стола» на тему «О ходе реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года». 8 декабря 2014 года . . . . .	332
Отчёт о работе Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии за 2014 год . . . . .	343

**Пресс-конференция с участием председателя  
Комитета Государственной Думы по природным  
ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина  
в пресс-центре «Парламентской газеты» на тему  
«Законодательное обеспечение и государственный  
контроль за оборотом заготовленной древесины».  
17 января 2014 года**

*Уважаемый Владимир Иванович!*

*28 декабря 2013 года Президент России подписал Федеральный закон (№ 415-ФЗ) «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Закон направлен на урегулирование вопросов учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом. Вы – один из главных авторов этого документа. Расскажите, пожалуйста, немного об истории подготовки и принятия закона. Каковы были предпосылки для его разработки?*

В первую очередь мне хотелось бы отметить, что значение этого федерального закона для лесной отрасли, государства и общества в целом трудно переоценить. Ведь посмотрите, что у нас творится в лесу в последние десять-пятнадцать лет? Иначе, как беспредел, это и назвать нельзя. Процветает откровенное воровство государственного имущества, в лесу полновластно хозяйничает «чёрный лесоруб».

Незаконно заготавливаются миллионы кубометров древесины (причём, как правило, самой высококачественной и ликвидной, в том числе ценных или вообще запрещённых к заготовке пород) и контрабандой вывозятся в сопредельные государства. Особенно остро эта проблема стоит в дальневосточных регионах. По экспертным оценкам, из России вывозится до 20 процентов всей контрабандной древесины мира. Ущерб бюджетов всех уровней ежегодно составляет, если учитывать упущенную выгоду, несколько десятков миллиардов рублей.

При этом поражает разрыв экспертных оценок и официальной статистики! Согласно официальным данным, в 2012 году объёмы незаконной рубки лесных насаждений составили «всего» 1 миллион 53 тысячи кубометров. Но ведь совершенно очевидно, что это лишь выявленная «верхушка айсберга».

При этом контролирующие органы (в частности, лесная охрана) не обладают ни необходимой численностью, ни материальным оснащением, ни полномочиями, чтобы эффективно противостоять правонарушителям. В итоге наносится огромный ущерб не только экологии и экономике, но и международному имиджу России.



Между тем лесное законодательство многих стран – США, Европы, некоторых стран Азии – ставит довольно жёсткий заслон незаконным рубкам и контрабандной торговле лесом. Например, поправками к закону Лэйси в США установлена уголовная ответственность даже за импорт незаконно заготовленной древесины и продукции из неё.

В Евросоюзе с марта 2013 года вступил в силу регламент, согласно которому без документов, подтверждающих законность заготовки и переработки древесины, на рынках Европейского союза продать её невозможно.

С этого года в законодательстве ряда европейских стран, например, Финляндии, вступили в силу нормы об обязательном учёте древесины операторами, работающими на рынках лесоматериалов, и лесозаготовительными компаниями.

Законодательство об электронном учёте древесины действует даже на Украине.

В России до настоящего времени не существовало федеральных законодательных норм, обязывающих осуществлять учёт заготовленной древесины и контролировать её оборот.

Региональные законы, регулирующие оборот древесины, приняты на сегодняшний день в 16 субъектах Российской Федерации. Они уже доказали свою эффективность. Например, в Республике Башкортостан, где региональная система надзора за оборотом круглых лесоматериалов внедрена в практику с 2010 года, общее снижение объёмов незаконных рубок за первый год составило 40 процентов. Существенно повысилась выявляемость незаконных рубок и число привлечённых к ответственности нарушителей лесного законодательства.

Конечно, проблема законодательного обеспечения противодействия незаконным рубкам и теневому обороту лесоматериалов не могла не вызвать беспокойства у нас, депутатов. В конце 2012 года соответствующий законопроект мной в соавторстве с другими коллегами был внесён в Государственную Думу. Широко известно также, что в течение ряда лет Правительством Российской Федерации, в первую очередь, его профильными министерствами и ведомствами (Минприроды России и Рослесхозом) разрабатывался и проходил согласование законопроект «О государственном регулировании оборота круглых лесоматериалов». Нашим комитетом было предложено объединить эти инициативы на базе депутатского законопроекта. Данное предложение получило одобрение и поддержку Президента России (было дано соответствующее поручение Правительству России подготовить поправки к нашему законопроекту). После внесения поправок Правительства России в течение полутора месяцев текст будущего закона проходил доработку и «шлифовку» в Государственной Думе, и 20 декабря был принят окончательно во втором и третьем чтениях.

Признаюсь честно, работа над законопроектом была достаточно напряжённая, он прошёл непростое согласование, но должен с удовлетворением отметить, что принятый закон – результат слаженной, компетентной и эффективной работы и сотрудничества Федерального Собрания, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства России.

Несколько слов о том, какие новации он предусматривает:

1) вводится обязанность лесопользователей осуществлять учёт заготовленной древесины и представлять соответствующую информацию контролирующим органам;

2) предусматривается обязательное декларирование сделок с древесиной. Одновременно вводится запрет на отчуждение древесины, заготовленной гражданами для собственных хозяйственных нужд;

3) закрепляется требование о транспортировке заготовленной древесины исключительно при наличии специального сопроводительного документа;

4) появляются правовые основы для создания в России единой государственной автоматизированной информационной системы учёта древесины и сделок с ней (ЕГАИС), которая позволит осуществлять сбор данных о заготовленной и транспортируемой (в том числе, вывозимой на экспорт) древесине, обработку, анализ этих данных и контроль за их достоверностью.

Под особый контроль в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» ставится оборот ценных пород древесины – дуба, бука и ясеня. В отношении них вводится требование о маркировке буквально каждого бревна, предназначенного на экспорт (с учётом того, что на практике оборота такой древесины на внутреннем рынке не происходит, вся она поставляется за пределы России).

Одновременно законом вводится достаточно серьёзная ответственность за нарушение лесного законодательства в части учёта заготовленной древесины. Для этого Кодекс об административных правонарушениях дополняется новой большой статьёй, содержащей пять составов административных правонарушений и устанавливающей значительные суммы штрафов.

Например, за отказ или предоставление заведомо ложной информации о сделках с древесиной штраф составит от 5 до 20 тысяч рублей для должностных лиц, а для юридических лиц – от 100 до 200 тысяч рублей.

За нарушение требований лесного законодательства в части маркировки древесины – от 30 тысяч рублей до 40 тысяч рублей для долж-

ностных лиц, для юридических лиц – в размере от 300 до 500 тысяч рублей.

За транспортировку древесины без документов должностные лица теперь должны будут заплатить штраф от 30 до 50 тысяч рублей, юридические лица – от 500 до 700 тысяч рублей.

Кроме того, Закон закрепил не только возможность изъятия незаконно добытой и транспортируемой без сопроводительных документов древесины, но и возможность её конфискации и конфискации соответствующих транспортных средств.

Закон вступает в силу с 1 февраля 2014 года, но нормы, касающиеся учёта древесины, требований о маркировке отдельных пород при её экспорте, декларирования сделок будут вводиться поэтапно. Таким образом, система учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом заработает в полную силу в течение двух ближайших лет.

Закон позволит отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России. Его принятие практически полностью решает проблему с нелегальной заготовкой, ликвидирует «серые» схемы реализации лесоматериалов, позволяет навести порядок в учёте древесины не только при заготовке, но и на рынке лесной продукции.

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина  
на парламентских слушаниях на тему  
«Правовое обеспечение государственной политики  
в области экологического развития Российской Федерации».  
4 марта 2014 года**

Предлагаю сконцентрироваться на итогах 4-го Всероссийского съезда по охране окружающей среды, ставшего кульминацией Года охраны окружающей среды, новых законодательных инициативах, нацеленных на реализацию принятой съездом резолюции, а также правоприменительной практике.

Эффективное достижение целей, поставленных делегатами 4-го Всероссийского съезда по охране окружающей среды, должно стать одной из приоритетных задач государства.

Считаю необходимым также обратить внимание всех присутствующих на то, что вопросы охраны окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Новые законодательные инициативы потребуют от регионов системной работы по их реализации. В этой связи Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии заключает с регионами соглашения о совместной деятельности.

Предстоит осуществить планирование и утверждение целевых показателей снижения объёмов выбросов источниками загрязнения, установить меры поддержки деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, определить мероприятия по сокращению количества ТБО, и сделать многое другое, включая разработку экологических программ регионального и местного значения. Впереди большая работа по «озеленению» экономики – очистке её от устаревших, неэффективных, вредных технологий.

Прошедший Год охраны окружающей среды стал крупнейшим природоохранным проектом за последние десятилетия. Тема охраны окружающей среды коснулась буквально каждого жителя России, повысив популярность экологически ответственного поведения, идей охраны природы, как единственной неизменной и вечной ценности. В значительной степени повышен интерес граждан к вопросам формирования благоприятной экологической обстановки в своих родных регионах и городах.

При этом наш комитет активно поддерживает гражданские инициативы как посредством рассмотрения поступающих обращений, так и посредством организации соответствующих мероприятий.

Также отмечу, что эффективное взаимодействие с гражданами и организациями позволяет из первых уст получить информацию о ре-

зультатах правоприменительной практики и, соответственно, качества работы законодателей.

В целях повышения эффективности этого процесса в 2013 году в Санкт-Петербурге была создана первая общественная приёмная Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии, которая 4 февраля текущего года открыла свои двери для приёма всех заинтересованных лиц не только города и Ленинградской области, но и всего Северо-Запада России. Успешность данного проекта определит целесообразность открытия приёмных комитета и в других регионах Российской Федерации, сделав его более доступным, а работу открытой.

Уже сегодня поступающая в комитет информация о фактах нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду становится поводом для проведения уполномоченными органами соответствующих проверок. В большинстве случаев сведения либо подтверждаются, либо в ходе проверки выявляются иные нарушения природоохранного законодательства.

К примеру, в Дмитровском и Наро-Фоминском районах Московской области к ответственности привлечены организации, нарушившие требования природоохранного законодательства при эксплуатации полигонов захоронения отходов.

К административной ответственности привлекается юридическое лицо, нарушившее законодательство об экологической экспертизе при создании искусственного земельного участка на реке Клязьма.

Надзорными органами ведётся активная работа по недопущению незаконного строительства на территории национального парка «Лосиный остров».

К административной ответственности привлечён бывший глава Солнечногорского муниципального образования Московской области, вынесший постановление о предоставлении в собственность земельного участка в водоохранной зоне Истринского водохранилища.

Примеры успешности активной позиции граждан в вопросах экологии можно найти по всей России.

В Оренбургской области к административной ответственности привлечено предприятие, допустившее сброс неочищенных сточных вод.

В Магаданской области к значительному административному штрафу привлечено предприятие, скрывавшее и искажающее информацию о многократном превышении допустимого уровня загрязнения атмосферного воздуха.

В Краснодарском крае приостановлена деятельность полигона твёрдых бытовых отходов, действующего с многочисленными нарушениями природоохранного законодательства.

Люди устали от всех этих безобразий, ежедневно ощущая на собственном здоровье, здоровье своих родных и близких всю тяжесть последствий негативного изменения состояния окружающей среды. Воочию наблюдая последствия преступной халатности должностных лиц,

граждане ищут помощи в высших эшелонах власти, привлекают внимание СМИ, выражают протест нарушению их прав на благоприятную окружающую среду.

По всей стране люди выходят на стихийные митинги против вырубки родного им леса, захламления отходами дорогой для них земли, загрязнения воздуха выбросами предприятий, размещённых, порой, в 100 метрах от жилых домов.

Убеждён, что исправить ситуацию возможно лишь слаженными действиями всех ответственных структур, незамедлительным и эффективным реагированием на каждый сигнал об ухудшении экологической обстановки, а также выстраиванием максимально открытого диалога и информационного обмена между органами власти и обществом.

Комитет регулярно предоставляет возможность всем заинтересованным сторонам на одной площадке обменяться мнениями по наиболее острым вопросам экологии и природопользования, донести и раскрыть свою позицию многократно повысив эффективность принимаемых впоследствии решений.

В 2013 году Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии совместно с профильными министерствами и ведомствами провёл многочисленные общественные мероприятия, включая парламентские слушания, заседания «круглого стола», научно-практические конференции.

Депутаты нашего комитета приняли активное участие в работе более чем 160-ти научно практических конференций, форумов, конгрессов, семинаров и других выездных мероприятий.

Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и профильным Комитетом Государственной Думы была проделана большая работа по подготовке 4-го Всероссийского съезда по охране окружающей среды.

Депутатами комитета были сделаны доклады как на пленарном заседании, так и в рамках заседаний «круглых столов» и панельных дискуссий. Комитет активно участвовал в подготовке резолюции съезда, отразившей наиболее острые проблемы в сфере охраны окружающей среды, а также позицию ведущих экологов России по наиболее эффективным путям их решения.

Перед комитетом также стоят большие задачи в рамках международного природоохранного сотрудничества.

Международные договоры в области охраны окружающей среды являются неотъемлемой частью российской правовой системы. При этом Российская Федерация играет на международной природоохранной арене одну из решающих ролей.

К примеру, в рамках 19-й сессии Конференции сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата, Российская Федерация активно участвовала в обсуждении концептуальных положений нового соглашения по сокращению выбросов парниковых газов.

При этом российской делегацией была озвучена позиция о включении в него, как неотъемлемой части, компонента «Землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство» (ЗИЗЛХ). Уникальное свойство лесов депонировать углерод является действенным стимулом к повышению эффективности охраны лесов на Земле. При этом было отмечено, что бореальные леса депонируют вдвое больше углерода, чем любая иная наземная экосистема, и почти вдвое больше, чем тропические леса.

Согласно представленным российской стороной данным, в период с 1990 по 2011 год на фоне роста ВВП России на 12 процентов наблюдается общее снижение уровня выбросов парниковых газов на 31 процент. Если учесть ещё и депонирование лесов (компонент ЗИЗЛХ), то снижение достигло целых 51 процента.

В целях обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам в области охраны окружающей среды внесены комплексные изменения в национальное законодательство.

Тем не менее, по ряду направлений работа затягивается.

Значительное время длится процесс присоединения России к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Предстоит принять решения о Конвенции ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция ЭСПО), и Конвенции Европейской экономической комиссии о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Впереди очень много работы по гармонизации российского законодательства с нормами международного экологического права, а также приведению его в состояние, способное противостоять самым серьёзным экологическим вызовам.

В целях реализации Основ государственной политики в области экологического развития Правительством Российской Федерации утверждён подробный план действий, определяющий конкретные шаги, конкретные сроки, а самое главное – ответственных исполнителей. В данном документе также указаны необходимые к принятию проекты федеральных законов:

- О ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке;

- Об экологическом аудите;

- О присоединении Российской Федерации к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

– О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части дифференциации составов административных правонарушений в сфере обращения с отходами.

Кроме того, часть законодательных актов, предусмотренных планом реализации Основ государственной экологической политики, уже внесены в Государственную Думу.

Проекты федеральных законов № 584587–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших доступных технологий» и № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» отнесены к приоритетным и, согласно примерной программе законопроектной работы Государственной Думы, должны быть рассмотрены в период весенней сессии 2014 года.

Всем участникам процесса их доработки необходимо приложить все усилия для того, чтобы данные сроки были соблюдены.

Это касается, в том числе, и бизнес-сообщества, являющегося на сегодняшний день основным сдерживающим фактором в принятии решений по названным инициативам. Резкое нежелание одного процента предприятий, оказывающих 99 процентов общего негативного воздействия на окружающую среду в России, модернизировать свои производства по принципу наилучших доступных технологий, позиционирование экономической выгоды выше потребностей миллионов граждан в благоприятной окружающей среде является в высшей степени безответственным.

Чтобы не быть голословным в таких жёстких оценках, в очередной раз хочу повторить, что на протяжении многих лет остаётся чрезвычайно высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. В 2012 году стационарными источниками было выброшено в атмосферу почти 20 миллионов тонн загрязняющих веществ, 12 миллионов тонн выброшено автотранспортом.

Ежегодно образуется более 5 миллиардов тонн отходов. Накоплено уже более 100 миллиардов тонн отходов.

Сохраняется большая доля сточных вод, сбрасываемых без очистки или недостаточно очищенными. Половина поверхностных и четверть подземных источников питьевого водоснабжения не соответствует санитарным нормам.

Остро стоит вопрос ликвидации накопленного экологического ущерба – большого количества бесхозных или экономически не привлекательных активов прошлой хозяйственной деятельности, характеризующихся высокой степенью загрязнения.



Всё это безобразия подтверждается увеличением числа возбуждённых Росприроднадзором дел об административных правонарушениях на 140 процентов за 8 лет.

Очевидным в этой ситуации видится необходимость усиления работы контролирующих органов, а также приведение меры ответственности нарушителей в соответствие с высочайшей степенью общественной опасности совершаемых ими преступлений.

Ведь уже сегодня, по данным Всемирной организации здравоохранения, негативными факторами окружающей среды обусловлено до 6 процентов смертей в Российской Федерации. Во всём мире по этой причине ежегодно уходит из жизни до 13 миллионов человек.

С каждым годом наши граждане всё чаще страдают сердечно-сосудистыми, лёгочными, онкологическими заболеваниями. Под жёсткий удар попадают самые восприимчивые к изменениям окружающей среды группы – женщины в период беременности и дети до 5 лет.

Кроме того, качеством окружающей среды во многом определяется состояние стратегически важных отраслей экономики.

В плачевном состоянии находится сельское хозяйство. По причинам, в том числе экологического характера, утрачиваются ценные земли, снижаются посевные и орошаемые площади, сельскохозяйственные земли подвергаются загрязнению тяжёлыми металлами и радионуклидами.

Площадь земель, нарушенных только в результате добычи полезных ископаемых, в России составляет более 1,5 миллиона гектаров. В целом по стране утрачено 41,5 миллиона гектаров пахотных и более 90 миллионов гектаров пастбищных угодий.

Проблема утраты плодородия почв сегодня как никогда остро стоит на повестке дня. Принимая во внимание, что объёмы импорта сельскохозяйственной продукции достигли невиданных ранее 48 миллиардов долларов, продовольственная безопасность России не просто находится под угрозой, она фактически ничем не обеспечена.

При этом не следует забывать о том, что улучшение ситуации в сельском хозяйстве обязательно повлечёт за собой развитие сельскохозяйственного машиностроения, перерабатывающей, химической и других отраслей промышленности.

В этой связи хочу обратить внимание всех присутствующих на то, что 12 мая 2014 года состоится расширенное заседание Высшего экологического совета Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии по вопросу законодательного обеспечения повышения плодородия и защиты почв.

Не менее актуальной проблемой является сокращение площади лесов под воздействием пожаров и незаконных рубок. Эти факторы в значительной степени усугубляют обозначенное выше антропогенное воздействие на атмосферный воздух.

В заключительной части хочу остановиться на вопросах, без решения которых выход из сложившегося экологического кризиса не представляется возможным.

Первое и основное – проблемы финансового обеспечения программных механизмов охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Расходы федерального бюджета по соответствующему разделу до сих пор формируются по остаточному принципу.

Для простоты восприятия можно сказать, что на охрану окружающей среды в 2014 году в федеральном бюджете заложено всего 1454 рубля на 1 квадратный километр территории нашей страны или 0,25 процента расходной части бюджета. И это при всех названных выше колоссальных проблемах.

В приведённых цифрах также заложено денежное содержание бюджетных работников, всех кто служит делу экологии, окружающей среды, носит «генеральские мундиры» при нищенской зарплате. Но именно на их плечах сегодня лежит невиданная нагрузка.

К примеру, на одного работающего в лесничестве человека в среднем по России приходится 55 тысяч гектаров площади земель лесного фонда. При этом денежное содержание такого работника в 2011 году составляло всего 13 тысяч рублей – 55 процентов от среднемесячной заработной платы по всей России.

Аналогичная ситуация сложилась в учреждениях Росгидромета. Среднемесячная зарплата работников данной отрасли не достигает 62 процентов среднемесячной заработной платы по всей России, а на отдельных должностях не достигает даже прожиточного минимума.

При этом в силу географических особенностей страны работникам названных отраслей приходится выполнять свои служебные обязанности, в том числе, в суровых условиях Крайнего Севера, в полярных широтах и труднодоступных уголках России. И всё это за мизерную зарплату.

Данные обстоятельства также привели к резкому сокращению штата и отсутствию заинтересованности у молодых специалистов в трудоустройстве в данных сферах.

Сохранение текущих тенденций приведёт к утрате работоспособности названных стратегически важных структур.

Сокращению подверглось финансирование важнейших мероприятий в рамках таких государственных программ, как:

- «Воспроизводство и использование природных ресурсов»;
- «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы;
- «Развитие лесного хозяйства» на 2012–2020 годы;
- «Развитие рыбохозяйственного комплекса»;

– ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»;

– ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

Увеличение размеров финансового обеспечения охраны окружающей среды является самой жёсткой на сегодняшний день позицией Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Также отмечу, что данный вопрос в настоящее время поднят на уровне Президента Российской Федерации. У нас есть уверенность в том, что совместно с Минприроды России нам удастся переломить ситуацию – обеспечить должное финансирование системы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.

Второе, на что следует обратить самое пристальное внимание – повышение эффективности взаимодействия государственных органов, бизнеса и общества.

Государственно-частное партнёрство не должно преследовать сугубо экономические интересы. На передний план должны выходить социально значимые вопросы.

Остро стоит вопрос повышения экологической ответственности бизнеса и власти. Также как экологические показатели говорят об эффективности работы отдельного предприятия, экологическая ситуация в стране, регионе, городе, районе говорит об эффективности работы соответствующих властных структур.

Требует совершенствования правовое регулирование участия общественности в обсуждениях проектов решений различного уровня, увеличения объёма доступной экологической информации и её достоверности.

Необходимо укреплять взаимодействие власти, бизнеса и общества по вопросам охраны окружающей среды, используя уже имеющиеся инструменты – общественные советы при органах государственной власти. Такие советы организованы при большом числе ведомств и в их составе представлены все заинтересованные стороны, включая независимых экспертов, общественные организации, представителей науки. Результаты работы таких структур должны реально использоваться и учитываться в работе органов власти.

Значительно недооценивается природоохранный потенциал экологического образования и просвещения. Только обладающий необходимым объёмом знаний человек способен эффективно защищать свои права на благоприятную окружающую среду, а также в полной мере осознавать и исполнять свои обязанности по её сохранению. Экологическое образование является действенным превентивным механизмом охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Эти и многие другие проблемы препятствуют эффективному повышению экологического благополучия граждан России.

Обязанностью Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии является системная работа по всем названным направлениям посредством совершенствования законодательной базы.

В этой связи отмечу, что в течение 2013 года комитетом было подготовлено 16 уже опубликованных федеральных законов.

Отдельно следует упомянуть:

– Федеральный закон 28 декабря 2013 года № 409-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды», совершенствующий государственное регулирование в области обеспечения экологической безопасности при использовании атомной энергии;

– Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 21 октября 2013 года № 278-ФЗ «О внесении изменения в статью 24–1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», регулирующий уплату российскими производителями автомобилей утилизационного сбора;

– Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», обеспечивающий выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации в области охраны озонового слоя;

– Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 118-ФЗ «О внесении изменения в статью 26–3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», направленный на совершенствование государственного надзора в области использования и охраны водных объектов.

При этом в «портфеле» нашего комитета сегодня находится ещё 62 законопроекта, абсолютное большинство из которых нацелено на укрепление системы охраны окружающей среды, совершенствование подходов к обеспечению экологического благополучия населения. Именно этими законопроектами и определяется план нашей работы на первую половину 2014 года.

Призываю всех участников парламентских слушаний принимать активное участие в запланированных обсуждениях. Ваша позиция будет учтена в работе Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии и донесена до каждого ответственного ведомства.

**Доклад первого заместителя председателя  
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии И. И. Никитчука  
на парламентских слушаниях на тему  
«Законодательное обеспечение организации системы  
баланса извлечения и потребления углеводородного  
сырья на территории Российской Федерации  
и её континентальном шельфе».  
5 марта 2014 года**

Уважаемые коллеги!

Наши слушания посвящены весьма актуальному вопросу: **законодательное обеспечение организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе.**

Думаю, нет необходимости в этой аудитории доказывать, что в течение ближайших полутора-двух десятилетий социально-экономическое развитие страны, её экспортный потенциал во многом будут определяться состоянием дел в нефтегазовом комплексе.

В настоящее время эта отрасль является основным источником формирования доходной части федерального бюджета. В 2014 году объём нефтегазовых доходов федерального бюджета составит 6,5 триллиона рублей (или 48,1 процента от общих доходов федерального бюджета). Доля отраслей ТЭК в объёме экспорта составляет 65 процентов.

В ТЭК непосредственно занято 14 процентов трудоспособного населения. Это 10 миллионов налогоплательщиков. Каждый новый проект в ТЭК автоматически влечёт за собой организацию новых рабочих мест не только в топливно-энергетическом комплексе, но и в смежных областях – в машиностроении, в производстве труб металла, различного оборудования, программного обеспечения и так далее. Идёт как бы цепная реакция наращивания экономического потенциала страны.

Большие перспективы развития ТЭК в ближайшие годы связаны с освоением континентального шельфа Российской Федерации. На шельфе огромные запасы углеводородов. Согласно аналитическим прогнозам к 2030-му году около 30 процентов нефти, добываемой на территории страны, будет добываться на шельфе Российской Федерации.

Прогнозы свидетельствуют, что мировое потребление энергоресурсов будет расти. За последние 20 лет оно выросло на 45 процентов, за следующие 20 лет оно может вырасти ещё примерно на 40 процентов.

Баланс между видами источников энергии будет меняться относительно медленно. Наиболее быстрый рост будет отмечаться у возоб-

новляемых источников энергии, которые, как ожидается, будут расти темпами около 8 процентов в год до 2030 года.

ТЭК – это сложная система, включающая совокупность производств, процессов, материальных устройств по добыче ресурсов, их преобразованию, транспортировке, распределению и потреблению. Проблемы ТЭК затрагивают всю национальную экономику. И этих проблем достаточно много. Думаю, что в ходе дискуссии участники слушаний остановятся на них более подробно.

Тем не менее, нельзя не отметить, что за последнее время Правительством Российской Федерации принят ряд стратегических программ, направленных на развитие нефтегазовой отрасли. В их числе:

- Энергетическая стратегия России на период до 2030 года;
- Государственная программа Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»;
- Государственная программа Российской Федерации **«Энергоэффективность и развитие энергетики»**;
- Генеральная схема развития нефтяной отрасли Российской Федерации до 2020 года;
- Генеральная схема развития газовой отрасли Российской Федерации до 2020 года.

И всё же этого не достаточно.

Остаётся не оптимизированным топливно-энергетический баланс ТЭК – одна из наиболее важных его проблем.

Надо сказать, что в Российской Федерации имеется определённый опыт работы с балансами. Ещё в СССР разрабатывался Единый баланс топливно-энергетических ресурсов, что позволяло планировать удовлетворение потребностей населения и экономики в энергоресурсах, решать вопросы загрузки производственных мощностей ТЭК, формировать экспортные поставки, оптимизировать перевозки внутри страны. С упразднением централизованной системы распределения ресурсов и переходом к рыночным отношениям роль баланса как системного документа свелась к минимуму.

Практика же требует, чтобы государство имело возможность проследить всю цепочку от запасов углеводородного сырья через добычу, переработку до потребления, чтобы на всех этапах пути исключить хищения сырья и неуплату налогов, повысить прозрачность и упорядочение рынка нефтепродуктов.

Анализ существующих документов по учёту нефти крупнейших нефтяных компаний показывает, что требования данных документов содержат в себе риск занижения НДПИ на величину потерь нефти после завершения полного цикла подготовки нефти.

По оценкам Минпромторга России, не учтённые запасы нефтяных компаний могут составлять **до 10–15 процентов от** общей их добычи,

что в стоимостном выражении **составляет сотни миллиардов рублей** в годовом исчислении. Таким образом, требования о **ДОСТОВЕРНОСТИ** учёта ресурсов не выполняются.

Государственный учёт нефти обеспечивается лишь на коммерческих узлах учёта товарной продукции, отнесённых от скважин на десятки километров. Качественный учёт извлекаемого попутного нефтяного газа отсутствует во многих добывающих компаниях.

Анализ фактической отчётности показывает, что существенно различаются уровни технологических потерь в зависимости от принадлежности нефтепроводов. Так, в 1 полугодии 2013 года технологические потери, с учётом значительной протяжённости трубопроводов в системе ОАО «АК «Транснефть», превысили 0,3 процента. Потери при транспортировке нефти по подводящим нефтепроводам ряда добывающих компаний составили 0,185 процента. Учитывая данные о годовых объёмах транспортировки по системе магистральных трубопроводов, нормативные потери в системе могут достигать 1,2 миллиона тонн в год. По экспертным оценкам, ОАО «АК» Транснефть» не являясь производителем нефти, реализует ежегодно на рынке около 1 миллиона тонн нефти.

Единый баланс производства и потребления возможен только при условии создания государственной системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья.

**Основными предпосылками создания государственной системы учёта и балансов производства и потребления нефти и нефтепродуктов являются:**

- **отсутствие** в стране **целостной системы мониторинга** и балансового учёта добычи, переработки и транспортировки нефтересурсов, обеспечивающих высокий уровень детализации данных по субъектам производства и потребления, видам и способам транспортировки нефтересурсов, в том числе, при осуществлении поставок за границы Российской Федерации;

- **рост числа хищений** нефти и нефтепродуктов с объектов производственной и транспортной инфраструктуры с последующей легализацией и сбытом;

- несоответствие объёмов производства отдельных видов нефтересурсов объёмам их вывоза за пределы страны, что свидетельствует о **преднамеренной пересортице** видов нефтересурсов в целях ухода от уплаты таможенных платежей;

- **неконтролируемые мини-НПЗ**, не представляющих отчётность по своей производственной деятельности и не выполняющих требования технического регламента по качеству моторных топлив.

Основные цели создания государственной системы балансов производства и потребления УВС:

1. Получение достоверной и оперативной информации о производстве, распределении и перемещении нефтяного сырья и нефтепродуктов на территории Российской Федерации (включая транзитные и импортные ресурсы), а также о поставках российского нефтяного сырья и нефтепродуктов за пределы страны.

2. Получение единого баланса производства и потребления нефтяного сырья и продуктов его переработки на территории Российской Федерации в разрезе отдельных видов нефтересурсов, регионов производства и потребления, объектов производства, хранения и перевалки нефтересурсов.

В рамках государственной системы контроль должен осуществляться по объектам наблюдения трёх типов:

- объекты производства нефтяного сырья (добыча из недр);
- объекты производства нефтепродуктов (НПЗ, мини-НПЗ, ГПЗ, нефтебазы смешения);
- объекты слива/налива, перевалки нефтересурсов (ж/д и морские/речные терминалы, перевалочные и распределительные нефтебазы).

Реализация системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья должна заключаться в следующем: разработка концепции – изменение законодательства – принятие подзаконных актов – разработка пилотного проекта – внедрение системы.

**Планируемый эффект** от создания государственной системы балансов производства и потребления углеводородного сырья:

- повышение прозрачности и упорядочение рынка;
- удаление с рынка недобросовестных производителей и поставщиков нефтересурсов;
- сокращение теневого оборота нефтересурсов;
- сокращение потерь и увеличение доходной части бюджета.

Решение задачи формирования государственной системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья заключается в следующем:

**В нормативно-правовой сфере:**

- разработка и принятие федерального закона «О добыче, переработке и транспортировке нефтяного сырья и продуктов его переработки», в который предусматривается включить необходимые для функционирования государственной системы учёта правовые нормы;
- внесение изменений в Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» (в части государственной системы учёта и контроля производства и перемещения нефти и нефтепродуктов);



– принятие подзаконных актов для реализации государственной системы;

**– в области финансового обеспечения работ:**

Определение источников и объёмов финансирования всех мероприятий по созданию и эксплуатации государственной системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья, включая первоочередную задачу по созданию подсистемы информационного обеспечения – основного элемента, обеспечивающего функционирование системы.

**В области межведомственного взаимодействия:**

– рассмотрение и согласование концепции заинтересованными федеральными органами власти и организациями;

– утверждение программы пилотного проекта государственной системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья и его выполнение;

– составление программы реализации государственной системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья с учётом результатов апробации пилотного проекта.

При достижении указанных целей Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии будет строить свою деятельность, исходя из следующих положений:

– укрепление позиций государственного влияния и контроля;

– обеспечение энергетической безопасности страны;

– развитие национальной нефтегазовой промышленности;

– поддержание высокого уровня рентабельности в нефтегазовом секторе экономики;

– обеспечение безопасности поставок углеводородного сырья;

– мотивирование предприятий на разработку и использование инновационных технологий, которые позволят снижать издержки, повышать доходы предприятий, улучшать условия труда и экологическую обстановку;

– создание благоприятных условий для привлечения инвестиций.

Эффективная реализация всех поставленных задач позволит переломить существующие тенденции и минимизировать все негативные явления в данном секторе экономики.

И в целом это, несомненно, обеспечит повышение уровня энергетической безопасности нашего государства, экономической и энергетической эффективности, усиление внешнеэкономических позиций России.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина  
на Всероссийском совещании «Основные итоги работы  
лесного хозяйства в 2013 году и задачи на 2014 год».  
6 марта 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги, товарищи!

Я рад приветствовать вас от лица Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. Сегодня мы подводим итоги прошедшего 2013 года, Года охраны окружающей среды, применительно к лесной отрасли.

На долю нашей страны приходится более 20 процентов общей площади всех мировых лесов, а по запасам древесины мы занимаем второе место в мире после Бразилии. Таким образом, российские леса оказывают весомое влияние как на планетарную экологическую безопасность, так и на международный рынок лесопромышленной продукции. Земли лесного фонда России охватывают всё множество лесорастительных зон от арктической тундры до лесостепи.

Лесами покрыто в общей сложности (с учётом особо охраняемых природных территорий, городских лесов) более половины площади нашей страны. Земли под ними, несомненно, являются очень ценным имуществом, но имуществом особого рода. Потому что блага, приносимые лесами, зачастую не подлежат материальной оценке. В этой связи лесные отношения должны быть урегулированы исходя из презумпции экологических приоритетов в использовании лесов.

Нельзя не отметить, что 2013 год был насыщен, без преувеличений, судьбоносными для лесного сектора событиями и мероприятиями. Это и Всероссийский форум работников лесного комплекса, прошедший в Москве в феврале, и заседание Президиума Государственного Совета Российской Федерации, посвящённого развитию лесного комплекса, в Улан-Удэ в апреле, и организованные нашим комитетом парламентские слушания на тему лесной политики в мае, и, наконец, IV Всероссийский съезд по охране окружающей среды в декабре 2013 года.

Все они продемонстрировали, что и у высшего руководства страны, и у отраслевого руководства появилось понимание, что назрела необходимость перемен в управлении лесным хозяйством, и, что самое главное, появилось понимание *как* необходимо трансформировать лесные отношения, чтобы переломить негативные тенденции и кризис последних лет. В этой связи вышел целый ряд поручений Президента России по вопросам использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Часть из них уже реализована, часть – близка к этому, часть – требуют более длительного осмысления и проработки, но все они комплексно направлены на повышение эффективности работы всего лесного комплекса в целом.

Одним из первых реализованных поручений является утверждение распоряжением Правительства Российской Федерации Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Этот документ является, безусловно, важнейшим для лесной отрасли и задаёт вектор развития и лесному хозяйству, и лесной промышленности, и работе соответствующих федеральных и региональных органов власти на ближайшие десятилетия. Что касается Государственной Думы Российской Федерации и, в частности, нашего комитета, для которого лесное законодательство является одним из приоритетных вопросов ведения, то мы, законодатели, получили чёткие ориентиры совершенствования отраслевого и смежного законодательства.

Считаю чрезвычайно важным наличие в лесной политике тезиса о том, что нормативные акты в области лесных отношений, а также в смежных областях не должны противоречить её положениям. Это даёт основания всем участникам лесных отношений рассчитывать на обеспечение последовательности и прозрачности в принятии управленческих решений в области лесных отношений.

Ведь сегодня в лесной отрасли накопилось достаточное количество сложных проблем, многие из них носят институциональный и межсекторальный характер.

Среди них необходимо отметить отсутствие эффективности в управлении лесами, самовольные и необоснованные рубки, часто при попустительстве местных властей, самовольный захват и изменение целевого назначения лесных земель. Случаев, когда в угоду сиюминутной выгоде уничтожаются уникальные дубовые, можжевелевые рощи, кедровники и другие защитные лесонасаждения, тысячи. Идёт наступление на наши особо охраняемые природные территории. В Подмоскovie эта ситуация особенно острая: это и безобразия, которые творятся сегодня в музее-заповеднике «Архангельское», и многочисленные попытки незаконного строительства в «Лосином острове», и незаконный перевод земель лесного фонда в пришивинских местах, в Звенигородском лесничестве Одинцовского района.

Наметилась устойчивая тенденция к увеличению повреждения лесов и потерь лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней.

Согласно общей тенденции около 60 процентов площади погибших лесов связано с воздействием лесных пожаров.

По официальным данным, площадь лесов, расположенных на землях лесного фонда, погибших от лесных пожаров в 2013 году, составила более 86 тысяч гектаров.

Всего с начала пожароопасного сезона 2013 года на землях лесного фонда в Российской Федерации возник 9991 лесной пожар (в 2012 году – 19329 пожаров). Пройденная огнём площадь с начала пожароопасного сезона 2013 года составила 1 миллион 158 тысяч гектаров (в 2012 году – 2 миллиона 38 тысяч гектаров), то есть в 2013 году

наблюдается снижение количества лесных пожаров и площади лесов, пройденных огнём по сравнению с 2012 годом.

Одной из важных побед прошлого года стало то, что совместно с Минприроды России и Рослесхозом усилиями мы смогли уберечь наши леса от непродуманного решения, связанного с включением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в так называемую «единую субвенцию». Такое решение было поспешным, необдуманным и крайне рискованным с точки зрения возможных негативных последствий. В условиях отсутствия «окрашенности» этих средств мы могли бы столкнуться с ситуацией, когда финансирование необходимых мероприятий в рамках соответствующих полномочий осуществлялось бы регионами по остаточному принципу. И тогда уже катастрофические лесные пожары, нашествие вредителей леса и окончательная деградация лесных экосистем стали бы нормой нашей жизни.

В данном контексте хотелось бы обратить внимание на ещё один вопрос. Тушение лесных пожаров – совершенно особая задача, решение которой требует специальных навыков и знаний, соответствующего опыта. Поэтому мы придерживаемся мнения, что необходимой компетенцией в полной мере обладает только лесная охрана, включая авиалесоохрану, парашютно-десантную службу, наш «лесной спецназ». При этом, конечно, необходимы межведомственное взаимодействие и координация. В этой связи хочется предостеречь от возможных поспешных решений об изъятии соответствующих полномочий у лесной охраны, чтобы не пришлось впоследствии учиться «на ошибках».

Далее, возвращаясь к обсуждению проблем лесного сектора, необходимо остановиться на проблеме нелегальных рубок лесных насаждений и незаконного оборота древесины.

В 2013 году только по официальным данным объём незаконно заготовленной древесины составил около 1,1 миллиона кубометров, а ущерб – порядка 10 миллиардов рублей. Выявляемость случаев незаконных рубок составляет 59 процентов, на один случай нарушения в среднем приходится более 50 кубометров древесины.

К проблемам, затрудняющим сокращение нелегальных рубок в лесах, относятся низкая эффективность работы государственных лесных инспекторов (лесной охраны) по пресечению, предотвращению и выявлению нарушений лесного законодательства (в том числе незаконных рубок), а также недостаточная координация межведомственного взаимодействия всех заинтересованных органов исполнительной власти по пресечению незаконных рубок и нелегального оборота древесины на федеральном и региональном уровнях.

В минувшем году мы с вами предприняли серьёзные усилия, чтобы наконец поставить законодательный заслон «чёрным лесорубам».

Итогом стал Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

ях», направленный на урегулирование вопросов учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом.

Закон вводит в Лесной кодекс ряд принципиально новых положений, посвящённых учёту и маркировке древесины, её транспортировке, декларированию сделок с древесиной, а также созданию информационной системы учёта заготовленной древесины и сделок с ней.

Под особый контроль в соответствии с Законом ставится оборот ценных пород древесины – дуба, бука и ясеня. В отношении них вводится требование о маркировке буквально каждого бревна, предназначенного на экспорт (с учётом того, что на практике оборота такой древесины на внутреннем рынке не происходит, вся она поставляется за пределы России).

Таким образом, появится возможность отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России.

Одновременно вводится достаточно серьёзная ответственность за нарушение лесного законодательства в части учёта заготовленной древесины.

По нашему общему мнению, федеральный закон создаст эффективный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, что в свою очередь будет способствовать снижению масштабов незаконных рубок лесных насаждений.

Но формирование нормативной базы – это только первый этап, у нас с вами впереди сложная и трудоёмкая работа по внедрению предусмотренных законодательством инструментов. Пожелаю всем удачи на этом длинном пути.

Далее, что касается охраны и защиты лесов от вредителей, болезней и иного негативного воздействия. В последние годы в Российской Федерации, и особенно в Московской области, проблемы, связанные с защитой лесов, резко обострились. В 2012 году площадь лесов, поражённых вредными организмами, составила 2621 тысячу гектаров, площадь погибших лесных насаждений от вредных организмов – 378,7 тысячи гектаров, площадь очагов вредных организмов, требующих мер борьбы, составила 1365,9 тысячи гектаров. И согласно официальным прогнозам, при сохранении существующих тенденций, площадь поражённых болезнями и вредителями российских лесов к 2020 году может удвоиться! Ведь по действующему законодательству период с момента обнаружения погибших и повреждённых насаждений до назначения и проведения лесозащитных мероприятий составляет от пяти до девяти месяцев (!).

Для преодоления этих негативных тенденций мы ведём работу по реализации целого комплекса законодательных мер.

Во-первых, на прошлой неделе (28 февраля) Государственной Думой принят и вчера одобрен Советом Федерации Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов» (проект № 349681–6), направ-

ленный на реализацию поручения Президента Российской Федерации о внесении изменений в законодательство, предусматривающих получение права на осуществление мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов специализированными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения конкурса.

Федеральным законом в Лесной кодекс Российской Федерации вносятся комплексные изменения, в соответствии с которыми представляется возможность осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов специализированными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения торгов.

Необходимость внесения указанных изменений продиктована сформировавшейся практикой размещения государственного заказа на указанные виды работ в соответствии с действующим законодательством. Эта практика очевидно свидетельствует о том, что зачастую организации, претендующие на заключение государственного контракта, не располагают достаточными профессионально подготовленными кадровыми ресурсами, обладающими необходимым опытом в указанной сфере, а в ряде случаев – и техническими ресурсами. Всё это негативно сказывается на качестве работ, выполняемых такими подрядчиками.

Кроме того, ненадлежащее качество проведённых мероприятий по воспроизводству лесов в большинстве случаев может быть выявлено лишь по истечении достаточно большого промежутка времени, который может составлять 10–20 лет. Это существенно затрудняет контроль за организациями, привлечёнными к осуществлению таких мероприятий в рамках разовых соглашений и не заинтересованными в качестве их выполнения.

Принятые изменения Лесного кодекса Российской Федерации позволяют:

- повысить качество проведения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также воздействия иных неблагоприятных факторов, что будет гарантироваться участием специалистов, обладающих необходимой квалификацией;

- использовать новый организационный механизм, при котором сроки проведения санитарно-оздоровительных мероприятий уменьшатся в 2–3 раза и снизить потери лесных насаждений от воздействия неблагоприятных факторов;

- создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а её деятельность оценивалась по конечному результату.

Во-вторых, правоприменительная практика показывает, что построение современной системы защиты лесов требует расширения и дополнения соответствующих положений лесного и смежного законодательства с целью обеспечения чёткого порядка, оперативности и своевременности выполнения лесозащитных мероприятий, контроля за их проведением.

В этой связи депутатами Государственной Думы, членами нашего комитета совсем недавно – 11 февраля текущего года – был внесён в Государственную Думу соответствующий законопроект № 448577–6. Данный проект разработан в тесном взаимодействии с профильными федеральными органами исполнительной власти и отражает нашу согласованную позицию в отношении реформы системы защиты лесов.

Законопроект комплексно направлен на оптимизацию классификации мероприятий по защите лесов, сокращение сроков, необходимых для подготовки и проведения лесозащитных работ, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании очистки лесов от захламления и загрязнения, в том числе радиоактивными веществами.

В настоящее время законопроект разослан в согласующие структуры, включая органы госвласти субъектов Российской Федерации, для представления отзывов, замечаний и предложений. Принятие законопроекта в первом чтении запланировано на апрель текущего года. Мы рассчитываем, что его принятие позволит значительно увеличить эффективность системы защиты лесов, обеспечить своевременность проведения лесозащитных мероприятий, вовлечение в хозяйственный оборот лесных насаждений, повреждённых вредными организмами.

Конечно, те изменения лесного законодательства, которые я перечислил, – очень важные, но лишь первые шаги в реформировании лесного законодательства. Требуют совершенствования и арендные отношения, и вопросы лесоустройства, и правовой режим отдельных видов лесов. Это – наши ближайшие задачи на год текущий.

В этой связи позволю себе анонсировать внесение в Государственную Думу разработанного Правительством Российской Федерации проекта федерального закона, посвящённого вопросам разработки типовых договоров аренды. Он также реализует одно из поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного Совета. Сразу хочу отметить, что существует потребность развить его положения и к окончательному принятию дополнить другими нормами, касающимися совершенствования арендных отношений.

В частности, требуют коррекции положения законодательства об изменении действующих договоров аренды. Ведь в настоящее время соответствующий пробел в Лесном кодексе Российской Федерации привёл к возникновению десятков и сотен судебных разбирательств по делам, связанным с оценкой правомерности заключения дополнительных соглашений к договорам аренды лесных участков в случае существенного изменения параметров лесопользования. На сегодняшний день принято постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в котором изложена чёткая позиция о наличии несоответствия в лесном и гражданском законодательствах по данному вопросу. Мы рассчитываем урегулировать эти проблемы на базе выше-названного вносимого законопроекта.

Далее, возвращаясь к обсуждению проблем лесного комплекса, следует вспомнить о том, что в последние годы был нанесён суще-

ственный урон лесной науке. Проводившийся курс на акционирование и приватизацию научных учреждений привёл по существу к ликвидации многих отраслевых институтов. Закрыты и разворованы многие опытные хозяйства, экспериментальные заводы и конструкторские бюро, что подкосило лесное машиностроение и сделало страну заложницей дорогостоящего импортного оборудования. Начиная с 1990 года финансирование отраслевой науки сократилось в 16 раз. Полностью прекращено финансирование лесной науки Министерством образования и науки Российской Федерации. Низкая оплата труда научных работников привела к оттоку молодёжи из научных учреждений и утрате интереса к научной сфере. Численность учёных к уровню 1990 года сократилась в 50 раз, количество НИИ – в 5 раз. Средний возраст имеющих докторскую степень – 60–65 лет. Естественная убыль старшего поколения приведёт к разрыву поколений и серьёзно осложнит подготовку новых поколений научных работников.

Реализуя новую лесную политику, государство должно озаботиться поддержкой лесной науки. Следует также решить вопрос с кадрами, с их подготовкой и переподготовкой.

Правительству Российской Федерации поручено увеличить штатную численность государственных лесных инспекторов и лесопожарных формирований и укрепить их материально-техническую базу. Но необходимо также предусмотреть дополнительные социальные гарантии для работников лесной отрасли. Заинтересовать, привлечь людей можно, естественно, высокой и стабильной заработной платой, солидным пакетом социальных гарантий для лесников. Мы не устаём повторять, что лесники и участковые лесничие должны получить статус государственных служащих. Правительство Российской Федерации должно обеспечить соответствующий уровень материального обеспечения сотрудников лесной охраны, привести его к уровню материального обеспечения сотрудников силовых ведомств. Всё это позволит начать возрождение лесных деревень и привлечь в лесную отрасль квалифицированные кадры. На наш взгляд, решение этих проблем имеет ключевое значение.

Завершая своё выступление, с удовлетворением должен констатировать, что сегодня во главе отрасли – молодые, но при этом достаточно опытные, энергичные, инициативные руководители – и это тоже позитивный итог минувшего года. На мой взгляд, нам удалось наладить конструктивный диалог и взаимодействие законодательной и исполнительной власти по вопросам совершенствования лесных отношений. Надеемся, что и в будущем нас ждёт плодотворное сотрудничество, ведь вопросы развития лесного комплекса, освоения новых лесных массивов в совокупности с усилением природоохранной составляющей при использовании лесов носят общенациональный характер, так как затрагивают стратегические интересы Российской Федерации.

Желаю всем вам, уважаемые друзья, успехов в вашем нелёгком, но поверьте, благодарном труде. Спасибо за внимание.



**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина на заседании  
коллегии Федерального агентства по недропользованию.  
3 апреля 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

От Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии приветствую уважаемых руководителей отрасли, членов коллегии Роснедр, а также гостей заседания.

Федеральное агентство по недропользованию, без преувеличения, является одной из важнейших структур в системе государственной власти.

Комитет неоднократно отмечал неоценимый вклад Агентства в воспроизводство минерально-сырьевой базы, обеспечение национальной безопасности нашей страны.

Думаю, нет необходимости в этой аудитории доказывать, что в течение ближайших десятилетий социально-экономическое развитие страны, её экспортный потенциал во многом будут определяться состоянием дел в минерально-сырьевом комплексе.

В настоящее время эта отрасль является основным источником формирования доходной части федерального бюджета. В 2014 году объём нефтегазовых доходов федерального бюджета составит 6,5 триллиона рублей (или 48,1 процента от общих доходов федерального бюджета). Доля отраслей ТЭК в объёме экспорта составляет 65 процентов.

Особенности минерально-сырьевой базы Российской Федерации заключаются в её масштабности и разнообразии. На территории страны выявлены практически все известные виды полезных ископаемых, на государственном балансе учитывается более ста видов минерального сырья.

Особенно перспективен для освоения ресурсный потенциал континентального шельфа Российской Федерации. На сегодняшний день ресурсная база внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа России составляет 115,1 миллиарда тонн условного топлива, при этом запасы равны 15,4 миллиарда тонн условного топлива.

Согласно аналитическим прогнозам международных агентств, доля шельфа к 30-му году в добыче и нефти и газа будет достаточно определяющей, достаточно важной для того, чтобы сохранить тот уровень добычи, который считается необходимым для обеспечения национальной энергетической безопасности страны.

К 2030 году 30 процентов нефти, добываемой на территории страны, будет добываться на шельфе Российской Федерации.

В последние пять лет обеспечивается расширенное воспроизводство минерально-сырьевой базы по важнейшим видам полезных ископаемых, 2013 год также не был исключением: прирост запасов по основным стратегическим видам сырья превысил объём добычи.

Однако если не создавать своевременно поискового задела, то эти разведанные запасы сырья истощатся достаточно быстро, поэтому важность опережающей геологоразведки и рационального использования разведанных запасов трудно переоценить, но здесь есть ряд серьёзных проблем.

Во-первых, низкая инвестиционная привлекательность геологоразведки. Во-вторых, проводимые сегодня геологоразведочные работы объективно ведут к тому, что размеры и качество вновь открываемых месторождений неизбежно снижаются, при этом эксплуатируемые месторождения истощаются. Также следует отметить, что государство уже практически полностью распределило по участникам рынка запасы сырья, разведанные во времена Советского Союза, новые пользователи недр неохотно идут в неосвоенные и удалённые регионы, где нет инфраструктуры. И всё это происходит на фоне объективного старения геологических кадров, технологической отсталости многих отечественных геологоразведочных предприятий. В-третьих, требуется совершенствование сферы регулирования отрасли, а это и вопросы гарантий первооткрывателям прав на освоение открытого месторождения, и институт участков недр федерального значения, и вопрос доступа к работе на шельфе.

Кроме того, существуют иные риски как макроэкономические, связанные с выводом капитала и высокой степенью коррупции, так и отраслевые, в том числе: излишние административные барьеры, «негибкий» налоговый режим, высокая доля «нерентабельных» и «трудноизвлекаемых» запасов, а также недофинансирование ГРП со стороны государства.

Истощение накопленного за десятилетия поискового задела – участков недр, готовых для предоставления в пользование инвесторам связано с недофинансированием государством геологоразведочных работ начальных стадий, которое, начиная с 2008 года, составило около 40 миллиардов рублей.

В соответствии с подпрограммой «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» объём бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий составляет на 2014 год и 2015 год 41 миллиард рублей ежегодно, на 2016 год – 42,2 миллиарда рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» по подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» объёмы бюджетных ассигнований уменьшены в 2014 году на 2,1 миллиарда

рублей, в 2015 году – на 2 миллиарда рублей, в 2016 году – на 3,2 миллиарда рублей.

Вместе с тем сфера реализации данной подпрограммы охватывает такие важнейшие направления деятельности как: обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечение геологической изученности территории Российской Федерации и её континентального шельфа, получение геологической информации. Указанные направления призваны обеспечить устойчивое развитие базовых отраслей промышленности, упрочить конкурентные возможности России в условиях повышения спроса на минеральное сырьё в мире.

Поскольку бюджетные расходы на проведение ГРП меньше, чем предусмотрено данной госпрограммой, уже сейчас в стране ощущается дефицит перспективных участков.

Расходы России в общемировых затратах на геологоразведочные работы (ГРП) по твёрдым полезным ископаемым, по экспертным данным, составили всего 3 процента (Канада – 16 процентов, Австралия – 12 процентов, США – 8 процентов, Мексика – 6 процентов, Чили – 5 процентов, Китай – 4 процента).

Нас беспокоит, что на сегодняшний день резко, до минимума по отдельным позициям, сократилось количество открытых месторождений в нераспределённом фонде недр страны. За последние годы результатом геологоразведочных работ в основном является прирост прогнозных ресурсов полезных ископаемых, а также прослеживается естественное уменьшение размеров открываемых месторождений.

Относительно лицензионных соглашений. В основе всех лицензионных соглашений лежат конкретные объёмы добычи полезных ископаемых – собственно говоря, здесь логика прослеживается: государство стремится к прогнозируемой налоговой доходности. Однако на сегодняшний день практически повсеместно объёмы добычи недропользователями не выполняются. Не очень жёсткую позицию занимает в этом случае Федеральное агентство по недропользованию: хотя оно имеет возможность в подобном случае наказывать недропользователя вплоть до отзыва лицензии, такие санкции применяются крайне редко. Как результат, сегодня трудно найти структуру, выполняющую свои обязательства по объёмам добычи, которая ведётся только в зависимости от конъюнктуры рынка, и ежегодно государство недополучает в виде налогов миллиарды рублей. Лицензионное соглашение является правовым документом, определяющим права недропользователя, но, кроме того, содержит и определённое обременение его правообладателя.

Существенным достижением законодательства мы считаем получение права пользования участками недр через систему проведения аукционов. В результате это право получает лицо, предложившее государству лучшие условия, но законодательство допускает послеаукционные изменения в пользу недропользователя путём подписания

дополнительного соглашения с Роснедрами. Наверное, в каких-то форс-мажорных ситуациях так необходимо поступать, но мы уверены, что нельзя ставить это на поток.

По сведениям Счётной палаты Российской Федерации, были случаи, когда проверяемые компании, получая акты Счётной палаты, в общем-то, с лёгкостью, буквально за пару дней, не дожидаясь конца проверки, меняли лицензионное соглашение в соответствии с обозначенными нарушениями.

Истощённый поисковый задел минерально-сырьевой базы, неудовлетворительное техническое состояние геологоразведочных предприятий, недостаточный объём финансирования, в том числе научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, «кадровый голод» – вот только часть проблем, который нам предстоит решать в ближайшее время.

За последние годы в ходе реформирования системы управления государственным фондом недр были достигнуты определённые результаты, позволившие увеличить привлекательность российского минерально-сырьевого комплекса.

Большой блок вопросов решился путём внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», в частности:

- установлен режим «одного окна» при согласовании технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых;
- отменена необходимость получения отдельных лицензий на добычу общераспространённых полезных ископаемых пользователями недр для собственных нужд на своих лицензионных участках;
- законодательно закреплена возможность изменения границ участка недр, переданного в пользование в целях обеспечения полноты геологического изучения, рационального использования и охраны недр;
- законодательно закреплена упрощённая процедура предоставления земельных участков, принадлежащих государству и муниципалитетам, для нужд недропользования;
- увеличен срок геологического изучения с 5 до 7 лет на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа;
- урегулированы вопросы изменения границ предоставленных в пользование участков недр на глубину и по площади;
- отменена плата за пользование геологической информацией, полученной в результате государственного геологического изучения недр.

В конце 2013 года принят Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3

Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утверждённого Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами», которым урегулированы вопросы подготовки и согласования планов и схем развития горных работ, оформления документов, удостоверяющих уточнённые границы горного отвода, а также касающиеся безопасности горных выработок, буровых скважин расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.

Параллельно проводилась работа, направленная на повышение ответственности пользователей недр, поддержание безопасности работ и соблюдение экологических требований и минимизации экологических рисков, в том числе:

- определён порядок расчёта размера вреда, причинённого недрам, вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах;

- установлены обязанности и финансовая ответственность эксплуатирующих организаций, включая возмещение в полном объёме вреда, причинённого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам, жизни, здоровью и имуществу граждан, а также необходимость установления в лицензии мер, предусматривающих применение технологий и методов ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в ледовых условиях, при разработке минеральных ресурсов в ледовых условиях.

Для повышения рентабельности добычи минерального сырья была проведена комплексная налоговая реформа, внесены были изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, а также в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», которыми урегулирован порядок создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, в частности:

- были введены понижающие коэффициенты НДС на добычу трудноизвлекаемых запасов;

- увеличено число случаев применения нулевой ставки по НДС при добыче нефти и горючего природного газа на отдельных участках недр;

- добыча кондиционных руд олова на участках недр, которые полностью или частично расположены на территории Дальневосточного федерального округа, облагается НДС по нулевой ставке;

- метан угольных пластов не признаётся объектом обложения НДС;

- приняты меры, направленные на стимулирование развития добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации.

В настоящее время в «портфеле» Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии находятся 13 законопроектов, связанных с использованием недр, воспроизводством минерально-сырьевой базы. Отмечу наиболее важные из них:

- о геологической информации о недрах;
- о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых;
- в части уточнения критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения. Этот законопроект исключает проявления алмазов и металлов платиновой группы, а также их россыпные месторождения из числа участков недр федерального значения. Это позволит быстрее вводить в эксплуатацию небольшие по размерам месторождения, не оказывающие существенного влияния на отрасль в целом, но интересные небольшим компаниям;
- о совершенствовании правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче углеводородного сырья;
- в части повышения эффективности управления в области использования и охраны подземных вод.

Так что, нами сделано и делается немало.

Давайте посмотрим дальше – посмотрим более серьезно на топливно-энергетический комплекс и ситуацию в нём. Мы рассматривали предметно эти вопросы, в том числе и на заседании комиссии при президенте – топливно-энергетической комиссии, вместе с министром природных ресурсов и экологии обозначали вопросы, для того чтобы решать эти серьезнейшие проблемы.

Мы говорим о балансе углеводородов, но хочу сказать, что за двадцать лет не открыто ни одного месторождения, не разработано ни одного месторождения, чтобы можно было начать его использовать. Ситуация с приростами запасов нефти на первый взгляд, вполне благополучная: в последние пять лет мы приращиваем больше, чем добываем. Но это лукавство. За счёт запасов новых месторождений и залежей компенсируется не более 15–20 процентов текущей добычи, все остальные приросты – это либо доразведка разрабатываемых месторождений, либо переоценка запасов с увеличением коэффициента извлечения нефти. Но это же беда! Коэффициент извлечения нефти у нас совсем низкий – 37–38 процентов, тогда как в некоторых странах он составляет и 50 процентов, как мы знаем, и стремится к 70 процентам, и даже там, где структура нефти хуже, чем у нас, коэффициент извлечения нефти сегодня – 0,42, или 42 процента. Только за счёт, допустим, решения о внедрении новых технологий мы можем 30 миллионов тонн нефти получать ежегодно дополнительно.

Зачастую компании просто снимают сливки с месторождений и забрасывают вполне рентабельные скважины. В результате разница между фактической добычей жидких углеводородов в стране и проект-

ной добычей увеличивается. На заседании комиссии были обнародованы данные о недоиспользованных возможностях наших скважин – 65 миллионов тонн. Это 1,5 триллиона дополнительных средств в бюджет. А когда мы более глубоко анализируем все эти проблемы, например проблему амортизации, то видим, что, скажем, старение оборудования зашкаливает везде – и в энергетике, и в химии, и на НПЗ – от 50 до 75 процентов, а есть структуры, которые вообще ничего не выделяют на амортизацию.

И это при высоком уровне рентабельности отрасли. К примеру, рентабельность при добыче топливно-энергетических ресурсов около 33 процентов, при добыче иных полезных ископаемых – 54 процента. В то же время в сельском хозяйстве всего лишь 5–7 процентов.

Анализ финансовых показателей нефтяных компаний за период с 2007 по 2011 год показал, что при чистой прибыли 4,9 триллиона рублей, инвестиции в модернизацию НПЗ составили 0,3 триллиона, то есть всего 6 процентов. А 1,3 триллиона или 27 процентов пошло на дивиденды.

625 миллиардов долларов за небольшой период времени «ТНК-ВР» в своё время положила в карман и всего 10,5 миллиарда направила на модернизацию – подумайте, куда мы движемся? А ведь это всё принадлежит народу. Извините меня, почему сегодня мы даём различные права, преференции, плодим миллиардеров и не решаем элементарные вопросы в плане регулирования государством, почему мы перекладываем всё это на плечи нашего населения?!

Нам необходимо совершенствовать государственную политику в недропользовании.

Это и программно-целевое планирование, это повышение инвестиционной привлекательности начальных этапов геологоразведки, устранение административных барьеров, то, о чём уже говорилось, обеспечение рационального и комплексного использования недр. И немаловажная задача – повышение контроля над выполнением обязательств недропользователями.

Причиной целого ряда проблем в геологоразведочной и горнодобывающей промышленности России является непроработанность и несбалансированность норм законодательства о недрах. В связи с этим, главной задачей государственного регулирования недропользования сегодня является проведение целенаправленного совершенствования законодательства о недрах по вышеназванным направлениям.

Только так можно обеспечить опережающее воспроизводство минерально-сырьевой базы нашей страны, рациональное и эффективное использование разведанных ресурсов и запасов.

В заключение воспользуюсь случаем, чтобы поздравить вас с нашим общим профессиональным праздником, Днём геолога и с 10-летием Федерального агентства по недропользованию. Позвольте пожелать вам успехов, крепкого здоровья, семейного благополучия и, конечно же, удачи.

## **НАША ЦЕЛЬ – ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ МОСКВЫ И ПОДМОСКОВЬЯ**

**Доклад председателя Комитета Государственной  
Думы по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина  
на научно-практической конференции «Нерешённые  
экологические проблемы Москвы и Подмосковья».  
5 апреля 2014 года**

Не так давно завершился 2013 год, провозглашённый Президентом России Годом охраны окружающей среды. Он явился крупнейшим природоохранным проектом за последние десятилетия. Тема охраны окружающей среды коснулась буквально каждого жителя России.

Подводя итоги этого грандиозного проекта, можно сказать, что основная его цель – повысить популярность экологически ответственного поведения, идей охраны природы, как единственной неизменной и вечной ценности, в целом, была достигнута. Был значительно повышен интерес граждан к вопросам формирования благоприятной экологической обстановки в своих родных регионах и городах.

Депутаты Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии, осуществляя представительские полномочия, увидели определённый прогресс в налаживании эффективной связи с общественными объединениями и отдельными гражданами, начавшими проявлять всё более активную позицию в вопросах экологии.

Люди устали от всех этих безобразий, ежедневно ощущая на собственном здоровье, здоровье своих родных и близких всю тяжесть последствий негативного изменения состояния окружающей среды.

Комитет в своей работе стремится максимально активно поддерживать гражданские инициативы. Детально рассматриваются и ставятся на контроль многочисленные обращения, организуются дискуссионные площадки на самом высоком уровне, позволяющие обычным людям быть услышанными всеми ответственными представителями власти.

Эффективное взаимодействие с гражданами и организациями позволяет из первых уст получить информацию о результатах правоприменительной практики и, соответственно, качестве работы законодателей.

Итоги эффективного взаимодействия граждан, общественных объединений с органами власти не заставляют себя долго ждать.

Информация о фактах нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду моментально становится поводом для проведения уполномоченными органами соответствующих проверок. В большинстве случаев сведения либо подтверждаются, либо в ходе проверки выявляются иные нарушения природоохранного законодательства.



К примеру, в Дмитровском и Наро-Фоминском районах Московской области к ответственности привлечены организации, нарушившие требования природоохранного законодательства при эксплуатации полигонов захоронения отходов.

К административной ответственности привлекается юридическое лицо, нарушившее законодательство об экологической экспертизе при создании искусственного земельного участка на реке Клязьма.

Надзорными органами ведётся активная работа по недопущению незаконного строительства на территории национального парка «Лосиный остров».

К административной ответственности привлечён бывший глава Солнечногорского муниципального образования Московской области, вынесший постановление о предоставлении в собственность земельного участка в водоохранной зоне Истринского водохранилища.

Почти 6 миллионов рублей платы за негативное воздействие на окружающую среду взыскано в судебном порядке с МУП «Водоканал».

Российские железные дороги оштрафованы за незаконное размещение отходов на территории Московской области.

Как уже было сказано, Год охраны окружающей среды завершился, но следует отметить, что текущий 2014 год, в свою очередь, объявлен Годом культуры. В этой связи на передний план мы должны активно выносить вопросы экологической культуры, проблемы экологической морали и неразрывно с этим связанных вопросов просвещения.

Природоохранный потенциал экологического образования и просвещения сегодня сильно недооценён. При этом лишь обладающий необходимым объёмом знаний человек способен эффективно защищать свои права на благоприятную окружающую среду, а также в полной мере осознавать и исполнять свои обязанности по её сохранению. Экологическое образование является действенным превентивным механизмом охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Следствием абсолютного бардака в этой сфере становится невиданная экологическая нагрузка как на человека, так и на природные комплексы. Безответственный подход хозяйствующих субъектов к формированию экологической политики предприятий, халатное отношение к обеспечению экологической безопасности эксплуатируемых объектов, снижение экологической эффективности в угоду экономическим интересам неизбежно влечёт за собой лишение человечества возможности дышать чистым воздухом и пить чистую воду, ставит под угрозу основную ценность – жизнь и здоровье человека. Ситуация усугубляется аналогичным подходом к работе у некоторых представителей власти.

В подтверждение сказанного достаточно привести данные об экологической обстановке в России и Московском регионе в частности.

Во-первых, увеличивается число возбуждённых Росприроднадзором дел об административных правонарушениях. Рост составил 140 процентов лишь за 8 лет.

Во-вторых, на протяжении многих лет на всей территории России остаётся чрезвычайно высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. В 2012 году стационарными источниками было выброшено в атмосферу почти 20 миллионов тонн загрязняющих веществ, 12 миллионов тонн выброшено автотранспортом.

Ежегодно образуется более 4 миллиардов тонн отходов. Накоплено уже более 90 миллиардов тонн отходов.

Сохраняется большая доля сточных вод, сбрасываемых без очистки или недостаточно очищенными. Половина поверхностных и четверть подземных источников питьевого водоснабжения не соответствует санитарным нормам.

Остро стоит вопрос ликвидации накопленного экологического ущерба – большого количества бесхозных или экономически не привлекательных активов прошлой хозяйственной деятельности, характеризующихся высокой степенью загрязнения.

Если рассматривать Московский регион, то тут ситуация без всякого сомнения может быть названа катастрофической.

На момент проведения Всероссийской переписи населения 2010 года на территории Москвы и Московской области уже проживало более 18,5 миллиона человек. Ежедневные миграционные потоки (прибытие/убытие) измеряется миллионами человек. Сегодня эти цифры уже значительно больше. Но даже по этим цифрам становится ясно, что 13 процентам жителей России приходится ютиться на 0,3 процента площади страны в условиях очень высокого загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов, деградации экосистем всех уровней.

В атмосферный воздух Московского региона в 2012 году было выброшено 1,9 миллиона тонн загрязняющих веществ. При этом в балансе выбросов наблюдается значительный перевес в пользу автотранспорта – 86 процентов.

Более 15 процентов всего автопарка Российской Федерации перемещается по Московскому региону, а это свыше 89 тысяч автобусов и 660 тысяч единиц грузового транспорта (значительная часть которых использует «грязное» топливо класса Евро-2 и ниже), а также более 6 миллионов легковых транспортных средств.

В целом на территории Российской Федерации сегодня эксплуатируется 1,2 миллиона автобусов и 5,5 миллиона грузовиков. Для сравнения в Советском Союзе их насчитывалось 700 тысяч и 3 миллиона соответственно. При этом срок службы 30 процентов названного автопарка Российской Федерации превышает 27 лет (соответствует Евро-1 и ниже).

Принимая во внимание эти сведения, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии совместно с Комитетом Государственной Думы по транспорту ведёт активную работу по подготовке изменений в законодательство, направленных на увеличение доли транспортных средств, отвечающих требованиям стандарта Евро-4 и выше.

Убеждён, что совместно с заинтересованными органами государственной власти, бизнес-сообществом, общественными и научными организациями нам удастся переломить ситуацию и направить её в позитивное русло.

Далее обращаю ваше внимание на загрязнение водных объектов столичного региона. В 2012 году на территории Москвы и Московской области в совокупности было сброшено в водные объекты более 2 миллиардов кубометров стоков. Всё это привело к тому, что 28 процентов проб питьевой воды не соответствуют гигиеническим требованиям. Наблюдается острая нехватка очистных сооружений ливневых и талых вод, биологической очистки хозяйственно-бытовых сточных вод. Малые реки Московской области подвергаются сильному загрязнению.

В отношении проблемы отходов производства и потребления необходимо сказать, что в том же 2012 году было образовано более 8 миллионов тонн отходов. При этом на территории региона уже размещено более 73 миллионов тонн отходов.

Также на территории Московской агломерации расположено большое количество объектов накопленного экологического ущерба. Переполненные полигоны захоронения отходов, выработанные карьеры, объекты нефтяного загрязнения (в первую очередь – шламонакопители Московского нефтеперерабатывающего завода).

Москва и Московская область прочно укрепились в списке регионов с наибольшим уровнем загрязнения окружающей среды, но отдельные экологические проблемы всё же находят своё решение.

Москва первая перешла на использование моторного топлива класса не ниже Евро-4. При этом снижаются выбросы диоксида серы, бензапирена и твёрдых веществ.

Планомерно ведётся озеленение города, восстанавливаются некоторые скверы, благоустраиваются особо охраняемые природные территории.

Регулярно проводятся эколого-просветительские акции и общественные мероприятия.

Московская область всегда была экологическим донором для Москвы за счёт своих лесов и водных объектов. Сегодня огромный кусок земель «вырезан» из карты Московской области, идёт хищническое так называемое «освоение» этих земель, которое в ближайшем будущем может серьёзно пошатнуть экологический каркас нашего региона.

Компартия Российской Федерации, её фракции в Государственной Думе, в Московской городской Думе и Московской областной Думе при решении вопроса о присоединении новых территорий к Москве выступили категорически против принятия этого решения, считая его необоснованным. Мы предупреждали, что такое расширение расчленяет сложившуюся территорию Московской области и наносит непоправимый ущерб и бюджету Московской области, и функционированию в целом единого отлаженного хозяйственного и общественного организма.

В Московской области почти 2 миллиона гектаров заняты лесами (47,5 процента территории). При этом, в соответствии с Лесным кодексом, они отнесены к защитным лесам. После присоединения новых территорий 67 тысяч гектаров этого леса стали землями населённых пунктов и решениями уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы были отнесены к некоему нерегулируемому «зелёному фонду». Таким образом, эти территории оказались полностью выведенными из-под регулирования лесного законодательства.

Несмотря на то, что прошло уже достаточное время после присоединения земель, строятся не дороги, не инженерные коммуникации, не очистные сооружения, не энергетические мощности, а строится только коммерческий жилой комплекс, надвигаясь и на леса, и на особо охраняемые природные территории, и на жителей Подмосковья и Москвы.

Нельзя продолжать уничтожать наше национальное богатство – лес, выводя его из-под защиты закона. Нельзя продолжать уничтожать земли сельскохозяйственного назначения и тем более допускать недостойное отношение к и без того измученным гражданам, имеющим в собственности земельные участки и строения на них.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии ведёт активную работу по всем указанным выше «горячим точкам».

В части совершенствования законодательного регулирования.

В приоритет поставлены два масштабных законопроекта – № 584587–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших доступных технологий» и № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».

Совместно с Администрацией Президента Российской Федерации, Минприроды России и другими заинтересованными органами государственной власти, а также представителями бизнес-сообщества

и общественных организаций ведётся активная работа по их подготовке ко второму чтению. При этом у нас есть уверенность в том, что благодаря эффективному взаимодействию названные законодательные акты увидят свет в период весенней сессии 2014 года.

В «портфеле» нашего комитета на сегодняшний день также находится ещё 60 законопроектов, многие из которых нацелены на укрепление системы охраны окружающей среды, совершенствование подходов к обеспечению экологического благополучия населения.

В части уже принятых решений необходимо отметить следующее.

Комитет обеспечил принятие важнейшего Федерального закона (от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ), устранившего значительное количество правовых коллизий и противоречий, связанных с использованием особо охраняемых природных территорий, установившего порядок финансирования ООПТ федерального значения, а также уточняющего порядок создания ООПТ регионального и местного значения.

Также были приняты:

– Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 409-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды», совершенствующий государственное регулирование в области обеспечения экологической безопасности при использовании атомной энергии;

– Федеральный закон от 21 октября 2013 года № 278-ФЗ «О внесении изменения в статью 24–1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», регулирующий уплату российскими производителями автомобилей утилизационного сбора;

– Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 226-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», обеспечивающий выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации в области охраны озонового слоя;

– Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 118-ФЗ «О внесении изменения в статью 26–3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», направленный на совершенствование государственного надзора в области использования и охраны водных объектов.

Кроме того, Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии ведёт работу по экспертно-аналитическому обеспечению законотворческой деятельности и правоприменительной практики, в первую очередь благодаря общественным мероприятиям.

Считаю необходимым упомянуть масштабные парламентские слушания, организованные нашим комитетом 4 марта 2014 года на тему

«Правовое обеспечение государственной политики в области экологического развития Российской Федерации». Эффективное участие в дискуссии приняли представители министерств и ведомств, регионов России, науки и бизнеса.

Депутаты комитета ведут активную работу также в рамках Высшего экологического совета комитета, в плане работы которого на весеннюю сессию 2014 года закреплено 19 мероприятий по наиболее актуальным темам охраны окружающей среды.

Кроме того, в работе систематически используются материалы многочисленных научно-практических конференций, заседаний «круглого стола», форумов и конгрессов.

В этой связи призываю всех участников сегодняшнего мероприятия максимально эффективно провести отведённое для дискуссий время, а также проявить активную позицию в вопросах экологии и охраны окружающей среды не только в этом зале, но и в своей повседневной работе.

Повторюсь, что экологическое благополучие десятков миллионов наших граждан, пребывающих в настоящий момент на территории столицы и Московской области, может быть в значительной степени укреплено принимаемыми вами решениями.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в свою очередь будет прилагать максимум усилий для того, чтобы законодательная база способствовала достижению поставленных целей.

## **ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ – СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на заседании коллегии  
Минприроды России об итогах 2013 года и планах на 2014 год.  
18 апреля 2014 года**

Уважаемые коллеги, от лица Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии приветствую вас.

Сегодняшнее мероприятие призвано рассмотреть итоги деятельности Минприроды России за 2013 год, определить стратегические задачи на перспективу, сформировать современные подходы государственного управления в сфере природных ресурсов и экологии, а также определить планы нашей с вами работы на ближайшее будущее.

2013 год, объявленный Годом охраны окружающей среды, явился крупнейшим природоохранным проектом последних лет. Грандиозным финалом явилось проведение 4-го Всероссийского съезда по охране окружающей среды. Значимость и актуальность итогов совместной работы экологов Российской Федерации в рамках съезда подтверждена на высшем уровне.

Одновременно следует сказать и о том значительном объёме работы по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года.

В этой связи считаю необходимым заострить внимание на том, что обеспечение эффективного достижения целей, поставленных указанными выше программными документами, должно стать приоритетной задачей Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в наступившем году.

### **О проблеме накопленного экологического ущерба**

Отсутствие на федеральном уровне правовой, организационной и финансовой основы для решения этой проблемы приводит к тому, что «по умолчанию» она перекладывается на муниципальные образования, которые с организационной и финансовой точки зрения в наименьшей степени подготовлены к разрешению этих сложных вопросов.

Сейчас в Минприроды России готовится специальная федеральная целевая программа для решения проблемы накопленного вреда и уже разработан соответствующий законопроект, который внесён в Правительство Российской Федерации. Наш комитет относит этот вопрос к приоритетным, надеется, что в ближайшее время указанный законо-

проект поступит в Государственной Думу на рассмотрение. Одновременно мы предлагаем Минприроды России провести совместно в период осенней сессии работы Государственной Думы парламентские слушания на эту тему, которая, на наш взгляд, заслуживает широкого обсуждения.

### **Законопроекты первостепенной важности**

Говоря о законотворческой работе, надо особо отметить, что в портфеле комитета находится важнейший законопроект (№ 584587–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»). В первом чтении он был принят 2,5 года назад. Это приоритетный законопроект не только для нашего комитета, но и для сохранения окружающей среды. Законопроект системный, направлен на совершенствование природоохранного регулирования, а также вводит ряд новых экологических инструментов. Здесь и вопросы совершенствования государственного надзора, восстановления государственной экологической экспертизы, учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, их категорирование, вопросы перехода на наилучшие технологии и многое другое. Без его принятия обеспечить сокращение негативного воздействия на природу мы не сможем.

Есть ряд поручений, касающихся обсуждаемого законопроекта. В частности поручения Председателя Правительства Российской Федерации от декабря 2012 года – обсудить законопроект на площадке Открытого правительства, от июля 2013 года – обеспечить его широкое обсуждение с крупными промышленными предприятиями. Есть и поручение по итогам заседания Совета безопасности от ноября 2013 года.

Наш комитет принимает активное участие в его доработке. Рабочая группа комитета, эксперты комитета работают совместно с Минприроды России. Доработка положений законопроекта проходит очень трудно. Ряд разногласий с предпринимательским сообществом устранён, однако есть и принципиальные разногласия.

Второй приоритетнейший законопроект № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» также уже 2,5 года готовится ко второму чтению. В настоящее время законопроект продолжают обсуждать.

Действительно, есть в нём ряд «развилок», без прохождения которых нам не продвинуться дальше. Это вопросы утилизационного сбора и формирования государственного фонда отходов потребления, вопросы региональных операторов, совершенствования лицензирования в области обращения с отходами и другие. Тем не менее, актуальность данного



законопроекта требует завершения процесса обсуждения в самые сжатые сроки. Регионы крайне озабочены затянувшимся обсуждением законопроекта в недрах исполнительной власти. Безусловно, его надо принимать. И принимать в текущей сессии работы Государственной Думы.

### **Важность полноценного финансирования**

Отдельного внимания требуют вопросы финансирования природоохранных мероприятий. Расходы федерального бюджета по соответствующему разделу до сих пор формируются по остаточному принципу. На охрану окружающей среды в 2014 году в федеральном бюджете заложено всего 1732 рубля на 1 квадратный километр территории нашей страны или 0,21 процента расходной части бюджета (29,6 миллиарда рублей). И это при всем известных экологических проблемах.

При этом практически равная сумма в 25,2 миллиарда рублей заложена в бюджет на субсидии российским производителям колёсных транспортных средств на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств по колёсным транспортным средствам, соответствующим нормам Евро-4, Евро-5, в рамках подпрограммы «Автомобильная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности».

Для сравнения, даже в федеральном бюджете на 1994 год, в котором впервые расходы на охрану окружающей среды были выделены в отдельный раздел, доля таковых составила 0,56 процента.

Денежное содержание бюджетных работников, всех кто служит делу экологии, окружающей среды, на сегодняшний день составляет недопустимо ничтожную сумму. Но именно на их плечах сегодня лежит невиданная нагрузка.

В силу географических особенностей страны работникам в сферах лесного хозяйства, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, водного хозяйства приходится выполнять свои служебные обязанности, в том числе, в суровых условиях Крайнего Севера, в полярных широтах и труднодоступных уголках России.

Нищенская заработная плата уже привела к резкому сокращению штата и отсутствию заинтересованности у молодых специалистов в трудоустройстве в данных сферах.

Сохранение текущих тенденций приведёт к утрате работоспособности названных стратегически важных структур.

Напомню, что при участии комитета, вопрос денежного довольствия работников бюджетных учреждений, подведомственных Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, уже вынесен на уровень Президента России.

Началась работа по формированию проекта федерального бюджета на очередной 2015 год. Министерству необходимо приложить

максимум своевременных усилий для того, чтобы довести объёмы бюджетного финансирования вопросов охраны окружающей среды, как минимум, до 0,5 процента ВВП. Это, без преувеличения, вопрос «жизни и смерти» для отрасли.

Кроме того, в целях увеличения финансирования вопросов охраны окружающей среды наш комитет открыт к сотрудничеству в рамках процедуры внесения изменений в Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

### **Эффективность работы правоохранных структур**

Не следует также забывать, что важнейшим вопросом является обеспечение эффективной природоохранной правоприменительной практики. В этой связи хочу заострить внимание на деятельности одной из ключевых структур Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. В её составе 8 департаментов, 71 управление, более чем 100 тысяч поднадзорных объектов при штатной численности инспекторского состава в 2300 человек. Впечатляющие экономические показатели деятельности – более 44 рублей доходной части бюджета 2013 года на 1 рубль расходов на контрольно-надзорные мероприятия.

За 8 лет количество возбуждённых дел об административных правонарушениях увеличилось в 1,5 раза (на 148 процентов). Эффективно осуществляется реагирование на жалобы и обращения граждан.

При участии службы результативно развивается государственно-частное партнёрство во всех федеральных округах, реализуются крупные инвестиционные проекты.

Тем не менее, позитивные результаты работы Службы не должны позволять забыть о главном. Как количественные показатели загрязнения окружающей среды характеризуют уровень экологической эффективности отдельно взятого предприятия, так и экологическая обстановка в стране отражает эффективность работы уполномоченных в данной сфере органов власти.

У нас же в этой части не всё благополучно. На протяжении многих лет остаётся чрезвычайно высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. В 2012 году стационарными источниками было выброшено в атмосферу почти 20 миллионов тонн загрязняющих веществ, 12 миллионов тонн выброшено автотранспортом. Ежегодно образуется 4–5 миллиардов тонн отходов. Их накоплено уже более 90 миллиардов тонн.

Сохраняется большая доля сточных вод, сбрасываемых без очистки или недостаточно очищенными. Половина поверхностных и четверть подземных источников питьевого водоснабжения не соответствует санитарным нормам.

Остро стоит и вопрос ликвидации накопленного экологического ушерба, о котором я уже говорил.

В этой связи, действующую на сегодняшний день систему государственного управления и обеспечения правоприменительной практики в области охраны окружающей среды нельзя назвать в достаточной степени эффективной. Следует отметить, что, наравне с улучшением «экономических показателей» деятельности службы, очевидной видится необходимость усиления работы по предупреждению, пресечению и ликвидации последствий нарушений природоохранного законодательства в натуральном выражении, проведению разъяснительной и просветительской работы с хозяйствующими субъектами и гражданами. Необходимо системно повышать эффективность рекультивационных работ, водоохранных и иных природоохранных мероприятий, содействовать увеличению объёмов инвестиций в модернизацию основных фондов предприятий.

В этой связи положительно хотел бы отметить деятельность департамента Росприроднадзора по Центральному федеральному округу, обеспечивающего экологическое благополучие 27 процентов граждан Российской Федерации, «тесно» проживающих на 4 процентах территории страны. При снижении штатной численности, качественные показатели деятельности департамента показывают позитивную динамику, повышается эффективность контрольно-надзорных мероприятий. Увеличивается доля устранённых нарушений, что подтверждается хоть и медленным, но снижением выбросов от стационарных источников и сбросов загрязняющих веществ в округе. Ликвидировано более 8 тысяч несанкционированных свалок. Это даёт определённую надежду на то, что неблагоприятная экологическая обстановка в самом густонаселённом и, к сожалению, наиболее загрязнённом федеральном округе, в перспективе улучшится.

Хочу также обратить внимание на следующее обстоятельство. В связи с высокой степенью готовности уже названных выше двух важнейших проектов федеральных законов – «О нормировании» и «Об отходах» – государственные органы исполнительной власти должны быть готовы своевременно и эффективно перехватить «эстафетную палочку» у законодателей. Возникает необходимость подготовки новых и изменения массы действующих подзаконных актов, а также обеспечения эффективного контроля за исполнением новых законодательных требований.

### **Внимание водохозяйственному комплексу**

Расширение сферы хозяйственной деятельности, активизация промышленности оказывают негативное воздействие на целостность естественных экологических систем, влекут за собой ухудшение экологической обстановки в стране, истощение природных ресурсов и со-

ставляют реальную угрозу сохранению безопасности природной экосистемы.

В Российской Федерации функционирует водохозяйственный комплекс, который является одним из крупнейших в мире. В настоящее время утверждён основополагающий документ по развитию водного хозяйства России – Водная стратегия России до 2020 года. В ней закреплены базовые принципы в области использования и охраны водных объектов. В стратегии также определены принципы сохранения водных экосистем и условия для взаимодействия участников водных отношений.

Но, к сожалению не все намеченные в этом документе принципы сегодня соблюдаются. Современное водное хозяйство России преимущественно экстенсивно, то есть происходит увеличение объёма вовлекаемых водных ресурсов. Отсутствие полноценного мониторинга водных объектов и другие проблемы в целом можно характеризовать как «кризис водного хозяйства».

Вместе с тем экономика страны в будущем потребует увеличения гарантированного объёма водных ресурсов соответствующего качества, предназначенных для удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых нужд, а также для использования в промышленности, сельском хозяйстве, энергетике и в рекреационных целях.

За последние 20 лет состояние источников водоснабжения ухудшилось. Около трети населения России пользуется источниками водоснабжения без соответствующей водоподготовки. В первую очередь Ингушетия, Калмыкия, Приморский край. Также вызывает опасения ситуация с водоснабжением Крыма.

Считаю необходимым отметить особо, что в стране практически никто не располагает полной информацией не только о состоянии источников водоснабжения, но и питьевой воды ввиду отсутствия технических средств для проведения полного анализа химического состава воды.

Одним из актуальных вопросов законодательного обеспечения развития водохозяйственного комплекса России является обеспечение безопасности функционирования его составляющих элементов, в особенности гидротехнических сооружений, а также обеспечение безопасности населения от катастрофических природных явлений. При этом около 20 процентов от общего количества ГТС в настоящее время являются бесхозными. Согласно данным Центра регистра и кадастра в настоящее время 388 ГТС опасны, а 1114 неудовлетворительны по уровню безопасности. События в Крымске в 2012 году ярко проиллюстрировали возможные последствия такого состояния.

В подобной ситуации в любой момент могут оказаться многие населённые пункты Российской Федерации, расположенные в нижних бьефах ГТС и в поймах водных объектов, особенно города и поселения в предгорьях Северного Кавказа, Алтая, Приморья и тому подобное.

Расходы по защите населённых пунктов Российской Федерации от вредного воздействия вод всегда существенно меньше затрат на компенсацию и ликвидацию последствий возможных катастроф.

В октябре 2013 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на установление в границах зон затопления, подтопления специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности. Размещение новых населённых пунктов и строительство объектов капитального строительства без проведения специальных защитных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод в границах зон затопления, подтопления запрещаются. Законом устанавливается более широкий круг ограничений и требований к осуществлению хозяйственной деятельности на территориях водоохранных зон, а также административная ответственность за нарушение указанных требований.

В связи с прошлогодним аномальным паводком на Дальнем Востоке принятие этого Федерального закона приобрело особую актуальность.

Вместе нам ещё предстоит большая совместная работа по внесению изменений в Водный кодекс и ряд других законов. Назрела необходимость комплексного изменения Водного кодекса в целях устранения имеющихся пробелов и внутренних противоречий в его тексте, а также приведения в соответствие с нормами других федеральных законов.

Я считаю, что в качестве базы для таких изменений может быть использован находящийся на рассмотрении Государственной Думы проект федерального закона № 629370–5 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесённый на рассмотрение Государственной Думы депутатами фракции КПРФ.

Принятие данного законопроекта позволит укрепить законодательную базу в области обеспечения рационального использования, восстановления и охраны водных объектов и водных ресурсов, а также защитить права граждан на охрану здоровья, благоприятную водную среду, свободный и бесплатный доступ к водным объектам.

### **Сохранить уникальную Байкальскую природную территорию**

В последнее время общегосударственный масштаб приобретает проблема рационального использования природных ресурсов Байкальской природной территории и сохранения экосистемы озера Байкал, значимость и уникальность природных характеристик которого была признана мировым сообществом и закреплена на законодательном уровне.

С целью улучшения ситуации в этой сфере некоторые вопросы решаются в законопроекте № 175151–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу Байкальской природной территории». Законопроектом устраняются пробелы в законодательном регулировании отношений, возникших при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории, в части обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на Байкальской природной территории. Устанавливается запрет на размещение отходов производства и потребления I–III классов опасности.

Предложенные механизмы решения, бесспорно, будут способствовать повышению экологической безопасности и снижению негативного воздействия на окружающую среду.

### **Жить в гармонии с животным миром**

Ни для кого не секрет, что в последние десятилетия абсолютно для всех регионов мира всё более острой становится задача согласования деятельности человека и природных факторов его существования.

Сокращение биоразнообразия занимает особое место среди основных глобальных экологических проблем современности. Под влиянием антропогенной деятельности происходит массовое уничтожение природных экосистем и исчезновение видов живых организмов. Последствия этого процесса, по мнению учёных, могут оказаться для человечества опаснее глобальных климатических изменений.

Совершенствование правовых механизмов должно быть направлено на внедрение в правовую сферу биологических и экологических основ сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животного и растительного мира с учётом социально-экономических условий их реализации.

Совершенно очевидно, что действующая система охраны, производства и использования объектов животного мира в условиях рыночной экономики показала себя недостаточно эффективной. Принимаемые федеральными и региональными органами государственной власти меры, к сожалению, не могут кардинально изменить сложившуюся ситуацию. Основные сложности при достижении эффективности в решении проблем охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания заключаются в необходимости совершенствования деятельности органов государственного надзора в выявлении, предупреждении и пресечении правонарушений в области охоты и сохранении охотничьих ресурсов.

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам постоянно осуществляет работу по совершенствованию законодательства в данной области. Принят важнейший Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Его значимость для осуществления общесоциального предупреждения преступлений против животного мира заключается прежде всего в установлении правил производственно-охотничьего контроля, в соответствии с которыми охотоведам и сотрудникам охотничьих хозяйств, как частных, так и государственных, возвращены, по сути дела, инспекторские права на арендованных в целях осуществления охотничьей деятельности участках. С его принятием упростилась процедура оформления и выдачи охотничьих билетов, разрешений на добычу охотничьих ресурсов, более чётко разграничены полномочия между различными органами, наделёнными полномочиями в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, упрощена процедура выдачи разрешений.

Достижение устойчивого использования охотничьих ресурсов, как и удовлетворение спроса охотников на получение возможности осуществления охоты, получения услуг в сфере охотничьего хозяйства, также требуют системного подхода. Поэтому, необходимо правильно обусловить приоритеты при определении перспектив развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации.

Приоритеты совершенствования законодательства в сфере животного мира в 2014 году определены в итоговом документе Совета по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны объектов животного мира и среды обитания, а также в области охоты при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Для повышения эффективности правового регулирования в сфере животного мира необходимо обеспечить подготовку соответствующих законопроектов. В конце 2013 года Государственной Думой принят проект федерального закона № 97705–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который урегулировал наиболее острые проблемы развития системы особо охраняемых природных территорий, в том числе:

- разграничил понятия «особо охраняемые природные территории» и «государственные учреждения, осуществляющие управление ООПТ»;
- определил механизм создания и функционирования охранных зон ООПТ;

- определил особенности организации и функционирования природных парков;
- уточнил перечень категорий ООПТ;
- решил ряд вопросов государственного управления в данной сфере, в том числе установил возможность преобразования отдельных федеральных заказников в заказники регионального значения;
- урегулировал вопросы осуществления софинансирования регионами создания и развития ООПТ федерального значения.

Для дальнейшего совершенствования действующего законодательства целесообразно внести изменения, направленные на:

- определение порядка установления платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков с учётом интересов местного населения;
- расширения полномочий инспекторов ООПТ;
- определение в уголовном законодательстве понятия значительного ущерба на ООПТ и критерии его оценки;
- усиление мер по сохранению животных, растений и грибов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, в том числе межведомственного взаимодействия по их охране;
- совершенствование законодательства об обороте редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и грибов, их частей и дериватов;
- введение обязательного государственного страхования государственных инспекторов ООПТ.

### **Лес – главная забота государства**

Что касается лесного сектора, то необходимо отметить, что 2013 год был насыщен, без преувеличений, судьбоносными для лесного сектора событиями и мероприятиями. Это и Всероссийский форум работников лесного комплекса, прошедший в Москве в феврале, и заседание Президиума Государственного совета Российской Федерации, посвящённого развитию лесного комплекса, в Улан-Удэ в апреле, и организованные нашим комитетом парламентские слушания на тему Лесной политики в мае, и многие другие мероприятия, в том числе в субъектах Российской Федерации.

Все они продемонстрировали, что и у высшего руководства страны, и у отраслевого руководства появилось понимание, что назрела необходимость перемен в управлении лесным хозяйством, и, что самое главное, появилось понимание *как* необходимо трансформировать лесные отношения, чтобы переломить негативные тенденции и кризис последних лет. В этой связи вышел целый ряд поручений Президента России по вопросам использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Часть из них уже реализована, часть – близка к этому, часть –



требуют более длительного осмысления и проработки, но все они комплексно направлены на повышение эффективности работы всего лесного комплекса в целом.

Одним из первых реализованных поручений является утверждение Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Этот документ является, безусловно, важнейшим для лесной отрасли и задаёт вектор развития и лесному хозяйству, и лесной промышленности, и работе соответствующих федеральных и региональных органов власти на ближайшие десятилетия. Что касается Государственной Думы и, в частности, нашего комитета, для которого лесное законодательство является одним из приоритетных вопросов ведения, то мы, законодатели, получили чёткие ориентиры совершенствования отраслевого и смежного законодательства.

Другой важной победой прошлого года стало то, что совместно с Минприроды России и Рослесхозом усилиями мы смогли уберечь наши леса от непродуманного решения, связанного с включением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в так называемую «единую субвенцию». Такое решение было поспешным, необдуманным и крайне рискованным с точки зрения возможных негативных последствий.

В условиях отсутствия «окрашенности» этих средств мы могли бы столкнуться с ситуацией, когда финансирование необходимых мероприятий в рамках соответствующих полномочий осуществлялось бы регионами по остаточному принципу. И тогда уже катастрофические лесные пожары, нашествие вредителей леса и окончательная деградация лесных экосистем стали бы нормой нашей жизни.

В минувшем году мы с вами предприняли серьёзные усилия, чтобы наконец поставить законодательный заслон «чёрным лесорубам».

Итогом стал Федеральный закон № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на решение вопросов учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом.

С его принятием появилась возможность отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России. Одновременно введена достаточно серьёзная ответственность за нарушение лесного законодательства в части учёта заготовленной древесины.

По нашему общему мнению, этот закон создаст эффективный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, что в свою очередь будет способствовать снижению масштабов незаконных рубок лесных насаждений.

Что касается охраны и защиты лесов от вредителей, болезней и иного негативного воздействия, в последние годы в Российской Федерации, и особенно в Московской области, проблемы, связанные с защитой лесов, резко обострились. В 2012 году площадь лесов, поражённых вредными организмами, составила 2621 тысячу гектаров, площадь погибших от вредных организмов лесных насаждений – 378,7 тысячи гектаров, площадь очагов вредных организмов, требующих мер борьбы, составила 1365,9 тысячи гектаров. И согласно официальным прогнозам, при сохранении существующих тенденций, площадь поражённых болезнями и вредителями российских лесов к 2020 году может удвоиться! Ведь по действующему законодательству период с момента обнаружения погибших и повреждённых насаждений до назначения и проведения лесозащитных мероприятий составляет от пяти до девяти месяцев (!).

Для преодоления этих негативных тенденций мы ведём работу по реализации целого комплекса законодательных мер. Во-первых, принят и вступил в силу федеральный закон № 27-ФЗ по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов, предусматривающий получение права на осуществление лесохозяйственных мероприятий специализированными государственными учреждениями без проведения конкурса.

Во-вторых, правоприменительная практика показывает, что построение современной системы защиты лесов требует дальнейшего развития и дополнения соответствующих положений лесного и смежного законодательства. Депутатами нашего комитета внесён соответствующий законопроект № 448577–6. Он разработан в тесном взаимодействии с профильными федеральными органами исполнительной власти и отражает нашу согласованную позицию в отношении реформы системы защиты лесов. Законопроект оптимизирует классификацию мероприятий по защите лесов, направлен на сокращение сроков, необходимых для подготовки и проведения лесозащитных работ, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании очистки лесов от захламления и загрязнения, в том числе радиоактивными веществами.

Принятие законопроекта в первом чтении запланировано на апрель текущего года.

Далее. Требуют совершенствования арендные отношения, и вопросы лесоустройства, правовой режим отдельных видов лесов. Это – наши ближайшие задачи на год текущий.

В этой связи хочу отметить, что на прошлой неделе в Государственную Думу Правительством Российской Федерации внесён проект федерального закона, посвящённый вопросам разработки типовых до-

говоров аренды (№ 490508–6). Он также реализует одно из поручений Президента России по итогам заседания Государственного Совета. Мы также считаем его одним из приоритетных для принятия в весеннюю сессию. Сразу хочу отметить, что существует потребность развить его положения и к окончательному принятию дополнить другими нормами, касающимися совершенствования арендных отношений.

Возвращаясь к обсуждению проблем лесного комплекса, следует вспомнить о том, что в последние годы был нанесён существенный урон лесной науке. Проводившийся курс на акционирование и приватизацию научных учреждений привёл по существу к ликвидации многих отраслевых институтов. Закрыты и разворованы многие опытные хозяйства, экспериментальные заводы и конструкторские бюро, что подкосило лесное машиностроение и сделало страну заложницей дорогостоящего импортного оборудования.

Реализуя новую лесную политику, государство должно озаботиться поддержкой лесной науки. Следует также решить вопрос с кадрами, с их подготовкой и переподготовкой.

Правительству Российской Федерации поручено увеличить штатную численность государственных лесных инспекторов и лесопожарных формирований и укрепить их материально-техническую базу. Но необходимо также предусмотреть дополнительные социальные гарантии для работников лесной отрасли. Заинтересовать, привлечь людей можно, естественно, высокой и стабильной заработной платой, солидным пакетом социальных гарантий для лесников. Мы не устаём повторять, что лесники и участковые лесничие должны получить статус государственных служащих. Правительство Российской Федерации должно обеспечить соответствующий уровень материального обеспечения сотрудников лесной охраны, привести его к уровню материального обеспечения сотрудников силовых ведомств. Все это позволит начать возрождение лесных деревень и привлечь в лесную отрасль квалифицированные кадры. На наш взгляд, решение этих проблем имеет ключевое значение.

Завершая освещение вопросов развития лесных отношений, с удовлетворением должен констатировать, что сегодня во главе отрасли – молодые, но при этом достаточно опытные, энергичные, инициативные руководители – и это тоже позитивный итог минувшего года. На мой взгляд, нам удалось наладить конструктивный диалог и взаимодействие законодательной и исполнительной власти по вопросам совершенствования лесных отношений.

## Управление государственным фондом недр

За последние годы в ходе реформирования системы управления государственным фондом недр были достигнуты определённые результаты, позволившие увеличить привлекательность российского минерально-сырьевого комплекса.

Большой блок вопросов решился путём внесения изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», в частности:

- установлен режим «одного окна» при согласовании технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых;
- отменена необходимость получения отдельных лицензий на добычу общераспространённых полезных ископаемых пользователями недр для собственных нужд на своих лицензионных участках;
- законодательно закреплена возможность изменения границ участка недр, переданного в пользование в целях обеспечения полноты геологического изучения, рационального использования и охраны недр;
- законодательно закреплена упрощённая процедура предоставления земельных участков, принадлежащих государству и муниципалитетам, для нужд недропользования;
- увеличен срок геологического изучения с 5 до 7 лет на участках недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа;
- урегулированы вопросы изменения границ предоставленных в пользование участков недр на глубину и по площади;
- отменена плата за пользование геологической информацией, полученной в результате государственного геологического изучения недр.

В конце 2013 года принят Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утверждённого Постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами», которым урегулированы вопросы подготовки и согласования планов и схем развития горных работ, оформления документов, удостоверяющих уточнённые границы горного отвода, а также касающиеся безопасности горных выработок, буровых скважин, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.

Параллельно проводилась работа, направленная на повышение ответственности пользователей недр, поддержание безопасности работ

и соблюдение экологических требований и минимизации экологических рисков, в том числе:

- определён порядок расчёта размера вреда, причинённого недрам, вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах;

- установлены обязанности и финансовая ответственность эксплуатирующих организаций, включая возмещение в полном объёме вреда, причинённого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам, жизни, здоровью и имуществу граждан, а также необходимость установления в лицензии мер, предусматривающих применение технологий и методов ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в ледовых условиях, при разработке минеральных ресурсов в ледовых условиях.

Для повышения рентабельности добычи минерального сырья была проведена комплексная налоговая реформа, внесены были изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, а также в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», которыми урегулирован порядок создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, в частности:

- были введены понижающие коэффициенты НДС на добычу трудноизвлекаемых запасов;

- увеличено число случаев применения нулевой ставки по НДС при добыче нефти и горючего природного газа на отдельных участках недр;

- добыча кондиционных руд олова на участках недр, которые полностью или частично расположены на территории Дальневосточного федерального округа, облагается НДС по нулевой ставке;

- принято решение, что метан угольных пластов не признаётся объектом обложения НДС;

- приняты меры, направленные на стимулирование развития добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации.

В настоящее время в портфеле комитета находятся 14 законопроектов, связанных с использованием недрами, воспроизводством минерально-сырьевой базы. Отмечу наиболее важные из них:

- о геологической информации о недрах;

- о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых;

- в части уточнения критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения. Этот законопроект исключает прояв-

ления алмазов и металлов платиновой группы, а также их россыпные месторождения из числа участков недр федерального значения. Это позволит быстрее вводить в эксплуатацию небольшие по размерам месторождения, не оказывающие существенного влияния на отрасль в целом, но интересные небольшим компаниям;

– о совершенствовании правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче углеводородного сырья;

– в части повышения эффективности управления в области использования и охраны подземных вод.

### **Наши главные задачи и цели**

Нами сделано и делается немало. В то же время все перечисленные проблемы крайне остро стоят на повестке дня. Подводя черту, хочу ещё раз обратить внимание на главное.

Первое – это, конечно, важная социальная функция Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Обеспечение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду требует усиленного внимания и форсированных действий.

Второе – стратегически важным моментом является повышение экономической эффективности ресурсных отраслей экономики. Нефтяные доходы дают в бюджет примерно 200 миллиардов долларов. Всё остальное – прочие полезные ископаемые, лес, сельское хозяйство, водопользование могут приносить не меньший экономический эффект, к чему в конечном итоге и следует стремиться, развивать и преумножать.

Третье – напрямую вытекающее из сказанного – обеспечение достаточного финансирования всех государственных программ, находящихся в ведении Минприроды России. Сэкономив сегодня рубль – завтра мы потеряем миллиарды. Мы все должны это помнить.

И четвёртое. Проведённые заседания коллегий подведомственных служб и агентств, а также сегодняшнее итоговое заседание коллегии Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации отражает системность работы, её плановый характер. Этот подход должен сохраняться и развиваться, поскольку только слаженными усилиями, комплексными решениями можно добиться требуемого успеха.

В этой связи призываю всех участников содействовать выработке максимально эффективных решений по намеченным в работе вопросам, внести свой вклад в сохранение природы нашей прекрасной Родины.

Спасибо!

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на парламентских  
слушаниях по проблемам рыбохозяйственной отрасли.  
21 апреля 2014 года**

Уважаемые товарищи, участники слушаний!

Мы собрались с вами сегодня с тем, чтобы подробно и серьёзно обсудить проблемы, накопившиеся в рыбохозяйственной отрасли.

Позвольте мне в своём вступительном слове остановиться на некоторых проблемах, которые мы считаем в Комитете по природным ресурсам, природопользованию и экологии серьёзными, и они, как и ваши выступления на этом направлении, будут учтены в дальнейшей нашей работе по государственной программе Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Я думаю начать с того, что большими усилиями Минприроды России Охотское море было признано нашим внутренним морем. Около 52 тысяч квадратных километров акватории стали собственностью нашей страны, а это дополнительные природные богатства и биоресурсы.

Как вы хорошо знаете, сегодня большая работа проводится на этом направлении в Северном Ледовитом океане Министерством природных ресурсов Российской Федерации, нашими геологами, научными подразделениями с целью укрепления позиции России в этом регионе в геополитическом плане. Когда соответствующая работа будет завершена, то достаточно большое количество квадратных километров Северного Ледовитого океана может стать нашей экономической зоной.

Это даёт нам определённое право думать, что Россия, после успешно проведённых Олимпийских игр, после возвращения Крыма с городом Севастополем в историческое лоно, в границы своей исторической Родины, встанёт с колен и появляется возможность уделять больше внимания развитию сельского хозяйства и, в частности, рыбохозяйственной отрасли.

Надо помнить, что обеспечение продовольственной безопасности наряду с оборонной безопасностью и являются именно теми двумя китами, на которых зиждется независимость любой державы. И с этой точки зрения в интересах безопасности страны, в интересах всего населения необходимо, чтобы для каждого из нас было доступно качественное продовольствие, в первую очередь выращенное и произведённое в нашей стране, а не ввезённое из-за рубежа.

Сегодня ежегодно в страну из-за рубежа ввозится импортного продовольствия на 48 миллиардов долларов. Это огромное количество. По сути, 50 процентов продовольствия на российском продовольственном рынке это импорт, а в крупных городах потребление импортного продовольствия доходит до 60–70 процентов.

Такая ситуация реально угрожает продовольственной безопасности страны, и именно поэтому, по инициативе в том числе нашего комитета, планируется заседание Государственного Совета Российской Федерации, на котором будут рассматриваться вопросы устойчивого развития агропромышленного комплекса, включая рыболовство.

Члены Государственного Совета Российской Федерации, руководители фракций Государственной Думы, ряда субъектов Российской Федерации уделяют этим вопросам самое серьёзное внимание. Ситуация усугубилась вступлением России в ВТО. Условия, на которых произошло присоединение к этой организации, существенно обострили неравенство в конкурентной борьбе отечественных и зарубежных сельскохозяйственных товаропроизводителей в пользу последних. Государство практически отказалось от регулирования рынков сельскохозяйственной продукции и продовольствия, наложило на себя неадекватные масштабам страны ограничения по объёмам поддержки сельскохозяйственного производства, полностью отказалось от возможности предоставления экспортных субсидий.

Необходимо учитывать и то, что в странах-конкурентах существенно лучшие экономические условия функционирования сельскохозяйственных товаропроизводителей, в том числе цены на реализуемую продукцию, материально-технические ресурсы, процентные ставки по кредитам, которые гораздо ниже, чем в нашей стране даже с учётом их частичного субсидирования государством.

Наш отечественный сельхозпроизводитель сегодня получает на гектар 36 долларов. Например, в Швеции эта сумма составляет около 14 тысяч долларов, в Китае – больше тысячи долларов на гектар, ЕС – 380 долларов на гектар. Эти данные свидетельствуют о существующей диспропорции и сложных условиях труда наших крестьян. Но мы надеемся, что Государственный Совет Российской Федерации примет нужные решения, при помощи которых агропромышленный комплекс России получит новый импульс для своего развития, ибо без богатой деревни, аула, хутора, рыбацкого посёлка не может быть сильной России, что чрезвычайно важно и с точки зрения укрепления страны в геополитическом отношении, в освоении новых территорий.

В апреле текущего года состоялось заседание нашего комитета, на котором рассматривалась представленная Правительством Российской Федерации государственная программа развития рыбохозяйственной отрасли нашей страны. Цели, предусмотренные этой программой, – перейти от экспортно-сырьевого к интенсивному ин-



новационному развитию отрасли, – заявлены, как всегда, правильные. Но, проведя анализ содержания госпрограммы, мы увидели многие проблемы, которые требуют обсуждения и сегодня на слушаниях в целях поиска путей исправления сложившейся ситуации.

Дело в том, что в ближайшие годы финансирование и из федерального бюджета, и из регионального бюджета предусматривает именно программное обеспечение. Через защиту соответствующих программ и подпрограмм выделяются те или иные средства бюджета на развитие отрасли.

Первое, на что хочу обратить внимание, и это мы предложили и Росрыболовству, и Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, вместе со всеми отраслевыми нашими ассоциациями, внести изменения во все семь подпрограмм госпрограммы по рыболовству, исправить то, что мешает развитию отрасли.

Мы не первый раз говорим, и на III Съезде рыбаков об этом говорили два года назад, а в мае следующего года у нас будет очередной съезд, об условиях динамичного развития отрасли. В первую очередь, мы все сошлись во мнении, что без развития рыболовецкого флота невозможно решать главную задачу – добыча и переработка добытого сырья, морепродуктов, рыбы.

История отрасли имеет глубочайшие корни. Особое развитие она получила, конечно, в годы Советской власти и особенно тогда, когда наш рыболовецкий флот бороздил абсолютное большинство морей Мирового океана.

Во многом это было обеспечено производственным потенциалом промыслового флота. Его количество и структура были подчинены одной задаче – обеспечению продовольственной безопасности и продовольственной независимости нашего государства.

Действовавшие в 50-е – 80-е годы XX столетия международные нормы в области рыболовства позволяли отечественному флоту наращивать объёмы вылова в необходимых стране количествах. Даже введение в 1976 году прибрежными государствами 200-мильных экономических зон и потеря вылова в этих зонах в объёме 5,0–5,5 миллиона тонн не смогло остановить наращивание уловов отечественным флотом, который вносил существенный вклад в продовольственную корзину страны почти в 7 миллионов тонн рыбы и рыбной продукции.

В эти годы большое внимание в отрасли уделялось обеспечению стабильной промышленной и сырьевой базой. Были развёрнуты научно-исследовательские и поисковые работы по всему Мировому океану.

Большую роль в обеспечении отечественного флота сырьевой базой в экономических зонах зарубежных государств играли десятки представительств отрасли в этих государствах.

Управление добычей водных биоресурсов осуществлялось из единого центра и было подчинено главной задаче – обеспечить полноцен-

ное и качественное питание населения рыбой, а сельское хозяйство – технической кормовой продукцией.

К великому сожалению, текущее состояние промыслового флота не выдерживает никакой критики.

Страна располагала 7 тысячами судов – и крупнотоннажных, и среднетоннажных, и другого класса. Сегодня количество судов сократилось до двух с небольшим тысяч. Причём, в соответствии с экспертной оценкой, износ судов и соответствующего оборудования достиг 80 процентов. Если говорить об объектах переработки, то там износ составляет около 100 процентов. То есть технологии и оборудование переработки уже давно амортизировались, но по-прежнему на этих технологиях, на этих устаревших линиях работают наши переработчики.

Несмотря на это, новой редакцией государственной программы сокращаются даже те средства, которые предполагалось выделить ранее. То есть государство само наносит удар по продовольственной безопасности.

Этого нельзя допустить ни в коем случае!

Отмечу, что некоторые компании при всей серьёзности сложившейся ситуации, отмахиваясь, предпочитают арендовать суда других стран вместо развития собственного флота. Мы считаем, что это в корне неверная политика. Ответственные компании должны понимать, что, всё-таки, приоритетом является развитие отечественного флота, в том числе через систему кредитования, мер экономического стимулирования и других преференций. Рыболовецкий флот должен принадлежать нашей стране, нашим компаниям, а не быть где-то арендованным, принося прибыль зарубежным конкурентам.

В этой связи наш комитет видит развитие российского рыболовецкого флота одной из главных задач. Правота позиции комитета подтверждена ведущими учёными – директорами крупнейших профильных НИИ, выразившими солидарное мнение в рамках недавней встречи.

В контексте сказанного, упомянутое мной сокращение финансирования на 30 процентов от ранее выделенных средств, по существу, является трагедией. Мы всеми силами должны отстаивать финансовое благополучие отрасли.

Далее, когда мы говорим о добыче, мы видим снова в программе к 2020 году сокращение объёмов количества добываемых морских ресурсов до 3 миллионов 900 тысяч тонн.

Совсем недавно только рыбы и рыбных ресурсов мы имели 7 с лишним миллионов тонн. Отрасль, пережившая в конце прошлого и начале текущего столетий кризисный период и демонстрировавшая динамику подъёма в последние годы, в настоящее время сбавляет темпы развития. Если в 2013 году положительная тенденция в основных показателях ещё наблюдается, то перспективный период заставляет задуматься о необходимости принятия кардинальных мер по изменению ситуации в целом.

Мы должны выйти на те показатели, которые определены в программе обеспечения продовольственной безопасности, которая реализуется в целом по Минсельхозу России, индикаторы которой давно утверждены и приобрели силу закона. К ним и надо приближаться с опережением, а не с отставанием.

Хочу также обратить внимание на аквакультуру. Много разговоров у нас было по этой теме. Приняли закон. Много трудились над тем, чтобы решить основные проблемы, о которых говорили рыбаки, о которых говорил Росрыбхоз. Принятый закон по аквакультуре открывает возможности развития. У нас около 1 миллиона гектаров площадей, пригодных для аквакультуры. Даже по одной тонне товарной продукции если выращивать с гектара, и то получается миллион тонн, а возможно и полторы и две тонны с гектара получать, как это позволяют современные технологии. Наша наука имеет на этот счёт соответствующие разработки, да и опыт у нас в этом плане есть.

Отсутствие финансовой господдержки развития товарной аквакультуры приведёт к тому, что объём её производства до 2020 года останется на уровне 140–150 тысяч тонн в год. В советское время у нас было уже 500 тысяч тонн. А сегодня скатились до 150 тысяч тонн. И это при том огромном потенциале, которым обладает наша страна с её огромными морями и внутренними водоёмами. В мире аквакультура составляет 56 процентов от общего объёма вылова водных биоресурсов, а у нас 3–4 процента.

Доля России в мировой аквакультуре составляет 0,2 процента, что ниже доли Африки (2,2 процента) и несопоставимо с долей Китая, которая составляет 60 процентов от мирового объёма производства аквакультуры. Эти цифры смотрятся особенно дико, учитывая, что Россия обладает крупнейшим в мире водным фондом внутренних водоёмов и прибрежных акваторий морей.

В этом плане ещё раз хочу обратить внимание, в том числе присутствующего представителя руководства Росрыболовства – заместителя министра сельского хозяйства Российской Федерации, на то, что надо приложить все имеющиеся силы для обеспечения положительной динамики в данной сфере.

Следующий серьёзный вопрос стоит в отношении науки и её развития. Без этого вообще движение ни в одной отрасли немислимо. Без научных исследований вообще невозможно развитие какой-либо отрасли. Тем не менее, многие достижения в этой сфере сегодня находятся под угрозой всё того же недостаточного финансирования.

Думаю, все с нами согласятся, что при снижении финансирования рыбохозяйственной науки на 30 процентов, развитие отрасли будет отброшено назад, нивелируя тем самым многие достижения российских учёных в этой отрасли.

Как говорится, свято место пусто не бывает. Наши квоты будут выбирать другие страны, увеличивая своё присутствие в Мировом океане.

Бьют тревогу по этому поводу рыбаки, но ситуация практически не меняется. При таком подходе к финансированию науки мы и дальше будем терять наши позиции.

Кроме того, мы поставили исследователей в такие условия, что материал, добытый в научных целях, после исследований они должны выбрасывать в море. Мы их и не финансируем, и не даём возможность хоть каким-то небольшим образом оставаться «на плаву». Звучат мнения о коррупционной ёмкости данного механизма. Но можно ведь сформулировать все исчерпывающие меры, исключив данные риски. К слову сказать, коррупция не устранена и в действующем правовом поле. В этом контексте положительный эффект можно получить благодаря эффективному контролю и надзору, эффективность введения которых сегодня оставляет желать лучшего. К примеру, сегодняшний рынок составляет около 10,2–10,3 тысячи тонн продукции осетровых при легальной квоте – 0,7–0,8 тысячи тонн. То есть вывод один – процветает браконьерство.

Рыбаки также требуют повышения безопасности работы, особенно в Мировом океане. Но это невозможно без развития системы аварийно-спасательных работ на рыбопромысловых судах, в районах промысла при осуществлении рыболовства, которая сегодня также финансируется по остаточному принципу.

Всё сказанное усугубляется проблемами в области воспроизводства водных биологических ресурсов. Государственные задания на выпуск молоди водных биоресурсов сократились на 22,5 процента, что в будущем крайне негативно скажется на объёмах добычи.

Свою лепту вносит также низкая эффективность законодательной системы. Комитет это отчётливо понимает и выстраивает свою работу соответствующим образом. Очевидно, что требует совершенствования закон об аквакультуре. Привнести позитив можно используя опыт лесного законодательства. В лесу арендатор, который очень эффективно работает, имеет право перезаключить договор аренды на льготных условиях и более длительный срок. Точно так же прорабатывается правовое регулирование в сфере охоты.

Если удастся добиться увеличения финансирования ещё на 89 миллиардов рублей, то лишь в этом случае можно к 2020 году значительно увеличить вылов, приблизившись к 5–6 миллионам тонн, увеличить объём производства продукции аквакультуры на 65,9 процента, выпуск мальков на 37,5 процента. Доля отечественной продукции на внутреннем рынке страны в рассматриваемом сценарии будет составлять 85 процентов.

Убеждён, что мы вместе справимся с теми задачами, которые сегодня обязаны решать по обеспечению нашего населения рыбной продукцией, и сделать всё необходимое для эффективного развития инфраструктуры. Это неизбежно повлечёт за собой скачок в развитии

судостроения, системы логистики, перерабатывающей отрасли и так далее по всей цепочке.

Восстановление рыбохозяйственной отрасли, её динамичное развитие должно оставаться одной из главных задач государства.

Нельзя обойти молчанием и оплату труда рыбака. Заработная плата простого рыбака остаётся недопустимо низкой. Приведу пример: средняя рыночная стоимость горбуши сегодня составляет более 150 рублей. Из них компания, осуществившая лов, получает лишь 25 рублей (14–15 процентов). А труд простого рыбака при этом оценивается в ничтожные 5 рублей.

В этой связи отмечу, что фракция КПРФ давно внесла законопроект о том, что труд рыбака должен оцениваться в 50 процентов. Первые 75 рублей должны полагаться рыбаку, а другие 75 – переработчикам и торговле. Только так можно будет эффективно изменить ситуацию. Только тогда будет привлекателен труд в отрасли. Только тогда будут привлекаться мотивированные трудолюбивые кадры.

Сегодня такая система существует во всём мире. Поэтому сельское хозяйство, и рыбная отрасль в том числе, в мире прирастает рабочей силой. В России же каждый год наблюдается лишь снижение. Отрасль теряет привлекательность.

Именно поэтому мы сегодня и собрались, чтобы нашу общую точку зрения услышали в Государственной Думе, в Совете Федерации, в Счётной палате, в Правительстве Российской Федерации, в Администрации Президента России.

Если сегодня мы не исправим ситуацию, то гарантированно обеспечим стране второй дефолт, и тогда Россия навсегда утратит продовольственную безопасность, что абсолютно недопустимо.

Решение съезда рыбаков состоит из 34 пунктов. Первый начинается с того, чтобы отрасль стала самостоятельной. Комитет однозначно также высказался за это. Опыт подсказывает, что такие наши фундаментальные отрасли, как лесное хозяйство, рыболовство надо выводить напрямую на Правительство Российской Федерации, предоставлять свободу действий, в том числе и в плане законодательных инициатив, чтобы оперативно можно было решать вопросы, а не годами тянуть.

Поэтому, уважаемые коллеги, я внимательно просмотрел все 34 пункта, по многим мы сегодня уже поговорили, многие вопросы мы за эти два года решили, но, тем не менее, нам через год встречаться с рыбаками, с делегатами съезда. И с какими глазами мы к ним придём, и что мы будем им говорить, если сейчас проиграем битву за финансы, за систему мер развития нашей отрасли?

Давайте будем делать всё, что зависит от каждого из нас, и у нас всё получится. Руководство отрасли молодое, но опытное, энергии много. Главное, чтобы она проросла, эта энергия, на конкретных делах и на успехе.

Спасибо. Всем желаю добра.

# **РЫБОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ВАЖНЫЙ ИСТОЧНИК ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ**

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на заседании коллегии  
Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.  
3 мая 2014 года**

Уважаемые коллеги, товарищи!

Независимость любого государства, его суверенитет обеспечивают два основных направления: продовольственная и оборонная безопасность.

Осознавая геополитические интересы нашей страны, её населения, мы говорим и настаиваем на том, что России необходимо качественное, безопасное продовольствие, в первую очередь произведённое в нашей стране, а не ввезённое из-за рубежа.

Как известно, каждый год в страну из-за рубежа ввозится продуктов питания примерно на 48 миллиардов долларов. Это огромное количество, которое равно по своей стоимости всей оценённой годовой сельскохозяйственной продукции. То есть, по существу страна питается на 50 процентов импортными продуктами, а в крупных городах этот показатель составляет до 60–70 процентов.

Доктрина продовольственной безопасности, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120, для достижения поставленной цели, заключающейся в надёжном обеспечении населения страны продуктами питания, говорит о необходимости развития оперативного реагирования на внутренние и внешние угрозы стабильности продовольственного рынка, эффективного участия в международном сотрудничестве в сфере продовольственной безопасности.

В этом отношении важное место отводится рыбохозяйственному комплексу страны. Наша страна обладает значительным потенциалом запасов водных биоресурсов, что является естественным конкурентным преимуществом в мировой экономике. Потенциальные возможности сырьевой базы внутренних водоёмов страны, исключительной экономической зоны Российской Федерации, конвенционных районов Мирового океана, доступных для отечественного промысла, оцениваются в 5 миллионов тонн биоресурсов, что создаёт предпосылки для увеличения темпов развития отрасли.

В условиях имеющейся природоресурсной базы и опыта её рационального использования, накопленного в советский период, рыбохозяйственная отрасль может и должна обеспечивать граждан Россий-

ской Федерации отечественной рыбной продукцией высокого качества и по доступной цене. Мы не должны в этой части зависеть от импорта.

Но, какую картину мы имеем сегодня? Правительством Российской Федерации утверждена государственная программа «Развитие рыбохозяйственного комплекса», предусматривающая основные показатели отрасли на период до 2020 года. Анализ перспективного планирования, заложенный в государственной программе, говорит об отсутствии предпосылок к развитию рыбохозяйственной отрасли. Очевидно, что госпрограмма была сформирована и утверждена только на основе принципа обеспечения текущей деятельности Росрыболовства. При этом значительную часть запланированных расходов составляют так называемые «несокращаемые» расходы, касающиеся выплат персоналу, уплаты налогов и сборов, взносов в международные организации и тому подобное. В этой связи на иные статьи расходов прогнозируется сокращение до 30 процентов.

В результате, отрасль, демонстрировавшая динамику в последние годы, в настоящее время сбавляет темпы развития. Если в 2013 году положительная тенденция в основных показателях ещё наблюдается, то перспективный период при выделенных восьмидесяти трёх миллиардах рублей до 2020 года заставляет задуматься, что мы такого напланировали, и что ожидает отрасль в целом. В этой ситуации необходимо срочно принять кардинальные меры по изменению такой ситуации.

Главное, что мы видим, согласно указанному документу, в прогнозируемом периоде запланировано снижение производства отечественной рыбопродукции в связи с сокращением отечественного промысла.

Отечественный промысел будет сокращён и в связи с отсутствием достаточного финансирования рыбохозяйственной науки. Предлагаемый сценарий отбросит развитие рыбного хозяйства назад, нивелируя тем самым многие достижения российских учёных в соответствующей отрасли.

При этом хотелось бы отметить, что ещё в Морской доктрине 2001 года, подписанной Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, одним из приоритетных направлений является возвращение к промыслу в Мировом океане за пределами водных границ России.

Этим документом поставлена задача Правительству России – обеспечить рыбаков сырьевой базой в перспективных районах промысла Мирового океана.

Указанная задача обусловлена и тем, что сокращение ресурсных исследований может стать причиной не только снижения эффективности промысловой деятельности российских рыбохозяйственных организаций, но и дальнейшего ослабления позиций России как рыболовной державы из-за невозможности выполнения взятых на себя международных обязательств.

И это при том, что значительные объёмы российского вылова приходятся на зоны иностранных государств, конвенционные районы и открытые части Мирового океана.

Но вместо возрождения звания рыболовной державы, заслуженно присвоенного нашей стране в советский период, можно с уверенностью сказать, что предусмотренное госпрограммой секвестирование расходов на ресурсные исследования на 30 процентов повлечёт за собой снижение объёмов добычи водных биоресурсов минимум на 45 процентов.

В 2013 году в соответствии с международными договорами Российской Федерации для освоения квот добычи (вылова) российскими судами в ИЭЗ иностранных государств и в конвенционных районах российской стороне были выделены национальные квоты добычи водных биоресурсов в объёме 526,5 тысячи тонн, в том числе в ИЭЗ иностранных государств – 383,0 тысячи тонн и в конвенционных районах – 143,5 тысячи тонн.

Для сравнения: в 2012 году Российской Федерации в районах действия международных договоров было выделено 428,5 тысячи тонн водных биоресурсов, из них 281,3 тысячи тонн – в ИЭЗ иностранных государств и 147,2 тысячи тонн в конвенционных районах.

Необходимо понимать, что возобновление научно-поисковых экспедиций в перспективные районы промысла – стратегически важное направление в геополитике государства.

Наш комитет неоднократно высказывался о недопущении сокращения финансирования рыбохозяйственной науки. Заключение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии по результатам рассмотрения государственной программы в апреле текущего года с подробным анализом сложившейся ситуации и мерами по её стабилизации было направлено в Правительство Российской Федерации.

Рекомендации парламентских слушаний, организованных комитетом, состоявшихся в этот же период, содержат предложения о необходимости принятия мер по повышению эффективности добычи водных биоресурсов, в первую очередь, за счёт расширения ресурсной базы на основе научных исследований в отдалённых районах Мирового океана, в том числе южной части Тихого океана, северо-западной части Арктики, южной части Антарктики и западного побережья Африки, территориальном море Республики Абхазия, в Чёрном море. Предложения комитета, активно поддержанные рыбохозяйственной общественностью и ведомствами, нашли своё отражение в последних поручениях Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, согласно которым уже в июле текущего года профильным министерствам поручено представить предложения о дополнительном выделении средств на проведение ресурсных и экосистемных исследований в рамках Государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Помимо необходимости достаточного бюджетного финансирования рыбохозяйственной науки комитет неоднократно высказывался



за возможность реализации водных биологических ресурсов после их использования в научно-исследовательских целях. Действующая в настоящее время законодательная норма об обязательном уничтожении выловленных в научных и контрольных целях биоресурсов также влечёт за собой сокращение качества и количества ресурсных исследований. Нормы Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» обязывают уничтожать добытые (выловленные) при ресурсных исследованиях водные биоресурсы, в случае, если их физическое состояние не позволяет вернуть их в среду обитания. Указанный запрет существенно осложняет проведение научно-исследовательских работ в исключительных экономических зонах иностранных государств и районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В текущем году, 21 апреля, комитетом проведены парламентские слушания, на которых рассматривались перспективы реализации государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса», по результатам которых Правительству Российской Федерации было предложено подготовить законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусмотрев право реализации (в том числе среди социально уязвимых слоёв общества) уловов водных биологических ресурсов, добытых при проведении ресурсных исследований, после их использования в научно-исследовательских целях. Согласно поручениям Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № Пр-1143 Правительству Российской Федерации поручено внести законопроект по рассматриваемому вопросу в Государственную Думу в ноябре текущего года. Надеемся, что сроки внесения законопроекта будут соблюдены и совместная оперативная работа в данном направлении позволит Государственной Думе уже до конца года рассмотреть соответствующий законопроект.

Финансирование рыбохозяйственной науки, конечно, является существенным фактором, определяющим вектор развития рыболовства в нашей стране. Но разве можно говорить о рыболовстве как об обеспечительной мере продовольственной безопасности России, если мы приходим к тому, что у нас нет судов рыбопромыслового флота?

История отрасли имеет глубочайшие корни. Особое развитие она получила, конечно, в годы Советской власти и особенно тогда, когда наш рыболовецкий флот бороздил абсолютное большинство морей Мирового океана. Во многом это было обеспечено производственным потенциалом промыслового флота. Его количество и структура были подчинены одной задаче – обеспечению продовольственной безопасности и продовольственной независимости нашего государства.

Действовавшие в 50-е – 80-е годы XX столетия международные нормы в области рыболовства позволяли отечественному флоту нара-

щивать объёмы вылова в необходимых стране количествах. Даже введение в 1976 году прибрежными государствами 200-мильных экономических зон и потеря вылова в этих зонах в объёме 5,0–5,5 миллиона тонн не смогло остановить наращивание уловов отечественным флотом, который вносил существенный вклад в продовольственную корзину страны, составлявший почти 7 миллионов тонн рыбы и рыбной продукции.

В эти годы большое внимание в отрасли уделялось обеспечению стабильной сырьевой базой. Были развёрнуты научно-исследовательские и поисковые работы по всему Мировому океану.

К великому сожалению, текущее состояние промыслового флота не выдерживает никакой критики.

У нас было 7 тысяч судов и крупнотоннажных, и среднетоннажных, и другого класса. Сегодня количество судов сократилось до двух с небольшим тысяч. Причём экспертная оценка говорит о том, что износ судов и соответствующего оборудования составляет около 80 процентов. Если говорить о наших перерабатывающих объектах, то там износ составляет около 100 процентов. То есть, технологии и оборудование уже давно амортизировались, но по-прежнему на этих технологиях, на этих устаревших линиях работают наши переработчики.

Отмечу также, что отдельные компании, при всей серьёзности ситуации, отмахиваясь, заявляют о наличии возможностей аренды кораблей у других стран. Но мы считаем это в корне неверной политикой. Ответственные компании должны понимать, что приоритетом является развитие отечественного флота, в том числе посредством современных систем кредитования, мер экономического стимулирования и других преференций. Рыболовецкий флот должен принадлежать нашей стране, нашим компаниям, а не быть где-то арендованным, принося прибыль зарубежным конкурентам.

Комитет видит развитие российского рыболовецкого флота одной из главных задач. Освоение Мирового океана современным флотом – высочайший приоритет.

Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации определить механизмы государственной поддержки организаций рыбохозяйственного комплекса, эксплуатирующих рыбопромысловые суда, построенные на российских верфях. Так давайте вместе идти в этом направлении, прорабатывать соответствующие законодательные инициативы, если это необходимо.

Далее, если говорить в разрезе госпрограммы, в предлагаемых условиях финансирования российский рыбохозяйственный комплекс ещё более будет отставать от контрольных цифр обеспечения продовольственной безопасности (не менее 80 процентов отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке), заданного Доктриной продовольственной безопасности. В соответствии с данными госпро-

граммы прогнозируемая доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке в 2020 году составит 69,9 процента по сравнению с 78 процентами в 2011 году.

Потребление рыбы и рыбопродуктов в пересчёте на рыбу в среднем на потребителя в год будет характеризоваться положительной динамикой исключительно за счёт импортной рыбопродукции и составит 22,7 килограмма на одного потребителя в год по сравнению с 2011 годом, в котором уровень потребления рыбопродукции составил 21,2 килограмма.

Сокращение доли отечественной пищевой рыбной продукции и одновременное увеличение доли импортной рыбопродукции на внутреннем рынке является одной из ключевых угроз продовольственной безопасности Российской Федерации.

Безусловно ситуация в рыбной отрасли усугубилась вступлением России в ВТО. Условия, на которых произошло присоединение к этой организации, существенно обострили неравенство в конкурентной борьбе отечественных и зарубежных сельскохозяйственных товаропроизводителей в пользу последних. Государство практически отказалось от регулирования рынков сельскохозяйственной продукции и продовольствия, наложило на себя неадекватные масштабам страны ограничения по объёмам поддержки сельскохозяйственного производства, полностью отказалось от возможности предоставления экспортных субсидий.

Необходимо учитывать и то, что в странах-конкурентах экономические условия функционирования сельскохозяйственных товаропроизводителей существенно лучше, в том числе цены на реализуемую продукцию, материально-технические ресурсы, процентные ставки по кредитам, даже с учётом их частичного субсидирования в России.

Возьмём заработную плату рыбака или в целом компании, которая имеет в рознице определённый механизм затрат. Например, отдаёт горбушу на берег по 30 рублей, что составляет 14–15 процентов от розницы, потому что на рынке она уже стоит 150 рублей минимум. А фонд оплаты рыбака – труд рыбака, он вообще 5 рублей в этой сумме.

Но мы давно внесли законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», которым предусматривается, что в 50 процентов от стоимости продукции должен оцениваться труд рыбака. Вот тогда не 30, а 80 рублей в этом примере должно быть у рыбака, а остальные 75 рублей должны иметь переработчики и торговля. Тогда можно изменить ситуацию. Тогда труд будет привлекательным. Тогда будут кадры. Тогда будет всё, что называется динамикой.

Помимо отсутствия мер государственной поддержки с целью повышения конкурентоспособности отечественных рыбохозяйственных предприятий, нельзя не отметить отсутствие законодательного обеспе-

чения использования долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и рыбопромысловых участков в качестве предмета залога, а также обеспечения режима частно-государственного партнёрства по вопросам инновационного развития отрасли.

Вопрос целесообразности освобождения от уплаты таможенных пошлин и НДС судов рыбопромыслового флота, построенных, приобретённых, отремонтированных, модернизированных и переоборудованных за рубежом, также требует взвешенного законодательного решения, с учётом того, не создаст ли положительное решение прецедент, который приведёт к необходимости разрешить аналогичную таможенную и налоговую «амнистию» в других отраслях экономики.

Увеличение финансирования рыбохозяйственной науки, а также законодательное совершенствование правового регулирования в указанной сфере создаст необходимые условия для стабилизации ситуации в рыбохозяйственной отрасли, а при организованном и комплексном подходе к решению задачи позволит нам всем вместе выйти на положительную динамику в развитии рыбного хозяйства.

Полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в рыбохозяйственной сфере были переданы от Росрыболовства Минсельхозу России в 2012 году. На сегодняшний день мы имеем следующие цифры: за указанный период Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии были рассмотрены 24 законопроекта в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Из них, благодаря активной совместной работе комитета и отраслевых министерств и ведомств, Администрации Президента Российской Федерации, принят Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, с законодательной точки зрения созданы все условия для успешного, прогрессивного развития аквакультуры в стране, включая повышение эффективности реализации государственной политики в области развития аквакультуры, привлечение инвестиционных ресурсов, увеличение занятости трудоспособного населения и улучшение социальной обстановки в регионах.

Но несмотря на законодательный прорыв в вопросе аквакультуры, из-за отсутствия достаточного финансирования подпрограммы «Развитие аквакультуры» государственной программы, предполагается, что объём производства российской продукции товарной аквакультуры в период до 2020 года останется неизменным и составит 140–150 тысяч тонн в год.

Указанный прогноз не выдерживает критики на фоне мирового рынка аквакультурной продукции, в рамках которого объёмы производства продукции за последние годы в других странах стабильно растут, тем временем, как развитие аквакультуры в России, располагающей ог-

ромным природно-климатическим и интеллектуальным потенциалом, находится на крайне низком уровне: её доля в общероссийской добыче рыбы и других водных биоресурсов не превышает 5 процентов.

Увеличение объёмов производства рыбы в фермерских хозяйствах крайне важно для развития сельской экономики, обеспечения населения продуктами питания животного происхождения. Учитывая, что среднедушевые доходы сельского населения значительно уступают доходам городских жителей, основными видами потребляемой рыбы являются отдельные продукты аквакультуры, располагающиеся в низком ценовом регистре.

Полноценная, современная с технологической точки зрения аквакультура будет способствовать социально-экономическому развитию регионов России. Развитие аквакультуры, предусматривающей широкий спектр производства гидробионтов, их переработку и хранение, будет способствовать обеспечению высокой трудозанятости населения, в том числе за счёт развития смежных отраслей, повышению доходности семей и, как следствие, улучшению здоровья и качества жизни населения России.

Но введение в действие созданного нами законодательного регулирования правоотношений в области аквакультуры сегодня затягивается, потому что до сих пор не приняты акты Правительства Российской Федерации и Минсельхоза России, направленные на его реализацию.

Федеральный закон вступил в силу 1 января 2014 года, и мы надеемся на активизацию работы Правительства Российской Федерации в указанном направлении, так как продукция аквакультуры – это будущее в развитии мирового рыбохозяйственного комплекса.

Также, безусловно, негативным фактором, влияющим на развитие отечественной аквакультуры, является вступление России в ВТО. В числе конкретных проблем российской аквакультуры в условиях действия правил ВТО следует упомянуть невозможность установления требований к безопасности ввозимых кормов, личинок и мальков, а также взрослых производителей рыб в связи с отсутствием утверждённого перечня заболеваний, при наличии которых запрещается ввоз импортной продукции аквакультуры (в том числе живой) на российскую территорию. Это может привести к распространению отсутствующих в настоящее время болезней рыб среди российских хозяйств.

Развитие отечественного кормопроизводства может крайне осложниться в условиях конкуренции со стороны крупных монополистов, успешно захвативших международные рынки. Связанной с этим проблемой является отсутствие возможности сбыта отечественной рыбной муки, являющейся основным сырьём для производства кормов в аквакультуре.

В связи с тем, что правила ВТО диктуют необходимость сокращения государственного сектора в экономике, не ясно, каким образом будет осуществляться предусмотренное федеральными целевыми программами развитие рыбопитомников, без которых невозможна успешная деятельность мелких и средних хозяйств пресноводной аквакультуры, так как на начальном этапе развития это должны быть государственные организации, финансируемые за счёт федерального бюджета при региональной финансовой поддержке.

Правила ВТО запрещают государству избирательную поддержку регионов, расположенных в труднодоступных географических зонах с неблагоприятным климатом, и расположенных в них производств. В этих условиях будет крайне затруднительно развивать холодноводную аквакультуру, на технологиях которой базируются планы развития в северных областях России.

Возвращаясь к законопроектной деятельности, хотелось бы отметить, что в настоящее время в портфеле комитета находится 10 проектов федеральных законов, направленных на урегулирование рыбохозяйственных правоотношений, из них 3 законопроекта, внесённых Правительством Российской Федерации.

Действительно наболевшим и социально значимым является законопроект «О любительском рыболовстве», принятый Государственной Думой в первом чтении 10 декабря 2013 года.

Законопроект, направленный на регулирование правоотношений в области любительского рыболовства, крайне ожидаем населением нашей страны. Согласно информации, опубликованной в «Российской газете», поправки Правительства Российской Федерации к законопроекту являются одними из самых обсуждаемых среди активной части населения и бизнес-сообщества. Комитет рассчитывает на оперативное внесение указанных поправок в Государственную Думу с целью скорейшего принятия указанного законопроекта в текущем году.

Последние поручения Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса определили основные направления работы государства для достижения положительной динамики развития рыбохозяйственной отрасли, заложенной в стратегических документах социально-экономического развития Российской Федерации.

Комитет, в свою очередь, выражает готовность принимать активное участие в работе над совершенствованием системы государственного регулирования правоотношений в области рыболовства (рыбоводства) в тесном взаимодействии с заинтересованными ведомствами и общественностью, так как задача обеспечения продовольственной безопасности нашей страны является определяющей для всех, кто стоит на защите её интересов.

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на заседании  
«круглого стола» в Республике Татарстан на тему  
«Правовое регулирование в области воспроизводства  
лесов и лесоразведения: задачи, проблемы, перспективы».  
22 мая 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги, товарищи!

Я рад приветствовать вас от лица Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. Сегодня мы на гостеприимной земле Республики Татарстан проводим «круглый стол», посвящённый проблемам правового регулирования в области воспроизводства лесов и лесоразведения.

В этой связи хочу выразить признательность законодательным и исполнительным органам государственной власти Татарстана за содействие в проведении мероприятия и отметить высокий уровень его организации.

На долю нашей страны приходится более 20 процентов общей площади всех мировых лесов, а по запасам древесины мы занимаем второе место в мире. Таким образом, российские леса оказывают весомое влияние на планетарную экологическую безопасность. Земли лесного фонда России охватывают всё множество лесорастительных зон – от арктической тундры до лесостепи. В этой связи на нас с вами лежит особая ответственность за сохранение и воспроизводство мирового потенциала лесных ресурсов.

Лесами покрыто в общей сложности (с учётом особо охраняемых природных территорий, городских лесов) более половины площади нашей страны. Земли под ними, несомненно, являются очень ценным имуществом, но имуществом особого рода. Потому что блага, приносимые лесами, зачастую не подлежат материальной оценке. В этой связи лесные отношения должны быть урегулированы исходя из презумпции экологических приоритетов в использовании лесов.

Леса, являясь объектом многофункционального влияния на окружающую среду, нормализуют и стабилизируют экологическую обстановку, образуют устойчивые экологические системы с высокой степенью саморегуляции.

В последнее столетие резкое усиление антропогенного воздействия на биосферу привело к потеплению, аридизации климата и опустыниванию территорий, деградации и разрушению почв, нарушению многообразия функциональных связей в природе, способности экосистем агросферы к саморегуляции и естественному восстановлению.

В настоящее время 65 процентов пашни, 28 процентов сенокосов и 50 процентов пастбищ России подвержены разрушающему, порой совместному, воздействию эрозии, дефляции, периодических засух, суховеев и пыльных бурь.

Негативная агроэкологическая обстановка усугубляется высокой степенью распаханности и малой лесистостью сельскохозяйственных земель (в зоне степей пашня занимает 60–80 процентов всех сельхозугодий, в лесостепи 50–70 процентов и более, на долю лугов и пастбищ приходится менее 40 процентов их совокупной площади).

По сравнению с 1990 годом площадь сельхозугодий в Российской Федерации, подверженных эрозии и дефляции, увеличилась на 22 миллиона гектаров и составила 126 миллионов гектаров. Из-за водной эрозии 10 процентов пашни уже утратило 30–60 процентов плодородия, а 25 процентов – от 10 до 30 процентов. Ежегодная убыль гумуса на пашне в среднем составляет 0,62 тонны на гектар. Его содержание в почве за 100 лет снизилось на 30–40 процентов.

Площадь действующих оврагов в России уже превышает 900 тысяч гектаров, а плотность их, например, на Среднерусской возвышенности составляет 1–3 оврага на 100 гектаров. Площадь заовраженных земель достигла около 8 миллионов гектаров. Темпы оврагообразования колеблются от 10 до 15 тысяч гектаров в год, а среднегодовой прирост эродированных земель достигает 0,4–0,5 миллиона гектаров. Вследствие дефляции почвы ежегодный вынос пыли в атмосферу составляет 0,37 тонны на гектар.

Продукты водной и ветровой эрозии совместно с химическими реагентами заиливают и загрязняют водные источники.

Лишь в последние годы вследствие сокращения производства и использования химикатов процесс загрязнения водоёмов замедлился.

Особенно быстрыми темпами развивалось антропогенное опустынивание аридных районов страны, частично охватившее территорию 28 субъектов Российской Федерации. Только на этой территории потери годичной продукции составляют 3,2–3,9 миллиона тонн в зерновом эквиваленте.

Одной из важнейших причин опустынивания и деградации агроферы является уменьшение площади лесов. Так, лесистость чернозёмной полосы России за 150 лет уменьшилась с 38–40 до 6–15 процентов, а водосборных бассейнов крупных рек – с 30–40 до 10–30 процентов.

Существенно ухудшился генофонд многих древесных и кустарниковых пород.

Не случайно местом проведения «круглого стола» по данной тематике выбран Татарстан. История его лесов очень показательна.

Площадь республики – почти 6,8 миллиона гектаров территории, из которых 1,27 миллиона гектаров занимает лес, то есть чуть более



17 процентов. Лесистость по административным районам крайне неравномерна и колеблется от 2,8 до 41,1 процента.

Татарстан сегодня – малолесный регион России. Между тем в конце XVIII – начале XIX века картина была иной: по данным генерального межевания, которое проводилось в Казанской губернии с 1793 по 1803 год, было учтено 3265,1 тысячи гектаров лесов, которые составляли 51,2 процента территории.

Строительный бум при Петре Первом, развитие аграрного сектора, бурный рост нефтедобычи в Татарстане в XX веке, создание водохранилищ (Куйбышевского и Нижнекамского), строительство крупных городов и индустриализация в целом повлияли на состояние лесов и привели к значительному сокращению их площади.

По территории республики проходит южная граница естественного распространения ели и пихты, северная граница района произрастания дуба и северо-восточная граница произрастания ясеня.

Общая площадь лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, составляет 1271,1 тысячи гектаров. Хвойные насаждения занимают 24,6 процента покрытой лесом площади, твердолиственные – 16,4 процента (из них дубовые высокоствольные – 8,8 процента), мягколиственные и кустарники – 59 процентов.

Породный состав лесных насаждений Республики Татарстан представлен осиной, липой мелколистной, берёзой, сосной, дубом (высокоствольным и низкоствольным), елью. Средний возраст деревьев 46 лет. На долю молодняка приходится 25,7 процента покрытой лесом площади, средневозрастные занимают 35,5 процента, приспевающие – 15,5 процента, спелые и перестойные – 23,3 процента.

Запасы лесных ресурсов оцениваются в 189,8 миллиона кубометров. Общий годовой объём заготовки древесины при всех видах рубок – 2352 тысячи кубометров, в том числе при рубках спелых и перестойных лесных насаждений (расчётная лесосека) – 1455,9 тысячи кубометров. В среднем по республике на одном гектаре покрытых лесом земель вырубается 0,76 кубометра ликвидной древесины, а к 2018 году будет вырубаться 0,91 кубометра.

Лесной фонд республики представлен двумя категориями лесов: защитными (48 процентов общей площади лесов) и эксплуатационными (52 процента).

В этой связи лесная промышленность пока играет в экономике республики скромную роль.

Но, как и для большинства малолесных регионов, лес имеет здесь важнейшее средообразующее и экологическое значение. В этой связи республика сегодня является одним из центров лесовосстановления России. Открывшийся в 2012 году Лесной селекционно-семеноводческий центр Республики Татарстан является крупнейшим в Европе

автоматизированным лесным селекционно-семеноводческим центром, оснащённым самым современным оборудованием.

У республики сегодня амбициозные планы по пятикратному увеличению площади восстановления лесов в регионе в ближайшие пять лет.

С учётом изложенного актуальность проблем, связанных с развитием лесного хозяйства, в том числе, с лесовосстановлением и лесоразведением, трудно переоценить.

И в республике, и в России в целом в лесной отрасли накопилось достаточное количество сложных проблем, многие из них носят институциональный и межсекторальный характер.

Среди них необходимо отметить отсутствие эффективности в управлении лесами, самовольные и необоснованные рубки, часто при попустительстве местных властей, самовольный захват и изменение целевого назначения лесных земель. Случаев, когда в угоду сиюминутной выгоде уничтожаются уникальные дубовые, можжевельниковые рощи, кедровники и другие защитные лесонасаждения, тысячи.

Наметилась устойчивая тенденция к увеличению повреждения лесов и потерь лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней.

Согласно общей тенденции, около 60 процентов площади погибших лесов связано с воздействием лесных пожаров.

По официальным данным, площадь лесов, расположенных на землях лесного фонда, погибших от лесных пожаров в 2013 году, составила более 86 тысяч гектаров.

Всего с начала пожароопасного сезона 2013 года на землях лесного фонда в Российской Федерации возник 9991 лесной пожар (в 2012 году – 19329 пожаров). Пройденная огнём площадь с начала пожароопасного сезона 2013 года составила 1 миллион 158 тысяч гектаров (в 2012 году – 2 миллиона 38 тысяч гектаров), то есть в 2013 году наблюдается снижение количества лесных пожаров и площади лесов, пройденных огнём по сравнению с 2012 годом.

Одной из важных побед прошлого года стало то, что совместно с Минприроды России и Рослесхозом усилиями мы смогли уберечь наши леса от непродуманного решения, связанного с включением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в так называемую «единую субвенцию». Такое решение было поспешным, необдуманным и крайне рискованным с точки зрения возможных негативных последствий. В условиях отсутствия «окрашенности» этих средств мы могли бы столкнуться с ситуацией, когда финансирование необходимых мероприятий в рамках соответствующих полномочий осуществлялось бы регионами по остаточному принципу. И тогда уже катастрофические лесные пожары, нашествие вредителей леса и окончательная деградация лесных экосистем стали бы нормой нашей жизни.

Далее, возвращаясь к обсуждению проблем лесного сектора, необходимо остановиться на проблеме нелегальных рубок лесных насаждений и незаконного оборота древесины.

В 2013 году только по официальным данным объём незаконно заготовленной древесины составил около 1,1 миллиона кубометров, а ущерб – порядка 10 миллиардов рублей. Выявляемость случаев незаконных рубок составляет 59 процентов, на один случай нарушения в среднем приходится более 50 кубометров древесины.

К проблемам, затрудняющим сокращение нелегальных рубок в лесах, относятся низкая эффективность работы государственных лесных инспекторов (лесной охраны) по пресечению, предотвращению и выявлению нарушений лесного законодательства (в том числе незаконных рубок), а также недостаточная координация межведомственного взаимодействия всех заинтересованных органов исполнительной власти по пресечению незаконных рубок и нелегального оборота древесины на федеральном и региональном уровнях.

В минувшем году мы с вами предприняли серьёзные усилия, чтобы наконец поставить законодательный заслон «чёрным лесорубам».

Итогом стал Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на урегулирование вопросов учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом.

Закон вводит в Лесной кодекс ряд принципиально новых положений, посвящённых учёту и маркировке древесины, её транспортировке, декларированию сделок с древесиной, а также созданию информационной системы учёта заготовленной древесины и сделок с ней.

Под особый контроль в соответствии с законом ставится оборот ценных пород древесины – дуба, бука и ясеня. В отношении них вводится требование о маркировке буквально каждого бревна, предназначенного на экспорт (с учётом того, что на практике оборота такой древесины на внутреннем рынке не происходит, вся она поставляется за пределы России).

Таким образом, появится возможность отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России.

Одновременно вводится достаточно серьёзная ответственность за нарушение лесного законодательства в части учёта заготовленной древесины.

По нашему общему мнению, федеральный закон создаст эффективный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, что в свою очередь будет способствовать снижению масштабов незаконных рубок лесных насаждений.

Но формирование нормативной базы – это только первый этап, у нас с вами впереди сложная и трудоёмкая работа по внедрению предусмотренных законодательством инструментов. Пожелаю всем удачи на этом длинном пути.

Далее, что касается охраны и защиты лесов от вредителей, болезней и иного негативного воздействия. В последние годы в Российской Федерации, проблемы, связанные с защитой лесов, резко обострились. В 2013 году площадь лесов, поражённых вредными организмами, составила 2621 тысячу гектаров, площадь погибших лесных насаждений от вредных организмов – 378,7 тысячи гектаров, площадь очагов вредных организмов, требующих мер борьбы, составила 1365,9 тысячи гектаров. И согласно официальным прогнозам, при сохранении существующих тенденций, площадь поражённых болезнями и вредителями российских лесов к 2020 году может удвоиться! Ведь по действующему законодательству период с момента обнаружения погибших и повреждённых насаждений до назначения и проведения лесозащитных мероприятий составляет от пяти до девяти месяцев (!).

Для преодоления этих негативных тенденций мы ведём работу по реализации целого комплекса законодательных мер.

Федеральным законом от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов» в Лесной кодекс Российской Федерации внесены комплексные изменения, в соответствии с которыми предоставляется возможность осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов специализированными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения торгов.

Необходимость внесения указанных изменений была продиктована доказавшей свою неэффективность практикой размещения государственного заказа на указанные виды работ. Зачастую организации, претендующие на заключение государственного контракта, не располагали достаточными профессионально подготовленными кадровыми ресурсами, обладающими необходимым опытом в указанной сфере, а в ряде случаев – и техническими ресурсами. Все это негативно сказывалось на качестве работ, выполняемых такими подрядчиками.

Кроме того, ненадлежащее качество проведённых мероприятий по воспроизводству лесов в большинстве случаев может быть выявлено лишь по истечении достаточно большого промежутка времени, который может составлять 10–20 лет. Это существенно затрудняет контроль за организациями, привлечёнными к осуществлению таких мероприятий в рамках разовых соглашений и не заинтересованными в качестве их выполнения.

Принятые изменения Лесного кодекса позволяют:

- повысить качество проведения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также воздействия иных неблагоприятных факторов, что будет гарантироваться участием специалистов, обладающих необходимой квалификацией;

- использовать новый организационный механизм, при котором сроки проведения мероприятий по воспроизводству лесов уменьшатся в 2–3 раза, и снизить потери лесных культур;

- создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а её деятельность оценивалась по конечному результату.

Одним из прорывных новаций закона является введение системы мониторинга воспроизводства лесов, а также процедуры отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями.

Указанный федеральный закон также дополнил полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в области лесных отношений полномочиями по осуществлению мониторинга воспроизводства лесов и по формированию и использованию страховых фондов семян лесных растений.

Однако комитет вынужден обратить внимание Правительства Российской Федерации на неизбежные проблемы в применении указанных норм в связи с тем, что утверждённая Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» не предусматривает обеспечение финансирования мероприятий, связанных с реализацией принятого федерального закона.

Общие ежегодные затраты федерального бюджета на организацию и ведение мониторинга воспроизводства лесов составят 235,4 миллиона рублей. Необходимые ежегодные затраты на формирование фондов семян лесных растений и хранение в них семян на период 2013–2020 годов составляют 393,75 миллиона рублей. В этой связи необходимо дополнительное финансирование соответствующих мероприятий.

Во-вторых, правоприменительная практика показывает, что построение современной системы защиты лесов требует расширения и дополнения соответствующих положений лесного и смежного законодательства с целью обеспечения чёткого порядка, оперативности и своевременности выполнения лесозащитных мероприятий, контроля за их проведением.

В этой связи депутатами, членами нашего комитета был внесён в Государственную Думу соответствующий законопроект № 448577–6. Данный проект разработан в тесном взаимодействии с профильными федеральными органами исполнительной власти и отражает нашу согласованную позицию в отношении реформы системы защиты лесов.

Законопроект комплексно направлен на оптимизацию классификации мероприятий по защите лесов, сокращение сроков, необходимых для подготовки и проведения лесозащитных работ, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании очистки лесов от захламления и загрязнения, в том числе радиоактивными веществами.

В настоящее время законопроект разослан в согласующие структуры, включая органы госвласти субъектов Российской Федерации, для представления отзывов, замечаний и предложений. Мы рассчитываем, что его принятие позволит значительно увеличить эффективность системы защиты лесов, обеспечить своевременность проведения лесозащитных мероприятий, вовлечение в хозяйственный оборот лесных насаждений, повреждённых вредными организмами. В этой связи прошу Правительство Российской Федерации в лице руководства профильных ведомств ускорить подготовку официального отзыва на законопроект. Считаю необходимым принять его в первом чтении в текущую сессию.

Конечно, те изменения лесного законодательства, которые я перечислил, – очень важные, но лишь первые шаги в реформировании лесного законодательства. Требуют совершенствования и арендные отношения, и вопросы лесоустройства, и правовой режим отдельных видов лесов. Это – наши ближайшие задачи на год текущий.

Вчера Государственная Дума приняла в первом чтении внесённый Правительством Российской Федерации проект федерального закона, посвящённого вопросам разработки типовых договоров аренды. Он реализует одно из поручений Президента России по итогам заседания Государственного Совета. Сразу хочу отметить, что существует потребность развить его положения и к окончательному принятию дополнить другими нормами, касающимися совершенствования арендных отношений.

В частности, требуют коррекции положения законодательства об изменении действующих договоров аренды. Ведь в настоящее время соответствующий пробел в Лесном кодексе привёл к возникновению десятков и сотен судебных разбирательств по делам, связанным с оценкой правомерности заключения дополнительных соглашений к договорам аренды лесных участков в случае существенного изменения параметров лесопользования. На сегодняшний день принято постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в котором изложена чёткая позиция о наличии несоответствия в лесном и гражданском законодательствах по данному вопросу. Мы рассчитываем урегулировать эти проблемы на базе вышеназванного вносимого законопроекта.

Вернёмся к обсуждению проблем воспроизводства лесов.

По итогам 2013 года лесовосстановительные работы в целом по Российской Федерации проведены на площади 870 тысяч гектаров,

из них лесные культуры созданы на площади 184 тысячи гектаров. К сожалению, основным способом восстановления лесов в целом по стране остаётся содействие естественному возобновлению. При этом за последние десятилетия площади лесовосстановления в стране сократились почти в 2 раза, в том числе активными мерами – путём создания лесных культур – в 2,5 раза. Серьёзной проблемой стала смена хвойных лесов Европейской части Российской Федерации мягколиственными насаждениями. Наблюдаются неблагоприятные тенденции выбытия и воспроизводства лесов, связанные, прежде всего, с влиянием лесных пожаров, вредителей и болезней, а также с недостаточным качеством лесовосстановления. Одной из самых актуальных для многих регионов страны остаётся проблема восстановления лесов, пострадавших от пожаров. По оценкам специалистов, в лесовосстановлении нуждаются более 1,0 миллиона гектаров лесов, пройденных лесными пожарами в 2010–2013 годах.

Следует вспомнить о том, что в лесном хозяйстве СССР имелось более 11 тысяч лесных питомников (из них – 1,5 тысячи – постоянные), в которых ежегодно выращивалось более 7 миллиардов семян и 150 миллионов саженцев более чем 120 видов древесных и кустарниковых пород.

А что происходит сегодня? По сравнению с тем периодом мы в разы снизили объёмы подготовки посадочного материала. В 2013 году выращено 721 миллион штук семян, из них с закрытой корневой системой – 38 миллионов штук (или 5 процентов от общего количества).

Не лучше ситуация и с лесным семеноводством.

К сожалению, в России оно в последние десятилетия находится на крайне низком уровне. Совершенно не производятся сортовые семена, а доля селекционно улучшенных семян, заготовленных на лесосеменных плантациях (ЛСП), составляет около 3 процентов от общего объёма заготовки. Лесосеменное дело имеет стратегическое значение для России, так как наследственные свойства семян определяют качества будущих лесов.

Отечественный и зарубежный опыт доказывает, что селекционное семеноводство при научной организации и техническом оснащении может решить ряд важнейших проблем для страны:

- повысить продуктивность, качество и устойчивость будущих насаждений на 10–15 процентов;
- обеспечить централизованное производство сортовых семян с заданными наследственными свойствами на лесосеменных плантациях;
- сформировать насаждения, выполняющие рекреационные функции, создающие среду обитания растений и животных, обеспечивающие возможность производства недревесной продукции лесов: грибов, ягод, лекарственных, медоносных растений и другое;

– улучшить средообразующие функции лесов, в том числе за счёт депонирования углерода из атмосферы, что отвечает международным обязательствам России при решении проблемы предотвращения изменений климата.

Практически во всех странах мира основной формой организации семеноводства признаны лесосеменные плантации, созданные путём размножения «плюсовых» деревьев.

Между тем использование «улучшенных» семян, произведённых на лесосеменных плантациях первого порядка, позволило бы как минимум на 10 процентов увеличить продуктивность будущих насаждений.

Анализ зарубежного опыта показывает, что эффективность и конкурентоспособность отрасли семеноводства во многом определяется государственной поддержкой. Об этом говорит пример целого ряда стран: США, Нидерландов, Японии, Китая, Индии, Южной Кореи, ЮАР и других. Отрасль семеноводства (в том числе лесного) работает там на принципах рыночной экономики и при системной государственной поддержке, которая включает:

прямую компенсацию затрат на селекцию до 50–60 процентов;

кредитные и налоговые послабления;

финансирование государством отдельных проектов и программ;

осуществление самых дорогостоящих проектов, связанных с селекцией и семеноводством, за счёт государственных грантов в университетах и многое другое.

Сегодня специалисты лесного хозяйства, научное сообщество сходятся во мнении, что существующая система воспроизводства лесов и лесоразведения требует существенной трансформации.

Прорывным инструментом для внедрения современных технологий в воспроизводство лесов является создание сети селекционно-семеноводческих центров. В результате строительства шести лесных селекционно-семеноводческих центров доля лесных культур, созданных посадочным материалом с улучшенными наследственными свойствами, удвоилась.

Для доведения доли лесных культур из посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами до средневропейского уровня 20 процентов необходимо продолжить создание лесных селекционно-семеноводческих центров в субъектах Российской Федерации. В настоящий момент разработана проектная документация на строительство 12 таких центров. Создаваемые центры могут стать основой для создания в лесном хозяйстве кластеров по внедрению биотехнологий в лесное хозяйство: новейших биопрепаратов, форм растений с заданными генетическими свойствами и ДНК-маркирования.

Справедливости ради следует отметить: государство предпринимает определённые шаги по внедрению инновационных техноло-



гий в лесном хозяйстве. Принята и реализуется Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года (Программа БИО 2020).

Но, говоря о инновациях в лесоразведении, мы не можем не вспомнить о том, что в последние годы был нанесён существенный урон лесной науке. Проводившийся курс на акционирование и приватизацию научных учреждений привёл по существу к ликвидации многих отраслевых институтов. Закрыты и разворованы многие опытные хозяйства, экспериментальные заводы и конструкторские бюро, что подкосило лесное машиностроение и сделало страну заложницей дорогостоящего импортного оборудования. Начиная с 1990 года финансирование отраслевой науки сократилось в 16 раз. Полностью прекращено финансирование лесной науки Министерством образования и науки Российской Федерации. Низкая оплата труда научных работников привела к оттоку молодёжи из научных учреждений и утрате интереса к научной сфере. Численность учёных к уровню 1990 года сократилась в 50 раз, количество НИИ – в 5 раз. Средний возраст имеющих докторскую степень – 60–65 лет. Естественная убыль старшего поколения приведёт к разрыву поколений и серьёзно осложнит подготовку новых поколений научных работников.

А ведь в вопросах лесовосстановления, лесного семеноводства, защитного лесоразведения наука традиционно играет первую скрипку! Россия является родиной полезащитного лесоразведения. За более чем 150-летнюю его историю в стране создана теоретическая и методологическая основа лесной мелиорации, реализованная в форме локальных лесоаграрных ландшафтов на территории всех её аграрных регионов и в бывших республиках Советского Союза.

Результатами этих наработок успешно пользуются на Западе, а наше защитное лесоразведение, как и заложившие его теоретические основы отраслевые институты – в забвении.

Создание Единого генетико-селекционного комплекса, состоящего из плюсовых деревьев и насаждений, лесосеменных плантаций, маточных плантаций, архивов клонов и испытательных культур плюсовых деревьев, лесных генетических резерватов, а также сети специализированных по семеноводству хозяйств требует дальнейших научных исследований, апробации результатов на базе профильных НИИ. В Стратегии развития лесного хозяйства указывается на необходимость создания высокопродуктивных лесных плантаций с использованием прогрессивных российских и зарубежных генетико-селекционных технологий. Но для решения этих вопросов государство должно озаботиться поддержкой лесной науки.

Следует также решить вопрос с кадрами, с их подготовкой и переподготовкой.

Правительству Российской Федерации поручено увеличить штатную численность государственных лесных инспекторов и лесопожарных формирований и укрепить их материально-техническую базу. Но необходимо также предусмотреть дополнительные социальные гарантии для работников лесной отрасли. Заинтересовать, привлечь людей можно, естественно, высокой и стабильной заработной платой, солидным пакетом социальных гарантий для лесников. Мы не устаём повторять, что лесники и участковые лесничие должны получить статус государственных служащих. Правительство должно обеспечить соответствующий уровень материального обеспечения сотрудников лесной охраны, привести его к уровню материального обеспечения сотрудников силовых ведомств. Всё это позволит начать возрождение лесных деревень и привлечь в лесную отрасль квалифицированные кадры. На наш взгляд, решение этих проблем имеет ключевое значение.

Ну и в завершение не могу не отметить возрастающую роль гражданского общества в вопросах лесовосстановления. В минувшую субботу в Подмосковье прошли мероприятия, посвящённые Всероссийскому дню посадки леса. В них приняли участие несколько тысяч человек. В Татарстане этот день был проведён на несколько недель раньше – по природно-климатическим условиям. Радостно видеть, что с каждым годом восстанавливать леса собирается всё больше неравнодушных людей – всех возрастов, полов, профессий... Всего, по данным Рослесхоза, в 2014 году на весеннюю посадку леса вышло 1,5 миллиона человек.

А значит, лес – это не только природный ресурс, это мощный объединяющий фактор для россиян со всех краёв нашей огромной страны, это один из основополагающих кирпичиков, на которых зиждется наше национальное самосознание, наш менталитет, самобытная культура. И потому мы в ответе за наши леса перед нашими детьми и внуками. Чтобы не пришлось им вспоминать слова немецкого географа Александра Гумбольдта: «Человеку предшествуют леса, его сопровождают пустыни», мы обязаны сегодня сосредоточить усилия государства и общества на вопросах сохранения и восстановления наших лесных богатств.

## **К ДЕСЯТИЛЕТИЮ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**Статья председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина.  
Июнь 2014 года**

Государственная политика в сфере охраны окружающей среды начала формироваться ещё во времена Ярослава Мудрого в XI веке. Сборник правовых норм Киевской Руси «Русская Правда» содержал в себе ряд положений, предусматривающих ответственность за недозволенные действия по отношению к отдельным компонентам окружающей среды (лесам, животным, земле).

Соборное уложение и иные документы Московского государства также отражали заботу правителей Земли русской о природе и требовали бережного к ней отношения.

В Российской империи были введены штрафы за браконьерство, охоту и рыболовство в неположенное время. Смертная казнь грозила тем, кто покусится на так называемые «засечные леса», расположенные вдоль южных границ государства. При Петре I многие леса были объявлены заповедными, по берегам рек, в местах нереста устанавливались водоохранные зоны.

В Советском Союзе существовали декреты «О земле», «О лесах», «О недрах земли», «Об охране памятников природы, садов и парков».

В 1925 году было принято большое постановление ВЦИК и СНК РСФСР об охране участков природы и её отдельных произведений.

Конституция СССР 1936 года, статья 131, закрепляла обязанность каждого гражданина Советского Союза беречь и укреплять общественную, социалистическую собственность, к которой относились все природные богатства, как источник могущества родины. Внимание законодателей в то время было направлено на упорядочение хозяйственной эксплуатации и охраны природных ресурсов.

1949 год – принимается постановление «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населённых мест». 1960 год – Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР». 1968 год – издаётся постановление «О мерах по предотвращению загрязнения Каспийского моря». 1972 год – «Об улучшении охраны природы и об улучшении использования природных ресурсов». Этот список можно продолжать очень долго.

Вопросы охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, становясь с каждым годом всё острее, постепенно взвешивались в приоритет.

Конституция Российской Федерации провозгласила право каждого на благоприятную окружающую среду и всеобщую обязанность по её сохранению. В развитие этих норм сегодня действует целая система законодательных актов. Укреплённая значительным количеством подзаконных нормативных правовых актов система природоохранного законодательства постоянно развивается и становится эффективнее.

Одновременно со становлением природоохранного права формировались инструменты его обеспечения, контроля и надзора его исполнения.

В начале 20-х годов XX века природоохранительные функции были в основной своей массе рассредоточены по различным ведомствам – Наркомзему, Наркомпищепрому, Комитету по заповедникам, Госсанинспекции, Горному надзору и местным органам власти. К компетенции последних было отнесено издание обязательных постановлений по вопросам проведения санитарных мероприятий, агрикультурных улучшений территории, охраны лесов, рыбного промысла и охоты и наложение за их нарушение взысканий в административном порядке.

В течение последующих 80-ти лет структура государственного аппарата изменялась бесчисленное количество раз, природоохранные функции передавались от ведомства к ведомству, ширились полномочия, накапливалась правоприменительная практика.

В итоге, в 2004 году постановлением Правительства Российской Федерации утверждено положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования – федеральном органе исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, полномочия которой в 2009 году были расширены компетенцией в области охраны окружающей среды.

Сегодня ведомство представлено 8-ю департаментами по федеральным округам и 71-м управлением по субъектам Российской Федерации. Деятельность Службы охватывает территорию всей России, включая моря, континентальный шельф и исключительную экономическую зону.

Сформирована единая система центров лабораторного анализа и технических измерений, обеспечивающих экспертное сопровождение надзорной деятельности по всей стране.

Росприроднадзор вошёл в состав Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, что обеспечило повышение оперативности мер реагирования.

Системно взаимодействуя со всеми ключевыми органами государственной власти, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования явилась основным инструментом практической реализации государственной природоохранной политики.

Положительную динамику показывает статистика выявления нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды – с 2004 года число дел об административных правонарушениях, возбуждённых должностными лицами Росприроднадзора, увеличилось более чем в 2 раза.

Наблюдается стабильное повышение экономической эффективности контрольно-надзорной деятельности. Только в 2012 году Служба принесла в доход консолидированного бюджета Российской Федерации около 32 миллионов рублей. На 1 рубль, потраченный на контрольно-надзорные мероприятия, Росприроднадзор возвращает в бюджет 45 рублей в форме штрафов, платы за выбросы, сбросы, размещение отходов.

В общей сложности Служба администрирует 52 вида доходов бюджета, и по этому количеству является вторым после Федеральной налоговой службы органом государственной власти.

Тем не менее, приведённые позитивные сведения не должны позволить забыть о главном – основным критерием оценки достаточности принимаемых государством мер по охране окружающей среды и эффективности природоохранной политики является текущее состояние экологии.

К сожалению, в этой части не всё так благополучно, что в очередной раз доказывает: сделано многое, но впереди ещё очень и очень большой объём работы.

Остаётся чрезвычайно высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. В 2012 году стационарными источниками было выброшено в атмосферу почти 20 миллионов тонн загрязняющих веществ, 12 миллионов тонн было выброшено автотранспортом. Ежегодно образуется около 5 миллиардов тонн отходов, общий объём накопления которых достиг небывалых 100 миллиардов тонн.

Сохраняется большая доля сточных вод, сбрасываемых без очистки или недостаточно очищенными. Половина поверхностных и четверть подземных источников питьевого водоснабжения не соответствует санитарным нормам.

Остро стоит вопрос ликвидации накопленного экологического ущерба.

Необходимо усиливать профилактические мероприятия, активно используя превентивные механизмы охраны окружающей среды, работать на предупреждение одновременно системно повышая эффективность рекультивационных работ, водоохранных и иных природоохранных мероприятий, содействовать увеличению объёмов инвестиций в модернизацию основных фондов предприятий.

В этой связи положительно можно отметить деятельность департамента Росприроднадзора по Центральному федеральному округу,

обеспечивающего экологическое благополучие почти 1/3 граждан Российской Федерации. При снижении штатной численности качественные показатели деятельности департамента показывают позитивную динамику, повышается эффективность контрольно-надзорных мероприятий. Увеличивается доля устранённых правонарушений, что подтверждается хоть и медленным, но снижением выбросов от стационарных источников и сбросов загрязняющих веществ в этом федеральном округе. Ликвидировано более 8 тысяч несанкционированных свалок. Это даёт уверенность в том, что неблагоприятная экологическая обстановка в самом густонаселённом и, к сожалению, наиболее загрязнённом федеральном округе, в перспективе улучшится.

При очевидной необходимости постоянного повышения эффективности работы Росприроднадзора, к сожалению, наблюдаются серьёзные системные проблемы этому препятствующие.

Основное – это, конечно, недостаточность финансового обеспечения программных механизмов охраны окружающей среды и требующая модернизации законодательная база.

И если первая проблема, имея в основе своей микро- и макроэкономические факторы, в незначительной степени зависит от отдельно взятого органа государственной власти, то в решении второй Федеральная служба по надзору в сфере природопользования успешно участвует, в том числе, благодаря накопленному за 10 лет опыту правоприменительной практики.

Сегодня ведётся совместная работа по законопроекту № 584587–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий». В первом чтении он был принят 2,5 года назад. Приоритетный законопроект не только для Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии, но и для сохранения окружающей среды. Законопроект системный, направлен на совершенствование природоохранного регулирования, а также вводит ряд новых экологических инструментов. Здесь и вопросы совершенствования государственного надзора, восстановления государственной экологической экспертизы, учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, их категорирование, вопросы перехода на наилучшие технологии и многое другое. Без его принятия обеспечить сокращение негативного воздействия на природу мы не сможем.

Также ведётся совместная работа над законопроектом № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области

обращения с отходами» также уже 2,5 года, идёт подготовка ко второму чтению. В настоящее время законопроект продолжают обсуждать. В нём ряд «развилочек», без прохождения которых нам не продвинуться дальше. Это вопросы утилизационного сбора и формирования государственного фонда отходов потребления, вопросы региональных операторов, совершенствования лицензирования в области обращения с отходами и другие. Тем не менее, актуальность данного законопроекта требует завершения процесса его обсуждения в самые сжатые сроки. Регионы крайне озабочены затянувшимся обсуждением данного законопроекта в недрах исполнительной власти.

Следует отметить, что эффективное взаимодействие Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования не ограничивается нормотворческой деятельностью. Также плодотворно ведётся работа по предупреждению и пресечению экологических правонарушений.

В комитет поступают заявления и обращения от граждан и общественных экологических организаций о фактах нарушения природоохранного законодательства. Это и рубки леса, и нарушение законодательства в водоохранной сфере, и нарушения в области обращения с отходами, и загрязнение атмосферного воздуха.

Комитет, поддерживая активную позицию граждан в вопросах охраны окружающей среды, при рассмотрении данных обращений часто привлекает к содействию Росприроднадзор – направляет запросы с материалами, поступившими от заявителей. В большинстве случаев изложенные в них сведения либо подтверждаются, либо в ходе проверки выявляются иные нарушения природоохранного законодательства.

К примеру, уже два года наш комитет совместно с Росприроднадзором борется за сохранение озера Глушица в городе Жуковский Московской области. Там некие дельцы самовольно возвели завод железно-бетонных плит со значительными нарушениями водоохранной зоны озера. В настоящее время озеро почти полностью обмелело. На основании наших обращений, благодаря мерам, принимаемым Росприроднадзором по ЦФО, а также при активной позиции садоводов СНТ «Глушица» на компании, допустившие противоправную деятельность, наложены многомиллионные штрафы и выданы предписания о приостановлении деятельности.

И таких примеров можно привести большое множество по всей России.

В Оренбургской области к административной ответственности привлечено предприятие, допустившее сброс неочищенных сточных вод.

В Магаданской области к значительному административному штрафу привлечено предприятие, скрывающее и искажающее инфор-

мацию о многократном превышении допустимого уровня загрязнения атмосферного воздуха.

В Краснодарском крае приостановлена деятельность полигона твёрдых бытовых отходов, действующего с многочисленными нарушениями природоохранного законодательства.

Вместе с тем необходимо отметить, что вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации являются системными, и при всей широте полномочий Федеральной службы по надзору в сфере природопользования лежат в сфере ответственности целого ряда органов государственной власти.

Правительство Российской Федерации, министерства и ведомства, равно как наделённые соответствующими полномочиями органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды на территории Российской Федерации, должны работать максимально слаженно и системно.

Этому в определённой степени способствует их участие, совместно с представителями общественности, научных кругов и бизнес-сообщества, в совещательных мероприятиях и живых дискуссиях.

В этой связи нельзя не упомянуть 4-й Всероссийский съезд по охране окружающей среды, ставший масштабной кульминацией объявленного Президентом Российской Федерации Года охраны окружающей среды.

Ведущие экологи Российской Федерации, общественные организации, представители научного и бизнес-сообщества совместно с уполномоченными органами государственной власти обозначили наиболее актуальные экологические проблемы и сформулировали прогрессивные пути их решения.

Достижение целей, поставленных делегатами Съезда, должно стать приоритетом работы государственной власти.

Кроме того, детальное рассмотрение более узких, конкретных вопросов регулярно проводится на площадках, организуемых Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

К примеру, только в период весенней сессии 2014 года комитетом было проведено 6 крупных мероприятий, на которых были подробно рассмотрены такие актуальные вопросы охраны окружающей среды и природопользования, как:

- правовое обеспечение государственной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- законодательное обеспечение организации системы баланса извлечения и потребления углеродородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе;



- законодательное обеспечение отрасли редких, в том числе редкоземельных металлов;
- государственная программа по развитию рыбохозяйственного комплекса;
- состояние земельных и водных ресурсов, законодательное обеспечение их рационального использования и охраны;
- правовое регулирование в области воспроизводства лесов и лесоразведения.

Положительным видится высокий интерес и активное участие в названных мероприятиях всех заинтересованных сторон из подавляющего большинства субъектов Российской Федерации. В этой связи, состоявшиеся дискуссии объективно отразили действительность и позволили выработать прогрессивные подходы к решению проблем. Этим фактом, в том числе, обусловлена востребованность итоговых материалов названных заседаний со стороны уполномоченных органов государственной власти при принятии соответствующих решений.

Практика выездных мероприятий комитета полностью подтверждает плодотворность курса, взятого на углубление взаимодействия органов государственной власти всех уровней.

Хорошим примером такового является заседание «круглого стола» на тему «Правовое регулирование в области воспроизводства лесов и лесоразведения: задачи, проблемы, перспективы», прошедшего в городе Казань.

В рамках данного мероприятия, с 22 по 24 мая 2014 года, депутатам Государственной Думы при участии представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Республики Татарстан и других субъектов Российской Федерации, общественных организаций и представителей экспертного сообщества удалось не только обсудить одну из наиболее актуальных проблем, но и получить детальную информацию о результатах правоприменительной практики – индикатора качества работы законодателей.

Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан продемонстрировало эффективность налаженного в регионе государственно-частного партнёрства, вовлечения бизнес-сообщества в решение социально значимых вопросов, повышение инвестиционной привлекательности природоохранного сектора, глубокой заинтересованности бизнеса и всего общества в обеспечении экологического благополучия региона.

Так, в ходе рабочих поездок предприятия ТЭК региона, и в частности ОАО «ТАНЕКО», продемонстрировали многоуровневую систему непрерывного экологического мониторинга, которая позволяет предупредить любую аварийную ситуацию в самой начальной стадии её возникновения. Приборы экологического контроля расположены на каж-

дой установке, между установками, на границе комплекса и на рубеже санитарно-защитной зоны.

Для обеспечения защиты водной среды предусмотрены очистные сооружения с полным циклом очистки всех образующихся стоков.

Для захоронения не утилизируемых отходов, предотвращения загрязнения почвы предусмотрен специальный полигон, соответствующий современным требованиям.

При проведении подготовительных работ на участке площадью 311,5 гектара, входящем в санитарно-защитную зону Нижнекамска, по инициативе ОАО «Татнефть» и ОАО «ТАНЕКО» было высажено более 1,5 миллиона саженцев деревьев. Данное мероприятие проведено в рамках акции «Зелёный щит Нижнекамска» и является одной из компенсационных мер экологической программы строительства комплекса. Общую площадь зелёных насаждений, согласно реализации компенсационных мер, ОАО «ТАНЕКО» планирует довести до 500 гектаров.

Предприятия ТЭК также демонстрируют экологически и социально ответственный подход к организации бизнеса, что позволило региону вырваться в лидеры по уровню утилизации попутного нефтяного газа.

Примеры внедрения наилучших технологий, обеспечивающих экологическую эффективность хозяйственной деятельности, демонстрируют отдельные предприятия различных отраслей экономики по всей России. Прослеживается прогресс в становлении ответственного отношения к окружающей среде. И несмотря на то, что ярких тому примеров, к сожалению, всё ещё мало, крепнет уверенность – совместными усилиями удастся переломить ситуацию в позитивное русло, создать прочную систему сохранения благоприятной окружающей среды для нас, наших детей и внуков.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования призвана сыграть при этом одну из ведущих ролей.

Учитывая изложенное, в день юбилея Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии желает всему коллективу Росприроднадзора сохранять высокую работоспособность и готовность самоотверженно добиваться поставленных целей вне зависимости от сложности сопряжённых с этим задач, непредвзятой бдительности и остроты мысли для максимально эффективной реализации принципа неотвратимости наказания, благополучия и процветания, удовольствия от работы и удовлетворения достигнутыми результатами. Успехов и побед!

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на парламентских  
слушаниях на тему «Стратегия развития  
геологической отрасли до 2030 года».  
24 июня 2014 года**

Уважаемые коллеги!

Прежде всего, несколько слов о **значении геологической отрасли** Российской Федерации.

Россия занимает лидирующее положение в мире по разведанным и прогнозным запасам нефти и газа, чёрных металлов, минеральных удобрений и других полезных ископаемых.

Геологическая отрасль обеспечивает минерально-сырьевую, энергетическую и экономическую безопасность Российской Федерации.

Добыча полезных ископаемых обеспечивает более половины доходов федерального бюджета и свыше 70 процентов экспортных поступлений.

При этом на работы по воспроизводству запасов полезных ископаемых тратится **менее половины процента** от общей суммы доходов бюджета.

Однако большинство месторождений полезных ископаемых найдены и разведаны ещё в прошлом веке советскими геологами, обеспечившими страну минерально-сырьевой базой на десятилетия вперёд.

Вместе с тем необходимо отметить, что Правительство Российской Федерации в последние годы уделяет значительное внимание формированию нормативно-правового обеспечения в сфере геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р, наряду с государственной программой Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (подпрограмма «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр») являются ключевыми документами стратегического планирования геологоразведочных работ.

Реализация этих документов обеспечивает получение результатов, характеризующих значительный вклад геологоразведочной отрасли в экономику страны, её минерально-сырьевую безопасность, позволяет перевести геологическую отрасль на качественно новый уровень.

В 2013 году в результате проведения геологоразведочных работ открыто 30 месторождений углеводородного сырья и 75 месторождений твёрдых полезных ископаемых. За 2013 год достигнуто воспроиз-

водство минерально-сырьевой базы по наиболее значимым для национальной экономики видам сырья, таким, как нефть, газ, уран, железные руды, медь, золото, серебро, платиноиды.

Подводя итог, можно уверенно сказать, что за последние несколько лет отрасль развивалась, обеспечивая потребности экономики страны.

В то же время повышение степени изученности нашей страны, обострение мировой конкуренции в области энергоресурсов ставят перед геологической отраслью всё более сложные задачи. Для их решения необходимо совершенствовать сам инструмент воспроизводства минерально-сырьевой базы России как совокупности информационных, научных и сервисных организаций, работающих в данной отрасли.

Именно этому посвящена Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года.

Государство во всём мире берёт на себя региональное изучение и начальные стадии поискового этапа. Бизнес отвечает непосредственно за поиск, оценку и разведку месторождений – наиболее капиталоемкие и рискованные стадии.

Таким образом, геологическое изучение недр выполняется **двумя взаимозависимыми секторами** – государственным и коммерческим. Один не может существовать без другого, они в совокупности и образуют **геологическую отрасль**.

Конечно, при реализации Стратегии развития геологической отрасли необходимо учитывать специфические черты геологоразведочных работ, такие как наукоемкость, исследовательский характер, сезонность, многоэтапность и многостадийность, вероятностный характер результатов работ, необходимость обеспечения совместимости результатов исследований, полученных на разных стадиях.

Учитывая это, важно принимать меры законодательного характера для повышения инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Так, в целях повышения инвестиционной привлекательности геологоразведочных работ принят Федеральный закон № 227-ФЗ от 23 июля 2013 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (*увеличен срок геологического изучения недр в удалённых и труднодоступных регионах Восточной Сибири и Дальнего Востока с 5 до 7 лет*).

В целях повышения инвестиционной привлекательности разработки шельфовых месторождений принят Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном

шельфе Российской Федерации», в соответствии с которым предусматривается реализация комплекса мер стимулирования разработки шельфовых месторождений.

Также с целью стимулирования разработки новых месторождений принят Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе».

Принят Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № ФЗ-267 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации», устанавливающий нулевую ставку по налогу на прибыль, налогу на имущество и налогу на добычу полезных ископаемых для крупных инвестиционных проектов.

В целом комплекс законов направлен на активизацию вложения частных инвестиций в геологоразведочную деятельность, так как предусматривает для недропользователей существенные льготы – введение налоговых каникул по НДС на Дальнем Востоке по твёрдым полезным ископаемым, дифференциацию ставок НДС при разработке трудно-извлекаемых запасов нефти, установление особого налогового режима при добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе.

Несмотря на положительную динамику, за последние 20 лет в геологической отрасли образовался целый перечень проблем.

Из-за постоянного недофинансирования геологоразведки изученность территории Российской Федерации значительно ниже, чем в развитых странах.

Расходы России в общемировых затратах на геологоразведочные работы (ГРР) по твёрдым полезным ископаемым, по экспертным данным, составили всего 3 процента (Канада – 16 процентов, Австралия – 12 процентов, США – 8 процентов, Мексика – 6 процентов, Чили – 5 процентов, Китай – 4 процента).

Истощение накопленного за десятилетия поискового задела – участков недр, готовых для предоставления в пользование инвесторам связано с недофинансированием государством геологоразведочных работ начальных стадий, которое, начиная с 2008 года, составило около 40 миллиардов рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» по подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» объёмы бюджетных ассигнований уменьшены в 2014 году на 2,1 миллиарда рублей, в 2015 году – на 2 миллиарда рублей, в 2016 году – на 3,2 миллиарда рублей.

С 2005 года прирост запасов нефти, газа превышает объёмы добычи. Однако основные объёмы прироста получены на ранее открытых месторождениях. Крупных, по-настоящему значимых открытий практически не совершается. В частности, по нефти в последние 15 лет ежегодно открывалось в среднем около 55 месторождений со средними запасами в одном объекте от 2,5 до 6,0 миллионов тонн. Тем самым «свежих» запасов приращивалось от 140 до 330 миллионов тонн, из них по промышленным категориям всего 25–40 миллионов тонн или около 5 процентов от годового прироста.

Геологоразведочная отрасль в целом и, как следствие, воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов в настоящее время находятся под воздействием следующих основных негативных факторов:

*Внутренние факторы:*

Причины:

– **затягивание сроков реализации ключевых мероприятий Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года;**

– **недофинансирование из федерального бюджета ранних стадий геологоразведки, низкий уровень инвестиций и инноваций.**

Следствия:

– истощение поискового задела вследствие нарушения баланса между локализацией прогнозных ресурсов, приростом разведанных запасов и добычей полезных ископаемых.

До настоящего времени не сформирован предусмотренный Законом Российской Федерации «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр по стратегическим и дефицитным видам полезных ископаемых.

Нетрадиционные и трудноизвлекаемые виды и источники углеводородного сырья практически не изучаются и не опойскаваются. Отсутствует система геолого-технологического доизучения и вовлечения в промышленное использование огромных объёмов накопленных отходов горно-обогачительного производства.

– крайняя неравномерность и недостаточность геологической изученности территории Российской Федерации. Геологическая изученность Российской Федерации, в основе которой лежат государственные геологические карты мелкого, среднего и крупного масштабов, крайне недостаточна и значительно уступает изученности развитых стран (США, Канады, Западной Европы и др.), где современным высокотехнологичным геологическим картированием охвачено 100 процентов территории.

Средств, которые выделяются в рамках реализации программы картирования территории России в масштабе 1:200 000 по каждой отдельной площади, участку, достаточно лишь для того, чтобы собрать воедино и проанализировать данные, полученные ранее, большинство

работ реализуются камерально, новые полевые исследования почти не проводятся.

Плотность сети поискового бурения и сейсморазведки на углеводороды в России в 2–5 раз ниже, чем в США, Англии, Норвегии, Китае.

– разобщённость первичной геологической информации по регионам, отсутствие единой цифровой платформы хранения, обработки, анализа и интерпретации геологических данных, отсутствие централизованных государственных архивохранилищ для долговременного хранения и обработки каменного материала.

– низкая степень изученности и, как следствие, инвестиционной привлекательности участков недр, выставляемых Федеральным агентством по недропользованию на аукционы.

В связи с отсутствием единой системы классификации запасов, гармонизированной с международными стандартами, недропользователи дополнительно обременяются прохождением дополнительных экспертиз и аудитов, что снижает их интерес к развитию отрасли.

*Внешние факторы:*

**Причины:**

– **обострение международной обстановки и риск прекращения поставок остродефицитного минерального сырья, а так же технологий, оборудования и программного обеспечения зарубежного производства, необходимого для геологоразведочных работ;**

– **риски искажения геологической информации о недрах Российской Федерации иностранными компаниями вследствие активной экспансии на рынок геологоразведочных услуг.**

Без достоверной геологической информации невозможны эффективные инвестиции в поиск, разведку и разработку месторождений нефти и газа. Цена ошибочных решений, принятых на основе неполных или некачественных исследований, может выражаться сотнями миллиардов рублей.

На российском рынке сервисных услуг в сфере геологии активизировали свою деятельность зарубежные компании, снижается уровень национального контроля за использованием геологической информации. Доля на сервисном рынке ГРП, и особенно в высокотехнологичном сегменте – растёт. В 2000 году на компании с иностранным участием приходилось лишь 5 процентов отечественного рынка геологоразведочных работ, в 2012 – 27 процентов, по экспертным оценкам рост иностранного присутствия может привести к 2020 году к контролю 50–60 процентов рынка зарубежными концернами.

**Следствия:**

– зависимость высокотехнологичных отраслей промышленности от импорта стратегически важных и остродефицитных полезных иско-

паемых (алюминий, марганец, уран, хром, олово, титан, ванадий, редкоземельные элементы и другое);

– риск утраты и/или искажения первичной геологической информации и её несанкционированной утечки за рубеж;

– критическая зависимость отечественных геологоразведочных компаний от поставок оборудования, технологий и программного обеспечения импортного производства. Конкуренентоспособность отечественных геологических компаний зависит от поставок импортного оборудования и программных средств: в сейсморазведке – около 90 процентов, электроразведке – более 70 процентов, буровом оборудовании – более 30 процентов;

– предельный износ морально устаревшего геологоразведочного оборудования государственных геологических компаний составляет в среднем 70 процентов. Избежать потери контроля над стратегической для России отраслью и гарантировать постоянное восполнение минерально-сырьевой базы страны можно только через модернизацию основных фондов, финансирование научных разработок и внедрение инновационных технологий;

– дефицит и старение высококвалифицированных кадров, снижение престижа профессии геолога. Средний возраст основной части сотрудников составляет 50–65 лет. По данным последних лет, от 30 до 50 процентов выпускников-геологов работают не по специальности. Дефицит молодых инженеров, экономистов и управленцев, а также других специалистов с высшим образованием в геологической отрасли составляет свыше 20 тысяч человек.

Наш комитет постоянно работает над решением проблем отрасли через законотворческую деятельность.

Государственной Думой приняты в первом чтении законопроект № 371615–6, уточняющий отнесение участков недр к участкам недр федерального значения и законопроект № 116807–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» о геологической информации.

Уже в июле будем принимать во втором чтении законопроект № 348208–6 «О внесении изменений в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» (о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых) и законопроект № 392336–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (о совершенствовании правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче углеводородного сырья).



Основные задачи, которые нам надо решить при реализации Стратегии развития геологической отрасли:

- повышение **инвестиционной привлекательности** ГРП;
- снижение административных барьеров;
- повышение достоверности запасов и ресурсов;
- повышение роли государства в сфере **геологического изучения**

**недр** и воспроизводство МСБ.

Необходимо соблюсти условия эффективного реформирования в сфере геологической отрасли, создать оптимальные условия сотрудничества недропользователей и государства, обеспечить стабильный, предсказуемый и законодательно закреплённый режим, использовать мировой опыт. Это позволит создать эффективный инструмент управления минерально-сырьевым комплексом страны, обеспечить геополитические интересы Российской Федерации и сырьевую безопасность в условиях быстро меняющегося мира.

Благодарю за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на Координационном совещании  
Совета законодателей Центрального федерального округа  
Совета при полномочном представителе  
Президента Российской Федерации.  
Июль 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

От имени депутатов Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии я рад приветствовать всех участников Координационного совещания и выразить признательность за вынесение столь важного вопроса на повестку дня.

Проблема отходов как производственных, так и твёрдых бытовых, является на сегодняшний день наиболее острой, проявляющей стабильно негативную динамику.

Если взглянуть на цифры, то это становится очевидным.

Возьмём выбросы в атмосферный воздух – их совокупный ежегодный объём за последние годы, сохраняясь крайне высоким, неравномерно прирос лишь на 0,025 процента. Заострив внимание на стационарных источниках загрязнения атмосферного воздуха, можно проследить снижение выбросов от таковых по России почти на 2 процента, а в ЦФО – на 1,7 процента.

Взглянув на динамику сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, мы увидим слабую, но позитивную динамику на снижение – за 20 лет на 18,2 процента.

В свою очередь объёмы образования отходов производства и потребления выглядят ужасающе. Сравнивая динамику по России и ЦФО, мы видим, что округ положительно выделяется из общей статистики, демонстрируя снижение показателей за три года на 17 процентов. В целом же, с 2005 года в Российской Федерации прирост объёмов образования отходов составил более 67 процентов. Ежегодно образуется более 5 миллиардов тонн, лишь 45 процентов которых, так или иначе, подвергается переработке. Всё это привело к тому, что на территории Российской Федерации скопилось уже более 100 миллиардов тонн отходов.

Сохранение этих тенденций превратит нашу Родину в одну большую свалку, и никакие великие пространства и территории не облегчат участь граждан, вынужденных уже сегодня испытывать на себе негативное воздействие отходов.

Показательно, что по данным Всемирной организации здравоохранения, негативными факторами окружающей среды обусловлено до 6 процентов смертей в Российской Федерации. Ежегодно во всём мире

по причинам, связанным с неблагоприятной экологией, из жизни уходит 13 миллионов человек. Загрязнение окружающей среды также усугубляет сердечно-сосудистые и лёгочные заболевания, становится причиной онкологических заболеваний. Страдают дети, треть заболеваний у которых в возрасте до 5 лет обусловлено экологическими факторами.

Следует также не упускать из вида неравномерность загрязнения окружающей среды на территории России. Наибольшая экологическая нагрузка сконцентрирована в районах с высокой плотностью населения, средоточием производственных мощностей, и Центральный федеральный округ, к сожалению, является в этом плане показательным.

На 3,8 процента территории Российской Федерации компактно проживает более 27 процентов наших граждан – почти 60 человек на квадратный километр. По плотности населения ЦФО, после Крымского федерального округа, где 87 человек на квадратный километр, занимает второе место в России.

При этом регионами Центрального федерального округа, испытывающими наибольшую экологическую нагрузку, по всем показателям являются Москва и Московская область.

Всё это в очередной раз доказывает актуальность вопросов охраны окружающей среды для округа, а также определяет должные ориентиры в выборе приоритетов деятельности органов государственной власти.

Следует тем не менее отметить, что в последнее время федеральные округа и отдельные регионы начали активнее заниматься решением вопросов охраны природы. Так, совсем недавно на уровне полномочных представителей Президента России в Центральном и Приволжском федеральных округах прошли мероприятия, посвящённые, в том числе, данной проблематике.

Ряд выездных совещаний, организованных Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, показал активную позицию в вопросах охраны окружающей среды как отдельных субъектов Российской Федерации, так и предприятий. К сожалению, эти факты имеют единичный характер.

К примеру, в рамках заседания комитета, проведённого в Татарстане, участники имели возможность ознакомиться с достижениями в природоохранной сфере ряда крупных хозяйствующих субъектов. Так, компания «ТАНЭКО» продемонстрировала высочайший уровень переработки нефтешламов. К сожалению, Московский нефтеперерабатывающий завод, а также множество других НПЗ, ни в какое сравнение с этим не идут.

Компания «Татнефть» посредством модернизации добилась того, что сжигает всего 1 процент попутного нефтяного газа.

Полигоны захоронения отходов в республике повсеместно используют многоуровневые системы защиты от утечки загрязняющих веществ. 15 человек на одном полигоне, который обслуживает 70-тысячный по населению район, справляются с сортировкой мусора, отделяя полезные его фракции. Тут же из вторсырья производится несколько видов продукции, включая стройматериалы.

Зачатки подобного экологически ответственного поведения хозяйствующих субъектов можно увидеть и в других регионах, в том числе в Центральном федеральном округе.

В Липецкой, Калужской, Московской областях действуют комплексы по сортировке отходов.

К примеру, полигоны захоронения отходов Торбеево и Тимохово Московской области осуществляют сортировку отходов. Также подмосковные полигоны Хметьево и Икша оснащены очистными сооружениями для сбора фильтрата, его обезвреживания и запахоудаления. Кроме того, в области действует 3 бумажных комбината по переработке макулатуры, производству гофрокартона и упаковки.

Подобных проектов всё ещё мало, их можно пересчитать по пальцам, но строительство новых мощностей также ведётся.

В Воронежской области планируется открыть 8 экологических комплексов по переработке отходов. В Калужской области начинается реализация долгосрочной программы утилизации и переработки ТБО. В Липецкой области запланирован крупный инвестиционный проект по созданию комплекса извлечения и переработки вторсырья. В планах Смоленской области ввести в эксплуатацию мусоросортировочный завод.

Вся эта положительная практика, безусловно, должна не только поддерживаться со стороны местных и региональных органов власти посредством уже имеющихся инструментов, но и получить новый толчок в развитии благодаря новому федеральному законодательству.

В этой связи хочу сообщить о результатах и перспективных направлениях в работе нашего комитета.

В период весенней сессии комитет сконцентрировал внимание на двух направлениях, эффективно друг друга дополняющих. Первое – совершенствование системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду и внедрение наилучших доступных технологий. Второе – совершенствование системы обращения с отходами.

Базой для работы послужили два приоритетных законопроекта, подготовленных при участии комитета и внесённых в Государственную Думу Правительством Российской Федерации:

– 584587–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты

Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».

Благодаря усилиям комитета, при активном участии представителей Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, представителей всех фракций в Государственной Думе, членов Совета Федерации, представителей общественности, научных кругов и бизнес-сообщества первый из названных законопроектов сегодня был принят Государственной Думой в окончательном третьем чтении. Он был на рассмотрении в Государственной Думе последние 2,5 года, и вот в ближайшее время будет рассмотрен верхней палатой парламента, после чего уже будет подписан Президентом России.

Высочайший интерес к законопроекту всех заинтересованных сторон, его прогрессивность в совершенствовании законодательного регулирования охраны окружающей среды показательно характеризует тот факт, что к нему на стадии второго чтения поступило более 200 поправок, каждая из которых была детально проработана и неоднократно обсуждалась.

Цель закона – совершенствование правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий, вывод предприятий на мировой уровень.

Федеральный закон направлен на усиление мер государственного регулирования и надзора в отношении предприятий, оказывающих максимальное воздействие на природу и снятие излишних административных барьеров по отношению к остальным.

Ключевой новацией данного закона является внедрение новой системы нормирования в области охраны окружающей среды, направленной на стимулирование внедрения наилучших доступных технологий.

Для экономического стимулирования экологической модернизации предприятий и осуществления мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду вводится ряд налоговых льгот и льготы по плате за негативное воздействие на окружающую среду:

- зачёт затрат на осуществление мер по снижению негативного воздействия и внедрение НДС в счёт платы;
- возмещение затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам;
- введение для оборудования НДС дополнительного коэффициента амортизации 2;
- определение перечня природоохранных мероприятий, к которым будут применяться льготы.

В качестве экономических санкций к предприятиям, которые не принимают должных мер по снижению загрязнения окружающей

среды, предусмотрено увеличение коэффициентов к ставкам платы за сверхнормативное воздействие.

Кроме того, расширяется перечень объектов государственной экологической экспертизы при одновременном сокращении сроков её проведения. Исключается дублирование государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации, проводимой в соответствии с Градостроительным кодексом.

Также предусмотрены меры по усилению экологического надзора и контроля.

Ко второму чтению были уточнены процедуры постановки на государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Детализированы процедуры рассмотрения программ повышения экологической эффективности и выдачи комплексных экологических разрешений.

В федеральный закон включён основополагающий принцип экологического права – «загрязнитель платит», согласно которому осуществление мер по предотвращению, снижению и ликвидации загрязнения осуществляется за счёт средств лиц, в результате деятельности которых образовались это загрязнение.

Уточнены сроки и условия переходного периода, в рамках которого закреплён обязательный переход на принципы наилучших доступных технологий и комплексных экологических разрешений не только для вновь построенных объектов, но и для тех объектов хозяйственной деятельности, вклад которых в суммарные выбросы и сбросы загрязняющих веществ составляет более 60 процентов. Фактически это означает отработку новой системы экологического регулирования в пилотном режиме.

Также в целях увязки программ модернизации предприятий с политикой экономического развития различных отраслей в законопроект были введены поправки об обязательности рассмотрения программ повышения экологической эффективности межведомственными комиссиями.

Значительно расширен понятийный аппарат.

Убеждён, федеральный закон создаст правовые основы для решения целого ряда важнейших задач:

- снижения негативного воздействия и улучшение качества окружающей среды;
- модернизации отраслей экономики;
- создания производственных объектов, соответствующих мировым показателям энергоэффективности и ресурсосбережения;
- активизации разработки и внедрения современных отечественных технологий и оборудования.

Федеральный закон носит комплексный характер и соответствует целям обеспечения экологической безопасности, а также постав-

ленным Президентом Российской Федерации задачам в сфере охраны окружающей среды. Его положения гармонизированы с признанными в мире подходами в сфере экологического регулирования.

Сегодня, без преувеличения, создан прочный фундамент для устойчивого развития Российской Федерации.

Подводя итог, следует также отметить, что принятие данного федерального закона дало старт сложнейшей работе по модернизации регионального законодательства. От своевременности принятых в этой связи решений, качества выполненной работы, без преувеличения, зависит 50 процентов успеха правоприменительной практики.

Принимая во внимание всё сказанное, настоятельно рекомендую всем региональным структурам, как законодательным, так и исполнительным, внимательнейшим образом ознакомиться с текстом принятого закона, оценить и спланировать всё необходимое для его внедрения в регионах с учётом особенностей каждой территории. Необходимо взять под особый контроль, совместно с федеральными структурами, процесс перехода крупнейших предприятий на наилучшие доступные технологии. В противном случае, через 3–4 года данные предприятия, которые являются не только загрязнителями, но и важнейшими составляющими экономического благополучия регионов, будут вынуждены испытывать на себе сильнейшее давление из-за неисполнения природоохранного законодательства.

В отношении проекта федерального закона № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» отмечу, что проект находится в высокой степени готовности.

В настоящее время наш комитет ожидает внесения в законопроект поправок Правительства Российской Федерации, отсутствие которых сегодня является единственным сдерживающим фактором в его принятии. В ближайшее время вопрос доработки данного законопроекта будет вновь поднят на уровне Президента Российской Федерации.

Целью законопроекта является создание экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов.

Законопроектом предлагается уточнить полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части включения в региональные программы социально-экономического развития прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твёрдых бытовых отходов, направляемых на захоронение, а также утверждения балансовых схем образования и удаления экологически безопасными способами отходов производства и потребления.

В рамках имеющихся полномочий по разработке и утверждению нормативных правовых актов субъектам Российской Федерации предоставится право утверждать порядок приёма производителем или продавцом тары, пригодной для многоразового использования, и оплаты её залоговой стоимости. Предлагаемая мера позволит сократить количество отходов, направляемых на захоронение, и будет способствовать экономии материальных и природных ресурсов.

Для информационного обеспечения выполнения вышеуказанных полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации включаются в состав получателей данных статистического учёта в области обращения с отходами.

Законопроектом устраняется несоответствие правовых норм Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в отношении полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по установлению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для хозяйствующих субъектов, а также по приёму отчётности, представляемой субъектами малого и среднего предпринимательства в уведомительном порядке.

Предлагается также законодательно закрепить освобождение хозяйствующих субъектов от платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ими отходов в объектах, исключаящих воздействие на окружающую среду. Реализация этой нормы будет стимулировать создание экологически безопасных объектов размещения отходов.

В законопроекте предлагается установить обязанность производителя (импортёра) продукции за использование (утилизацию), обезвреживание и (или) захоронение произведённой (ввезённой) продукции, утратившей потребительские свойства.

Законопроектом вносятся изменения в федеральные законы «Об отходах производства и потребления», «Об охране окружающей среды», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «О концессионных соглашениях» и Градостроительный кодекс Российской Федерации в части устранения несоответствия в понятийном аппарате.

Хочу обратить внимание также на то, что после многочисленных обсуждений положения законопроекта были укреплены во избежание злоупотреблений в правоприменительной практике. К примеру, вместо коммерческого фонда, будет создаваться государственный внебюджетный фонд, который будет использовать накапливаемые в нём средства на цели поддержки крупных инвестиционных проектов в системе обращения с отходами.



После внесения Правительством Российской Федерации поправок, впереди останется значительный объём согласительных процедур, юридикотехнической и лингвистической чистки текста законопроекта. Убеждён, что нам удастся выполнить всю эту работу в кратчайшие сроки и закон увидит свет в период осенней сессии 2014 года.

И в заключение хочу ещё раз отметить ряд перспективных предложений в проект резолюции сегодняшнего совещания.

Первое – ещё раз заостряю внимание на том, что всем регионам необходимо внимательнейшим образом ознакомиться с текстом принятого закона № 584587–5, оценить и спланировать всё необходимое для его внедрения на своих территориях.

Второе – призываю все регионы к активному включению в работу над законопроектом № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Ваш богатый опыт правоприменительной практики станет бесценным ориентиром в работе над соответствующими нормами законопроекта. До конца третьего квартала 2014 года комитет должен обладать всей полнотой информации, иметь в своём распоряжении позицию большинства регионов.

Третье – не дожидаясь принятия законодательных решений на федеральном уровне, действуя на опережение, регионам целесообразно начать разработку соответствующих программных механизмов совершенствования системы охраны окружающей среды с учётом особенностей каждой территории.

Четвёртое – новые подходы в правовом регулировании, как и самые совершенные целевые программы, не возымеют должного эффекта без надлежащего уровня финансирования. От этого, к сожалению, никуда не деться. Одновременно с выделением средств федерального бюджета, регионы должны взять на себя часть финансовой нагрузки. В противном случае, все усилия будут впустую.

Пятое – одновременно с работой по повышению экологической ответственности бизнеса необходимо не менее активно повышать уровень экологической культуры наших граждан, формировать эколого-ориентированное мировоззрение общества. Только системной работой по всем направлениям мы добьёмся максимальной эффективности природоохранной политики.

И последнее – хочу пожелать всем участникам совещания продуктивной работы в регионах и готовности принимать активное участие в предстоящей работе по воплощению в жизнь норм совершенствуемого законодательства.

Спасибо!

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на общественных слушаниях  
в Московской областной Думе на тему  
«О совершенствовании правового регулирования  
использования лесов для рекреационной деятельности».  
9 июля 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Поднятая в рамках сегодняшнего мероприятия тема является одной из наиболее актуальных для подмосковного региона. Московская область почти полностью (за исключением южной половины Серебряно-Прудского района) расположена в лесной зоне. При общей площади региона в 4,4 миллиона гектаров, 1,9 миллиона гектаров (43 процента) покрыто лесами. По доле территории, занятой лесами, Подмосковье близко к лидирующим «лесным» регионам.

Таким образом, факт наличия высокого потенциала развития лесной отрасли на территории Подмосковья является неоспоримым. В свою очередь реализация данного потенциала – задача государственных органов всех уровней, всех ветвей власти, задача, требующая при выборе стратегии учёта всех возможных аспектов и особенностей региона.

Во-первых, все леса на территории Московской области, в соответствии с лесным законодательством, отнесены к защитным лесам. Этим определяются особенности их освоения, ограниченного исключительно в интересах сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций.

На основании положений Лесного кодекса, в соответствии с Лесным планом Московской области и утверждёнными лесохозяйственными регламентами лесничеств, доступными видами разрешённого использования подмосковных лесов являются:

- осуществление рекреационной деятельности;
- строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов;
- выполнение работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых;
- осуществление исследовательской и образовательной деятельности;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;

- осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- ведение сельского хозяйства;
- выращивание посадочного материала лесных растений (сеянцев, саженцев);
- строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- и другие.

Во-вторых, ни в коем случае нельзя упускать из виду географические, демографические и экологические особенности региона.

При уже названной выше площади в 4,4 миллиона гектаров, количестве проживающего в границах региона населения (7 миллионов человек), а также уровне концентрации производственных мощностей, Московская область испытывает на себе значительную антропогенную нагрузку. Это подтверждается статистическими данными – Подмосковье лидирует в списках регионов с наибольшим уровнем загрязнения атмосферного воздуха, количеством образования отходов и сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Если при этом учесть тесное соседство с Москвой, плотность населения в которой зашкаливает (более 4,8 тысячи человек на квадратный километр), а качество окружающей среды характеризуется включением города в список 28-ми городов Российской Федерации с наибольшим уровнем загрязнения атмосферного воздуха, то актуальность рассматриваемых факторов возрастает многократно.

Наличие в этих условиях мощной лесной экосистемы играет ключевую роль в сохранении хоть как-то пригодной для жизни среды обитания 13 процентов граждан Российской Федерации. Свойства лесов к депонированию углерода, регулированию водного баланса территории, влиянию на микроклимат, равно как их значение для сохранения биологического разнообразия нельзя переоценить. Кроме того, подмосковные леса в основной своей массе хвойные, березово-осиновые и дубовые рощи. Полезные свойства лесов с таким породным составом можно перечислять очень долго. В границах подмосковных лесов также расположены памятники культуры, водные объекты и уникальные экосистемы, такие как Голубое озеро, Сенеж, Полецкое, Коверши и другие.

Принимая во внимание сказанное, единственным приемлемым способом повышения эффективности лесопользования подмосковного региона со всех точек зрения является развитие именно рекреационного направления, а это:

- туристические станции, тропы и трассы;
- дома, базы отдыха, детские спортивные и оздоровительные лагеря;

- культурно-массовые мероприятия;
- пешеходные, велосипедные, лыжные и конные прогулки;
- изобразительное искусство;
- познавательные и экологические экскурсии;
- другие виды отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, требующие минимальной инфраструктуры и оказывающие незначительное негативное воздействие на лесные экосистемы.

Принимая во внимание количество потенциальных потребителей рекреационных услуг, их платёжеспособность, готовность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осваивать эту сферу бизнеса, а также наличие правового регулирования условий и правил использования лесов для этих целей, особенно контрастно выглядит неразвитость рекреационного использования подмосковных лесов.

Что же мешает?

Во-первых, при таком виде использования лесов существует опасность злоупотребления правом, а зачастую и вовсе противоправных действий со стороны недобросовестных граждан и предпринимателей. В результате последние используют полученный участок в защитных лесах для личных нужд. Это влечёт за собой нарушение прав граждан на общедоступное пребывание в лесах и использование лесных ресурсов.

Несмотря на положения статьи 11 Лесного кодекса, ситуации, когда арендаторы лесных участков возводят ограждения и препятствуют доступу на них граждан, сегодня можно встретить очень часто.

Кроме того, вместо допустимых к возведению временных построек (беседок, пунктов хранения инвентаря и других) зачастую вырастают вполне капитальные, монолитные жилые дома, а вместо дорожно-тропиночной сети закатывается асфальт.

Жители Подмосковья возмущены грубыми нарушениями закона, проводят митинги, пишут коллективные обращения в органы государственной власти. В Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии приходят сотни подобных обращений. Ведь только в 2013 году 120 лесных участков в Московской области в связи с допущенными нарушениями со стороны арендаторов по решению суда и других инстанций возвращено государству. А сколько таких случаев ещё находится на стадии разбирательства?

Во-вторых, упадочное состояние лесов отталкивает не только добросовестных представителей бизнеса, но и граждан.

Это, в том числе, обусловлено накоплением спелых и перестойных лесов, низким уровнем их воспроизводства, массовой гибелью деревьев от вредителей, болезней и пожаров, а также захламлённостью мусо-

ром, бытовыми отходами. Отсутствует элементарная инфраструктура, подъездные пути.

Ярким примером видится захламлённость леса возле деревни Маслово, сельского поселения Успенское Одинцовского района, в непосредственной близости от которых расположена резиденция Президента России. Если подобная ситуация допустима вблизи таких значимых объектов, то что уж говорить об отдалённых уголках леса.

По данным лесопатологического мониторинга и материалам лесопатологических обследований величина захламлённости, в том числе валежа, составляет в среднем 515 процентов от общего запаса на 1 гектар.

Основными причинами захламлённости являются: естественный отпад, ветровал, бурелом, длительное отсутствие рубок ухода, вывалы.

В ельниках негативная ситуация обусловлена усыханием ели в действовавших в конце 90-х годов XX века очагах короеда-типографа. Масштаб захламлённости таких очагов, на фоне отсутствия своевременных санитарных рубок, достигает 70–90 процентов общего запаса на 1 гектар.

Кроме того, усилиями не обременивших себя экологической ответственностью граждан леса захламлены бытовыми отходами. Исход очередных выходных или праздничных дней знаменуется образованием на окраинах лесных массивов, вблизи населённых пунктов, по обочинам дорог несанкционированных свалок.

Нельзя забывать и о плачевном состоянии подмосковных лесных озёр, которые также сильно загрязнены и зачастую непригодны для рекреационного использования.

В-третьих, препятствием в развитии лесной рекреации видится ряд административных барьеров, не позволяющих ответственным предпринимателям арендовать лесные участки и реализовать на них действительно хорошие проекты.

К примеру, в настоящее время возникают проблемы при постановке лесных участков на кадастровый учёт. При этом с 1 января 2013 года лесные участки без проведения государственного кадастрового учёта для осуществления рекреационной деятельности не предоставляются.

Более того, в лесном законодательстве отсутствует чёткое разграничение полномочий по образованию лесных участков. А это приводит к тому, что в отдельных регионах данные функции осуществляют не органы управления лесным хозяйством, а иные органы, например территориальный орган Росимущества. Отсутствие чёткой регламентации ведёт к увеличению сроков предоставления лесных участков для различных видов использования, кадастрового учёта.

Как уже было сказано в самом начале, задача по обеспечению эффективной реализации потенциала лесной отрасли лежит в сфере

ответственности органов государственной власти, и определённые системные шаги в верном направлении уже сделаны.

В апреле 2013 года в городе Улан-Удэ по инициативе и при непосредственном участии Рослесхоза и нашего комитета прошло заседание президиума Государственного совета Российской Федерации, утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года.

Принятые в рамках заседания президиума Государственного совета решения, равно как закреплённые Основами госполитики принципы и механизмы, сформировали базу для принятия дальнейших системных решений, выработке подходов к более совершенному законодательному регулированию.

Нами внесён и принят Государственной Думой революционный Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

По мнению комитета, этот федеральный закон создаст эффективный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, что в свою очередь будет способствовать снижению масштабов незаконных рубок лесных насаждений.

Вывод круглых лесоматериалов из теневого рынка создаст мультипликативный эффект за счёт прозрачного оборота древесины, что существенно увеличит налоговые поступления в бюджетную систему Российской Федерации.

Принят Федеральный закон от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов».

Принятые изменения Лесного кодекса позволят:

- повысить качество проведения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также воздействия иных неблагоприятных факторов, что будет гарантироваться участием специалистов, обладающих необходимой квалификацией;

- использовать новый организационный механизм, при котором сроки проведения санитарно-оздоровительных мероприятий уменьшатся в 2–3 раза, и снизить потери лесных насаждений от воздействия неблагоприятных факторов;

- создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а её деятельность оценивалась по конечному результату.

4 июля Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 74 и 81 Лесного кодекса Российской Федерации».

Федерации», направленный на реализацию поручения Президента Российской Федерации о внесении изменений в законодательство, предусматривающих введение типовых договоров аренды лесных участков. Кроме того, указанный Закон устанавливает в Лесном кодексе основания и порядок изменения договора аренды.

Теперь непосредственно в Лесном кодексе Российской Федерации закреплена возможность изменения таких договоров при существенном изменении обстоятельств, из которых стороны исходили при их заключении, в том числе в случае изменения параметров использования лесов (возрастов рубок, расчётной лесосеки, сроков использования лесов), или, например, в результате стихийных бедствий природного характера (лесных пожаров, ветровалов, наводнений и других).

Также следует отметить, что принятый Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 584587–5) будет способствовать значительному снижению антропогенной нагрузки на природные системы, а также обеспечит экологическое благополучие граждан.

Эти события и документы задали нужный вектор развития как лесному хозяйству, так и лесной промышленности, определили приоритеты в работе для соответствующих федеральных и региональных органов государственной власти на ближайшие десятилетия.

Тем временем системная работа продолжается и уже сегодня можно с уверенностью заявить о том, что на стадию высокой готовности выходят новые законодательные инициативы, которые позволят, в том числе, сформировать более благоприятный климат для развития рекреационной отрасли в лесах.

Захламлённость территорий поможет ликвидировать реализация проекта федерального закона № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». Законопроект нацелен, прежде всего, на вовлечение отходов производства и потребления во вторичное использование, существенно сократив объёмы их захоронения. Для тех, кто будет заниматься решением этой проблемы, предусматривается целый ряд экономических и налоговых преференций.

Кроме того депутатами комитета в Государственную Думу внесён законопроект № 448577–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия», принятие и реализация которого станет залогом успешной работы:

- при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями;
- при уточнении правового регулирования защиты лесов от болезней и вредителей.

Для решения проблемы определения полномочий по образованию лесных участков нами внесён проект федерального закона № 168913–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по образованию лесных участков).

Мы убеждены, что все названные выше инициативы будут способствовать развитию рекреационной деятельности в лесах Подмосковья.

Но для начала надо навести порядок в лесу, эффективно использовать имеющиеся механизмы. Все необходимые условия для этого созданы.

В завершение хочу отметить, что в дальнейшем решая проблему незаконного захвата лесных участков и ограничения доступа граждан в леса, нам необходимо повышать межведомственное сотрудничество, эффективность федерального государственного лесного надзора, ужесточать наказание за самовольные захваты земель, отсекай коррупционные составляющие на каждом этапе.

В целях повышения инвестиционной привлекательности рассматриваемой сегодня отрасли необходимо взвешенно подойти к вопросам предоставления налоговых преференций, льготного кредитования ответственных предпринимателей, иных экономических стимулов организации рекреационной деятельности. Все затраченные, либо недополученные при этом средства вернутся благодаря укреплению здоровья и благополучия граждан.

Комитет в этой связи открыт к сотрудничеству по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Считаю, что сегодняшнее мероприятие является безусловно полезным как информационная площадка, на которой происходит обмен мнениями между заинтересованными органами государственной власти различных уровней, специалистами лесной отрасли, представителями бизнеса и науки и просто людей, любящих свой регион и занимающих активную гражданскую позицию. Желаю всем плодотворной работы и конструктивного обсуждения.

Спасибо за внимание.



## **ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ И НАИЛУЧШИЕ ДОСТУПНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ**

**Статья председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, академика РАН В. И. Кашина по итогам принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».**  
**Июль 2014 года**

Укрепление экологической безопасности Российской Федерации, обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, равно как сохранение уникальных природных систем России для настоящего и будущих поколений является одной из важнейших задач государства.

В Российской Федерации экологическая ситуация характеризуется как высоким уровнем текущего антропогенного воздействия на окружающую среду, так и значительной величиной накопленного экологического ущерба. В этой связи потребность в более совершенном подходе к правовому регулированию вопросов охраны окружающей среды назрела уже давно.

Одним из основных механизмов государственного регулирования охраны окружающей среды является система нормирования негативного воздействия. Не секрет, что эта система долгое время являлась одним из камней преткновения эффективной реализации государственной природоохранной политики.

В этой связи Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в течение двух с лишним лет велась работа по созданию прочной законодательной основы преодоления проблем в этой области. В итоге был подготовлен и 2 июля 2014 года принят Государственной Думой в третьем чтении Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О нормировании»).

Он направлен на совершенствование правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий.

Устанавливаемая Федеральным законом «О нормировании» система правового регулирования эффективно усиливает меры госу-

дарственного управления и надзора в отношении предприятий, оказывающих максимальное воздействие на окружающую среду, при одновременном снятии излишних административных барьеров по отношению к остальным хозяйствующим субъектам.

Принимая во внимание новизну выбранного подхода к правовому регулированию соответствующих отношений в сфере охраны окружающей среды, считаю необходимым заострить внимание на основных положениях Федерального закона «О нормировании», которые позволят вывести российские предприятия на новый уровень экологической эффективности.

### **Понятийный аппарат**

Совершенствование системы природоохранного и смежного законодательства, накопленный опыт правоприменительной практики, равно как развитие системы отношений в сфере взаимодействия общества и природы, вызвало необходимость закрепления новых и изменение прежних правовых понятий и определений.

При подготовке Федерального закона «О нормировании» была проведена комплексная ревизия понятийного аппарата, сведён к минимуму риск вольных толкований Федерального закона «Об охране окружающей среды», иных законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации.

Уточнены понятия «нормативы в области охраны окружающей среды», «нормативы допустимых выбросов», «нормативы допустимых сбросов», «временно разрешённые выбросы», «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)», «наилучшая доступная технология».

Введены понятия «временно разрешённые сбросы», «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду», «комплексное экологическое разрешение», «технологические нормативы», «технологические показатели», «технические нормативы», «стационарный источник загрязнения окружающей среды», «передвижной источник загрязнения окружающей среды».

### **Основные принципы охраны окружающей среды**

Основываясь на Конституции Российской Федерации, в целях правовой имплементации общепринятых принципов международного природоохранного права в статье 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплены основополагающие начала взаимоотношений в системе «человек – окружающая среда». Положения статьи призваны сориентировать граждан, юридических лиц, а также органы государственной власти в выборе наиболее экологически эффективных стратегий принятия управленческих и иных решений.

Не секрет, что ввиду относительной декларативности формулировок ряд положений рассматриваемой статьи не в полной мере реализуют заложенный в них потенциал. Это, в том числе, относится и к одному из важнейших принципов охраны окружающей среды «загрязнитель платит», который в редакции федерального закона от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ был отражён лишь как «платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде».

Федеральный закон «О нормировании», в целях усиления названного принципа, закрепил обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

### **Расширение полномочий органов государственной власти.**

Принятие Федерального закона «О нормировании» неизбежно влечёт за собой необходимость разработки и принятия целого ряда подзаконных нормативных правовых актов. В этой связи необходимыми полномочиями наделяются соответствующие федеральные и региональные органы государственной власти.

Отдельно отмечу, что полномочия по ведению государственного учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также по установлению временно разрешённых выбросов и сбросов на объектах регионального государственного экологического надзора закрепляются за субъектами Российской Федерации.

### **Дифференциация подхода к применению мер государственного регулирования в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности.**

Федеральным законом «О нормировании» предусматривается разделение объектов хозяйственной и иной деятельности на 4 категории:

I – оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий;

II – оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду;

III – оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

IV – оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Полномочиями по установлению критериев отнесения объектов к той или иной категории наделено Правительство Российской Феде-

рации. При этом объекту будет присваиваться конкретная категория в момент постановки его на государственный учёт.

### **Новая система нормирования в области охраны окружающей среды**

Во-первых, Федеральным законом «О нормировании» ограничивается перечень загрязняющих веществ, в отношении которых будут применяться меры государственного регулирования (нормирование). С момента вступления в силу соответствующих положений Федерального закона «О нормировании» закрытый перечень таких веществ будет устанавливаться Правительством Российской Федерации:

- с учётом уровня токсичности, канцерогенных и (или) мутагенных свойств химических и иных веществ, в том числе имеющих тенденцию к накоплению в окружающей среде, а также их способности к преобразованию в окружающей среде в соединения, обладающие большей токсичностью;

- с учётом данных государственного экологического мониторинга и социально-гигиенического мониторинга;

- при наличии методик (методов) измерения загрязняющих веществ.

Во-вторых, основанием установления конкретных нормативов качества окружающей среды определены не только результаты лабораторных исследований, но также данные наблюдений за состоянием окружающей среды в отношении территорий и акваторий.

В-третьих, перечень нормативов допустимого воздействия на окружающую среду дополнен технологическими и техническими нормативами.

Технологические нормативы будут разрабатываться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории. При этом устанавливаться они будут на основе технологических показателей наилучших доступных технологий. Такой порядок будет введён после разработки или пересмотра справочников наилучших доступных технологий.

Технические нормативы будут устанавливаться техническими регламентами в отношении двигателей передвижных источников загрязнения окружающей среды.

### **Наилучшие доступные технологии (НДТ)**

Применение наилучших доступных технологий направлено на комплексное предотвращение или минимизацию негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Федеральным законом «О нормировании» области применения НДТ будут устанавливаться Правительством Российской Федерации. При этом к таковым могут быть отнесены и оказывающая значительное негативное воздействие на окружающую среду хозяйственная и иная деятельность, а также технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

В свою очередь, технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, применяемые при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, будут определяться в качестве наилучшей доступной технологии для конкретной области уполномоченным органом исполнительной власти исходя из следующих критериев:

– наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчёте на единицу времени или объём производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо другие предусмотренные международными договорами Российской Федерации показатели;

– экономическая эффективность её внедрения и эксплуатации;

– применение ресурсо- и энергосберегающих методов;

– период её внедрения;

– промышленное внедрение этой технологии на двух и более объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Методические рекомендации по определению технологии в качестве «наилучшей доступной», как и соответствующие справочники НДТ, также будут разрабатываться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. При этом справочники наилучших доступных технологий должны будут пересматриваться не реже 1 раза в 10 лет.

По истечении установленного Федеральным законом «О нормировании» переходного периода к 2018 году вступит в законную силу требование о проектировании, строительстве и реконструкции отнесённых к областям НДТ объектов с учётом технологических показателей НДТ. В отдельных случаях с 2020 года будет введён запрет выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства, который относится к областям применения наилучших доступных технологий.

### **Государственный экологический надзор**

В соответствии с Федеральным законом «О нормировании» федеральный государственный экологический надзор будет организовываться и осуществляться на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и включённых в перечень, утверждаемый федеральным органом исполнительной власти.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, теперь определяется на основании установленных Правительством Российской Федерации критериев.

Субъекты Российской Федерации будут организовывать и осуществлять государственный экологический надзор на объектах, не включённых в данный перечень.

В отношении объектов IV категории плановые проверки государственного экологического надзора не предусмотрены.

### **Комплексные экологические разрешения**

В отношении объектов I категории Федеральный закон «О нормировании» предусматривает замену трёх видов разрешительной документации (разрешения на выбросы, сбросы, размещение отходов) комплексным экологическим разрешением.

В случае невозможности соблюдения технологических нормативов, равно как нормативов допустимых выбросов или сбросов, у хозяйствующего субъекта возникает обязанность подачи вместе с заявкой на получение комплексного экологического разрешения дополнительно:

- проекта программы повышения экологической эффективности;
- планируемых временно разрешённых выбросов, временно разрешённых сбросов с указанием объёма или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ на текущий момент, и на период реализации программы повышения экологической эффективности, а также после её реализации.

Выдача комплексного разрешения отнесена к полномочиям определённого Правительством Российской Федерации органа исполнительной власти. При этом в нем отражаются:

- технологические нормативы;
- нормативы допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах загрязняющих веществ, сбросах загрязняющих веществ;
- нормативы допустимых физических воздействий;
- лимиты на размещение отходов производства и потребления;
- требования к обращению с отходами производства и потребления;
- программа производственного экологического контроля;
- срок действия комплексного экологического разрешения.

Необходимо заострить внимание на том, что комплексное экологическое разрешение подлежит пересмотру частично или полностью в случаях изменения технологических процессов основных производств, замены оборудования, сырья, которые повлекли за собой изменение количественных или качественных показателей негативного воздействия на окружающую среду.

### **Декларации о воздействии на окружающую среду**

В соответствии с Федеральным законом «О нормировании» декларацию о воздействии на окружающую среду будут подавать юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах, отнесённых ко II категории. Одновременно с декларацией хозяйствующие субъекты обязаны будут представить расчёты нормативов допустимых выбросов и сбросов.

При этом декларация может быть подана как на бумажном носителе, так и в электронной форме, с соответствующим уровнем защиты информации посредством цифровой подписи.

Необходимо отметить, что при условии неизменности технологических процессов основных производств, а также качественных и количественных характеристик негативного воздействия на окружающую среду, декларация должна будет подаваться 1 раз в семь лет.

### **Экономическое стимулирование**

Федеральный закон «О нормировании» предусматривает направленную государственную поддержку хозяйствующим субъектам в целях повышения эффективности той их деятельности, которая осуществляется в целях охраны окружающей среды. При этом будет осуществляться содействие в:

- инвестировании внедрения НДТ и иных мер по снижению негативного воздействия;
- экологическом образовании и информационной поддержке мероприятий по снижению воздействия, использование возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов;
- разработке новых методов контроля загрязнения и иных эффективных мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Поддержка будет осуществляться посредством предоставления налоговых льгот, льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду, а также государственных капиталовложений.

### **Государственная экологическая экспертиза**

Одной из важнейших целей Федерального закона «О нормировании» является восстановление института государственной экологической экспертизы. В Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» внесены изменения, расширяющие перечень объектов экспертизы. Теперь государственная экологическая экспертиза будет проводиться также в отношении:

- проектной документации объектов капитального строительства, относящихся к объектам I категории;
- материалов обоснования комплексного экологического разрешения.

Кроме того, проведение государственной экологической экспертизы переносится на более раннюю стадию проектирования – до разработки проектной документации. Также сокращаются сроки организации и проведения экспертизы, а положительное заключение государственной экологической экспертизы становится бессрочным.

### **Плата за негативное воздействие на окружающую среду**

Федеральным законом устанавливается закрытый перечень видов негативного воздействия на окружающую среду, осуществление которых влечёт плату. В частности, это:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- сбросы загрязняющих веществ в составе сточных вод в водные объекты;
- размещение отходов производства и потребления.

Платёжной базой в свою очередь является количество загрязняющих веществ, поступивших от стационарных источников в окружающую среду в виде выбросов, сбросов, а также количество размещённых в отчётном периоде отходов. Она определяется плательщиком самостоятельно на основе данных производственного экологического контроля в отношении веществ, включённых в соответствующий перечень.

В целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам такой платы применяются понижающие и повышающие коэффициенты.

Коэффициент 0:

- за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий;
- за объём или массу отходов производства и потребления, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве в соответствии с технологическим регламентом или переданных для использования в течение срока, предусмотренного законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

Коэффициент 1:

- за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов;
- за объём или массу отходов производства и потребления, размещённых в пределах лимитов на их размещение, а также в соответствии с отчётностью об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой



в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

**Коэффициент 25:**

– за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешённых выбросов, временно разрешённых сбросов;

– за объём или массу отходов производства и потребления, размещённых с превышением установленных лимитов на их размещение либо указанных в декларации о воздействии на окружающую среду, а также в отчётности об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов производства и потребления, представляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

**Коэффициент 100** – за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объём или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории такие объём или массу.

Следует отметить, что внесение платы за негативное воздействие не освобождает плательщиков от обязанностей по осуществлению мер по снижению негативного воздействия, возмещению вреда, причинённого окружающей среде в результате деятельности, а также от ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

### **Административная ответственность**

Федеральным законом «О нормировании» внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Во-первых, расширен состав информации, за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение которой предусмотрена административная ответственность. Теперь в её состав входят:

– данные, полученные при осуществлении производственного экологического контроля;

– информация, содержащаяся в заявлении о постановке на государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

– декларация о воздействии на окружающую среду;

– декларация о плате за негативное воздействие на окружающую среду;

– отчёт о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Кроме того, Федеральным законом «О нормировании» предусматривается увеличение в 2–4 раза размеров административных штрафов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях также дополняется новыми статьями, предусматривающими административную ответственность за:

- невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, представлению сведений для актуализации учётных сведений;

- осуществление хозяйственной и (или) иной деятельности без комплексного экологического разрешения.

В заключение отмечу, что Федеральный закон «О нормировании» является фундаментом для устойчивого развития России, он носит комплексный характер. Его положения гармонизированы с признанными в мире подходами в сфере экологического регулирования и должны быть в максимальной степени эффективно реализованы на территории Российской Федерации.

Это позволит нашей стране к 2020 году выйти на мировой уровень экологической эффективности с модернизированным производственным сектором и высочайшим уровнем экологической ответственности во благо настоящих и будущих поколений.

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина на научной  
конференции на тему «Экологизация производства  
сельскохозяйственной продукции – путь к повышению  
качества жизни и здоровья населения России».  
14 августа 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Страна переживает непростое время. События на Украине ярко высветили назревшие для решения проблемы экономического, политического, социального характера. За короткий период истории 4-й военный конфликт в Российской Федерации или на её границах свидетельствует о необходимости корректировки политики государства, и в первую очередь на направлениях устойчивого развития страны.

Сегодня наша конференция посвящена одной из наиболее актуальных проблем – вопросам продовольственной безопасности, экологизации производства сельскохозяйственной продукции как эффективных путей повышения качества жизни и здоровья населения.

На этом направлении немало сделано и делается. Генетика, селекция, совершенствование технологии производства сельскохозяйственной продукции, устойчивой к негативным факторам среды обитания, создание сортов с повышенным содержанием биологически активных веществ, устойчивых к загрязнению и снижающих накопление вредных веществ в урожае, тому свидетельство.

На этом направлении можно выделить успешные работы таких выдающихся академиков как А. А. Жученко, Е. Н. Седов, В. Ф. Пивоваров, Н. И. Савельев, В. С. Шевелуха, Б. И. Сандухадзе и других.

Безусловно, здоровье человека в первую очередь определяется состоянием среды обитания. Не случайно Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду. От того, чем человек дышит, какую воду пьёт, какого качества пищу потребляет, зависит состояние его здоровья.

Учитывая сказанное, в своём докладе хочу остановиться именно на этих, бесспорно, корневых проблемах, их состоянии и перспективных путях решения.

Природные ресурсы на протяжении всей истории человечества являются определяющими в жизнедеятельности народов мира. Плодородные земли, полноводные реки с чистой водой, богатые рыбой, лесные и растительные богатства явились прочной основой для становления государства Российского. Матушка Земля и Царица Вода на протяжении веков стояли на страже независимости и самобытности русского человека, действительно ценились и даже обожествлялись.

Великие русские ученые-классики в своих трудах неоднократно писали о великой ценности, которую представляют собой земли, почвы, леса и водные системы, об их уникальных свойствах и глубокой взаимосвязи.

Основатель русского почвоведения Василий Васильевич Докучаев называл российский чернозём «благодатной почвой, которая составляет коренное, ни с чем не сравнимое богатство России», а также определял приоритет рационального использования природных ресурсов: «наше незнание истощило почву», «безусловно, необходимо выработать свои сельскохозяйственные нормы, следует иметь анализы своих вод, своих земель...» Было бы правильным дополнить это высказывание необходимостью наличия данных, свидетельствующих о состоянии лесных, растительных и водных биоресурсов, а также продуктов сельскохозяйственного производства.

Учёным, аграриям-практикам хорошо известны многочисленные экспедиции Докучаева. Их результаты легли в основу агроландшафтного использования и сталинского плана преобразования земель сельскохозяйственного назначения. Особым мировым достижением считается воплощённая в жизнь работа в этом плане в Воронежской области в Каменной степи. Этот опыт успешно переняли Китай и США в 40-х – 50-х годах.

Владимир Иванович Вернадский говорил: «Любое проявление природы составляет единое целое...» «Природные воды являются сложными динамическими системами равновесия, находящимися в теснейшей связи с окружающей их средой... Всё, что происходит с любой водой в одном каком-нибудь месте, отражается в действительности на всей её земной массе», а ведь это ни что иное, как круговорот воды в природе, которым во многом определяется существование различных био-, гео-, экосистем».

Но, к сожалению, времена меняются до неузнаваемости. Труды великих русских учёных, их последователей, действующих академиков РАН и их учеников власть уже практически не интересуют, а погоня олигархического бизнеса за выгодой вопреки даже законам природы приводит к оскудению и нарушению экологического равновесия.

Пора понять, что жизненные ресурсы на планете ограничены. К примеру, земельный фонд составляет 134 миллиона квадратных километров, а участвующие в обеспечении продовольственной безопасности земли, по усреднённым данным, составляют всего 30 процентов. Лидеры мировой экономики уже давно осознали масштаб возможных последствий утраты ценных земель и на протяжении долгого времени формируют свою земельную политику исходя из принципов максимальной охраны и рационального использования. Основы этому заложены в таких международных правовых актах, как «Всемирная

стратегия охраны природы», «Всемирная почвенная хартия», «Основы мировой почвенной политики».

В Российской Федерации, к великому сожалению, в последние десятилетия проводится разрушительная земельная политика.

Объём инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий снизился в 5 раз, уровень государственной поддержки агропромышленного комплекса с 1990 года в среднем упал в 10 раз – до 1,48 процента расходов федерального бюджета, основные фонды сельхозпредприятий сократились в 4 раза, посевные площади уменьшились на 41,5 миллиона гектаров (46 процентов).

Если сравнить размеры государственной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации и в других странах, то очевидно явно недостаточный объём таковой в России (4 миллиарда долларов). Швеция, к примеру, при несопоставимо меньших посевных площадях выделяет 6 миллиардов долларов, Япония – 64 миллиарда, Китай и Евросоюз, при сопоставимых площадях посевов, выделяет 147 и 108 миллиардов долларов соответственно.

Уровень государственной поддержки делает российское сельское хозяйство неконкурентоспособным, особенно в условиях ВТО.

Повсеместно не соблюдается севооборот, исчезают защитные леса, земли сельскохозяйственного назначения в нарушение закона переводятся в земли других категорий.

И это лишь «верхушка айсберга». Состояние водных ресурсов ничем не лучше.

Несмотря на то, что Россия обладает уникальным водноресурсным потенциалом (20 процентов общемировых запасов пресной воды) и является глобальным донором водных ресурсов, в связи со сложившейся практикой водопользования это природное богатство может быть истощено или безвозвратно утрачено.

Сегодня мы являемся свидетелями варварского отношения к водным ресурсам страны.

Устаревшие и неэффективные технологии обуславливают значительный перерасход воды на предприятиях. К примеру, для производства одной тонны вискозы мы расходует 3 тысячи кубометров воды, а современная технология позволяет снизить этот показатель вдвое. Аналогично и в сельском хозяйстве. На одну тонну пшеницы требуется тысяча кубометров воды, но капельное орошение, режим орошения и питания сокращает эту величину в разы. Вода используется не эффективно и в ЖКХ, и в энергетике. Примеров можно привести сотни.

Кроме того, взламываются береговые линии, застраиваются водоохраные зоны, засоряются водосборные территории, не грамотно регулируется сток рек, нарушено управление водным фондом.

Известные события в Краснодарском крае, Крымске, Дальнем Востоке и других регионах, где погибли люди, нанесён огромный матери-

альный ущерб, требуют от нас на модернизацию и новое строительство ГТС не 2–6 миллиардов рублей, а в разы больше. Ликвидируя последствия бедствий, страна тратит сотни миллиардов.

Особая ситуация сегодня складывается на Крымском полуострове. В нашей конференции участвуют представители директорского и научного корпуса Крыма. Они не понаслышке знают какие трудности переживает население с обеспечением питьевой водой и поливной для сельхозпроизводства даже в этом, благоприятном по климатическим условиям году. Эту проблему необходимо срочно решать, решать грамотно, не допуская экологической катастрофы.

Кроме того, негативное состояние земельных, водных, древесных и растительных ресурсов в значительной степени усугубляется низким качеством окружающей среды.

Крайне высоким остаётся загрязнение атмосферного воздуха (в 2012 году было выброшено в атмосферу почти 32 миллиона тонн загрязняющих веществ).

Неуклонно увеличивается доля площади Российской Федерации, занятая объектами размещения отходов (образуется 5 миллиардов тонн в год, накоплено 100 миллиардов тонн) – своеобразного «водосбора» токсичного фильтрата, который по пути круговорота воды в природе загрязняет подземные и поверхностные воды, почвы, модифицирует и уничтожает микроорганизмы. Целые экосистемы утрачивают свойство к самовосстановлению и деградируют.

Неудовлетворительное состояние объектов ЖКХ (в первую очередь городских очистных сооружений) не позволяет в достаточной мере очистить хозяйственно-бытовые стоки.

Невысокий технический уровень промышленного и сельскохозяйственного производства повышает загрязнение вод, ведь сегодня 90 процентов сточных вод сбрасывается без очистки, либо недостаточно очищенными.

В центральных и южных районах Европейской части России водные ресурсы испытывают невероятную антропогенную нагрузку. Возле водных объектов региона, содержащих всего 8 процентов общероссийских запасов воды, проживает 80 процентов населения страны, и размещена основная доля промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

В этих условиях производство сельскохозяйственной продукции требует особого соблюдения научно обоснованных рекомендаций размещения сельскохозяйственных культур, соблюдения технологий, постоянного мониторинга качества производимой продукции в целях предупреждения негативного влияния со стороны антропогенных факторов.

Не следует также забывать о том, что качеством среды обитания определяется уровень здоровья человека. По данным Всемирной ассо-

циации здравоохранения, неблагоприятные факторы окружающей среды являются причиной 13 миллионов смертей ежегодно.

19 процентов всех онкологических заболеваний, 1/3 всех заболеваний детей в возрасте до 5 лет, усугубление сердечно-сосудистых и лёгочных заболеваний – лишь начало длинного списка последствий загрязнения окружающей среды и потребления некачественных продуктов питания. При этом нельзя не учитывать того, что бóльшая часть негативных свойств изменяющейся вследствие антропогенного воздействия окружающей среды ещё не изучена.

К сожалению, даже довольно развитое земельное, водное, природоохранное, гражданское, административное, финансовое, предпринимательское и международное право не способствует изменению в Российской Федерации ситуации в лучшую сторону.

К примеру. Статья 58 Конституции Российской Федерации провозглашает обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации определяет в числе основных принципов земельного права учёт земли как основы жизни и деятельности человека, приоритет её охраны и использования в интересах общества и граждан. Пункт 2 статьи 1 Лесного кодекса провозглашает основным принципом лесного законодательства сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.

Тем не менее, повсеместно практикуется хищнический подход к природопользованию, земля воспринимается многими собственниками исключительно как источник наживы, повсеместно происходит захват земель лесного фонда, их нецелевое использование, незаконные рубки лесных насаждений.

Также показательным видится пример: пункт 2 статьи 45 Земельного кодекса относит к числу оснований для принудительного прекращения права владения и пользования земельным участком, его нерациональное использование, порчу, невыполнение обязанностей по рекультивации. В свою очередь, на практике даже ценные земли сельскохозяйственного назначения могут быть полностью заброшены собственником или использоваться не по назначению. И никаких санкций, а уж тем более, принудительного изъятия за этим не следует.

На протяжении 15 лет в Подмосковье из 1 миллиона гектаров пашни не использовалось 500 тысяч гектаров. И только в 2013 году было впервые поднято 50 тысяч гектаров залежей. При этом 20-миллионный Московский регион на 80 процентов зависит по продовольствию от зарубежных поставщиков. А ведь раньше только в Подмосковье производилось 2 миллиона тонн молока, 1 миллион тонн овощей. Насчитыва-

лось около 20 крупных специализированных хозяйств по производству плодов и ягод.

И похожая ситуация наблюдается в 90 процентах регионов России.

Даже регулярно ужесточаемая административная и уголовная ответственность не обеспечивает исполнение закона в должной степени. Так, несмотря на усиление в 2009 году ответственности по статье 8.7 КоАП РФ (невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв), в период с 2009 по 2012 год количество таких нарушений выросло с 658 до 19 495 случаев.

Аналогичные примеры можно привести почти по каждой статье, каждому пункту законодательства Российской Федерации, который, так или иначе, ограничивает варварское отношение к Земле-кормилице.

Причины описанной выше парадоксальной правоприменительной практики, в принципе, лежат на поверхности – это слабое обеспечение верховенства закона и неотвратимости наказания, не знающая границ коррупция, правовой нигилизм и, конечно, несовершенство законодательства.

К сожалению, олигархия и сторонники лёгкой наживы на народном богатстве в последнее время всё чаще устремляют свои усилия на законодательное закрепление порочной практики. Ищут всяческие лазейки для обхода Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, пытаются прикрыть законодательно свои преступные действия, совершённые в отношении природных богатств.

Так, под благовидным предлогом рационального не истощительного природопользования в Государственной Думе появился проект федерального закона № 444365–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (ПРИНЯТ). В совокупности с внесённым в Государственную Думу законопроектом № 465407–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» (РАССМОТРЕНИЕ ПЕРЕНЕСЕНО) он сводит все прежние усилия по формированию эффективной земельной политики к нулю, существенно трансформируя положения земельного и смежного законодательства.

Примечательно, что разработчиком этих законопроектов выступает Минэкономразвития России. Роль этого министерства нам хорошо известна и по принятому Земельному, Лесному, Водному кодексам



и другим законам. Эти проводники либерализации в природопользовании не успокаиваются. Их не останавливает, что все профильные комитеты, сельскохозяйственная наука выступают против этих законопроектов. Они получили заказ и его рьяно выполняют. Ведь ответственности за конечный результат, как свидетельствует новая история России, они не несут.

Изначально заявленные благие намерения, заложенные в основу данных проектов, могут обернуться масштабным захватом особо ценных земель в угоду интересам ограниченной группы лиц.

Также отмечу, что без смены парадигмы земельной реформы от градостроительной направленности к осознанию, прежде всего, экологической ценности земель, повышения качества управления земельными ресурсами и создания эффективного механизма земельного контроля, нам не удастся изменить и без того не простое положение дел.

Между тем усиливаются риски нехватки продовольствия, так как валовый сбор зерновых в течение последних 20 лет снизился на 46 миллионов тонн, молока – на 37 миллионов тонн. В разы сократилась добыча рыбы, производства мяса говядины, товарной садоводческой и овощной продукции. В этой связи мы вынуждены сегодня импортировать продукты питания на сумму 48 миллиардов долларов, что соответствует сумме оценённой сельскохозяйственной продукции, производимой в Российской Федерации.

Всё это неопровержимо свидетельствует о потере продовольственной независимости России. Более того, в связи с событиями в мире, странах СНГ и в первую очередь в братской нам Украине, вызвавшими различное понимание ситуации со стороны Соединённых Штатов Америки, Евросоюза и России, сегодня вопрос сохранения продовольственной безопасности Российской Федерации встаёт максимально жёстко. Накручиваемая при участии зарубежной олигархии обстановка, введение экономических санкций определяют необходимость принятия незамедлительных мер.

По нашей инициативе, в рамках заседания Государственного совета 21 апреля 2014 года об устойчивом развитии сельскохозяйственных территорий были выработаны серьёзные решения по АПК. В поручениях Президента Российской Федерации нашли отражение основные моменты перспективной законодательной и практической деятельности. Достижение поставленных названными поручениями целей теперь зависит от исполнительской дисциплины и политической воли.

Сразу после заседания Государственного совета наш Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии провёл заседание Высшего экологического совета по этой тематике. Состоялось плодотворное обсуждение центральных тем. При этом особое внимание было обращено на земельные, водные, лес-

ные и растительные ресурсы, поскольку именно ими в первую очередь определяется продовольственная безопасность страны. Здесь есть над чем работать. Свои предложения мы направили в ответственные ведомства и будем добиваться, чтобы с ними считались.

Обстановка в использовании земельных, водных, лесных и растительных ресурсов чрезвычайно, как и в обеспечении населения отечественными продуктами питания.

Ситуация усугубляется тем, что усиливаются процессы деградации земель – эрозии, закисления, переувлажнения, закочкаривания, заболачивания, засоления.

Объёмы внесения минеральных и органических удобрений с 1990 года снизились в 5–7 раз. Поставки средств защиты растений сократились вдвое.

При том, что в 2013 году завершилась Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России», приведённые сведения отражают всю «эффективность» принимаемых решений.

Нарастают темпы оврагообразования. Площадь оврагов в России уже превышает 900 тысяч гектаров. По экспертным оценкам наиболее активные эрозионные процессы наблюдаются в Приволжском, Южном и Центральном федеральных округах, дефляция – в Сибирском и Южном федеральных округах, засоление – в Южном и Сибирском федеральных округах.

Опустыниванием в той или иной степени охвачено 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 миллионов гектаров. В целом по стране утрачено 41,5 миллиона гектаров пахотных и 90 миллионов гектаров пастбищных угодий.

Увеличиваются площади земель, загрязнённых нефтью и нефтепродуктами (в Тюменской области концентрация нефтепродуктов в почвах превышает допустимый уровень в 150–250 раз).

Загрязнение и нерациональное использование водных ресурсов изымает большие объёмы пресных вод из питьевого, хозяйственно-бытового и сельскохозяйственного водопользования.

Хочу ещё раз подчеркнуть, что всё в окружающей среде взаимосвязано и взаимозависимо. Те проблемы, которые мы наблюдаем в сфере охраны окружающей среды, негативные процессы в атмосфере, почвах, водных системах, непременно отражаются на состоянии лесных и растительных систем. Ярким примером тому может служить крупнейшая на карте Российской Федерации точка загрязнения окружающей среды – город Норильск. На фоне колоссального загрязнения атмосферного воздуха (10 процентов от общего количества загрязняющих атмосферу веществ) деградируют все без исключения био- гео- экосистемы.

На сотни километров вокруг концентрация тяжёлых металлов в растениях превышена в десятки раз.

В мире в настоящее время около 1,2 миллиарда человек проживает в условиях резкой нехватки продовольствия и воды. Если не изменить потребительское отношение к природным ресурсам на устойчивое рациональное не истощительное использование – к 2030 году под угрозой водного дефицита будут жить уже 47 процентов мирового населения, а к 2040 году потребление воды будет равно глобальному водостоку. И не случайно идут войны за водные и земельные ресурсы. Сегодня конфликты на этой почве имеют 46 стран, включая Россию и Украину.

Совокупность описанных бед ослабляет продовольственную безопасность и снижает уровень жизни и санитарной защищённости населения.

Необходимо усиливать стратегическое планирование в области охраны и рационального использования земельных, водных, лесных и растительных ресурсов, в том числе посредством повышения эффективности реализации государственных программ.

В этой связи считаю необходимым заострить ваше внимание на следующих двух программных документах – Государственной программе Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и Государственной программе Российской Федерации «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

Первое, что следует отметить – прослеживается опасная тенденция к урезанию расходов федерального бюджета на стратегически важные цели.

Так финансирование Государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» уменьшено на 33 миллиарда рублей. Финансирование подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства» сокращено на 6 миллиардов рублей, подпрограммы «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства» – на 3,1 миллиарда рублей, подпрограммы «Развитие мясного скотоводства» – на 3 миллиарда рублей, подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования» – на 1,9 миллиарда рублей, подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» – на 285,4 миллиона рублей.

По мнению комитета, такое урезание расходов не позволит достичь цели и решить задачи, поставленные рассматриваемыми государственными программами в целом.

Кроме того, обращают на себя внимание некоторые концептуальные положения данных программ.

Так, одним из ожидаемых результатов реализации Федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» является ввод в эксплуатацию 840,96 тысячи гектаров мелиорированных земель.

Принимая во внимание, что в 5 раз сократились орошаемые земли за последние 18 лет и составляют сегодня 1,5–1,8 миллиона гектаров, названные цели видятся ничтожными.

Кроме того, государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы предусмотрено доведение соотношения уровней заработной платы в сельском хозяйстве и в среднем по экономике страны до 55 процентов, что является недопустимо малым показателем. Такими темпами мы потеряем и село, и сельчан.

В заключение отмечу, что комитетом проделан значительный путь по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере. В период работы Государственной Думы 6 созыва удалось обеспечить принятие целого ряда знаковых федеральных законов, направленных на:

- совершенствование режима хозяйственного освоения территорий, подверженных затоплению и подтоплению;
- совершенствование правового регулирования учёта заготовленной древесины и правового регулирования лесоохраны;
- обеспечение охраны Байкальской природной территории;
- обеспечение повторного использования программы финансово-оздоровления для сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- совершенствование государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля и государственного мониторинга земель;
- установление правовых основ реализации государственной социально-экономической политики в сфере сельского хозяйства, обеспечения финансовой устойчивости сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Хотел бы отдельно отметить очень важный законопроект, который нам удалось принять в июле этого года. Это Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий).

Этот закон закрепляет основополагающие начала взаимоотношений в системе «человек – окружающая среда». Не секрет, что ввиду относительной декларативности отдельных положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» не в полной мере реализуется важнейший принцип охраны окружающей среды – «загрязнитель платит».

Теперь эти положения усилены, закреплена обязательность финансирования хозяйствующими субъектами мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Вместе с этим закон предусматривает направленную государственную поддержку хозяйствующим субъектам в целях повышения эффективности той их деятельности, которая осуществляется в целях охраны окружающей среды. При этом будет осуществляться содействие в:

- инвестировании внедрения НДТ и иных мер по снижению негативного воздействия;
- экологическом образовании и информационной поддержке мероприятий по снижению воздействия, использованию возобновляемых источников энергии и вторичных ресурсов;
- разработке новых методов контроля загрязнения и иных эффективных мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Поддержка будет осуществляться посредством предоставления налоговых льгот, льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду, а также государственных капиталовложений.

Одной из важнейших целей закона является расширение института государственной экологической экспертизы. В частности, теперь государственная экологическая экспертиза будет проводиться также в отношении проектной документации объектов капитального строительства, относящихся к объектам I категории, то есть основных загрязнителей.

В заключение отмечу, что этот закон является фундаментом для устойчивого развития России, он носит комплексный характер. Его положения гармонизированы с признанными в мире подходами в сфере экологического регулирования и должны быть в максимальной степени эффективно реализованы на территории Российской Федерации. Это позволит нашей стране к 2020 году выйти на мировой уровень экологической эффективности с модернизированным производственным сектором и высочайшим уровнем экологической ответственности во благо настоящих и будущих поколений.

Однако, с учётом динамики современных вызовов, говорить о достаточности уже принятых мер не приходится, в связи с чем считаю необходимым сказать о текущей работе Государственной Думы.

Назрела необходимость комплексного изменения Водного кодекса Российской Федерации. В качестве базы для таких изменений может быть использован проект федерального закона № 629370–5 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесённый в Государственную Думу депутатами фракции КПРФ.

Принятие данного законопроекта позволит усилить обеспечение рационального использования, восстановления и охраны водных объектов и водных ресурсов, а также защитить права граждан на охрану здоровья, благоприятную водную среду, свободный и бесплатный доступ к водным объектам.

Кроме того, в Государственной Думе сегодня ведётся работа над такими важными проектами федеральных законов, как:

- № 200303–6 «О любительском рыболовстве»;
- № 21184–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (создание условий для развития фермерских хозяйств путём обеспечения возможности индивидуального жилищного строительства на земельных участках, предоставленных или приобретённых для ведения фермерского хозяйства);
- № 222564–6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (обеспечение технической и технологической модернизации, инновационного развития агропромышленного комплекса, повышение эффективности использования средств, выделяемых из бюджета на развитие сельского хозяйства);
- № 113176–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в статью 55 Водного кодекса Российской Федерации» (в части повышения эффективности управления в области использования и охраны подземных вод);
- № 448577–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия»;
- № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».

Убеждён, принятие названных законопроектов после их доработки станет серьёзным шагом к решению вопросов продовольственной безопасности, экологизации производства сельскохозяйственной продукции.

Было бы правильно для восстановления, сохранения и рационального неистощительного использования земельных, водных, растительных и лесных ресурсов страны восстановить единый орган государственного учёта и рационального использования.

Необходим закон «Об охране почв», который, кстати, в настоящее время разрабатывается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и профильным комитетом.

Существенных поправок требуют Земельный, Водный, Лесной, Административный и Уголовный кодексы.

Строгое целевое использование земельных, лесных, водных ресурсов, как и неуклонное исполнение законодательства, должны стать краеугольными камнями новой земельной, лесной, водной и в целом аграрной политики.

Государственная поддержка агропромышленного комплекса должна быть увеличена многократно и составлять не менее 10 процентов расходной части федерального и региональных бюджетов.

Уже давно назрела необходимость законодательного устранения диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию.

Должен быть взят курс на развитие крупного товарного производства на основе современных технологий с устранением лимитирующих факторов в раскрытии потенциальных возможностей сельскохозяйственных культур путём восстановления и развития сельскохозяйственной инфраструктуры, технического переоснащения сельхозпредприятий, а также кадрового обеспечения отрасли.

Безусловно, в обеспечении продовольственной безопасности значительную роль играли и будут играть личные подсобные, фермерские хозяйства, другие сельхозпроизводители с небольшими объёмами производства. Им должен быть обеспечен свободный доступ на рынки и в крупные торговые сети для реализации отечественной сельхозпродукции.

Чем активнее и решительнее мы вернёмся на путь выверенных мировым и отечественным опытом реформ, тем быстрее Россия вернёт былое могущество и продовольственную независимость.

Спасибо!

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию  
и экологии, академика РАН В. И. Кашина  
на научно-практической конференции на тему  
«Актуальные вопросы плодородства и декоративного  
садоводства в начале XXI века».  
24 сентября 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

От лица депутатов Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии я рад приветствовать участников конференции и поздравить весь коллектив ВНИИ цветоводства и субтропических культур со 120-летием со дня основания Сочинской сельскохозяйственной и садовой опытной станции и 80-летием со дня основания сада-музея «Дерево Дружбы».

Вклад многих поколений сотрудников Института в развитие сельскохозяйственной науки и обогащение культурной флоры невозможно переоценить.

Задачи, стоящие перед Институтом сегодня, как и 120 лет назад, являются стратегически важными в развитии сельскохозяйственной науки, сохранении самобытности и независимости Государства Российского.

На протяжении всей истории Институт достойно выполняет великую миссию, сохраняя и преумножая научное и культурное богатство для нынешних и грядущих поколений.

Желаю вам достижения поставленных целей, процветания, стабильности, покорения новых вершин в науке во благо России.

Кроме того, хочу поблагодарить организаторов текущего мероприятия за то, что столь актуальный вопрос вынесен на повестку дня.

Убеждён, работа конференции позволила высветить наиболее острые проблемы отрасли, а также сформировать твёрдую позицию по перспективным путям их решения. Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии всецело поддерживает принятое сегодня постановление и, в рамках имеющихся полномочий, будет способствовать его реализации.

В этом мы видим значительный потенциал не только на пути восстановления и укрепления отрасли, но и усиления продовольственной безопасности Российской Федерации. Это является тем более актуальным в современных условиях политического, экономического и социального кризиса.

Сегодня вопросы импортозамещения в сельскохозяйственном секторе, обеспечения населения качественными отечественными продуктами питания вышли на передний план. В этой связи есть полная



уверенность в том, что сформулированная в рамках сегодняшнего мероприятия позиция будет не только услышана каждым ответственным ведомством, но также учтена при принятии соответствующих решений.

Ведь плодоводство является одной из древнейших отраслей растениеводства, а получаемая продукция является неотъемлемым компонентом продовольственной корзины. В экономически развитых странах объёмы потребления свежих фруктов варьируются от 120 до 180 килограммов.

В Российской Федерации ситуация иная.

В соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», свежие фрукты составляют 5 процентов (60 килограммов) потребительской корзины трудоспособного населения, и 11 процентов (118,1 килограмма) потребительской корзины детей. При этом в наших условиях этот показатель можно считать своеобразным «достижением», если взглянуть на продовольственную корзину 2005–2012 годов или 2000–2004 годов, когда нормативные объёмы потребления фруктов составляли в среднем в 3 раза меньше.

Естественно, при дефиците отечественных продуктов плодоводства, высочайшем уровне импорта, характеризующимся сомнительным качеством продуктов и непрозрачностью схемы ценообразования, увеличить рассматриваемый показатель до уровня развитых стран мы не сможем.

Но надежда всё ещё есть. Ведь вплоть до 90-х годов XX века этот сектор сельского хозяйства лишь креп, совершая мощные рывки в развитии благодаря усилиям выдающихся советских учёных, академиков.

Были выведены зимостойкие сорта плодовых растений, что позволило продвинуть плодоводство в районы Севера, Сибири, Дальнего Востока, где ранее площадь садов была абсолютно ничтожна. Сорта устойчивые к парше и другим заболеваниям, значительно увеличили урожайность.

В этом ключе хотелось бы особенно отметить труды Евгения Николаевича Седова, создавшего 44 сорта яблони, из которых 13 включены в государственный реестр селекционных достижений. Это такие сорта, как «Ветеран», «Зарянка», «Олимпийское», «Орлик» и другие. Кроме того, Е.Н. Седовым выведено 14 сортов груш, из которых «Памятная» и «Памятная Паршина» также включены в государственный реестр.

Под руководством Николая Ивановича Савельева было выведено более 20 сортов яблони и груши, таких как «Успенское», «Скала», и другие.

Выдающихся результатов добились Валентин Викторович Воронцов, Маджид Тахирович Туов, Магомед Джамалудинович Омаров – выдающиеся учёные ВНИИ цветоводства и субтропических культур.

Кроме того хотел бы отметить вклад Всероссийского селекционно-технологического института садоводства и питомниководства, а именно – Виктора Валерьяновича Кичина, Ивана Васильевича Казакова и многих других.

В общей сложности выращивалось более 10 тысяч сортов, из которых 1,5 тысячи были рекомендованы для производства.

Кроме того, эффективно велась работа по подготовке научных кадров и формированию наиболее комфортных условий для раскрытия ими своего потенциала. К 1972 году на территории Союза насчитывалось 18 вузов и 60 техникумов, проводящих обучение по направлению плодоводства. Сеть научно-исследовательских институтов, занимающихся вопросами плодоводства, состояла из 16 НИИ и 50 опытных станций.

Всё это позволило в период с 1917 по 1973 год почти в 6 раз увеличить площадь садов и ягодных плантаций на территории СССР (с 665 тысяч гектаров до 3734 тысяч гектаров). В 1986 году только на территории РСФСР площадь плодово-ягодных и виноградных насаждений достигла 888 тысяч гектаров.

К сожалению, это великое наследие не удалось сохранить в целостности до сегодняшних дней. Возрождение садов является, без преувеличения, одним из главных вызовов XXI века. Решение этой задачи внесёт значительный вклад в обеспечение продовольственной безопасности.

Тем более, не всё потеряно. Коллективы Северо-Кавказского зонального НИИ садоводства и виноградарства, «Сада-Гиганта», совхоза им. Ленина в МО, ВСТИСП и его подразделений, а также липецкие, белгородские, тульские, курские, краснодарские, ростовские и другие областные институты и хозяйства показывают выдающиеся результаты селекционной деятельности, представляя широчайший сортимент плодово-ягодных культур.

Особо отмечу, что вопросы повышения эффективности плодоводства в районах Кавказа, с его великим разнообразием почв, уникальными природно-климатическими условиями, решались и продолжают решаться результативно, в том числе, усилиями коллектива ВНИИ цветоводства и субтропических культур.

То есть основа для возрождения есть, требуется незамедлительное вмешательство со стороны государства. В противном случае, сохраняя тенденции последних 20-ти лет, у нас ничего не останется.

Ведь начиная с 1990 года площади, занятые многолетними насаждениями, сократились более чем на 42 процента.

Официальная статистика, отражающая увеличение валового сбора фруктов с 1990 года более чем на 23 процента, не может быть сочтена объективной и в должной степени достоверной в связи с тем, что более 77 процентов валового сбора плодово-ягодной продукции Росстатом списывается на хозяйства населения, реально проверить которые невозможно.

Это также подтверждается тем, что Россия прочно занимает 6 место в мире по ввозу фруктов из-за рубежа.

Ситуация усугубляется проблемами в питомниководстве. Объёмы производства посадочного материала по сортименту, выведенному специально для наших климатических условий, видятся явно недостаточными. В этой связи хозяйства вынуждены импортировать, в том числе, сорта, не приспособленные к нашим условиям в ущерб урожайности и выносливости.

Это второй по значимости вызов в решении вопросов обеспечения населения фруктами и ягодами. И если ранее вопросы воспроизводства плодовых растений компетентно решала специализированная структура министерства, то сегодня эта проблематика находится вне сферы государственного управления и поддержки.

Эту ситуацию нужно незамедлительно исправлять. Вопросами семеноводства, питомниководства государство должно заниматься в приоритетном порядке.

Принимая во внимание сказанное, риски нехватки продовольствия становятся очевидными. Тем более, что названные проблемы в сфере плодородия лишь дополняют общую негативную картину состояния сельского хозяйства. И решение требует комплексного подхода.

Ведь валовый сбор зерновых в течение последних 20 лет снизился на 46 миллионов тонн, молока – на 37 миллионов тонн. В разы сократилась добыча рыбы, производства мяса говядины, товарной садоводческой и овощной продукции.

Мы вынуждены сегодня импортировать продукты питания на сумму 48 миллиардов долларов, что соответствует сумме оценённой сельскохозяйственной продукции, производимой в Российской Федерации.

Всё это неопровержимо свидетельствует о потере продовольственной независимости России.

В этой связи, по нашей инициативе, в рамках заседания Государственного совета 21 апреля 2014 года об устойчивом развитии сельскохозяйственных территорий, были выработаны серьёзные решения по АПК. В поручениях Президента Российской Федерации нашли отражение основные моменты перспективной законодательной и практической деятельности. Достижение поставленных названными поручениями целей теперь зависит от исполнительской дисциплины и политической воли.

Сразу после заседания Государственного совета наш комитет провёл заседание Высшего экологического совета по этой тематике. Состоялось плодотворное обсуждение центральных тем. При этом особое внимание было обращено на земельные и водные ресурсы, состоянием которых напрямую определяется эффективность сельского хозяйства.

На этих и многих других площадках комитет многократно заострял внимание на ключевых проблемах, без решения которых обеспече-

ние продовольственной безопасности Российской Федерации и устойчивое развитие страны в целом не представляется возможным.

Во-первых, на протяжении долгого времени активно протекают процессы утраты почв и ценнейших земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и садоводческих территорий.

Повсеместно усиливаются процессы деградации земель – эрозии, закисления, переувлажнения, заочкаривания, заболачивания, засоления. Нарастают темпы оврагообразования. Опустыниванием в той или иной степени охвачено 27 субъектов Российской Федерации на площади более 100 миллионов гектаров. В целом по стране утрачено 41,5 миллиона гектаров пахотных и 90 миллионов гектаров пастбищных угодий.

На этом фоне губительным видится ориентация земельной реформы на градостроительное направление при абсолютном игнорировании экологической ценности земель. Это является третьим вызовом в решении вопросов обеспечения населения фруктами и ягодами.

Ярким примером такого подхода является Московская область, где земли активно переводятся из категории сельскохозяйственного назначения в земли населённых пунктов под строительство. В итоге 20-миллионный Московский регион на 80 процентов зависит по продовольствию от зарубежных поставщиков. А ведь раньше там производилось 2 миллиона тонн молока, 1 миллион тонн овощей. Насчитывалось около 20 крупных специализированных хозяйств по производству плодов и ягод.

К сожалению, похожая ситуация наблюдается в 90 процентах регионов России.

Во-вторых, основательного пересмотра требуют программно-финансовые механизмы управления сельским хозяйством и природными ресурсами государства.

При этом особое внимание нужно уделить вопросам ценообразования и доступа отечественных производителей на рынок. Ведь ни для кого не секрет, что даже крупные хозяйства порой испытывают сложности при сбыте произведённой продукции, а доля производителя в розничной цене на продукцию плодородства совершенно ничтожна. Всё это тянет за собой увеличение нагрузки на товаропроизводителя и в части низкой заработной платы, и в части отсутствия достаточных средств для развития и модернизации производственной базы.

В этой связи отмечу, что фракция КПрФ уже давно внесла в Государственную Думу поправки в закон о торговле, в соответствии с которыми доля производителя в конечной цене на продукцию должна быть 50 процентов. В рамках этой работы мы рассчитываем на конструктивный диалог со всеми заинтересованными органами государственной власти, что позволит реализовать данную законодательную инициативу в кратчайшие сроки.

Ведь сегодня такая система практикуется развитыми странами повсеместно. Поэтому сельское хозяйство в мире прирастает рабочей

силой. В России же каждый год наблюдается лишь снижение. Плодовитость также теряет привлекательность, хотя раньше было самым окупаемым.

Взглянув более широко на сельскохозяйственный сектор, мы увидим, что объём инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий снизился в 5 раз, уровень государственной поддержки агропромышленного комплекса с 1990 года в среднем упал в 10 раз – до 1,48 процента расходов федерального бюджета, основные фонды сельхозпредприятий сократились в 4 раза.

Если сравнить размеры государственной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации и в других странах, то очевидно явно недостаточный объём таковой в России (4 миллиарда долларов). Швеция, к примеру, при несопоставимо меньших посевных площадях выделяет 6 миллиардов долларов, Япония – 64 миллиарда, Китай и Евросоюз, при сопоставимых площадях посевов, выделяет 147 и 108 миллиардов долларов соответственно.

Уровень государственной поддержки делает российское сельское хозяйство неконкурентоспособным, особенно в условиях ВТО. Это является четвёртым вызовом в вопросах обеспечения населения качественными продуктами питания.

При этом прослеживается урезание и без того ничтожных бюджетных ассигнований. Финансирование Государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» уменьшено на 33 миллиарда рублей. Финансирование подпрограммы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства» сокращено на 6 миллиардов рублей, подпрограммы «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства» – на 3,1 миллиарда рублей, подпрограммы «Развитие мясного скотоводства» – на 3 миллиарда рублей, подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования» – на 1,9 миллиарда рублей, подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» – на 285,4 миллиона рублей.

По мнению комитета, такое урезание расходов не позволит достичь цели и решить задачи, поставленные рассматриваемыми государственными программами в целом.

В-третьих, ситуация в сельском хозяйстве и природно-ресурсном секторе усугубляется негативными процессами, протекающими вследствие загрязнения окружающей среды. Всё в природе взаимосвязано и взаимозависимо.

Россия обладает уникальным водно-ресурсным потенциалом (20 процентов общемировых запасов пресной воды) и является глобальным донором водных ресурсов, но в связи со сложившейся практикой водопользования это природное богатство может быть истощено или безвозвратно утрачено.

Невысокий технический уровень промышленного и сельскохозяйственного производства повышает загрязнение вод, ведь сегодня 90 процентов сточных вод сбрасывается без очистки, либо недостаточно очищенными.

Кроме того, неуклонно увеличивается доля площади Российской Федерации, занятая объектами размещения отходов (образуется 5 миллиардов тонн в год, накоплено 100 миллиардов тонн) – своеобразного «водосбора» токсичного фильтрата, который по пути круговорота воды в природе загрязняет подземные и поверхностные воды, почвы, модифицирует и уничтожает микроорганизмы. Целые экосистемы утрачивают свойство к самовосстановлению и деградируют.

Крайне высоким остаётся загрязнение атмосферного воздуха (в 2013 году было выброшено в атмосферу почти 32 миллиона тонн загрязняющих веществ).

Все эти проблемы непременно находят отражение на возможностях сортов реализовать свой потенциал. Даже самые стойкие и плодотворные из них не могут выдержать натиска антропогенной нагрузки. Это является пятым вызовом в вопросе обеспечения населения качественными продуктами питания.

Ярким примером тому может служить крупнейшая на карте Российской Федерации точка загрязнения окружающей среды – город Норильск. На фоне колоссального загрязнения атмосферного воздуха (10 процентов от общего количества загрязняющих атмосферу веществ), деградируют все без исключения био- гео- экосистемы. На сотни километров вокруг концентрация тяжёлых металлов в растениях превышена в десятки раз.

В этих условиях производство сельскохозяйственной продукции требует особого соблюдения научно обоснованных рекомендаций размещения культур, соблюдения технологий, постоянного мониторинга качества производимой продукции в целях предупреждения негативного влияния со стороны антропогенных факторов.

В-четвёртых, мы сегодня с ужасом вынуждены наблюдать фактический развал системы фундаментальных и прикладных исследований в сфере сельского хозяйства.

Роковое решение о слиянии академий фактически привело к уничтожению Российской академии сельскохозяйственных наук, утрате ею своей самостоятельности, она оставлена без собственной материальной базы.

Хозяйственные дела, дела собственности и так далее поставлены во главу угла, что фактически усадило учёных в «кресло бухгалтера». Это является в корне неверным подходом, который может привести лишь к торможению развития фундаментальной науки и умалению научных целей. Более того, под угрозой резкого урезания находятся финансовое обеспечение исследований, фонды оплаты труда. Видимо

никто не учёл, что человек, думающий о том, где ему взять кусок хлеба на ужин, не может эффективно заниматься исследованиями, причём на устаревшем оборудовании.

Наша позиция по этому вопросу однозначна: необходимо увеличить финансовое обеспечение на науку до уровня не ниже 4 процентов ВВП. Уровень заработной платы научных сотрудников должен быть значительно увеличен. Необходимо создать возможность для работы научных школ, учёных, научных лабораторий, НИИ и их опытной сети. Разрыв этой модели приведёт к уничтожению науки. Кроме того, необходимо проводить планомерную работу по восстановлению престижа учёного, привлечению молодого поколения в науку.

И последнее, но не менее важное, на чём хочу заострить ваше внимание – это проблемы законодательного обеспечения в решении поставленных задач.

Мы зачастую являемся свидетелями вопиющей правоприменительной практики, когда даже довольно развитое земельное, водное, природоохранное, гражданское, административное, финансовое, предпринимательское и международное право не способствует изменению ситуации в лучшую сторону.

Причины тому – слабое обеспечение верховенства закона и неотвратимости наказания, не знающая границ коррупция, правовой нигилизм и, конечно, несовершенство правовых механизмов.

К сожалению, олигархия и сторонники лёгкой наживы на народном богатстве в последнее время всё чаще устремляют свои усилия на законодательное закрепление порочной практики. Ищут всяческие лазейки для обхода Конституции России, федерального и регионального законодательства, пытаются законодательно прикрыть свои преступные действия, совершённые в отношении природных богатств.

В этой связи отмечу, что Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии принимает все возможные меры для того, чтобы переломить порочную практику.

В период работы Государственной Думы 6 созыва удалось обеспечить принятие целого ряда знаковых федеральных законов. Однако, с учётом динамики ситуации, говорить о достаточности принятых мер не приходится.

Кроме того, в Государственной Думе сегодня ведётся работа над такими важными проектами федеральных законов, как:

– № 222564–6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (обеспечение технической и технологической модернизации, инновационного развития агропромышленного комплекса, повышение эффективности использования средств, выделяемых из бюджета на развитие сельского хозяйства);

– № 230553–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и в от-

дельные законодательные акты Российской Федерации...» (уточнения системы льгот для хозяйственных обществ и хозяйственных партнёрств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности);

– № 607420–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (совершенствование системы государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей);

– № 608856–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (повышение эффективности законодательного обеспечения процессов воспроизводства и закрепляемости научных и научно-педагогических кадров).

Законопроекты экологической направленности, сохранения плодородия почв, мелиорации, развития садоводческих кооперативов для нас будут приоритетными.

Убеждён, принятие названных законопроектов после их доработки станет серьёзным шагом к решению названных выше проблем.

И в заключение ещё раз обращаю внимание на ту консолидированную позицию, которая была сформулирована на площадке комитета совместно с представителями федеральных и региональных органов государственной власти, представителями науки и общественных организаций.

Государственная поддержка агропромышленного комплекса должна быть увеличена многократно и составлять не менее 10 процентов расходной части федерального и региональных бюджетов.

Уже давно назрела необходимость законодательного устранения диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию.

Должен быть взят курс на развитие крупного товарного производства на основе современных технологий с устранением лимитирующих факторов в раскрытии потенциальных возможностей сельскохозяйственных культур путём восстановления и развития сельскохозяйственной инфраструктуры, технического переоснащения сельхозпредприятий, а также кадрового обеспечения отрасли.

Безусловно, в обеспечении продовольственной безопасности значительную роль играли и будут играть личные подсобные, фермерские хозяйства, другие сельхозпроизводители с небольшими объёмами производства. Им должен быть обеспечен свободный доступ на рынки и в крупные торговые сети для реализации отечественной сельхозпродукции.

Чем активнее и решительнее мы вернёмся на путь выверенных мировым и отечественным опытом реформ, тем быстрее Россия вернёт былое могущество и продовольственную независимость.

Спасибо!



**Доклад к 80-летию ВНИИЛМ председателя  
Комитета Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на тему  
«Развитие лесной науки как ключевой фактор  
преодоления проблем лесного комплекса России».  
1 октября 2014 года**

Лес – это наше национальное богатство, символ и гордость России. Леса, являясь объектом многофункционального влияния на окружающую среду, нормализуют и стабилизируют экологическую обстановку, образуют устойчивые экологические системы с высокой степенью саморегуляции. Блага, приносимые лесами, зачастую не подлежат материальной оценке.

К сожалению, богатый лесной фонд сформировал мнение о лесе как о неиссякаемом ресурсе. Необходимо изменить это потребительское отношение общества к лесу. В этой связи лесные отношения должны быть урегулированы, исходя из презумпции экологических приоритетов в использовании лесов.

Сегодня проблемы, накопившиеся в лесной отрасли, беспокоят не только профессиональное сообщество. Состояние наших лесов во многом определяет качество жизни россиян. Внимание общества сфокусировано на самых острых проблемах: у всех на слуху лесные пожары, нашествия вредителей, бесчинства «чёрных лесорубов». Среди других наболевших вопросов необходимо отметить недостатки в управлении лесами в отдельных регионах, необоснованное сокращение лесных земель вследствие самовольных захватов и изменения целевого назначения лесных земель, нереализованность экономического потенциала отрасли. Многие проблемы носят институциональный и межсекторальный характер.

На долю нашей страны приходится более 20 процентов общей площади всех мировых лесов, а по запасам древесины мы занимаем второе место в мире после Бразилии.

Таким образом, российские леса оказывают весомое влияние на планетарную экологическую безопасность.

Обладая пятой частью мировых запасов лесов и имея огромный потенциал для освоения лесных ресурсов, Российская Федерация существенно уступает развитым зарубежным странам как по объёмам заготовки древесины (четвёртое место после США, Канады, Бразилии), так и по уровню применения современных лесозаготовительных технологий.

Недостаточный уровень научно-технического обеспечения лесного комплекса является одним из главных сдерживающих факторов инновационного развития отрасли. Это обусловлено следующими причинами:

- резким сокращением научных коллективов;
- низким объёмом финансирования научных и опытно-конструкторских работ;
- краткосрочностью и незначительным объёмом финансирования НИР и НИОКР;
- разобщённостью научной тематики и исследовательских коллективов, работающих в организациях различной ведомственной принадлежности;
- отсутствием возможности реализации инновационной цепочки: исследование – технологическое решение – опытный образец – промышленный продукт и, соответственно, низким уровнем внедрения в промышленности;
- отсутствием серьёзных исследований в наиболее перспективных направлениях развития лесного сектора экономики.

Количество отраслевых научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций сократилось за 20 лет в 5 раз, а численность научных сотрудников – более чем в 50 раз. Средний возраст ведущих научных сотрудников, докторов и кандидатов наук существенно превышает 60 лет.

Общий объём финансирования лесной науки и образования в 2012 году составил 1600 миллионов рублей. В Финляндии на долю только одного Финляндского лесного исследовательского института приходится 53 миллиона евро в год (2,12 миллиарда рублей) и из них более 70 процентов – прямое финансирование Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии. В России за последнее десятилетие бюджетное финансирование НИОКР в лесопромышленном секторе экономики растёт и достигло максимального объёма в 2013 году, однако, это почти в 15 раз меньше, чем в той же Финляндии.

При формировании научной тематики в научно-исследовательских учреждениях слабо учитываются или совсем не принимаются во внимание направления исследований, проводящихся в других организациях. Их разобщённость приводит к распылению и без того небольших средств на решение мелких и частных вопросов, не позволяющих решать проблемы стратегического характера, а также к стагнации научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций. Практически полностью разрушена действовавшая раньше система опытных предприятий, испытательных станций и полигонов.

Субъекты Российской Федерации, которым передано большинство полномочий в области лесных отношений и лесной бизнес, практически не участвуют в научно-исследовательской деятельности.

Согласно прогнозам, при сохранении финансирования науки по остаточному принципу и под «имеющийся научный потенциал», к 2020 году можно ожидать практически самоликвидацию отраслевых научно-исследовательских организаций.

Ни для кого не секрет, что в последние 20 лет лесная отрасль является безнадежно убыточной. В настоящее время лесной комплекс обеспечивает лишь 1,3 процента ВВП (в то время как в странах-лидерах в области лесной промышленности этот показатель составляет 4–5 процентов). Общепринятым универсальным показателем эффективности лесопользования считается объём снятия древесины с одного гектара. Наша страна находится по данному показателю «в хвосте» стран с интенсивными лесозаготовками.

Отчасти рост этого показателя эффективности использования лесных ресурсов в России ограничен наличием в стране значительных площадей лесов, имеющих небольшой запас древесины на 1 гектар, что не позволяет достигнуть уровня лесопользования европейских стран. Хотя некоторые страны, имеющие средний запас на 1 гектар ниже, чем в лесах Российской Федерации, используют свои лесные ресурсы значительно более интенсивно (Индия, Китай, Уругвай, Финляндия).

Что касается эффективности и комплексности использования лесов, мы часто забываем о том, что лес – это не только древесина, но и другие ресурсы, в том числе пищевые и недревесные. В экономическом отношении они не менее привлекательны, при этом такие виды использования лесов являются щадящими по отношению к лесным экосистемам. Продукция переработки, например, пищевых лесных ресурсов, пользуется заслуженной популярностью как на внутреннем, так и на мировом рынке. Однако на сегодняшний день используется этот потенциал недостаточно, хотя правовые возможности для этого лесным законодательством созданы.

С учётом вышеназванных и ряда других факторов уровень доходов от использования лесов компенсирует только половину бюджетных затрат (в 2013 году совокупные бюджетные расходы Федерации и субъектов Российской Федерации – 42,4 миллиарда рублей, общие доходы бюджетов – 23,2 миллиарда рублей). Но и этого недостаточно, чтобы ведение лесного хозяйства было эффективным. В тех же США, например, на борьбу только с пожарами тратится столько же федеральных денег, сколько у нас – на всё лесное хозяйство.

При этом какую отдачу получает государство? Если посмотреть в разрезе доходов бюджета от использования лесов, сегодня в среднем по России объём платежей в бюджетную систему Российской Федера-

ции в расчёте на 1 гектар лесного фонда – в пределах 19–20 рублей. Даже с учётом выполнения всех задач и достижения целей реализации Государственной программы развития лесного хозяйства к 2020 году рост этого показателя запланирован лишь до 24 рублей на гектар. А в связи с существующими недостатками администрирования и ростом кредиторской задолженности по платежам в бюджетную систему, достижение даже этих показателей вызывает сомнение.

Уберечь отечественный лесной комплекс от окончательной деградации и повысить доходность от использования лесов можно, устранив (в том числе и на законодательном уровне) указанные системные проблемы, сдерживающие экономический рост лесопромышленного производства и эффективное использование лесов.

**Первая проблема: гибель лесов от пожаров, вредителей и болезней.**

Расчёты по данным Организации по сельскому хозяйству и продовольствию ООН (ФАО ООН) показывают, что доля случаев лесных пожаров на территории Российской Федерации может достигать 27 процентов от числа случаев пожаров в лесах мира. Вдумайтесь: на пятую часть мировых лесных площадей – почти треть всех мировых лесных пожаров!

Согласно анализу статистической отчётности за период с 1990 по 2013 год в лесах, расположенных на землях лесного фонда, было зарегистрировано более полумиллиона лесных пожаров, огнём пройдено около 30 миллионов гектаров лесных земель.

Также наметилась устойчивая тенденция к увеличению повреждения лесов и потерь лесных ресурсов не только от пожаров, но и от вредителей и болезней. Согласно официальным прогнозам, при сохранении существующих тенденций, площадь поражённых болезнями и вредителями российских лесов к 2020 году может удвоиться!

Только в 2013 году (по данным официальной статистики) общая площадь погибших (утраченных) лесных насаждений на землях лесного фонда составила более 621,6 тысячи гектаров (из них 497 тысяч гектаров или 80 процентов – в результате лесных пожаров).

Ущерб от лесных пожаров, включая экологический ущерб и ущерб жизни и здоровью людей, в разы превышает ущерб от незаконных рубок. Далеко за примерами ходить не нужно – у всех свежи воспоминания о «горящем» лете 2010 года и вспышке массового размножения короёда-типографа в старовозрастных ельниках в Центральной части России в 2011–2012 годах.

Приходится также констатировать, что этот ущерб значительно превышает величину общих расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов. В результате темпы утраты лесов опережают темпы лесовосстановления. Увеличение финансирования мероприятий, направленных на охрану, защиту и восстановление лесов, объективно необходимо.

Но только простым увеличением финансирования ситуации не изменить. Сегодня мы предприняли комплекс мер, в том числе законодательных, чтобы возродить систему специализированных государственных организаций, в функции которых будет входить профессиональное выполнение различных видов работ по охране, защите, воспроизводству лесов на не предоставленных в пользование территориях. Возможно, имеет смысл подумать о том, чтобы такие организации имели возможность предоставлять соответствующие услуги и арендаторам, пополняя таким образом бюджетные доходы.

Помимо этого, считаем необходимым также внести изменения в лесное законодательство в части правового регулирования ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных ураганными ветрами и иными стихийными бедствиями (по аналогии с тем, как это было сделано в отношении ЧС, вызванных лесными пожарами).

**Вторая проблема: незаконные рубки и нелегальный оборот древесины.**

На сегодняшний день Россия входит в число стран-лидеров по незаконным рубкам леса. Количество нарушений лесного законодательства не уменьшается, степень латентности (невывявленности) таких противоправных деяний остаётся весьма высокой – по разным оценкам, 70–90 процентов.

Политика России в этой области должна быть направлена на неотвратимость наказания за нарушение действующего законодательства. По сложившейся практике, основная масса нарушителей либо вообще избегает наказания, либо к ним применяются такие меры, как условное лишение свободы и штрафы, что ни в коей мере не служит усилению превентивной роли закона, а лишь стимулирует рост числа преступлений, совершаемых в лесной сфере.

По экспертным оценкам несколько десятков миллионов кубометров леса уходят за рубеж за счёт незаконных рубок, из России вывозится до 20 процентов всей контрабандной древесины мира. Ущерб от этого ежегодно составляет, если учитывать упущенную выгоду, не менее 80–100 миллиардов рублей.

При этом поражает разрыв экспертных оценок и официальной статистики! Согласно официальным данным, в 2013 году объёмы незаконной рубки лесных насаждений составили «всего» 1 миллион 82 тысячи кубометров. Но ведь совершенно очевидно, что это лишь выявленная «верхушка айсберга».

В 2013 году только по официальным данным объём незаконно заготовленной древесины составил около 1,1 миллиона кубометров, а ущерб – порядка 10 миллиардов рублей. Выявляемость случаев незаконных рубок составляет 59 процентов, на один случай нарушения в среднем приходится более 50 кубометров древесины.

К проблемам, затрудняющим сокращение нелегальных рубок в лесах, относятся низкая эффективность работы государственных лесных

инспекторов (лесной охраны) по пресечению, предотвращению и выявлению нарушений лесного законодательства (в том числе незаконных рубок), а также недостаточная координация межведомственного взаимодействия всех заинтересованных органов исполнительной власти по пресечению незаконных рубок и нелегального оборота древесины на федеральном и региональном уровнях.

В минувшем году мы предприняли серьёзные усилия, чтобы наконец поставить законодательный заслон «чёрным лесорубам».

Итогом стал Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на урегулирование вопросов учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом.

Закон вводит в Лесной кодекс ряд принципиально новых положений, посвящённых учёту и маркировке древесины, её транспортировке, декларированию сделок с древесиной, а также созданию информационной системы учёта заготовленной древесины и сделок с ней.

Под особый контроль в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» ставится оборот ценных пород древесины – дуба, бука и ясеня. В отношении них вводится требование о маркировке буквально каждого бревна, предназначенного на экспорт (с учётом того, что на практике оборота такой древесины на внутреннем рынке не происходит, вся она поставляется за пределы России).

Таким образом, появится возможность отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России.

Одновременно вводится достаточно серьёзная ответственность за нарушение лесного законодательства в части учёта заготовленной древесины.

Ожидается, что Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» создаст эффективный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, что в свою очередь будет способствовать снижению масштабов незаконных рубок лесных насаждений.

Но формирование нормативной базы – это только первый этап, впереди сложная и трудоёмкая работа по внедрению предусмотренных законодательством инструментов.

**Третья проблема: недостаточные объёмы лесовосстановления и низкое качество проводимых работ.**

По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федерального агентства лесного хозяйства по итогам 2013 года лесовосстановительные работы в целом по Рос-

сийской Федерации проведены на площади 870 тысяч гектаров, из них лесные культуры созданы на площади 184 тысячи гектаров. Для проведения работ по лесовосстановлению и лесоразведению осуществлялась подготовка посадочного материала – выращено 721 миллион штук семян, из них с закрытой корневой системой – 38 миллионов штук (или 5 процентов от общего количества).

Основным способом восстановления лесов в целом по стране остаётся содействие естественному возобновлению. При этом за последние десятилетия площадь лесовосстановления в стране сократилась почти в 2 раза, в том числе активными мерами путём создания лесных культур – в 2,5 раза. Серьёзной проблемой стала смена хвойных лесов Европейской части Российской Федерации мягколиственными насаждениями. Наблюдаются неблагоприятные тенденции выбытия и воспроизводства лесов, связанные, прежде всего, с влиянием лесных пожаров, вредителей и болезней, а также с недостаточным качеством лесовосстановления. Одной из самых актуальных для многих регионов страны остаётся проблема восстановления лесов, пострадавших от пожаров. По оценкам специалистов, в лесовосстановлении нуждаются более 1,0 миллиона гектаров лесов, пройденных лесными пожарами в 2010–2013 годах.

Снижение объёмов прежде всего искусственного лесовосстановления и его качества несёт реальную угрозу повышению продукционного потенциала лесов будущего, восстановлению экологической обстановки в регионах с интенсивными лесозаготовками прошлых лет, снижает возможность повышения устойчивости лесных насаждений и адаптации лесного хозяйства к неблагоприятным факторам в условиях возможного изменения климата. Отсутствие эффективного воспроизводства лесных ресурсов на ранее освоенных площадях ведёт к тому, что с каждым годом экономическая доступность оставшихся ресурсов снижается, а дефицит наиболее качественного сырья становится всё более острым.

В последние годы устойчиво снижаются объёмы выращивания посадочного материала для лесокультурного производства (с 1,8 миллиарда штук в 2000 году к 0,7 миллиарда штук в 2013 году).

Наметившиеся негативные тенденции в случае непринятия адекватных мер могут только усилиться и привести к необратимым последствиям.

Следует вспомнить о том, что в лесном хозяйстве СССР имелось более 11 тысяч лесных питомников (из них – 1,5 тысячи – постоянные), в которых ежегодно выращивалось более 7 миллиардов семян и 150 миллионов саженцев более чем 120 видов древесных и кустарниковых пород.

А что происходит сегодня? По сравнению с тем периодом мы в разы снизили объёмы подготовки посадочного материала. В 2013 году выращено 721 миллион штук семян, из них с закрытой корневой системой – 38 миллионов штук (или 5 процентов от общего количества).

Не лучше ситуация и с лесным семеноводством. К сожалению, в России оно в последние десятилетия находится на крайне низком уровне. Совершенно не производятся сортовые семена, а доля селекционно улучшенных семян, заготовленных на лесосеменных плантациях (ЛСП), составляет около 3 процентов от общего объёма заготовки. Лесосеменное дело имеет стратегическое значение для России, так как наследственные свойства семян определяют качества будущих лесов.

Отечественный и зарубежный опыт доказывает, что селекционное семеноводство при научной организации и техническом оснащении может решить ряд важнейших проблем для страны:

- повысить продуктивность, качество и устойчивость будущих насаждений на 10–15 процентов;
- обеспечить централизованное производство сортовых семян с заданными наследственными свойствами на лесосеменных плантациях;
- сформировать насаждения, выполняющие рекреационные функции, создающие среду обитания растений и животных, обеспечивающие возможность производства недревесной продукции лесов: грибов, ягод, лекарственных, медоносных растений и других видов недревесной продукции;
- улучшить средообразующие функции лесов, в том числе за счёт депонирования углерода из атмосферы, что отвечает международным обязательствам России при решении проблемы предотвращения изменений климата.

Практически во всех странах мира основной формой организации семеноводства признаны лесосеменные плантации, созданные путём размножения «плюсовых» деревьев.

Между тем использование «улучшенных» семян, произведённых на лесосеменных плантациях первого порядка, позволило бы как минимум на 10 процентов увеличить продуктивность будущих насаждений.

Анализ зарубежного опыта показывает, что эффективность и конкурентоспособность отрасли семеноводства во многом определяется государственной поддержкой. Об этом говорит пример целого ряда стран: США, Нидерландов, Японии, Китая, Индии, Южной Кореи, ЮАР и других. Отрасль семеноводства (в том числе лесного) работает там на принципах рыночной экономики и при системной государственной поддержке, которая включает:

- прямую компенсацию затрат на селекцию до 50–60 процентов;
- кредитные и налоговые послабления;
- финансирование государством отдельных проектов и программ;
- осуществление самых дорогостоящих проектов, связанных с селекцией и семеноводством, за счёт государственных грантов в университетах и многое другое.



Сегодня специалисты лесного хозяйства, научное сообщество сходятся во мнении, что существующая система воспроизводства лесов и лесоразведения требует существенной трансформации.

Прорывным инструментом для внедрения современных технологий в воспроизводство лесов является создание сети селекционно-семеноводческих центров. В результате строительства шести лесных селекционно-семеноводческих центров доля лесных культур, созданных посадочным материалом с улучшенными наследственными свойствами, удвоилась.

Для доведения доли лесных культур из посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами до средневропейского уровня 20 процентов необходимо продолжить создание лесных селекционно-семеноводческих центров в субъектах Российской Федерации. В настоящий момент разработана проектная документация на строительство 12 таких центров. Создаваемые центры могут стать основой для создания в лесном хозяйстве кластеров по внедрению биотехнологий в лесное хозяйство: новейших биопрепаратов, форм растений с заданными генетическими свойствами и ДНК-маркирования.

Для преодоления негативных тенденций в лесовосстановлении мы ведём работу по реализации целого комплекса законодательных мер.

Федеральным законом от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов» в Лесной кодекс Российской Федерации внесены комплексные изменения, в соответствии с которыми предоставляется возможность осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов специализированными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения торгов.

Необходимость внесения указанных изменений была продиктована доказавшей свою неэффективность практикой размещения государственного заказа на указанные виды работ. Зачастую организации, претендующие на заключение государственного контракта, не располагали достаточными профессионально подготовленными кадровыми ресурсами, обладающими необходимым опытом в указанной сфере, а в ряде случаев – и техническими ресурсами. Всё это негативно сказывалось на качестве работ, выполняемых такими подрядчиками.

Кроме того, ненадлежащее качество проведённых мероприятий по воспроизводству лесов в большинстве случаев может быть выявлено лишь по истечении достаточно большого промежутка времени, который может составлять 10–20 лет. Это существенно затрудняет контроль за организациями, привлечёнными к осуществлению таких мероприятий в рамках разовых соглашений и не заинтересованными в качестве их выполнения.

Принятые изменения Лесного кодекса позволят:

- повысить качество проведения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также воздействия иных неблагоприятных факторов, что будет гарантироваться участием специалистов, обладающих необходимой квалификацией;

- использовать новый организационный механизм, при котором сроки проведения мероприятий по воспроизводству лесов уменьшатся в 2–3 раза, и снизить потери лесных культур;

- создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а её деятельность оценивалась по конечному результату.

Одним из прорывных новаций закона является введение системы мониторинга воспроизводства лесов, а также процедуры отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями.

Он также дополнил полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в области лесных отношений полномочиями по осуществлению мониторинга воспроизводства лесов и по формированию и использованию страховых фондов семян лесных растений.

Далее, правоприменительная практика показывает, что построение современной системы защиты лесов требует расширения и дополнения соответствующих положений лесного и смежного законодательств с целью обеспечения чёткого порядка, оперативности и своевременности выполнения лесозащитных мероприятий, контроля за их проведением.

В этой связи депутатами Государственной Думы, членами нашего комитета был внесён соответствующий законопроект № 448577–6. Данный проект разработан в тесном взаимодействии с профильными федеральными органами исполнительной власти и отражает нашу согласованную позицию в отношении реформы системы защиты лесов.

Законопроект комплексно направлен на оптимизацию классификации мероприятий по защите лесов, сокращение сроков, необходимых для подготовки и проведения лесозащитных работ, устранение коллизий и пробелов в правовом регулировании очистки лесов от захламления и загрязнения, в том числе радиоактивными веществами.

В настоящее время законопроект разослан в согласующие структуры, включая органы госвласти субъектов Российской Федерации, для представления отзывов, замечаний и предложений. Мы рассчитываем, что его принятие позволит значительно увеличить эффективность системы защиты лесов, обеспечить своевременность проведения лесозащитных мероприятий, вовлечение в хозяйственный оборот лесных насаждений, повреждённых вредными организмами.

**Четвёртая проблема: недостаточно развитая лесная инфраструктура.**

Вопрос об инфраструктурных ограничениях развития лесного комплекса Российской Федерации сегодня у всех на устах. Слабо развитая дорожно-транспортная инфраструктура сдерживает возможности более полного освоения эксплуатационных лесов и снижает экономическую доступность древесных лесных ресурсов. Протяжённость лесных дорог в Российской Федерации составляет не более 1,5 километра на тысячу гектаров лесных земель, а в странах Западной Европы и Северной Америки этот показатель находится в пределах 10–45 километров.

Неоднократно вопрос о необходимости более подробного нормативно-правового регулирования создания лесных дорог поднимался комитетом при подготовке изменений в Лесной кодекс Российской Федерации. Соответствующие поправки даже были приняты в 2008 году во втором чтении в рамках одного из комплексных законопроектов. Однако в последствии на этапе подготовки к окончательному принятию эти нормы были исключены по инициативе профильных ведомств (Минтранс России, Минфин России) в целях более детальной проработки, были даны поручения Правительства Российской Федерации о подготовке законодательных изменений по этой проблеме. Согласно этим поручениям, соответствующие инициативы должны были быть полностью доработаны ещё в 2009 году. Однако до настоящего момента у нас нет на рассмотрении законопроектов, посвящённых урегулированию проблем создания и эксплуатации лесных дорог. Правительству Российской Федерации, заинтересованным министерствам и ведомствам необходимо вернуться к этим вопросам в тесном сотрудничестве с нашим комитетом.

**Пятая проблема: обеспечение рационального и эффективного освоения лесов, переработки лесных ресурсов, развития лесной промышленности.**

Наша страна перестала быть той, где занимались всерьёз переработкой древесины. Сегодня примерно в 5 регионах осуществляется относительно глубокая переработка древесины на предприятиях, построенных ещё в советское время, на оборудовании, которое давно выработало свой ресурс. Создание крупных лесоперерабатывающих производств – пока только на бумаге, а между тем самому «молодому» из российских ЦБК – 40 лет!

Лесной комплекс России сегодня находится в тяжёлом состоянии, в связи с тем, что многие проблемы, имеющиеся в лесной промышленности и лесном хозяйстве, так и остаются нерешёнными. Реформа отрасли с 2006 года не принесла ощутимого результата. Нарращивание мощностей по глубокой переработке древесины внутри страны идёт малыми темпами. Инвестиции поступают, но в минимальном объёме.

Для развития лесного сектора экономики необходимо внедрение «прорывных» инновационных проектов, позволяющих снять структурные ограничения развития отрасли и выйти на производство совершенно новых (по потребительским свойствам) видов лесобумажной продукции, востребованных на внешнем и внутреннем рынках, в частности, конструкционные материалы на основе древесины, экологически безопасные листовые древесные материалы, волокнистые полуфабрикаты, полученные без применения элементарного хлора, высококачественные виды бумаги и картона, санитарно-гигиенические изделия, специальные виды бумаги для промышленности.

Одним из ключевых направлений качественного технологического развития в лесном секторе экономики являются биотехнологии. Эту область активно развивают не только США и страны Европы, но также Бразилия и Индия. Китай последние пять-семь лет инвестировал в НИОКР по биотехнологиям около 2 миллиардов долларов США государственных средств и привлёк порядка 2 миллиардов долларов США частных инвестиций.

Вместе с тем, несмотря на перечисленные проблемы, выполнен ряд важных для отрасли НИОКР по разработке биотоплива, наноцеллюлозы, ферментов, биоразлагаемых полимерных материалов, биологически активных изделий медицинского назначения на основе древесной целлюлозы, фармацевтических препаратов, получаемых из экстрактивных веществ различных древесных пород и других продуктов переработки древесины. Сохранившиеся научные коллективы имеют определённый научный задел по решению целого ряда отраслевых проблем. Внедрение этих разработок позволит существенно повысить конкурентоспособность продукции российского лесного комплекса на внутреннем и внешнем рынках.

#### **Шестая проблема: развитие научного и кадрового потенциала.**

Начиная с 1990 года финансирование отраслевой науки сократилось в 16 раз. Полностью прекращено финансирование лесной науки Министерством образования и науки Российской Федерации. Низкая оплата труда научных работников привела к оттоку молодёжи из научных учреждений и утрате интереса к научной сфере.

Реализуя новую лесную политику, государство должно озаботиться поддержкой лесной науки. Следует также решить вопрос с кадрами, с их подготовкой и переподготовкой.

Мы всегда выступали (и будем это делать в дальнейшем) за обеспечение улучшения социального положения тружеников леса. По-прежнему считаем необходимым (и регулярно доносим соответствующую позицию до финансово-экономического блока в Правительстве Российской Федерации, в том числе в рамках работы над федеральным бюджетом), что уровень материального обеспечения и социальных га-

рантий лесников должен быть приближён к соответствующему уровню сотрудников силовых ведомств и правоохранительных органов.

Правительству Российской Федерации поручено увеличить штатную численность государственных лесных инспекторов и лесопожарных формирований и укрепить их материально-техническую базу. Но необходимо также предусмотреть дополнительные социальные гарантии для работников лесной отрасли. Заинтересовать, привлечь людей можно, естественно, высокой и стабильной заработной платой, солидным пакетом социальных гарантий для лесников. Мы не устаём повторять, что лесники и участковые лесничие должны получить статус государственных служащих. Правительство Российской Федерации должно обеспечить соответствующий уровень материального обеспечения сотрудников лесной охраны, привести его к уровню материального обеспечения сотрудников силовых ведомств. Всё это позволит начать возрождение лесных деревень и привлечь в лесную отрасль квалифицированные кадры. На наш взгляд, решение этих проблем имеет ключевое значение.

Нельзя не отметить, что последние месяцы были насыщены важнейшими для лесного сектора событиями и мероприятиями. Президентом Российской Федерации дано множество поручений по проблемам лесного сектора, большая часть которых касается внесения изменений в законодательство Российской Федерации.

Первые позитивные сдвиги налицо. Принята государственная лесная политика. Утверждена в новой редакции и реализуется государственная программа развития лесного хозяйства до 2020 года. Многие регионы принимают на её основе свои документы стратегического планирования в отрасли. Таким образом, сегодня мы имеем беспрецедентные основания для существенной эволюции и динамичного развития лесных отношений и их правовой основы.

При этом нужно учитывать, что время ставит перед отраслью новые вызовы. Исходя из международной обстановки, ограничений во внешней торговле, экономических тисков, в которые нас хотят загнать наши так называемые зарубежные «партнёры», лесной сектор не менее, чем сельское хозяйство, нуждается в дополнительной государственной поддержке. Но мы должны понимать, что в то же время отрасль получает и дополнительные импульсы для развития, включая возможности для повышения вклада в продовольственную безопасность страны.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и наш комитет в конструктивном взаимодействии с Минприроды России и Рослесхозом принимает меры по совершенствованию и оптимизации действующего лесного законодательства, решению наиболее острых проблем в правовом регулировании лесных отношений.

В последнее время принят ряд принципиальных изменений в лесное законодательство, реализующих вышеназванные стратегические документы в области развития лесного комплекса. В результате нашей совместной работы увидели свет законы, направленные на создание действенного механизма контроля за оборотом заготовленной древесины, снижение масштабов незаконных рубок лесных насаждений, создание более эффективной системы осуществления лесохозяйственных мероприятий специализированными государственными учреждениями, совершенствование системы лесного семеноводства, развитие арендных отношений.

Тем не менее, работа над совершенствованием правовых основ устойчивого управления лесами, решением наболевших вопросов лесного сектора России далека от завершения.

Наши дальнейшие совместные усилия, в том числе по внесению соответствующих изменений в лесное законодательство, должны быть направлены на:

- обеспечение эффективной защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия, в том числе на повышение качества санитарно-оздоровительных мероприятий;
- оптимизацию правового режима защитных лесов;
- совершенствование институтов лесоустройства, инвентаризации, кадастрового учёта и оценки лесов;
- дальнейшее совершенствование арендных отношений;
- выстраивание гармоничной системы государственно-частного партнёрства при создании лесной инфраструктуры;
- усиление мер пожарной безопасности, обнаружения и тушения пожаров в лесах;
- улучшение качества лесовыращивания и лесовосстановления.

Подводя итог, необходимо отметить, что одним из очевидных путей решения задачи создания инновационной экономики в лесном секторе является концентрация ресурсов (материальных, территориальных, кадровых и так далее) на ограниченном числе приоритетных направлений развития лесного комплекса. В связи с этим необходимо создание центров превосходства и «точек роста», вокруг которых будет сосредоточена работа по внедрению современных разработок в промышленность. Такие центры превосходства должны создаваться на основе ведущих в данной области научных и научно-образовательных учреждений путём создания научно-исследовательских лабораторий или модернизации существующих. И Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства с его славной историей и глубокими традициями отечественного лесоводства является одним из главных претендентов на звание локомотива развития лесной науки в России.

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на Первой Всероссийской  
открытой конференции на тему «Почвенные и земельные  
ресурсы: состояние, оценка, использование».  
8 октября 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Я рад приветствовать вас от лица депутатов Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

Почвенный институт имени В. В. Докучаева всегда занимал активную позицию не только в вопросах фундаментальных и прикладных исследований в области почвоведения, но и в вопросах совершенствования государственного регулирования развития сельского хозяйства Российской Федерации, защиты и рационального использования почв. Представители института на регулярной основе принимают участие в мероприятиях профильной тематики на самом высоком уровне, в рамках которых ведут конструктивный диалог и достойно отстаивают позиции научного сообщества.

В этой связи принятое решение об организации регулярной площадки всероссийского масштаба для обсуждения наиболее актуальных проблем изучения почвенных и земельных ресурсов, консолидации научного потенциала для решения приоритетных задач в области использования почвенных ресурсов, а также правовых и экологических аспектов землепользования видится чрезвычайно перспективным и правильным.

Со своей стороны со всей ответственностью заявляю, что комитет всесторонне поддержит принятые решения и будет способствовать их развитию.

Актуальность вынесенного на повестку дня вопроса ни у кого не вызывает сомнений, поскольку почвы – это стратегический ресурс, позволивший сохранить независимость и самобытность русского народа в течение многих веков. Именно почвы, земельные ресурсы составляют прочную основу продовольственной безопасности государства.

Кому, как ни вам лучше всего известно, что основатель русского почвоведения Василий Васильевич Докучаев называл российский чернозём «благодатной почвой, которая составляет коренное, ни с чем несравнимое богатство России», а также определял приоритет рационального использования природных ресурсов: «наше незнание истощило почву», «безусловно, необходимо выработать свои сельскохозяйственные нормы, следует иметь анализы своих вод, своих земель...»

Всем вам хорошо известны многочисленные экспедиции Докучаева, результаты которых легли в основу агроландшафтного использования и сталинского плана преобразований земель.

Но, к сожалению, времена меняются до неузнаваемости. Труды великих русских учёных, их последователей, действующих академиков РАН и их учеников уже практически власть не интересуют, а погоня олигархического бизнеса за выгодой вопреки даже законам природы приводит к оскудению и нарушению экологического равновесия.

При том, что продовольственная ситуация усугубилась в связи с событиями, развернувшимися в последние месяцы на мировой арене, политический и экономический кризисы всё-таки высветили все недостатки системы государственного управления в этой сфере и подтолкнули лиц, ответственных за принятие стратегических решений, пересмотреть концепцию дальнейшего развития.

В этой связи, 21 апреля 2014 года состоялось заседание президиума Государственного совета об устойчивом развитии сельскохозяйственных территорий. Были выработаны серьёзные решения по АПК. В поручениях Президента Российской Федерации нашли отражение центральные моменты перспективной законодательной и практической деятельности. Достижение поставленных названными поручениями целей теперь зависит от исполнительской дисциплины и политической воли.

Сразу после заседания Государственного совета, 12 мая 2014 года нашим комитетом было организовано заседание Высшего экологического совета «Состояние земельных и водных ресурсов. Законодательное обеспечение их рационального использования и охраны». Состоялось плодотворное обсуждение основных тем. Рекомендации участников мероприятия мы направили в ответственные ведомства, и будем добиваться, чтобы все концептуальные предложения были реализованы.

Участники уделили особое внимание земельным, водным и растительным ресурсам, как неразрывно связанным между собой элементам природы, определяющим существование жизни на земле.

Земельный фонд является ограниченным ресурсом. Из 134 миллионов квадратных километров, земли, участвующие в обеспечении продовольственной безопасности, по усреднённым данным, составляют всего 30 процентов. На этом фоне губительной видится проводимая в последние десятилетия земельная политика. В этой связи нам просто необходимо сместить градостроительную ориентацию принимаемых в землепользовании решений, нацелить их на рациональное неистощительное использование, с учётом экологической ценности ресурса.



Чтобы остановить агрессивное использование земельных и водных ресурсов, необходим единый государственный орган (Роскомзем), наделённый широкими, в том числе надзорными, полномочиями.

Строгое целевое использование земельных, лесных, водных ресурсов, как и неуклонное исполнение закона, должны стать краеугольными камнями новой земельной, лесной и водной политики.

Вопросы финансового обеспечения являются не менее значимыми. Государственная поддержка сельского хозяйства, ввиду явной недостаточности выделяемых финансовых ресурсов, не эффективна в должной степени.

Так, уровень государственной поддержки агропромышленного комплекса с 1990 года в среднем упал в 10 раз – до 1,48 процента расходов федерального бюджета. При этом объём инвестиций снизился в 5 раз, основные фонды сельхозпредприятий сократились в 4 раза. В итоге посевные площади сократились на 41,5 миллиона гектаров (46 процентов).

Если сравнить размеры государственной поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации и в других странах, то недостаточный объём таковой в России становится ещё более очевидным (4 миллиарда долларов). Швеция, к примеру, при несопоставимо меньших посевных площадях выделяет 6 миллиардов долларов, Япония – 64 миллиарда, Китай и Евросоюз, при сопоставимых площадях посевов, выделяют 147 и 108 миллиардов долларов соответственно.

На оставшихся в сельскохозяйственном обороте землях в России не соблюдается севооборот, исчезают защитные леса, в 5–7 раз упали объёмы внесения минеральных и органических удобрений, вдвое снизились объёмы поставок средств защиты растений.

В конечном счёте, повысилась интенсивность процессов деградации земель – эрозии, закисления, переувлажнения, заочкаривания, заболачивания, засоления и так далее.

На фоне нарастающей антропогенной нагрузки негативное воздействие на почвы, земельные и водные ресурсы усиливается многократно, и названные выше процессы деградации лишь усиливаются.

Ведь крайне высоким остаётся загрязнение атмосферного воздуха (в 2012 году было выброшено в атмосферу почти 32 миллиона тонн загрязняющих веществ).

Неуклонно увеличивается доля площади Российской Федерации, занятая объектами размещения отходов (образуется 5 миллиардов тонн в год. Накоплено 100 миллиардов тонн) – своеобразного «водосбора» токсичного фильтрата, который по пути круговорота воды в природе загрязняет подземные и поверхностные воды, почвы, модифицирует и уничтожает микроорганизмы. Целые экосистемы утрачивают свойство к самовосстановлению.

Ярким примером тому может служить крупнейшая на карте Российской Федерации точка загрязнения окружающей среды – город Норильск. На фоне колоссального загрязнения атмосферного воздуха (10 процентов от общего количества загрязняющих атмосферу веществ), деградируют все без исключения био- гео- экосистемы. На сотни километров вокруг концентрация тяжёлых металлов в почвах превышена в десятки раз.

В этих условиях обработка почвы требует особого соблюдения научно обоснованных рекомендаций, технологий, постоянного мониторинга качества.

К сожалению, даже довольно развитое земельное, водное, природоохранное, гражданское, административное, финансовое, предпринимательское и международное право в Российской Федерации в должной степени не способствуют изменению в лучшую сторону правоприменительной практики по рациональному и неистощительному использованию земельных и водных ресурсов.

В этой связи Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии прилагает все возможные усилия для стабилизации и постепенного улучшения ситуации посредством дальнейшего совершенствования правового регулирования.

Так, 21 июля 2014 года благодаря усилиям нашего комитета и Министерства природных ресурсов Российской Федерации увидел свет так называемый закон о нормировании и наилучших доступных технологиях.

Убеждён, что это событие, без преувеличения, является наиболее действенным шагом к улучшению экологической обстановки на территории России с момента принятия в 2002 году Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Так, при подготовке названного федерального закона была проведена комплексная ревизия понятийного аппарата, сведён к минимуму риск его вольных толкований. Основные принципы охраны окружающей среды дополнены обязательностью финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия. Расширяются полномочия органов государственной власти. Дифференцирован подход к применению мер государственного регулирования в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности. Правовое воплощение получила новая система нормирования в области охраны окружающей среды. Определено правовое регулирование вопросов наилучших доступных технологий. Оптимизирована система государственного экологического надзора. Усовершенствован механизм экологической отчётности. Введены реальные механизмы экономического стимули-

рования. Сделан значительный шаг к возрождению государственной экологической экспертизы. Усовершенствован механизм платы за негативное воздействие на окружающую среду. Пересмотрена административная ответственность.

Названные, и ряд других положений закона, по мере его вступления в законную силу, будет способствовать постепенному переходу предприятий на экологически эффективную модель производства и, соответственно, эффективному снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Далее отмечу, что не меньшие надежды комитет возлагает на проект федерального закона № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».

В настоящее время комитет ожидает внесения поправок Правительства Российской Федерации, отсутствие которых сегодня является единственным сдерживающим фактором в его принятии. В ближайшее время вопрос доработки данного законопроекта будет вновь поднят на уровне Президента Российской Федерации.

Целью законопроекта является создание экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов, что в значительной степени будет способствовать снижению негативного воздействия на почвы, земельные и водные ресурсы.

Кроме того, необходим закон «Об охране почв». Существенных поправок требует закон «Об охране окружающей среды», Земельный, Водный, Административный и Уголовный кодексы.

Всё это комитет планирует реализовать в сжатые сроки, при поддержке профильных министерств и ведомств, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества, в том числе в рамках работы над уже внесёнными законопроектами, такими, как:

– № 222564–6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (обеспечение технической и технологической модернизации, инновационного развития агропромышленного комплекса, повышение эффективности использования средств, выделяемых из бюджета на развитие сельского хозяйства);

– № 230553–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации...» (уточнения системы льгот для хозяйственных обществ и хозяйственных партнёров, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности);

– № 607420–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (совершенствование системы государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей);

– № 608856–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (повышение эффективности законодательного обеспечения процессов воспроизводства и закрепляемости научных и научно-педагогических кадров).

Законопроекты экологической направленности, сохранения плодородия почв, мелиорации, развития садоводческих кооперативов для нас будут приоритетными.

Приглашаю всех к активному сотрудничеству в этом направлении, а также желаю плодотворной и конструктивной дискуссии в рамках сегодняшней конференции. Повторюсь, комитет сделает всё необходимое для того, чтобы ваши предложения, ваша позиция и рекомендации были доведены до ответственных органов государственной власти с целью максимального учёта при принятии соответствующих решений.

Спасибо!

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на форуме «Лес и человек»  
на тему «Совершенствование лесного  
законодательства как ключевой фактор преодоления  
проблем лесного комплекса России».  
Октябрь 2014 года**

История развития отечественной экономики, уклада жизни большинства граждан и национальной культуры неразрывно связана с лесом. Россия – лесная держава, в которой устойчивое управление лесами должно быть существенным элементом стратегии национального развития, её конкурентным преимуществом.

Вопросы развития лесного комплекса, создания мощностей по глубокой переработке древесины и освоения новых лесных массивов носят общенациональный характер, так как затрагивают стратегические интересы Российской Федерации в условиях мировой интеграции и должны решаться при активном участии государства.

Основу устойчивого развития в любой сфере, и в лесном секторе в частности, составляет стабильность и прозрачность соответствующей нормативной правовой базы, понятность для правоприменителей и прозрачность для общества принимаемых решений и упорядоченность проводимых реформ.

Конец двадцатого и начало двадцать первого века характеризовались нестабильностью как в лесном законодательстве Российской Федерации, так и в системе управления лесным сектором, что привело к снижению его значимости как отдельной отрасли экономики и к ослаблению правового статуса лесов.

Широко известно, что состояние наших лесов во многом определяет качество жизни россиян. Сегодня проблемы, накопившиеся в лесной отрасли, беспокоят не только профессионалов. Это и лесные пожары, незаконные рубки лесных насаждений, и нелегальный оборот древесины, неразвитая лесная инфраструктура, слабая поддержка науки и научных исследований. Кроме того, последнее время всё чаще говорим об огромных потерях лесных ресурсов не только от пожаров, и действий «чёрных лесорубов», но и от вредителей и болезней. В результате темпы утраты лесов опережают темпы лесовосстановления.

Сегодня открывает свою работу авторитетное отраслевое мероприятие – уже ставший традиционным Международный форум «Лес и человек». В нынешнем году он проходит под девизом «Лесной комплекс – инвестиции в будущее», поэтому экономические аспекты развития лесного сектора заслуживают особого внимания.

К сожалению, мы должны констатировать нереализованность экономического потенциала отрасли.

Ни для кого не секрет, что в последние десятилетия лесная отрасль является безнадежно убыточной. Лесной комплекс обеспечивает лишь 1,3 процента ВВП (в то время как в странах-лидерах в области лесной промышленности – около 4–5 процентов ВВП). Общепринятым универсальным показателем эффективности лесопользования считается объём снятия древесины с одного гектара, но наша страна находится по данному показателю «в хвосте» стран с интенсивными лесозаготовками (далеко отстав от Германии, Швеции, Финляндии и даже Китая), и это неудивительно.

С учётом вышеназванных и ряда других факторов уровень доходов от использования лесов компенсирует только половину бюджетных затрат. При этом какую отдачу получает государство? Если посмотреть в разрезе доходов бюджета от использования лесов, сегодня в среднем по России объём платежей в бюджетную систему Российской Федерации в расчёте на 1 гектар лесного фонда – в пределах 19–20 рублей. Даже с учётом выполнения всех задач и достижения целей реализации государственной программы развития лесного хозяйства к 2020 году рост этого показателя запланирован лишь до 24 рублей на гектар. А в связи с существующими недостатками администрирования и ростом кредиторской задолженности по платежам в бюджетную систему, достижение даже этих показателей вызывает сомнение.

Ставки платы за использование лесных участков и изъятие лесных ресурсов не отражают их реальной рыночной стоимости, в итоге государство не получает адекватного возмещения за использование лесов. На мой взгляд, это неправильные экономические взаимоотношения государства и бизнеса.

То, что лесной комплекс России сегодня находится в тяжёлом состоянии, вполне закономерно. Реформа отрасли с 2006 года не принесла ощутимого результата.

За двадцатилетний период перехода к рыночной экономике уровень производства бумаги и картона в России так и не достиг уровня 1990 года. Не построено ни одного целлюлозно-бумажного комбината, хотя в последние годы активно шёл процесс модернизации и реконструкции основных технологических процессов и оборудования на действующих предприятиях. Но в целом технический уровень полуфабрикатных производств в отечественной целлюлозно-бумажной промышленности заметно отстаёт от зарубежного.

Отставание в техническом развитии отечественной целлюлозно-бумажной промышленности отрицательно влияет на расширение ассортимента и качество выпускаемой продукции. Ухудшение качества сырья, усиление дефицита необходимых химикатов снижает качество

волокнистых полуфабрикатов, особенно белёной целлюлозы, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на качестве ряда массовых видов продукции.

Наращивание мощностей по глубокой переработке древесины внутри страны идёт малыми темпами, инвестиции поступают, но в минимальном объёме. А ведь наши зарубежные коллеги совсем иначе относятся к этому вопросу. Одним из ключевых направлений качественного технологического развития в лесном секторе экономики являются биотехнологии. Эту область активно развивает не только США и страны Европы, но также Бразилия и Индия. Китай последние пять-семь лет инвестировал в НИОКР по биотехнологиям около 2 миллиардов долларов США государственных средств и привлёк порядка 2 миллиардов долларов США частных инвестиций.

У нас же этим вопросам пока внимание уделяется только на бумаге.

Институт приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов пока не оправдывает в полной мере тех ожиданий в модернизации лесопромышленного производства, которые с ним изначально связывались.

Посмотрите, какой дисбаланс: государство предоставляет лицам, реализующим приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов, ряд преференций: заключение договоров аренды лесных участков без проведения аукциона, двукратное снижение размера ставок платы за использование лесов на срок окупаемости проектов, и так далее. И что взамен? Арендаторы поголовно не занимаются нормально лесовосстановлением (они называют это «воспроизводством путём содействия естественному возобновлению»), цинично сводя «под ноль» транспортно доступные леса вдоль имеющихся путей сообщения; под созданием лесной инфраструктуры зачастую подразумевают простое грейдирование грунтовок. Мы видим даже стремление узаконить эту ситуацию – было уже несколько попыток внесения на рассмотрение Государственной Думы соответствующих законопроектов, отменяющих или снижающих лесохозяйственные ограничения (в том числе по возрастам рубок) на рубки в целях заготовки древесины. На таких условиях это не государственно-частное партнёрство, а игра «в одни ворота»!

Что мы можем предпринять в этой связи? Сегодня многие говорят о том, что для развития лесного сектора экономики необходимо внедрение «прорывных» инновационных проектов, позволяющих снять структурные ограничения развития отрасли и выйти на производство совершенно новых по потребительским свойствам видов изделий из древесины, востребованных на внешнем и внутреннем рынках. С этим трудно поспорить, но что касается эффективности и комплексности использования лесов, мы часто забываем о том, что лес – это

не только древесина, но и другие ресурсы, в том числе пищевые и недревесные. В экономическом отношении они не менее привлекательны, при этом такие виды использования лесов являются щадящими по отношению к лесным экосистемам. Продукция переработки, например, пищевых лесных ресурсов, пользуется заслуженной популярностью как на отечественном, так и на мировом рынке. Однако на сегодняшний день используется этот потенциал недостаточно, хотя правовые возможности для этого лесным законодательством созданы.

Уберечь отечественный лесной комплекс от окончательной деградации и повысить доходность от использования лесов можно, устранив (в том числе и на законодательном уровне) указанные системные проблемы, сдерживающие экономический рост лесопромышленного производства и эффективное использование лесов.

В первую очередь мы должны, наконец, задуматься об изменении экономической модели в лесном секторе, перейдя от административного установления размеров обязательных платежей на основе устаревших нормативов, разработанных 20–30 лет назад в принципиально иных экономических условиях, к комплексной экономической оценке лесных ресурсов и определению размера платы за использование лесов на основе анализа рыночного спроса и предложения на древесину и иные лесные ресурсы. При этом, конечно, государство должно обеспечить достоверность, доступность и актуальность информации о лесах, предоставляемых в пользование. В этой связи первостепенное внимание должно уделяться активизации работ по лесоустройству и кадастровому учёту лесных участков.

Далее, считаю, что в настоящее время недостаточное внимание уделяется оценке эффективности и совершенствованию механизмов приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. Профильным министерствам и ведомствам необходимо усилить контроль за своевременным и полным исполнением инвесторами обязательств по таким проектам.

Кроме того, необходимо также провести мониторинг и оценку допустимости размещения инвестиционных проектов по схеме «приоритетных» в регионах с развитой лесной промышленностью, где высокая конкуренция за ресурсную базу может обеспечить больший экономический эффект в части увеличения бюджетных доходов за счёт арендной платы, нежели льготное предоставление лесных участков под создание новых производств.

Следует также рассмотреть вопрос об увеличении минимальной стоимости инвестпроекта (сегодня это 300 миллионов рублей), являющийся сегодня определяющим критерием, по которому инвестиционные проекты в области освоения лесов признаются приоритетными. А что такое сегодня, в текущей экономической ситуации, 300 миллио-



нов рублей? Меньше 6 миллионов евро! В Подмоскowie, например, элитная загородная недвижимость может столько стоить.

Поэтому считаем, что 300 миллионов рублей уже не может оставаться нижним порогом для инвестпроекта в лесу. Эту сумму, безусловно, необходимо поднять. При этом целесообразно дифференцировать эту минимальную стоимость с учётом региональных особенностей – уровня развития лесопромышленных производств, обеспеченности экономически доступным ресурсом, экологической и антропогенной нагрузки на лесные экосистемы.

Всё это требует совершенствования в первую очередь подзаконных актов лесного законодательства, касающихся указанных проектов. Следующее.

Вопрос об инфраструктурных ограничениях развития лесного комплекса Российской Федерации сегодня у всех на устах. Слабо развитая дорожно-транспортная инфраструктура сдерживает возможности более полного освоения эксплуатационных лесов и снижает экономическую доступность древесных лесных ресурсов. Протяжённость лесных дорог в Российской Федерации составляет не более 1,5 километра на тысячу гектар лесных земель, а в странах Западной Европы и Северной Америки этот показатель находится в пределах 10–45 километров.

Неоднократно вопрос о необходимости более подробного нормативно-правового регулирования создания лесных дорог поднимался комитетом. Есть множество поручений Президента России и Правительства Российской Федерации соответствующим министерствам и ведомствам. Однако до настоящего момента в Государственную Думу законопроекты, посвящённые лесным дорогам, не внесены. Правительству Российской Федерации, заинтересованным министерствам и ведомствам необходимо вернуться к этим вопросам в тесном сотрудничестве с нашим комитетом.

Далее. Что касается проблем, связанных с сохранением и преумножением лесных ресурсов.

Расчёты по данным Организации по сельскому хозяйству и продовольствию ООН (ФАО ООН) показывают, что доля случаев лесных пожаров на территории Российской Федерации может достигать 27 процентов от числа случаев пожаров в лесах мира. Вдумайтесь: на пятую часть мировых лесных площадей – почти треть всех мировых лесных пожаров!

Согласно анализу статистической отчётности за период с 1990 по 2013 год в лесах, расположенных на землях лесного фонда, было зарегистрировано более полумиллиона лесных пожаров, огнём пройдено около 30 миллионов гектаров лесных земель.

Также наметилась устойчивая тенденция к увеличению повреждения лесов и потерь лесных ресурсов не только от пожаров, но и от вредителей и болезней. Согласно официальным прогнозам, при сохра-

нении существующих тенденций, площадь поражённых болезнями и вредителями российских лесов к 2020 году может удвоиться!

Только в 2013 году (по данным официальной статистики) общая площадь погибших (утраченных) лесных насаждений на землях лесного фонда составила более 621,6 тысячи гектар (из них 497 тысяч гектаров или 80 процентов – в результате лесных пожаров).

Ущерб от лесных пожаров, включая экологический ущерб и ущерб жизни и здоровью людей, в разы превышает ущерб от незаконных рубок. Далеко за примерами ходить не нужно – у всех свежи воспоминания о «горящем» лете 2010 года и вспышке массового размножения короеда-типографа в старовозрастных ельниках в Центральной части России в 2011–2012 годах.

Приходится также констатировать, что этот ущерб значительно превышает величину общих расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов.

Увеличение финансирования мероприятий, направленных на охрану, защиту и восстановление лесов, конечно, объективно необходимо. Но только простым увеличением бюджетных ассигнований ситуации не изменить. Сегодня мы предприняли комплекс мер, в том числе законодательных, чтобы возродить систему специализированных государственных организаций, в функции которых будет входить профессиональное выполнение различных видов работ по охране, защите, воспроизводству лесов на не предоставленных в пользование территориях. Возможно, имеет смысл подумать о том, чтобы такие организации имели возможность предоставлять соответствующие услуги и арендаторам, пополняя таким образом бюджетные доходы.

Помимо этого, считаем необходимым также внести изменения в лесное законодательство в части правового регулирования ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных ураганными ветрами и иными стихийными бедствиями (по аналогии с тем, как это было сделано в отношении ЧС, вызванных лесными пожарами).

Далее.

В минувшем году мы предприняли серьёзные усилия, чтобы наконец поставить законодательный заслон «чёрным лесорубам».

Итогом стал Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на урегулирование вопросов учёта необработанной древесины и контроля за её оборотом.

Закон вводит в Лесной кодекс ряд принципиально новых положений, посвящённых учёту и маркировке древесины, её транспортировке, декларированию сделок с древесиной, а также созданию информационной системы учёта заготовленной древесины и сделок с ней.

Однако реализация закона идёт непросто. Даже проект федерального бюджета на следующий год не предусматривает в полном объёме обеспечение финансирования всех необходимых мероприятий.

Проектом бюджета предусмотрены средства на создание единой государственной автоматизированной информационной системы учёта древесины и сделок с ней в объёме 449,4 миллиона рублей. Размер указанных средств определён исходя из затрат, необходимых на проектирование, разработку, опытную эксплуатацию, доработку ЕГАИС и её внедрение. При этом на поддержание функционирования и обслуживание ЕГАИС потребуется дополнительно 100 миллионов рублей ежегодно, начиная с 2015 года. Между тем эти средства в проекте федерального бюджета не предусмотрены. Но мы, как профильный комитет, намерены отстаивать необходимость полноценного финансирования и развития соответствующей «лесной» госпрограммы. Иначе зачем тогда мы создаём правовое поле? Чтобы плодить «спящие» или, того хуже, «мёртвые» нормы? По моему мнению, создание системы учёта древесины и контроля за её оборотом – не то мероприятие, на котором следует экономить, потому что экономический эффект от её внедрения значительно превышает расходы на создание.

Надеюсь, наша позиция будет услышана ведомствами финансово-экономического блока.

Далее, не устаю обращать внимание на кадровый вопрос. Необходимо установить дополнительные социальные гарантии для работников лесной отрасли. Но мы всегда выступали (и будем это делать в дальнейшем) за обеспечение улучшения социального положения тружеников леса. По-прежнему считаем необходимым (и регулярно доносим соответствующую позицию до финансово-экономического блока в Правительстве Российской Федерации, в том числе в рамках работы над федеральным бюджетом), что уровень материального обеспечения и социальных гарантий лесников должен быть приближён к соответствующему уровню сотрудников силовых ведомств и правоохранительных органов.

Правительству Российской Федерации поручено увеличить штатную численность государственных лесных инспекторов и лесопожарных формирований и укрепить их материально-техническую базу. Но необходимо также предусмотреть дополнительные социальные гарантии для работников лесной отрасли. Заинтересовать, привлечь людей можно, естественно, высокой и стабильной заработной платой, солидным пакетом социальных гарантий для лесников. Мы не устаём повторять, что лесники и участковые лесничие должны получить статус государственных служащих. Правительство Российской Федерации должно обеспечить соответствующий уровень материального обеспечения сотрудников лесной охраны, привести его к уровню мате-

риального обеспечения сотрудников силовых ведомств. Всё это позволит начать возрождение лесных деревень и привлечь в лесную отрасль квалифицированные кадры. На наш взгляд, решение этих проблем имеет ключевое значение.

Далее, что касается научно-технического обеспечения развития отрасли. Недостаточный его уровень является одним из главных сдерживающих факторов инновационного развития отрасли. Это обусловлено следующими причинами:

- резким сокращением научных коллективов;

- низким объёмом финансирования научных и опытно-конструкторских работ;

- краткосрочностью и незначительным объёмом финансирования НИР и НИОКР;

- разобщённостью научной тематики и исследовательских коллективов, работающих в организациях различной ведомственной принадлежности;

- отсутствием возможности реализации инновационной цепочки: исследование – технологическое решение – опытный образец – промышленный продукт и, соответственно, низким уровнем внедрения в промышленности;

- отсутствием серьёзных исследований в наиболее перспективных направлениях развития лесного сектора экономики.

Начиная с 1990 года финансирование отраслевой науки сократилось в 16 раз. Полностью прекращено финансирование лесной науки Министерством образования и науки Российской Федерации. Низкая оплата труда научных работников привела к оттоку молодёжи из научных учреждений и утрате интереса к научной сфере.

Количество отраслевых научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций сократилось за 20 лет в 5 раз, а численность научных сотрудников – более чем в 50 раз. Средний возраст ведущих научных сотрудников, докторов и кандидатов наук существенно превышает 60 лет.

Общий объём финансирования лесной науки и образования в 2012 году составил 1600 миллионов рублей. В Финляндии на долю только одного Финляндского лесного исследовательского института приходится 53 миллиона евро в год (2,12 миллиарда рублей) и из них более 70 процентов – прямое финансирование Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии. В России за последнее десятилетие бюджетное финансирование НИОКР в лесопромышленном секторе экономики растёт и достигло максимального объёма в 2013 году, однако, это почти в 15 раз меньше, чем в той же Финляндии!

Проще говоря, наука – это также не повод для экономии. Потому что развитие этого направления и есть ни что иное как инвестиции в будущее!

Нельзя не отметить, что последние месяцы были насыщены важнейшими для лесного сектора событиями и мероприятиями. Президентом России дано множество поручений по проблемам лесного сектора. Большая их часть касается внесения изменений в законодательство Российской Федерации.

Первые позитивные сдвиги налицо. Принята государственная лесная политика. Утверждена в новой редакции и реализуется государственная программа развития лесного хозяйства до 2020 года. Многие регионы принимают на её основе свои документы стратегического планирования в отрасли. Таким образом, сегодня мы имеем беспрецедентные основания для существенной эволюции и динамичного развития лесных отношений и их правовой основы.

При этом нужно учитывать, что время ставит перед отраслью новые вызовы. Исходя из международной обстановки, ограничений во внешней торговле, экономических тисков, в которые нас хотят загнать наши так называемые зарубежные «партнёры», лесной сектор не менее, чем сельское хозяйство, нуждается в дополнительной государственной поддержке. Но мы должны понимать, что в то же время отрасль получает и дополнительные импульсы для развития, включая возможности для повышения вклада в продовольственную безопасность страны.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и наш комитет в конструктивном взаимодействии с Минприроды России и Рослесхозом принимает меры по совершенствованию и оптимизации действующего лесного законодательства, решению наиболее острых проблем в правовом регулировании лесных отношений.

В последнее время принят ряд принципиальных изменений в лесное законодательство, реализующих вышеназванные стратегические документы в области развития лесного комплекса (я уже останавливался сегодня на некоторых из них). В результате нашей совместной работы увидели свет законы, направленные на создание действенного механизма контроля за оборотом заготовленной древесины, снижение масштабов незаконных рубок лесных насаждений (№ 415-ФЗ), создание более эффективной системы осуществления лесохозяйственных мероприятий специализированными государственными учреждениями, совершенствование системы лесного семеноводства (№ 27-ФЗ), развитие арендных отношений (№ 250-ФЗ).

Тем не менее, работа над совершенствованием правовых основ устойчивого управления лесами, решением наболевших вопросов лесного сектора России далека от завершения.

Наши дальнейшие усилия, в том числе по внесению соответствующих изменений в лесное законодательство, должны быть направлены на:

– обеспечение эффективной защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия, в том числе на повышение качества санитарно-оздоровительных мероприятий;

- оптимизацию правового режима защитных лесов;
- совершенствование институтов лесоустройства, инвентаризации, кадастрового учёта и оценки лесов;
- дальнейшее совершенствование арендных отношений;
- выстраивание гармоничной системы государственно-частного партнёрства при создании лесной инфраструктуры;
- улучшение качества лесовыращивания и лесовосстановления.

В заключение должен констатировать, что до настоящего времени у нас не возникало проблем в налаживании конструктивного диалога с отраслевым руководством. Надеемся, что и в будущем нас ждёт плодотворное сотрудничество, ведь вопросы развития лесного комплекса, освоения новых лесных массивов в совокупности с усилением природоохранной составляющей при использовании лесов носят общенациональный характер, так как затрагивают стратегические интересы Российской Федерации.

И последний, при этом, возможно, ключевой вопрос, на который хочу обратить внимание коллег.

По нашему мнению, логичным продолжением принятия стратегических документов в лесном секторе, будет создание в Правительстве Российской Федерации самостоятельного федерального органа, отвечающего не только за управление лесами, но и за государственную политику и регулирование всего лесного сектора экономики.

Спасибо за внимание.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на расширенном заседании  
Учёного совета ВНИРО на тему  
«Перспективы развития осетрового хозяйства Каспия».  
29 октября 2014 года**

Уважаемые товарищи!

Сегодня вопрос сохранения и рационального использования осетровых видов рыб крайне остро стоит перед нашей страной – житницей этого природного богатства, и задачи по его скорейшему разрешению ставятся на самом высоком уровне – Президентом России.

Кто-то, конечно, скажет, что продукция из осетровых, чёрная икра могут быть заменены в рационе любого человека другими видами рыб, обладающими не меньшими полезными свойствами, но очевидным является факт того, что осётр – это не только полезный рыбный продукт, обладающий исключительными вкусовыми качествами, но и олицетворение природной уникальности России в мировом масштабе.

Осетроводство, являясь наиважнейшим направлением рыбной отрасли, должно основываться на самых передовых технологиях и научных разработках, получать такой объём бюджетного финансирования, при котором будет возможен инновационный подход к развитию, восстановление популяции осетровых видов рыб до уровней, при которых могут быть обеспечены их максимальная устойчивая добыча и биологическое разнообразие.

Перспективы сохранения и рационального использования осетровых видов рыб должны быть построены на комплексном подходе к решению скопившихся на этом направлении проблем с приоритетом для научной составляющей, имеющей большую историю становления.

Рыбное хозяйство Советского Союза впервые столкнулось с необходимостью управления промыслом для поддержания запасов и недостатком научных данных для обоснования конкретных мероприятий в рамках государственного управления уже в послевоенные годы. В конце 40-х и начале 50-х годов в связи с развитием гидростроительства и потерей основных нерестилищ осетровых была проведена огромная работа по созданию научных основ и организации мероприятий по искусственному воспроизводству осетровых рыб.

Уже в 1933 году Н. М. Книпович на сессии Академии наук СССР предупредил в своём докладе о тяжёлых последствиях для рыбного хозяйства в случае реконструкции и зарегулирования Волго-Каспийского бассейна.

Именно активная работа советских учёных позволила практически одновременно с вводом плотины ввести в эксплуатацию осетровые заводы.

В 1934–1935 годах была успешно осуществлена акклиматизация кормовых объектов с целью увеличения кормовой базы осетровых видов рыб в Северном Каспии, что обеспечило рост запаса осетровых Каспия вплоть до середины 1970-х годов.

Чуть позднее, в 1937–1941 годах, были проведены первые экспериментальные работы по выращиванию молоди осетровых на реках Волге и Куре, а в 1948–1952 годах сотрудниками ВНИРО решена проблема разведения живых кормов для выращивания молоди осетровых, впервые в мире разработана и внедрена в промышленное производство технология однократной пастеризации чёрной икры, которая позволила сохранять высокое качество икры осетровых рыб в течение 8–12 месяцев (Т.И. Макарова). В 1969 году И. А. Бурцевым на площадке ВНИРО разработан хирургический метод получения овулировавшей икры осетровых рыб, позволивший многократно получать потомство от производителей.

С тех пор указанный метод широко применяется в отечественном и зарубежном товарном осетроводстве.

Не менее важную роль в сохранении и пополнении запасов осетровых играла заложенная в пятидесятых-шестидесятых годах система рыбоводных заводов, предназначенная, в первую очередь, для восполнения запасов осетровых, подорванных гидростроительством.

Указанная программа давала до 80 процентов молоди осетра и белуги и до 40 процентов молоди севрюги. Широкомасштабное воспроизводство обеспечило в семидесятых годах небывалые уловы осетровых.

В результате многолетнего, тяжёлого труда советских учёных и благодаря совместной работе с государственными производствами того времени добыча осетровых видов рыб достигла максимальных значений за всё советское время именно в конце 1970-х годов и составила 27 тысяч тонн.

Что же творится с нашим рыбным символом в настоящее время?

Российские достижения в аквакультуре в последние годы были очень незначительны. С переходом экономики страны на рыночные отношения объёмы продукции аквакультуры резко упали – с 260 тысяч тонн в 1990 году до 53,3 тысячи тонн в 1996 году. В дальнейшем негативная тенденция была преодолена, и к 2005 году производство продукции аквакультуры в России составило 115 тысяч тонн.

У нас сейчас рынок весь представляет около 10,2–10,3 тысячи тонн продукции осетровых, а квота легальная – 0,7–0,8 тысячи тонн, и та предназначена для проведения научно-исследовательских работ и осуществления искусственного воспроизводства.



Хотя, по данным науки, естественное воспроизводство осетровых ещё существует, объёмы пропуска производителей к нерестилищам крайне малы. А состояние предприятий по искусственному воспроизводству характеризуется морально устаревшим и физически изношенным оборудованием.

Сейчас рыболовные заводы не в состоянии справиться даже с сильно урезанными планами, для этого просто не хватает производителей.

После распада СССР произошёл раздел не только территории страны, но и её морских пространств. Часть акваторий поделена с Украиной, часть некогда единой водной системы отошла Грузии.

Аналогичная картина наблюдается на Каспии – уникальном осетровом озере-море. Здесь, несмотря на уже достигнутые договорённости, до сих пор идёт негласный спор между пайщиками бассейна – Азербайджаном, Казахстаном и Туркменией, которые долго не могли решить с Россией и Ираном даже вопрос о статусе этого уникального водоёма.

Сокращение численности осетровых во многих районах, а местами и их полное исчезновение, связано, прежде всего, с деятельностью человека, поэтому введён запрет на их вылов. Многие представители семейства осетровых внесены в Красную книгу.

Возможность прорывного развития как аквакультуры в целом, так и товарного осетроводства и искусственного воспроизводства каспийских осетровых рыб всецело зависит от полноценного научного обеспечения.

Бюджетное финансирование НИР и НИОКР в области аквакультуры на протяжении последних 20 лет не превышает 4 процентов от общего финансирования отраслевых исследований, составляя ежегодно не более 30 миллионов рублей. Научное сопровождение характеризуется фрагментарностью, дублированием, слабым приборным и технологическим оснащением, объективным старением научных кадров. Подобный подход к научному обеспечению аквакультуры и привёл к инерционному характеру развития осетрового хозяйства.

Для стимулирования инноваций в области развития научного обеспечения аквакультуры и мониторинга морских и речных районов необходимо коренное изменение в объёме и направлениях бюджетного финансирования исследований. Предварительные расчёты, по данным науки, показывают, что необходимый ежегодный объём должен составлять около 45–500 миллионов рублей.

Следует отметить, что комитетом ведётся планомерная работа по обеспечению рыбохозяйственной науки необходимыми бюджетными средствами.

Так, при рассмотрении проекта бюджета 2015–2017 годов комитет критически отметил в своём заключении к первому чтению, что зако-

нопроект в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» не предусматривает подпрограмму «Развитие осетрового хозяйства» с соответствующими мероприятиями и объёмами финансирования.

Вместе с тем в целях исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части необходимости сохранения и увеличения запасов осетровых видов рыб и обеспечения создания условий для развития товарного осетроводства в законопроекте необходимо предусмотреть отдельную подпрограмму «Развитие осетрового хозяйства» с соответствующим обоснованным бюджетным финансированием.

Депутатами Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии предложены к рассмотрению соответствующие поправки ко второму чтению в проект бюджета 2015–2017 годов с целью выделения необходимого финансирования на развитие осетрового хозяйства и планомерно отстаивается эта позиция.

Вместе с тем, по нашему мнению, уже сегодня в вопросе сохранения осетровых видов рыб необходимо переходить от слов к реальным действиям.

Например, до сих пор отсутствует чётко понимание о количестве и точном местоположении естественных нерестилищ осетровых видов рыб.

Научным рыбохозяйственным институтам под руководством Росрыболовства необходимо в первоочередном порядке устранить указанный пробел и провести соответствующие работы, выявить те наиболее важные места на водных объектах, которые нуждаются в максимальном сохранении от антропогенного воздействия.

Наряду с установлением количества и местоположения нерестилищ осетровых видов рыб, систематизацией полученной информации, давно назрела необходимость провести инвентаризацию всех имеющихся государственных рыбоводных заводов, проанализировать осуществляемую в последние годы деятельность и, возможно, принять меры по оптимизации их работы с целью достижения наиболее эффективных показателей устойчивого увеличения запасов водных биологических ресурсов, включая осетровые виды рыб.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусматривает механизм защиты таких мест – создание рыбохозяйственных заповедных зон, на которых хозяйственная и иная деятельность может быть запрещена полностью или частично, либо постоянно или временно.

Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» позволяет создавать особо охра-

няемые природные территории различных категорий, в пределах которых не только должна быть ограничена хозяйственная деятельность, но и просто присутствие человека недопустимо.

Таким образом, российское законодательство уже сегодня предусматривает все необходимые регуляторы для создания условий сохранения осетровых видов рыб.

Вместе с тем, в законодательном плане необходимо совместными усилиями Минсельхоза России, Росрыболовства и профильных комитетов Государственной Думы провести большую работу по созданию отдельного законодательного акта, формирующего действенные механизмы определения законности происхождения осетровых видов рыб и продукции из них, универсальную систему контроля продукции из осетровых видов рыб, изготовленной как из дикой, так и выращенной в аквакультуре рыбы, что в свою очередь позволит в полном объёме обеспечить надлежащий контроль за состоянием запасов осетровых и оборотом продукции из них.

Завершая своё выступление, хочу отметить, что сохранение и рациональное использование осетровых рыб России – важная государственная задача, и только комплексный подход всех ветвей власти по её реализации, ответственное отношение каждого учёного, работника, государственного служащего к возложенным обязанностям, приведёт к положительным результатам и даст возможность и будущим поколениям наслаждаться этим удивительным природным явлением – русский осётр.

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях  
на тему «Законодательное обеспечение любительского  
садоводства в Российской Федерации».**

**5 ноября 2014 года**

Добрый день, уважаемые коллеги!

От лица депутатов Государственной Думы, фракции КПрФ я рад приветствовать вас на парламентских слушаниях «Законодательное обеспечение любительского садоводства в Российской Федерации».

Садоводство является одним из старейших занятий человечества. В Древнем Египте, в государствах инков и Великих Монголов люди окружали свои дома зелёными насаждениями. Древняя Русь не была исключением. Сады были в Киеве в X веке при князе Владимире, в новгородских писцовых книгах XV века имеется множество записей о садах.

Начиная с XVII века садоводство в России становится одной из постоянных забот правительства. В Уложении 1649 года было установлено наказание за порчу плодовых деревьев. При Петре I создаются образцовые сады и питомники, на службу приглашаются иностранные мастера садоводства. При Александре I крестьянам отводились общественные земли без всякого платежа в казну или сельскому обществу. Эта практика продолжалась и при Николае I.

Жители в отдельных регионах имели право разводить сады и виноградники на казённых и общественных землях на льготных условиях, или даже с предоставлением земель в полную собственность.

В XIX–XX веках активное развитие получило питомниководство, возводились образцовые сады, открывались специальные училища и школы садоводства, распространялись знания о плодовых культурах и организации плодородства, оказывалась практическая помощь обществам садоводов и огородников, устанавливались таможенные и железнодорожные тарифы, благоприятствующие развитию отечественного садоводства.

К концу XIX века в России успешно действовали опытные сады и питомники: Никитский ботанический сад (с 1812 года), Петербургский Ботанический сад (с 1823 года), Воронежский помологический питомник (с 1844 года), Орловский древесный питомник (с 1845 года), Тифлисский ботанический сад (с 1845 года), Уманский Царицын сад в Киевской губернии (с 1859 года), Горецкий фруктовый питомник в Могилёвской губернии (с 1868 года), помологический сад в Варшаве, образцовые сады в Сочи и Сухуми.

Подготовка учёных и опытных садовников началась в 1844 году. В Одессе было открыто Главное училище садоводства. Кроме того, действовала сеть училищ садоводства второго и третьего разрядов. По закону 27 декабря 1883 года стали открываться низшие сельскохозяйственные школы, которые устраивали частные владельцы, земства и сельскохозяйственные общества. В этот период начали вводить курс плодородства в высших сельскохозяйственных учебных заведениях.

Следует отметить, что в этот период школы могли бесплатно получить в казённых питомниках семена, черенки, саженцы плодовых деревьев и кустарников. Этой же привилегией пользовались сельские общества. Законом 1897 года о наделении школ казённой землёй окончательно было обеспечено развитие плодородства при народных училищах.

В развитии садоводства заметную роль играла общественность. Созданные общества любителей садоводства в Москве и Петербурге, а также их отделения по всей стране способствовали распространению научно-практических знаний о садах в широкие массы.

Общества проводили выставки и базары, читали публичные лекции, распространяли литературу, устраивали показательные питомники, снабжали население саженцами.

В советский период уже в начале 1920-х годов садоводство приобрело плановый характер. Наметившийся подъём был прерван войной, которая нанесла огромный урон всей экономике отрасли. Но вскоре после освобождения от фашистских захватчиков вопрос о восстановлении и развитии садов вновь был поставлен на повестку дня.

В 1945 году прошла первая Всесоюзная перепись плодово-ягодных насаждений. Затем она проводилась в 1952, 1970 и 1984 годах.

Выделение земельных участков для садоводов и дачников находилось под жёстким контролем государства, объектами которого выступали государственные предприятия и организации, а также местные органы власти. При этом садоводство зачастую велось на малопродуктивных и заболоченных землях, которые дачники своим героическим трудом превращали в цветущие сады.

К 1990 году в России в хозяйствах населения насчитывалось 400 тысяч гектаров плодово-ягодных насаждений, картофель выращивался на площади, превышающей 1,8 миллиона гектаров, овощи – на площади 208 тысяч гектаров.

Сегодня, к сожалению, картина в садоводстве предстаёт совершенно иная.

Площадь плодово-ягодных многолетних насаждений в хозяйствах населения за последние 15 лет сократилась более чем на 30 процентов. Посевные площади в хозяйствах населения сократились на 15 процентов, а отдельно по картофелю и овощам – на 30 процентов и 7,5 процента соответственно.

Представленные цифры начинают играть новыми красками, если соотнести их с тем, что доля населения, живущего за чертой бедности, у нас крайне велика. Любительское садоводство в Российской Федерации объединяет почти 70 миллионов наших граждан. И для многих из них личное хозяйство является, без преувеличения, основным источником пропитания.

Сказанное свидетельствует о высокой социальной значимости вынесенного на повестку дня вопроса.

Кроме того, на долю хозяйств населения сегодня приходится более 77 процентов валового сбора плодов и ягод в стране, 85 процентов валового сбора картофеля, 75 процентов валового сбора овощей. Почти 70 процентов площади многолетних плодово-ягодных насаждений в стране отнесены к хозяйствам населения. А этим уже определяется значимость поднятого нами сегодня вопроса с точки зрения экономики и обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации, тем более в условиях разразившегося мирового экономического и политического кризиса.

Также не следует забывать о том, что продукция любительского садоводства, в силу специфики ведения хозяйства, является наиболее полезной для здоровья человека. В современных условиях продуктовой зависимости от импорта, мы не можем гарантировать абсолютную безопасность ввозимых на нашу территорию продовольственных товаров. Множество вредных свойств ввозимого продовольствия не только не поддаются инструментальному анализу, но даже не изучены в достаточной степени. Это и ГМО, и продукты сельского хозяйства, выращенные с применением сильнейших химически и биологически активных веществ.

Лишённая всей этой гадости продукция любительского садоводства имеет безоговорочное конкурентное преимущество перед импортными товарами. Тем не менее, в условиях современного рынка, она не доходит до широкого потребителя.

Да что тут говорить, даже крупные хозяйства испытывают сложности при сбыте произведённой продукции, а сложившаяся схема ценообразования, когда доля производителя от розничной цены на продукцию совершенно ничтожна, не оставляет ему никаких шансов.

Ситуация значительно усугубляется противоречивостью и декларативностью нормативной правовой базы.

Впервые на законодательном уровне вопрос объединения граждан для ведения коллективного садоводства, огородничества, дачного хозяйства был урегулирован с принятием в 1998 году Федерального закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях». Этот закон, несомненно, сыграл важную роль в развитии коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Однако сейчас он содержит много устаревших норм.

Следует иметь в виду, что с момента вступления его в силу, были приняты и введены в действие законодательные акты, затрагивающие вопросы смежные с теми, которые составляют предмет регулирования данного федерального закона. Это Земельный, Лесной, Водный и Градостроительный кодексы Российской Федерации, третья и четвёртая части Гражданского кодекса Российской Федерации, а также целый ряд других важнейших нормативных правовых актов Президента России и Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств. Поскольку указанные нормативные акты регулируют гражданско-правовые отношения по-другому, нежели это предусматривает Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях», в настоящее время он превратился по большей части в декларативный акт.

Кроме того, чётко не урегулирован вопрос о том, на землях каких категорий могут располагаться садовые, дачные и огородные земельные участки. К примеру, лесным законодательством запрещено размещение на землях лесного фонда садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, предоставление лесных участков гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества. В свою очередь, на практике мы имеем множество таких объединений граждан, которые размещены на землях, учтённых в государственном кадастре недвижимости, одновременно и как лесной фонд, и как другие категории, например, земли сельскохозяйственного или земли населённых пунктов.

Отсюда – множество земельных споров, в результате которых страдают граждане, добросовестно приобретшие свои участки по правилам, установленным для нелесных земель.

Отчасти выявлению этих проблем способствовала и всем известная «дачная амнистия», которая, хотя и была направлена в целом на упорядочение земельных отношений, имела и ряд вышеназванных «побочных эффектов». В результате граждане попали, что называется, из огня да в полымя.

*(Справочно: упрощающие поправки в законодательство под общим названием «дачная амнистия» вступили в силу осенью 2006 года. С тех пор по данным Росреестра было успешно зарегистрировано более 10 миллионов 100 тысяч прав граждан на загородные постройки и участки. Из них – около 2,5 миллиона прав на объекты индивидуального жилищного строительства (дома). По оценкам экспертов не оформленными ещё остаются от 20 процентов до 30 процентов таких строений. С 1 марта 2015 года перестанут действовать нормы, облегчающие оформление права собственности на эти объекты.*

*Однако есть ряд исключений. Бессрочно закон о «дачной амнистии» действует для земельных участков, предоставленных до введения в дей-*

*ствие в 2001 году Земельного кодекса Российской Федерации для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства. Для государственной регистрации права собственности на такой участок необходимо представить документ, удостоверяющий права на него. Участок должен быть учтён в государственном кадастре недвижимости.*

*Государственная регистрация права собственности на возведённые на земельном участке садовые домики и иные постройки, для которых не требуется разрешения на строительство, в упрощённом порядке также сроком не ограничена. Для государственной регистрации прав на такие объекты недвижимости необходимо представить в Росреестр декларацию об этом объекте недвижимости, подтверждающую факт его создания, и правоустанавливающий документ на земельный участок.)*

Ну и, конечно, упомянув тему «дачной амнистии», не могу не затронуть тему беспредела, связанного с паразитированием на садоводах-любителях всяких посреднических организаций, предлагающих услуги по оформлению участков граждан за бешеные деньги, спекулируя на, якобы, приближающемся конце дачной амнистии (который установлен в законе – 1 марта 2015 года, однако на садоводов не распространяется, для них дачная амнистия бессрочна).

В этой связи сегодня садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан должны в полной мере реализовать свои организационные и просветительские функции для своих членов (среди которых много лиц пожилого возраста, которым трудно разобраться в юридической казуистике и которых легко убедить в сложности и дороговизне прохождения процедуры), брать на себя коллективное оформление прав на земельные участки. Ведь сегодня соответствующая процедура де-юре действительно максимально упрощена и удешевлена, и если всё в порядке с правоустанавливающими документами, обойдётся рядовому члену садового некоммерческого товарищества (далее – СНТ) не дороже платы госпошлины за регистрационные действия (200 рублей)!

Далее, возвращаясь к насущным проблемам функционирования садоводческих объединений, следует упомянуть вопросы, связанные с отсутствием льгот по уплате земельного налога, со снижением тарифов на электроэнергию, компенсацию затрат на проезд к садовым участкам, со снижением стоимости работ по межеванию земельных участков и упрощению процедуры постановки земельного участка на кадастровый учёт, ремонта объектов инфраструктуры и так далее.

Сложившаяся ситуация приводит к целому ряду негативных явлений. В качестве примера можно привести высокую пожароопасность сооружений на садовых участках, поскольку на нормативных расстоя-



ниях отсутствуют противопожарные водоёмы, необходимое противопожарное оборудование и средства пожаротушения. Также многочисленны факты несоблюдения при возведении строений правил пожарной защиты, в том числе связанных с применением несоответствующих строительных конструкций и материалов, их покрытий, с отсутствием противопожарных разрывов между строениями, перекрытием дорог общего пользования, проездов к домам и так далее.

Кроме того, действующее законодательство не способствует обеспечению санитарного благополучия на садовых участках. Это, в первую очередь, касается дренажных, канализационных систем, организованной уборки мусора, мероприятий по санитарной обработке строений, по очистке территорий в весенне-летний и осенне-зимний периоды. Не соответствующее санитарным нормам качество водоснабжения дачных посёлков приводит к невозможности полноценного использования жилых строений для постоянного проживания и отдыха.

О наличии транспортной инфраструктуры, газо-теплоснабжения, медицинской, торговой, образовательной, досуговой и иной инфраструктуры и говорить не приходится.

Несмотря на то, что в некоторых коттеджных и дачных посёлках ряд из перечисленных выше вопросов решён, отсутствие соответствующих норм не всегда обеспечивает соблюдение интересов проживающего в них населения. Отсюда часто возникающие очаги социальной напряжённости, такие как «Речник», Южное Бутово и иные безобразия в Москве.

Общим для СНТ, коттеджных и дачных посёлков является отсутствие правовой базы для чётких отношений с муниципальными образованиями и невозможность объединения ресурсов для решения инфраструктурных проблем, планирование и реализация развития жилых образований в общих интересах.

Переходя к вопросу о предложениях по улучшению ситуации, прежде всего, хочу заострить ваше внимание на необходимости совершенствования нормативной правовой базы. Не просто законов, но регламентов, стандартов, норм и правил, которые обуславливают:

- требования к инженерному обустройству территорий, включая дренажные системы, канализацию, очистку различных стоков, санитарно-технические требования к землям индивидуального и общего пользования, строений и сооружений;
- развитие страхования земли и строений;
- развитие дорожно-транспортной инфраструктуры СНТ;
- создание необходимой инфраструктуры здравоохранения, образования, дошкольного воспитания, культурного досуга, торговли, спорта и иной необходимой инфраструктуры и так далее.

В этой связи отмечу, что сегодня на рассмотрении в Государственной Думе находится ряд законопроектов, направленных на урегули-

рование части вышеуказанных проблем. В частности это – внесённый Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 313087–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения правового режима садовых, огородных и дачных земельных участков), а также внесённый депутатами Государственной Думы законопроект № 573671–6 «О внесении изменения в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (об особенностях учёта при исчислении налога на прибыль организаций доходов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан).

Первый из них предусматривает уточнение определений понятий садовый, огородный и дачный земельный участок. Законопроектом также закрепляется право граждан, имеющих в собственности жилые строения, расположенные на садовых и дачных земельных участках в составе земель населённых пунктов или земель сельскохозяйственного назначения, признанные в установленном порядке пригодными для постоянного проживания, переоформлять указанные жилые строения в качестве индивидуальных жилых домов в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Принятие законопроекта позволит реализовать нормы конституционного права граждан на выбор места жительства в пределах Российской Федерации.

Законопроект принят в первом чтении и комитет (по земельным отношениям и строительству) планировал его к окончательному принятию в текущую сессию.

Однако законопроект имеет ряд «узких мест», которые требуется тонко отрегулировать ко второму чтению.

Во-первых, для очередников на городское жильё существует риск, когда наличие дачного жилого дома в собственности является причиной отказа в признании гражданина нуждающимся в жилом помещении по договору социального найма, а для тех, кто признан нуждающимся – основанием снятия с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях (статьи 51 и 56 Жилищного кодекса Российской Федерации). Отказы по этой причине, например, весьма часто практикуются в настоящее время при рассмотрении вопросов жилищного обеспечения военнослужащих, а также некоторых других категорий льготников, что никак не может быть признано обоснованным и допустимым.

Кроме того, данное решение может иметь серьёзные отложенные последствия, связанные с необходимостью решения вопросов социального (в том числе медицинского) обеспечения граждан по месту жительства. Согласно же концепции законопроекта, изложенной в пояс-

нительной записке, автор законопроекта (Правительство Российской Федерации) считает, что регистрация по месту жительства в индивидуальном жилом доме не будет приводить к приобретению соответствующей территорией статуса населённого пункта и, следовательно, возлагать на органы публичной власти обязанности по её благоустройству, созданию и поддержанию коммунальной, транспортной и иных инфраструктур, выполнению обязательств в сфере социального обслуживания населения.

Таким образом, совокупность указанных обстоятельств может привести к тому, что постоянно проживающие в дачных и садовых домах и зарегистрированные в них граждане де-юре окажутся вне компетенции и поддержки местных властей и государства в целом.

Мы будем внимательно следить за этим законопроектом, он нуждается в очень компетентной доработке ко второму чтению.

Далее, второй законопроект – № 573671–6, внесённый депутатами фракции КППРФ, разработан в целях совершенствования порядка налогообложения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан.

Сегодня согласно налоговому законодательству сложилась абсурдная, по сути, ситуация, когда платежи членов садоводческих объединений за потребление коммунальных ресурсов – электроэнергию, газ, воду, поступающие на счёт этих объединений, признаются реализационными доходами, то есть расцениваются как их прибыль.

Но ведь соответствующее объединение граждан лишь аккумулирует такие платежи своих членов, уплачиваемые по установленным тарифам, и незамедлительно передаёт их в полном объёме ресурсоснабжающим организациям. А сегодня эти средства учитываются для исчисления налоговой базы объединений граждан.

На практике во избежание оплаты данного налога садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения вынуждены прибегать к услугам посредников, что приводит к дополнительным необоснованным затратам граждан – членов таких объединений, в том числе в части уплаты комиссионного или агентского вознаграждений.

Законопроект предлагает внести соответствующее изменение в статью 251 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации и дополнить перечень целевых поступлений, не учитываемых при определении налоговой базы, платежами членов объединений за электрическую энергию, газ, горячую и холодную воду.

Рассчитываем, что принятие проекта федерального закона обеспечит более доступную и прозрачную систему налогообложения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений и будет способствовать снижению финансовой нагрузки на граждан – членов таких объединений.

Законопроект принят в первом чтении 14 октября и планируется к окончательному принятию в осеннюю сессию.

В заключение отмечу, что названных законодательных инициатив, безусловно, недостаточно для решения всех накопившихся проблем. Совершенствование правового регулирования вопросов развития любительского садоводства должно проходить комплексно и, самое главное, системно. В этой связи мы видим значительный потенциал сегодняшнего мероприятия с точки зрения планирования дальнейшей законотворческой работы фракции и Государственной Думы в целом.

Только вы обладаете всей полнотой достоверной информации о реальном положении дел «на местах» и всех перипетиях ведения любительского садоводства. Ваш опыт и ваши знания сегодня должны лечь в основу предложений, призванных скорректировать дальнейшее развитие системы правового регулирования отрасли. Ответственные органы государственной власти должны получить объективное и беспартийное обоснование необходимости менять сложившуюся правоприменительную практику.

В этой связи призываю всех участников парламентских слушаний ни в коем случае не ограничивать себя во мнениях и активно участвовать в обсуждении.

**Выступление председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях  
на тему «Совершенствование мер государственной  
поддержки аквакультуры в Российской Федерации».  
6 ноября 2014 года**

Уважаемые товарищи!

Сегодня на повестку дня вынесен крайне актуальный вопрос, который на фоне текущей внешнеполитической обстановки, мирового экономического кризиса приобретает особую значимость.

Учитывая, что Российская Федерация вынуждена импортировать продовольствие на сумму 50 миллиардов долларов – сумму, равную всей оценённой продукции, которую производит наш агропромышленный комплекс, включая личные подсобные хозяйства, – вопросы обеспечения продовольственной безопасности страны встают особенно остро.

Ситуация усугубляется тем, что структура внутреннего рынка продовольствия на территории Российской Федерации препятствует доступу отечественного товаропроизводителя к потребителю. Проще говоря, продукты, которые мы производим, мы просто не можем реализовать, и аквакультуры эта проблема касается в не меньшей степени.

Кроме того, вынесенный на обсуждение вопрос также несёт в себе важнейшую социальную функцию. Развитие аквакультуры, помимо решения части продовольственных вопросов, позволит также дать импульс для развития целого ряда других направлений. Это и сельское хозяйство, и транспорт, и переработка. В конце концов, это рабочие места, которых катастрофически не хватает, в первую очередь, на селе, где возможностей для осуществления аквакультуры великое множество.

В целом, биологические ресурсы играют важнейшую роль для выживания человечества. Тем не менее, рассматривая данную тему в отрыве от вопросов экономических, законодательных, научных, политических, управленческих, выработать хоть сколь-нибудь эффективные решения, мы не сможем.

Биологические ресурсы, в отличие от других видов природных ресурсов, имеют уникальную способность к самовоспроизводству. Более того, при грамотном управлении биоресурсный потенциал может не только поддерживаться бесконечно долгое время, но и наращиваться. Однако при хищнической эксплуатации ресурсных популяций и сообществ живых организмов, при стрессовых техногенных воздействиях неизбежно снижение репродуктивного потенциала живых систем, что чревато масштабными изменениями условий жизни людей.

Это тем более актуально сегодня, когда рыболовство подошло к той черте, за которой наращивать объёмы вылова крайне сложно. Доступная сырьевая база отечественного рыболовства ограничена величиной в 4,5–5 миллионов тонн. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (ФАО), общий объём мировой рыбной продукции (добыча и разведение) увеличился за последние пять лет на 11 миллионов тонн и достиг 158,3 миллиона тонн. При достаточно стабильно сохраняющемся мировом объёме добычи водных биоресурсов в размере 91 миллиона тонн рост получен исключительно за счёт аквакультуры, которая сегодня производит около 68 миллионов тонн или 44 процента от общего объёма мирового производства рыбопродукции.

В глобальном масштабе аквакультура практически сравнялась с промышленным рыболовством по объёму производства. При этом Российская Федерация по этому направлению развивается вразрез с мировыми тенденциями. Так, в общем объёме отечественного производства рыбной продукции доля товарного рыболовства не превышает 3,5 процента.

Мировыми лидерами производства продукции аквакультуры являются Китай (67,3 процента), Индия (5,4 процента), Вьетнам (2,6 процента), Таиланд (2,6 процента), Индонезия (2,3 процента), Бангладеш (2,1 процента), Япония (1,7 процента), Чили (1,5 процента), Норвегия (1,4 процента).

Китай за последние 20 лет утроил объёмы производства и довёл их почти до 43,0 миллионов тонн. Важнейшим фактором этого роста явилась широкомасштабная государственная поддержка развития аквакультуры. В этой связи принята государственная программа, которая предусматривала субсидирование создания производств по выращиванию рыбы и производства кормов, освобождение их от налогов на 5 лет, безвозмездное предоставление участков водоёмов на 50 лет и водных ресурсов (воды) для целей аквакультуры.

Показателен также опыт государственной поддержки предприятий в Норвегии, которая является лидером мировых технологий по выращиванию морских объектов – сёмги, форели, трески. Государство обеспечивает хозяйства посадочным материалом, выращивание которого проводится в государственных и частных питомниках, обеспечивает борьбу с заболеваниями и их профилактику, частично компенсирует затраты на корма, осуществляет финансирование научных исследований, связанных с разработкой и совершенствованием технологий, селекцией, генетикой объектов аквакультуры.

В нашей стране пик развития товарной аквакультуры пришёлся на 80-е годы прошлого столетия за счёт широкого внедрения передовых технологий, принципов и систем ведения хозяйства. Ежегодное увеличение производства товарной рыбы в этот период составляло

10–15 процентов, что являлось одним из лучших показателей в мировой аквакультуре. Объёмы выращивания товарной рыбы в 1980-х годах доходили до 200 тысяч тонн в год.

Впоследствии, к 1996 году (по сравнению с 1989 годом) производство рыбы и других водных биоресурсов в России снизилось в 4 раза.

Сегодня производство продукции российского товарного рыбоводства колеблется на уровне 130,0–140,0 тысяч тонн, а продукция марикультуры не может преодолеть барьер в 10,0 тысяч тонн. И это при том, что возможности данной отрасли России оцениваются в 2,8 миллиона тонн.

Рыбохозяйственный фонд внутренних пресноводных водоёмов России включает 22,5 миллиона гектаров озёр, 4,3 миллиона гектаров водохранилищ, 0,96 миллиона гектаров сельскохозяйственных водоёмов комплексного назначения, 142,9 тысячи гектаров прудов и 523 тысячи километров рек. Площадь морских акваторий в Баренцевом, Белом, Азовском, Чёрном, Каспийском и дальневосточных морях, пригодная для развития марикультуры, составляет порядка 0,38 миллиона квадратных километров.

Вместе с тем, для производства товарной аквакультуры рыболовными хозяйствами используется не более 110 тысяч гектаров прудов, общая площадь производственных мощностей садковых и бассейновых хозяйств составляет более 500 тысяч квадратных метров, современная площадь акваторий морских побережий, используемых для выращивания морских гидробионтов, не превышает 25 тысяч гектаров. В этой связи очевидно, что отечественная аквакультура в настоящее время не в полной мере реализует имеющийся потенциал.

В чём же причины?

Основными, на наш взгляд, являются:

- недостаток программных документов по развитию аквакультуры;
- недостаточно эффективная финансовая государственная поддержка рыбоводства;
- слабо развитый механизм страхования рисков в аквакультуре;
- устаревшие производственные мощности и материально-техническая база рыболовных предприятий;
- дефицит качественного отечественного рыбопосадочного материала;
- импортозависимость по кормам для аквакультуры;
- отсутствие финансирования научно-исследовательских работ в области рыбоводства (аквакультуры);
- недостаток квалифицированных специалистов – рыбоводов с профильным образованием.

В этой связи, признание на высшем государственном уровне роли аквакультуры в обеспечении продовольственной безопасности, реальное упрочение правового статуса отрасли, введение льготного креди-

тования, поддержка аквакультуры со стороны региональных органов государственной власти, в том числе программными методами, совершенствования правовой и административной сферы, должны открыть широкие перспективы для увеличения объёмов производства в секторе. При этом определённый прогресс в верном направлении всё-таки прослеживается.

К примеру, в соответствии с новой редакцией государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» выделены дополнительные бюджетные ассигнования на реализацию подпрограммы «Развитие аквакультуры». Расходы на мероприятия по осуществлению работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, осуществлению работ по сохранению водных биоресурсов, развитию системы государственной поддержки субъектов аквакультуры в 2015 году составили 860,0 миллионов рублей, в 2016 году – 797,0 миллионов рублей, в 2017 году – 629,8 миллиона рублей.

В целом, рассматривая проблему финансового обеспечения отрасли, очевидно, что названные средства не могут быть признаны достаточными в текущей ситуации. В рамках проекта госпрограммы необходимы дополнительные ассигнования на развитие аквакультуры, в том числе на субсидирование процентных ставок, экономически значимые региональные программы, а также экосистемные исследования по подпрограмме «Развитие аквакультуры». На эти цели только в 2015 году требуется 1046,9 миллиона рублей. Из них на субсидирование процентных ставок по кредитам – 413,4 миллиона рублей, на софинансирование экономически значимых региональных программ – 296,6 миллиона рублей, на стимулирование научно-исследовательской деятельности (разработка технологий выращивания, новых объектов, рецептур кормов) – 336,9 миллиона рублей.

Без этого финансирования эффективность развития товарного рыбоводства и расширения объёмов потенциального вылова (разведанных запасов) сомнительна. Тем более, что нам необходимо нарастить объёмы производства собственной товарной рыбной продукции и увеличить объёмы добычи водных биоресурсов, создав благоприятные условия для импортозамещения рыбной продукции на внутреннем рынке.

В этой связи отмечу, что Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии ведёт планомерную работу по обеспечению отрасли необходимыми бюджетными средствами.

При рассмотрении проекта федерального бюджета мы критически отметили, что законопроект в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» не предусматривает подпрограмму «Развитие осетрового хозяйства» с соответствующими мероприятиями и объёмами финансирования. Такая подпрограмма должна быть, в том числе, в целях исполнения по-



ручений Президента России и Правительства Российской Федерации в части необходимости сохранения и увеличения запасов осетровых видов рыб и обеспечения создания условий для развития товарного осетроводства.

Депутатами Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в проект бюджета ко второму чтению внесены соответствующие поправки с целью выделения необходимого финансирования на развитие осетрового хозяйства. Мы отстаиваем свою позицию жёстко и аргументированно.

Одновременно необходимо отметить, что на федеральном уровне рыбоводству оказывается поддержка, в том числе, посредством государственных программ «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», а также «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Обобщённо можно выделить целый комплекс обеспеченных бюджетным финансированием видов такой поддержки, но, в первую очередь, это субсидирование процентных ставок по привлечённым кратко- и долгосрочным (на 5 и 8 лет) кредитам. Данный вид стимулирования реализуется в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах.

Это направление государственной поддержки также развивается. К примеру, в рамках реализации Государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» Минсельхоз России подготовил проект постановления «Об утверждении правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным в российских кредитных организациях юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями независимо от их организационно-правовой формы, на развитие аквакультуры (товарного рыбоводства)» (далее – проект постановления). В нем предусмотрено предоставление субсидий рыболовным хозяйствам по кредитам, заключённым с 1 января 2013 года на срок:

- до 3 лет в случае приобретения кормов и рыбопосадочного материала;
- до 10 лет при покупке техники, судов, оборудования, а также строительстве и реконструкции объектов аквакультуры.

Вступление в силу данного вида поддержки предполагается с 1 января 2015 года после прохождения процедуры согласования проекта постановления с заинтересованными ведомствами.

Что касается господдержки товарного рыбоводства в части проведения противоэпизоотических мероприятий в области ветеринарии и выделения субсидий на поддержку племенного рыбоводства, то они осуществляются по аналогии с иными видами животноводства на основании соответствующих положений сельскохозяйственной госпрограммы.

В 2013 году из федерального бюджета было выделено по этим направлениям соответственно 100, 136 и 75,1 миллиона рублей.

Индивидуальная поддержка рыбоводам-товарникам оказывается также в рамках Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации.

Существуют и косвенные виды поддержки рыбоводного производства, например, через программы привлечения квалифицированного персонала и стимулирования их заинтересованности. Так, специалисты-рыбоводы вправе получить на определённых условиях жилые помещения или улучшить свои бытовые условия в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Повторюсь, проблема финансового обеспечения отрасли крайне остро стоит на повестке дня. Её необходимо решать комплексно, используя все имеющиеся правовые механизмы и рычаги управления. Без этого элемента эффективное развитие рыбоводства невозможно.

Далее считаю необходимым заострить ваше внимание на научной составляющей вопроса.

На протяжении последних 20 лет объём финансирования науки для целей аквакультуры не превышает 4 процентов от общего объёма финансирования отраслевых исследований.

В результате такой «поддержки» со стороны государства научное сопровождение характеризуется фрагментарностью, дублированием, слабым приборным и технологическим оснащением, старением научных кадров. В связи с этим положительная динамика объёмов производства продукции аквакультуры в стране отсутствует.

Кроме того, в плачевном состоянии находится рыбохозяйственный научно-исследовательский флот, осуществляющий, в том числе, мониторинг состояния запасов осетровых видов рыб в Российской Федерации. Резерв его работы, к примеру, в бассейне Каспийского моря, оценивается не более чем 5–10 лет, а с учётом возникновения конкуренции со стороны прикаспийских государств, располагающих НИС недавней постройки, – даже меньший период.

Для перехода к более позитивному сценарию развития отрасли необходимо в корне пересмотреть подходы к государственной поддерж-

ке научной составляющей. Проведение стратегических, обобщающих и мониторинговых исследований, а также разработка крупных инновационных проектов в области аквакультуры должны быть включены в госзаказ.

Необходимо существенное увеличение финансирования НИОКР по направлению аквакультуры. Причём это финансирование должно быть целевым (в рамках новой отраслевой программы), направленным на модернизацию (создание) экспериментальной базы отраслевых институтов, включая их оснащение современным технологическим и научным оборудованием.

Далее. В рамках научных исследований особое внимание необходимо уделить совершенствованию селекционно-племенной работы – выведению высокопродуктивных объектов аквакультуры.

Генетика, селекция и племенная работа являются одним из ключевых элементов аквакультуры. Использование передового племенного материала позволяет без дополнительных затрат увеличить выход продукции в среднем на 40–50 процентов, а также значительно расширить спектр пищевой рыбной продукции.

***Одновременно в приоритет должны быть возведены цели разработки и тестирования новых рецептур кормов и новых методик кормления. В Российской Федерации достаточно предприятий, готовых выпускать рыбные корма, но всё упирается в отсутствие качественных компонентов для их производства, рецептур для производства стартовых кормов. В этой связи стартовые корма, используемые для выращивания посадочного материала, в общем объёме производства занимают около 0,3 процента, а для таких видов как лососёвые, сиговые и осетровые практически отсутствуют.***

Эту задачу нам необходимо решать в сжатые сроки. В противном случае нам не удастся увеличить объёмы производства продукции аквакультуры при одновременном снижении её себестоимости.

Ещё одной важнейшей задачей для нас является разработка основ и введение повсеместного мониторинга хозяйств аквакультуры по опасным инфекционным заболеваниям, их зонирования в соответствии со степенью благополучия, а также профилактика заражения диких рыб. Болезни водных животных очень быстро распространяются по воде, в том числе при неконтролируемых перевозках.

Следующее, на чём хотел бы заострить ваше внимание – это слабый технический и технологический уровень развития предприятий аквакультуры. Применение устаревших способов выращивания рыбы определяет низкие экономические показатели деятельности этого сектора рыбного хозяйства и, соответственно, его малую инвестиционную привлекательность.

В этой связи необходимо проводить системную работу, включая мониторинг действующих хозяйств и предприятий, анализируя эф-

фективность их работы с учётом наилучших технологий содержания, разведения и выращивания объектов аквакультуры. Необходимо разрабатывать новые технологии выращивания объектов аквакультуры с обязательным последующим практическим применением на действующих хозяйствах и предприятиях.

Далее. Отдельной большой проблемой сегодня является критический уровень запасов осетровых видов рыб вследствие нарушения условий их размножения и нагула, возросшего масштаба браконьерства, нерациональной хозяйственной деятельности, которая ведётся без учёта интересов этого направления рыбного хозяйства.

К числу основных причин следует отнести отсутствие единой государственной системы управления запасами особо ценных видов рыб, недостаточный контроль за освоением научно обоснованных квот вылова и установленных мер регулирования рыболовства, браконьерство в море и на путях миграций производителей.

Отдельно заострю внимание на том, что значительный урон отрасли наносит также несогласованность действий органов государственной власти. Ярким примером является наша энергетика и связанное с ней регулирование стока рек, когда после сброса воды огромное количество икры просто погибает. Интересы рыбной отрасли также не учитываются при строительстве гидротехнических сооружений, когда просто-напросто отсекаются пути естественной миграции рыб.

Отмечу, что в 1930–1970-х годах у нас был успешно внедрён и эффективно функционировал целый комплекс научно обоснованных решений по сохранению и воспроизводству осетровых видов рыб. Были предусмотрены меры по улучшению кормовой базы, регулированию промысла (исключению морского промысла осетровых, а после и запрещению прилова осетровых в море), созданию предприятий искусственного воспроизводства и решения по сохранению их естественного воспроизводства осетровых (в том числе решения по недопущению строительства Нижневолжской ГЭС, решения по мелиорации нерестилищ осетровых) в условиях гидростроительства на Волге (прекратившего полностью или частично пропуск производителей к местам нереста). Это позволило обеспечить хорошее состояние запасов осетровых и их рекордные уловы на рубеже 1970–1980-х годов до 27 тысяч тонн в целом по СССР. Некоторое снижение уловов в последующем обусловлено ухудшением экологического состояния среды обитания в условиях бурного развития промышленности, начинающимся переломом вследствие браконьерства, а также постепенной утратой государством контроля над эксплуатацией запасов осетровых видов рыб.

Распад страны в 90-е годы, всплеск браконьерства и иных видов ННН-промысла, в том числе со стороны получивших суверенитет мо-

лодых прикаспийских стран, вызвал резкое снижение запасов осетровых видов рыб.

Продолжающееся в начале XXI века снижение запасов привело к необходимости введения в России моратория на коммерческий промысел сначала белуги (2002 год), а затем и других осетровых (2005 год).

В настоящее время в нашей стране легальная добыча осетровых разрешена только в целях искусственного воспроизводства, научных и контрольных целях. Научная деятельность в значительной степени ведётся в рамках неповреждающих исследований, после которых рыба может быть возвращена в среду обитания, в которую возвращают и особей, заготовленных для целей искусственного воспроизводства, но не подходящих по рыбоводным показателям.

Воспроизводство осетровых сегодня в значительной степени обеспечивается работой осетровых рыбоводных заводов, которых на территории России по номинальной мощности достаточно для насыщения осетровыми. Вместе с тем, физический износ сооружений и оборудования таких заводов составляет до 80,0 процентов. Усугубляющим проблему фактором также является моральное устаревание применяемых технологий, оборудования и материалов, поскольку такие производственные мощности сооружались до 1980 года. Всё это в определённой степени осложняет внедрение современных инновационных решений.

Отдельно отмечу, что распад СССР привёл в 90-е годы к масштабным утечкам за пределы страны как технологий и биотехник искусственного выращивания осетровых (в целях воспроизводства и товарной аквакультуры), так и биологического материала – производителей, икры и молоди осетровых видов рыб. Это в значительной степени способствовало стремительному росту товарных хозяйств в странах Западной Европы, США, Ближнего Востока, Восточной и Юго-Восточной Азии, продукцией которых выступает как мясо осетровых, так и икра.

Всё это свидетельствует о том, что в вопросе сохранения осетровых видов рыб нам необходимо как можно скорее переходить от слов к реальным действиям.

Во-первых, до сих пор отсутствует чёткое понимание о количестве и точном местоположении естественных нерестилищ осетровых видов рыб.

Научным рыбохозяйственным институтам под руководством Росрыболовства необходимо в первоочередном порядке устранить указанный пробел и провести соответствующие работы, выявить все наиболее важные места на водных объектах, которые нуждаются в максимальной охране.

Во-вторых, давно назрела необходимость провести инвентаризацию всех имеющихся государственных рыбоводных заводов, проанализировать их деятельность и принять незамедлительные меры по оп-

тимизации с целью достижения наиболее эффективных показателей устойчивого увеличения запасов водных биологических ресурсов, включая осетровые виды рыб.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусматривает механизм защиты таких мест – создание рыбохозяйственных заповедных зон, на которых может быть запрещена хозяйственная и иная деятельность.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» позволяет создавать особо охраняемые природные территории различных категорий, в пределах которых не только ограничивается хозяйственная деятельность, но и исключается само присутствие человека.

Таким образом, в российском законодательстве уже есть механизмы для создания условий сохранения осетровых видов рыб. И в современных условиях мы не должны ими пренебрегать.

Следует также отметить, что Росрыболовство является административным органом СИТЕС в отношении осетровых видов рыб. В соответствии с международными документами в этой сфере, государства-участники должны внедрить универсальную систему маркировки икры осетровых видов рыб, основанную на использовании одноразовой маркировки на каждом первичном контейнере, которая применяется для всей икорной продукции, изготовленной как из дикой, так и выращенной в аквакультуре рыбы, для коммерческих и некоммерческих целей, для продаж как на внутреннем рынке, так и на международном.

Также предусмотрено, что каждое импортирующее, экспортирующее и реэкспортирующее государство должно создать систему регистрации предприятий – изготовителей икры, включая предприятия аквакультуры, а также предприятий по переупаковке, расположенных на его территории, компаний-экспортёров, и представлять Секретариату СИТЕС список таких предприятий и их регистрационные коды.

Убеждён, необходимо совместными усилиями Минсельхоза России, Росрыболовства и профильных комитетов Государственной Думы провести работу по созданию отдельного законодательного акта, формирующего действенные механизмы определения законности происхождения осетровых видов рыб и продукции из них, универсальную систему контроля продукции из осетровых видов рыб. Только это позволит в полном объёме обеспечить надлежащий контроль за состоянием запасов осетровых и оборотом продукции из них.

Переходя к вопросу нормативно-правового обеспечения аквакультуры, отмечу, что ряд проблем можно решить только через внесение изменений в законодательство.

Это и использование земель лесного фонда для нужд аквакультуры, льготное налогообложение на ввозимые в Российскую Федерацию

корма для объектов аквакультуры, племенной материал рыб, предоставление рыбоводным хозяйствам права долгосрочного безвозмездного пользования землями, занятыми водными объектами, находящимися в федеральной собственности и используемыми в прудовом рыбоводстве, введение стимулирующих механизмов для пользователей водными биоресурсами (в том числе при осуществлении научной деятельности), способствующих использованию разрешённого прилова в целях переработки в рыбную муку и рыбий жир, предназначенных для производства комбикормов в аквакультуре и животноводстве и другие вопросы.

Комитет совместно с профильными органами государственной власти, субъектами Российской Федерации ведёт активную работу по этому направлению. Успех её напрямую зависит от слаженности работы всех ветвей власти на каждом этапе реализации полномочий.

Немаловажную роль в этом процессе также играет экспертное и бизнес-сообщество как опытные правоприменители.

В этой связи, завершая своё выступление, призываю всех участников слушаний, неравнодушных к настоящему и будущему нашей страны в вопросах аквакультуры, активно включаться в эту работу.

Только совместными усилиями мы сможем добиться требуемого результата. Благодарю за внимание.

## **ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ – УГОЛКИ НЕТРОНУТОЙ ПРИРОДЫ**

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на парламентских слушаниях  
на тему «Развитие системы особо охраняемых  
природных территорий – основа сохранения  
биологического разнообразия России».  
17 ноября 2014 года**

Ни для кого не секрет, что в последние десятилетия абсолютно для всех регионов мира всё более острой становится задача согласования деятельности человека и природных факторов его существования.

Под влиянием антропогенной деятельности происходит массовое уничтожение природных экосистем и исчезновение видов живых организмов. По оценкам специалистов, природные экосистемы полностью изменены или уничтожены на пятой части суши. По данным Всемирного союза охраны природы с 1600 года зарегистрировано исчезновение 484 видов животных и 654 видов растений. Гибель более 75 процентов из них связывается с деятельностью человека.

В последнее столетие под влиянием человеческой деятельности скорость вымирания видов во много раз (по разным оценкам от 100 до 1000 раз) превысила естественно-эволюционную. По оценкам ЮНЕП (программа ООН по окружающей среде) на сегодняшний день около 20 процентов всех видов позвоночных находятся под угрозой сокращения численности или вымирания.

Россия на сегодняшний день играет одну из ведущих ролей в сохранении глобального биоразнообразия, имея на своей территории основную часть разнообразия экосистем и видов живых организмов крупнейшего региона планеты – Северной Евразии.

В России представлена значительная часть экосистемного и природного ландшафтного разнообразия умеренного пояса Земли. Она сохраняется благодаря относительно низкой нарушенности территории страны (до 65 процентов площади страны, в основном в Арктике, Сибири и на Дальнем Востоке сохраняют природный режим функционирования).

Однако около 15 процентов территории России, на которых проживает 2/3 населения страны, характеризуются высокой степенью антропогенной нарушенности природных экосистем.

Территория Российской Федерации включает ландшафты 8 природных зон, на территории которых встречаются сотни тысяч различ-



ных представителей флоры и фауны, составляющих от 1 до 20 процентов мирового разнообразия отдельных видов. Наиболее высоким уровнем разнообразия флоры и фауны отличаются регионы Дальнего Востока, гор юга Сибири и Северного Кавказа.

Однако уровень и место биоразнообразия России на планете следует оценивать, в первую очередь, не с позиций видового богатства, а учитывая реальный вклад ненарушенных экосистем нашей страны в региональную и глобальную биосферную устойчивость, в выполнение глобальных «экосистемных функций» – климаторегулирующих, водорегулирующих, сохранения генетических ресурсов, поддержания глобального баланса углерода. Этот вклад существенно выше, чем доля России в площади планеты.

Наиболее адекватные, имеющие древние корни и современное выражение формы использования ресурсов биоразнообразия в России – это охота и рыболовство, использование древесины, естественных сенокосов и пастбищ, сбор лекарственных и пищевых растений.

По масштабам потребления биологических ресурсов на первом месте в России – использование ресурсов растительного мира. Оно включает в себя обеспечение древесиной и топливом, генетическими ресурсами для селекционной работы, функции «кормящего ландшафта» для местного сельского населения – постоянных и сезонных жителей сельской местности и коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и Кавказа, рекреационные, эстетические и другие.

Из почти 12500 видов сосудистых растений флоры России 1363 обладают какими-либо полезными утилитарными свойствами, из которых 1100 – используются в официальной и народной медицине (200 – официально разрешены к использованию в медицинской практике), а 350 – как пищевые растения.

Среди главнейших биоресурсов для России, в которой преобладают холодные климатические сезоны и 2/3 территории относится к северным и приравненным к ним по условиям районам, можно выделить обеспечение населения древесиной и дровами.

Лес – это наше национальное богатство, символ и гордость России. Лесами покрыто, в общей сложности, более половины площади нашей страны. Земли под ними, несомненно, являются очень ценным имуществом, но имуществом особого рода. Леса, являясь объектом многофункционального влияния на окружающую среду, нормализуют и стабилизируют экологическую обстановку, образуют устойчивые экологические системы с высокой степенью саморегуляции. Блага, приносимые лесами, зачастую не подлежат материальной оценке.

Вторым по значимости для благосостояния местного населения ресурсом биоразнообразия России, несомненно, являются ресурсы естественных кормовых угодий. Во все времена естественные кормо-

вые угодья нашей страны (горные и равнинные луга и степи, а для домашнего северного оленя – тундры) рассматривались как ценный стратегический ресурс.

Площадь природных кормовых угодий России составляет около 60,0 миллионов гектаров и имеет тенденцию к сокращению за счёт деградации степей, зарастания лугов в границах лесной зоны и лесного пояса гор (забрасываемых сенокосов и пастбищ).

Следующим важным растительным ресурсом биоразнообразия России следует признать лекарственные растения, ягоды, орехи и традиционно приписываемые к растительным ресурсам, но не являющиеся таковыми, грибы. Биоресурсный потенциал страны по их запасам огромен.

Общие доступные запасы грибов в России могут быть оценены в 60 000 тысяч тонн сырого веса, ягод – около 3 000–5 000 тысяч тонн, орехов (всех, включая лещину, кедр сибирский, монгольский и кедровый стланик) – 800–1200 тысяч тонн, лекарственных растений (без морских водорослей) – 400 тысяч тонн.

Другой важный объект биоразнообразия России – морские биологические ресурсы.

Фауна рыб России разнообразна. В озёрах и реках страны обитают многочисленные подвиды, формы и расы, в том числе эндемичные. Фауна рыб насчитывает около 443 видов пресных водоёмов и не менее 1500 морских, обитающих в прибрежной зоне страны. Это всего около 3 процентов мирового разнообразия рыб. Среди пресноводных форм рыб высок эндемизм, особенно в Байкальском регионе и в бассейне реки Амур.

Россия – одно из ведущих рыбопромышленных государств, определяющих стратегию мирового рыболовства. Рыбное хозяйство Российской Федерации играет значительную роль в продовольственном комплексе страны. В ряде регионов (в первую очередь прибрежных – Приморском крае, Камчатской, Сахалинской, Калининградской и Мурманской областях) рыбное хозяйство является градообразующей отраслью, основным источником занятости населения.

История отрасли имеет глубочайшие корни. Особое развитие она получила, конечно, в годы Советской власти и особенно тогда, когда наш рыболовецкий флот бороздил абсолютное большинство морей Мирового океана и вносил существенный вклад в продовольственную корзину страны – почти 7 миллионов тонн рыбы и рыбной продукции.

Сегодня уровень добычи водных биоресурсов фиксируется официальными источниками на уровне 4,2 миллиона тонн. Доступная сырьевая база отечественного рыболовства ограничена величиной в 4,5–5 миллионов тонн. На современном этапе ОДУ и запасы многих низкорентабельных видов водных биоресурсов не осваиваются в пол-

ной мере (например, сельди, сайры, кальмаров), в то же время промысловая нагрузка на ценные валютоёмкие виды зачастую превышает допустимую, в том числе за счёт браконьерства (краб камчатский, осетровые виды рыб).

В нашей стране пик развития товарной аквакультуры пришёлся на 80-е годы прошлого столетия за счёт широкого внедрения передовых технологий, принципов и систем ведения хозяйства. Ежегодное увеличение производства товарной рыбы в этот период составляло 10–15 процентов, что являлось одним из лучших показателей в мировой аквакультуре. Объёмы выращивания товарной рыбы в 1980-х годах доходили до 200 тысяч тонн в год.

Впоследствии к 1996 году (по сравнению с 1989 годом) производство рыбы и других водных биоресурсов в России снизилось в 4 раза.

Сегодня производство продукции российского товарного рыбоводства колеблется на уровне 130,0–140,0 тысяч тонн, а продукция марикультуры не может преодолеть барьер в 10,0 тысяч тонн. И это при том, что возможности данной отрасли России оцениваются в 2,8 миллиона тонн.

Рыбохозяйственный фонд внутренних пресноводных водоёмов России включает 22,5 миллиона гектаров озёр, 4,3 миллиона гектаров водохранилищ, 0,96 миллиона гектаров сельскохозяйственных водоёмов комплексного назначения, 142,9 тысячи гектаров прудов и 523 тысячи километров рек. Площадь морских акваторий в Баренцевом, Белом, Азовском, Чёрном, Каспийском и дальневосточных морях, пригодная для развития марикультуры, составляет порядка 0,38 миллиона квадратных километров.

Именно эта часть ресурсного потенциала биоразнообразия России – рыба пресноводных водоёмов – во все времена оставалась важным элементом питания, поддерживающей, а в отдельные сезоны для некоторых групп населения (например, для малочисленных народов Севера и крестьян прибрежных районов Европейского Севера) – основной диетой. Промысловая фауна и биоресурсы морских и пресных водоёмов – всегда были важным для благосостояния населения ресурсом биоразнообразия в России.

Пресноводные водоёмы осваиваются в России крайне неравномерно. Если практически все крупные и средние реки страны постепенно теряют своё рыбопромысловое значение из-за гидростроительства, загрязнения, то малые реки в староосвоенных регионах либо исчезли совсем, либо полностью потеряли своё значение как рыбохозяйственных водоёмов. В то же время в малоосвоенных регионах многие водоёмы по-прежнему сохраняют высокую рыбопродуктивность и способны удовлетворить запросы любительского лова, промыслово-рекреацион-

ного использования водоёма, личного потребления или мелкотоварного семейного бизнеса.

По оценке Росохотрыболовсоюза в России около 20 миллионов рыболовов-любителей, а объём любительской и профессиональной добычи рыбы без учёта товарного выращивания в пресных водоёмах страны даёт по 60 тысяч тонн в год соответственно.

Несмотря на мнение о второстепенности этого вида рыболовства и доминирующую ориентацию только на коммерческий промысел, любительское и спортивное рыболовство способно играть более весомую роль в создании социального фона в регионах страны.

Ежегодный вылов водных биоресурсов рыболовами-любителями во внутренних водных объектах сопоставим по объёму с уловами промышленного рыболовства, а в ряде регионов даже значительно его превышает.

Данный вид рыболовства занимает важное место в обеспечении населения высококачественными продуктами питания и создаёт здоровую альтернативу многим социальным порокам, в том числе и браконьерству.

Сложно переоценить значение любительского и спортивного рыболовства в деле сохранения окружающей среды и водных биоресурсов в частности. Приобщение к рыболовству вовлекает людей во взаимодействие с природной средой. Приходит понимание, что стабильность хорошей рыбалки невозможна без бережного отношения к рыбным ресурсам и окружающей среде.

В этой связи можно смело утверждать, что биологическое разнообразие – главный природный ресурс России, обеспечивающий возможность её устойчивого развития. Это – непреходящая ценность, имеющая ключевое экологическое, социальное, экономическое и эстетическое значение. Для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия важное значение имеют создаваемые для этих целей особо охраняемые природные территории – это территории, полностью или частично изъятые из хозяйственного использования. При этом наиболее значимые для этих целей природные комплексы и объекты представлены именно в масштабах федеральной системы особо охраняемых природных территорий, основу которой составляют государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники.

Уже более 100 лет на территории России формируется система государственной охраны живой природы, покровительственной охраны редких видов, устойчивого использования биоресурсов и развитие сети особо охраняемых природных территорий, охватывающей все природные зоны и основные горные массивы. Всего природные экосистемы России и их биологическое разнообразие сохраняются в около 13000 особо охраняемых природных территориях разного статуса (включая

102 федеральных заповедника и 45 национальных парков), занимающих около 12 процентов площади страны.

12 особо охраняемых природных территорий, в том числе 5 заповедников, 2 национальных парка, 6 федеральных заказников непосредственно примыкают к побережью Байкала. Кроме них на территории Байкальской природной территории расположено ещё более 20 крупных ООПТ федерального и регионального значения. Общая площадь особо охраняемых природных территорий в границах Байкальской природной территории – более 4 миллионов гектаров.

Экосистема озера Байкал представляет собой сложнейшее образование, состоящее из множества живых подсистем.

Бассейн Байкала – один из самых значительных центров видообразования: большинство видов и разновидностей байкальских животных и растений, а именно 2/3 всего количества, возникли здесь и больше нигде в мире не встречаются. В нём проживает 2500 видов и подвидов животных. Среди них эндемики составляют более 60 процентов. Уникальная экосистема озера обеспечивает постоянное воспроизводство чистой пресной воды. Природные ландшафты побережья озера богаты термальными и минеральными источниками, имеют особую гуманитарную, эстетическую и рекреационную ценность.

Современное законодательство России и система государственного управления в области охраны окружающей среды в целом позволяет решать возникающие проблемы в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия в соответствии с национальными приоритетами и возможностями.

Российская фундаментальная (Российская академия наук) и отраслевая (лесная, природоохранная, аграрная, охотничья, рыбохозяйственная) науки создали условия для организации сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, его идентификации, оценки состояния и мониторинга. Россия обладает огромным потенциалом специалистов высокого класса в области биологии, таксономии, экологии, лесоведения, географии (то есть тех областей знаний, которые необходимы для реализации стратегии сохранения биоразнообразия). Россия имеет многие предпосылки для того, чтобы стать одной из стран с организованной системой сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

Однако динамика социально-экономического развития России в настоящее время сказывается на процессах сохранения и устойчивого использования биоразнообразия. В области эффективного использования и охраны ООПТ, а также сохранения биологического разнообразия имеется ряд нерешённых проблем, в том числе правового характера.

Основной причиной, ставшей препятствием для более обширного развития системы ООПТ, является сохраняющаяся в настоящее время

ориентация экономики на расширение эксплуатации природных ресурсов, в первую очередь, нефти и газа, а также их экспорт без глубокой переработки внутри страны, что, в свою очередь, формирует тенденцию увеличения природно-ресурсной ёмкости экономики. С сожалением приходится говорить о том, что в настоящее время минерально-сырьевой сектор занимает ведущее место в экономике России.

Неуважительное отношение к лесным богатствам также негативно сказывается на развитии страны. Сегодня проблемы, накопившиеся в лесной отрасли, беспокоят не только профессиональное сообщество, но каждого гражданина нашей страны, потому что состояние наших лесов во многом определяет качество нашей жизни. Внимание общества сфокусировано на самых острых проблемах: у всех на слуху лесные пожары, нашествия вредителей, бесчинства «чёрных лесорубов».

Согласно анализу статистической отчётности за период с 1990 по 2013 год в лесах, расположенных на землях лесного фонда, было зарегистрировано более полумиллиона лесных пожаров, огнём пройдено около 30 миллионов гектаров лесных земель.

Также наметилась устойчивая тенденция к увеличению повреждения лесов и потерь лесных ресурсов не только от пожаров, но и от вредителей и болезней. Согласно официальным прогнозам, при сохранении существующих тенденций, площадь поражённых болезнями и вредителями российских лесов к 2020 году может удвоиться! Также к негативным факторам можно отнести незаконные рубки. На сегодняшний день Россия входит в число стран-лидеров по незаконным рубкам леса. Количество нарушений лесного законодательства не уменьшается, степень латентности (невьявленности) таких противоправных деяний остаётся весьма высокой – по разным оценкам, 70–90 процентов.

Такое положение дел превращается в катастрофу в малолесных регионах России. Ухудшение состояния лесных экосистем негативно отражается на благосостоянии местного населения таких регионов, к тому же в последнее время остро зависящего от ресурсов топливной древесины. Росту зависимости населения от возможности заготовок дров в окрестных лесах способствует рост цен в России на электроэнергию, газ и другие энергоносители.

Варварское отношение к лесным ресурсам лишает нас не только древесины, но и пищевых ресурсов.

В советское время урожай ягод (морошка, голубика, клюква, брусника, дикая смородина, шиповник, барбарис обыкновенный, черника, малина, земляника и другие) в природных экосистемах России был доступен для рекреационного и промыслового освоения в огромном количестве.

Однако в связи с бесконтрольными рубками лесов и их гибели от пожаров и вредителей произошла трансформация и болотных экоси-

стем, в связи с чем в ряде районов произошло снижение запасов и утрата промыслового значения участков ягодников. К примеру, заготовка клюквы местным населением Республики Карелия, Архангельской, Ленинградской, Новгородской областей на продажу совсем недавно было существенным дополнением к бюджету тысяч семей из деревень, посёлков и малых городов.

В области сохранения водных биологических ресурсов отрасли мы также наблюдаем серьёзные проблемы. Современное состояние ряда видов рыб и их отдельных стад на территории нашей страны вызывает серьёзные опасения. Существенно изменилась фауна рыб рек Волга, Кама, нижнего течения реки Обь и других водоёмов. Основные причины деградации – загрязнение воды, строительство гидротехнических сооружений – плотин, ирригационных систем, инвазии чужеродных видов, браконьерство. В России сосредоточены основные мировые запасы осетровых, значительная часть запасов лососёвых и карповых рыб, но широкое развитие браконьерства может существенно снизить их запасы на реках Волга и Урал, на Камчатке, Сахалине и в реках Дальнего Востока.

Кроме того, загрязнение водоёмов, хищнический лов рыбы компаниями и браконьерство значительно сокращают возможности местного населения и малого бизнеса для использования ресурсов пресных водоёмов.

В ближайшей перспективе, как и в настоящее время, основную часть российской сырьевой базы будут составлять биологические ресурсы исключительной экономической зоны. Однако чрезмерная эксплуатация внутренних ресурсов может резко сократить собственные рыбные запасы. Наибольшей опасности перелова подвергаются высокопродуктивные виды биоресурсов, пользующиеся спросом на внешнем рынке, – крабы, креветки, треска, минтай. Это требует введения более строгих мер по регулированию и контролю промысла в традиционных районах лова в Японском, Охотском, Баренцевом и Беринговом морях с учётом действующих норм международного права.

Таким образом, последние 20 лет было большой ошибкой считать, что задачу увеличения дохода от эксплуатации важнейших природных ресурсов можно решить через увеличение площадей и объёмов изъятия природных ресурсов. Подавляющее большинство лиц, принимающих решения в сфере государственного управления и экономического развития, по-прежнему оценивают живую природу исключительно с потребительской точки зрения – как источник продукции, которую можно продать (лес, рыба, морепродукты, пушнина и тому подобное). Основная часть ценности природных систем – их средообразующая (биосферная) функция и экосистемные услуги – учитывается не в полной мере. Опасная диспропорция между истинной важностью живой

природы для обеспечения устойчивого развития страны, и реальным к ней отношением, нарастает. Учитывая наметившуюся тенденцию к переориентированию экономики страны на развитие сельского хозяйства, внедрения механизмов, направленных на импортозамещение, мы должны в первую очередь думать о сохранении уникальных природных ресурсов, биологического разнообразия страны. Развитие системы ООПТ всех уровней станет залогом сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и растений, тем самым сохраняя наш экологический каркас.

Поэтому в первую очередь необходимо решать имеющиеся проблемы в отраслях нашей экономики: лесной, рыбной, водной. Без их решения мы не сможем устойчиво и рационально сохранить и использовать природные ресурсы и основная нагрузка в области экологии и продовольственной безопасности ляжет на биологическое разнообразие, сохранившееся в границах ООПТ.

Что касается совершенствования системы ООПТ. Её развитию будут способствовать следующие комплексные меры организационного, управленческого и правового характера.

Современная сеть ООПТ федерального значения охватывает территорию России неравномерно: в основном они сосредоточены в европейской части, на юге Сибири и Дальнего Востока. Репрезентативность ООПТ федерального значения явно недостаточна.

Неоднозначная ситуация с развитием и управлением ООПТ сложилась и в субъектах Российской Федерации. В некоторых регионах создание ООПТ рассматривается как способ вывода природных ресурсов из хозяйственного использования, что приводит к различного рода негативным последствиям. Так как федеральные ООПТ не могут решить вопроса оптимизации природопользования в регионах, основная нагрузка в этой сфере ложится на региональные ООПТ.

В этой части обратил бы внимание Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на необходимость расширения существующей системы ООПТ федерального значения, позволяющей обеспечить достаточную охрану более половины видов краснокнижных растений и животных.

Также не способствуют эффективной охране и использованию ООПТ федерального значения имеющиеся проблемы в органах государственного управления.

В настоящее время управление системой ООПТ федерального уровня осуществляют различные ведомства: Минприроды России, Минсельхоз России, Российская академия наук, Министерство образования и науки Российской Федерации. Считаю, что эффективное управление федеральными ООПТ возможно обеспечить только под управлением единого уполномоченного органа исполнительной власти.



Необходимо повышать численность инспекторского состава и его материальное обеспечение.

В государственных природных заповедниках и национальных парках, подведомственных Минприроды России, работают 4279 государственных инспекторов (всех категорий). Среднемесячная заработная плата государственных инспекторов заповедников и национальных парков составляет всего 15,7 тысячи рублей, что почти в 2 раза ниже общероссийского уровня. И это при том, что государственные инспектора обязаны выполнять работу по выявлению и пресечению экологических правонарушений в сложных географических и климатических условиях, сопряжённую с физическими лишениями, психологическими конфликтами, связанную с профессиональным риском. Фактически работа госинспекторов аналогична работе полицейских. При этом по статистическим данным среднемесячная заработная плата полицейского в Российской Федерации составляет 35,0 тысяч рублей.

Недопустимо низкий уровень оплаты труда уже привёл к кадровому голоду, отсутствию материальных стимулов работы, подбору и расстановке кадров с невысокой профессиональной квалификацией.

На этом направлении необходима совместная работа нашего комитета и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Проблема нехватки кадров и малой заработной платы имеется, к сожалению, во многих структурных подразделениях профильного министерства и по всей вертикали. Но мы уже имеем опыт в этом направлении и целенаправленными усилиями добьёмся повышения уровня материального и социального благополучия работников ООПТ.

Недостаточное финансирование особо охраняемых природных территорий может привести к распаду всей создаваемой на протяжении 100 лет системы ООПТ. К сожалению, сегодня уровень финансирования, например, федеральных ООПТ не превышает половины от потребности. Таким образом, наши, как мы их называем, «природные сокровищницы», поставлены на грань выживания. При таких условиях трудно говорить о развитии ещё и научной и научно-исследовательской деятельности, которые традиционно являются ещё одной гранью и одной из основных задач наших природоохранных учреждений.

Требуют решения и проблемы правового характера, препятствующие развитию ООПТ.

В правовом поле основным, я бы сказал, главенствующим является нерешённый «земельный вопрос», решив его, мы устраним целый пласт проблем.

Режим охраны ООПТ, представляя собой перечень мер, ограничивающих хозяйственную деятельность на ООПТ, нередко нарушается, причём делается это на законных основаниях. И виним мы в этом, в первую очередь, несовершенство действующего земельного законо-

дательства и законодательства об особо охраняемых природных территориях.

По сложившейся практике, ООПТ чаще всего располагаются не на землях категории ООПТ, которая предусматривает жёсткий правовой режим охраны, а иных категорий, таких как земли лесного фонда и земли сельхозназначения. На землях таких категорий действует хоть и достаточно серьёзный правовой режим охраны, но всё же не достаточно жёсткий, не позволяющий в достаточной мере ограничить влияние человека на уникальные экосистемы.

Нахождение ООПТ на землях иных категорий осложняет также и постановку земельных участков в границах ООПТ на кадастровый учёт и регистрацию права собственности на такие земельные участки Российской Федерацией. Не зарегистрированные в установленном порядке земельные участки часто используются не по целевому назначению, что также губительно влияет на состояние экологических систем.

Кроме того, нередко в границах ООПТ располагаются населённые пункты и земельные участки, ранее предоставленные физическим и юридическим лицам. Режим охраны ООПТ, ограничивающий хозяйственную деятельность на ООПТ, не позволяет в достаточной мере развиваться таким населённым пунктам, вследствие чего возникает некоторая напряжённость в отношениях между жителями населённых пунктов, включённых в границы ООПТ или их охранных зон и руководством ООПТ.

Мы в нашем комитете совместно с Комитетом по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока, Комитетом по земельным отношениям и строительству, а также с профильными министерствами и ведомствами ведём активную работу над подготовкой законодательной инициативы, направленной на решение указанных правовых проблем.

Также хотел бы отметить, что в правовой сфере уже есть некоторые изменения.

Мы в комитете проводим активную законотворческую работу. За последние 2,5 года свет увидели около 15 законодательных инициатив, направленных на обеспечение благоприятной окружающей среды и охраны её компонентов.

Одними из последних были приняты:

– Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части приведения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в соответствие с действующим законодательством);

– Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части совершенствования правового регулирования учёта заготовленной древесины);

– Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (по вопросу Байкальской природной территории)»;

– Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий).

Не дожидаясь негативных последствий, мы откликнулись на ваши обращения о необходимости расширения перечня должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, совершённых на ООПТ, и внесли соответствующие изменения в законодательство. Нас поддержали все заинтересованные органы государственной власти и 387 депутатов Государственной Думы:

– Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 348435–5) (в части устранения внутреннего противоречия, а также расширения перечня должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, совершённых на ООПТ). Принят Государственной Думой 12 ноября 2014 года.

Продолжающийся процесс реформирования законодательства в области особо охраняемых природных территорий, охраны окружающей среды, также имеет ключевое значение для системы охраны живой природы и состояния биоразнообразия на территории страны.

В портфеле комитета имеется ряд приоритетных законопроектов:

1) № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». В настоящее время комитет ожидает внесения поправок Правительства Российской Федерации, отсутствие которых сегодня является единственным сдерживающим фактором в его принятии;

2) № 113176–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в статью 55 Водного кодекса Российской Федерации» (в части повышения эффективности управления в области использования и охраны подземных вод);

3) № 200303–6 «О любительском рыболовстве»;

4) № 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» (в части приведения к единообразию сроков, на которые заключаются охотохозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения таких соглашений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями);

5) № 392898–6 «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (о плате за размещение отходов производства и потребления);

6) № 600511–6 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросу осуществления рыболовства в открытом море»;

7) № 630746–6 «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования территорий государственных природных заказников).

Я уверен, что совместными усилиями мы сможем добиться положительных успехов в деле борьбы за благоприятную экологию, сохранение уникальных природных ресурсов страны, и в целом за наше светлое будущее.

В заключение также хотел бы отметить важность и актуальность проводимого в настоящее время 6-го Всемирного конгресса по ООПТ в Австралии. Состав делегации от России очень серьёзный, презентовать нашу «отечественную» сеть особо охраняемых природных территорий будет министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации С. Е. Донской.

Спасибо за внимание.

**Доклад председателя Комитета Государственной Думы  
по природным ресурсам, природопользованию и экологии,  
академика РАН В. И. Кашина на заседании  
Федерального экологического совета.  
3 декабря 2014 года**

Уважаемые коллеги, от лица депутатов Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, Высшего экологического совета я рад приветствовать вас на первом заседании Федерального экологического совета.

Эффективность работы профильных совещательных структур при органах власти подтверждается многолетней практикой. Высший экологический совет Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, созданный ещё в период работы Государственной Думы 3-го созыва, стал надёжной опорой депутатам Государственной Думы в работе по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования.

Одновременно ВЭС явился эффективной площадкой взаимодействия Государственной Думы с органами государственной власти, представителями научного, экспертного и бизнес-сообщества субъектов Российской Федерации. Только в 2014 году были проведены масштабные выездные заседания Совета в Тульской, Калужской, Иркутской, Кировской, Мурманской областях, Республиках Крым и Татарстан, регионах Сибири.

В этой связи убеждён: несмотря на то, что сегодня Россия переживает не самое простое время, созданный во исполнение решения 4-го Всероссийского съезда по охране окружающей среды Федеральный экологический совет, под чётким руководством Минприроды России, станет эффективным инструментом совершенствования государственной экологической политики и решения других важнейших задач в сфере охраны окружающей среды.

Хочу особо отметить, что в условиях сложившегося мирового экономического кризиса, напряжённости во внешней политике вопросы охраны окружающей среды не только не утратили своей актуальности, но более остро встали на повестке дня. Ведь взятый страной курс на повышение стабильности в экономике посредством усиления реального её сектора не представляется возможным без повышения экологической эффективности. Это касается абсолютно всех отраслей, начиная с сельского хозяйства – гаранта продовольственной безопасности России, и заканчивая ТЭКом.

При этом действовать необходимо максимально эффективно, поскольку тот груз экологических проблем, с которым мы подошли к текущему этапу развития страны, не допустит промедлений в принятии решений. Любой неэффективный шаг может явиться роковым.

К сожалению, вся «эффективность» государственной природоохранной политики последних лет сегодня может быть наглядно продемонстрирована лишь тремя показателями – динамикой выбросов загрязняющих атмосферу веществ, динамикой сбросов и динамикой образования отходов производства и потребления. И 2013 год – Год охраны окружающей среды – не стал в этом плане исключением.

На протяжении многих лет остаётся чрезвычайно высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. 32 миллиона тонн загрязняющих веществ было выброшено в 2013 году стационарными источниками и автотранспортом. Всё это в итоге осело в наших почвах, растениях и грунтовых водах, нанеся урон сельскому хозяйству.

Ежегодные объёмы образования отходов давно перешагнули черту в 5 миллиардов тонн в год и продолжают расти. В 2013 году этот показатель составил 5,2 миллиарда тонн, сделав непригодной для ведения хозяйственной деятельности уже более 1 миллиона гектаров территории страны.

Единственным показателем, демонстрирующим позитивную динамику, является количество сточных вод. Но и тут не всё так гладко – до сих пор чрезвычайно высока доля таких вод, сбрасываемых без очистки либо недостаточно очищенными. Уже более половины поверхностных и четверть подземных источников водоснабжения не соответствуют нормам качества. В итоге водные ресурсы становятся всё большим и большим дефицитом, увеличивая производственные издержки.

И это лишь беглый взгляд на экономические последствия текущей экологической ситуации. Социальные последствия гораздо серьёзнее.

По данным Всемирной ассоциации здравоохранения, неблагоприятные факторы окружающей среды являются причиной 13 миллионов смертей в мире ежегодно.

19 процентов всех онкологических заболеваний, 1/3 всех заболеваний детей в возрасте до 5 лет, усугубление сердечно-сосудистых и лёгочных заболеваний – лишь начало длинного списка последствий загрязнения окружающей среды. При этом нельзя упустить из виду, что большая часть негативных свойств изменяющейся вследствие антропогенного воздействия окружающей среды ещё не изучена.

Сказанное подтверждается сведениями о заболеваемости и смертности в городах Российской Федерации с наибольшим уровнем загрязнения.

К примеру, в Норильске онкологические заболевания развиваются у жителей в 2 раза чаще, чем в среднем по России. Продолжительность жизни на 10 лет меньше.

Очевидно, задвигая вопросы охраны окружающей среды «в дальний угол», эффективно укрепить экономику и безопасность страны не получится, а говорить об улучшении качества жизни наших граждан вовсе не приходится.

Ситуация усугубляется истощением потенциала природных систем на территории Российской Федерации к самовосстановлению и очищению.

Возьмём в качестве примера водные ресурсы. Помимо уже названной выше проблемы их загрязнения, они испытывают на себе невиданную антропогенную нагрузку, выраженную активным использованием речного стока для ирригации; строительством водохранилищ, плотин, гидроэлектростанций и перераспределением стока, сокращением сети малых рек и осушением болот. Всё это в комплексе влечёт за собой системную перестройку окружающих экосистем и негативно отражается на водном балансе страны.

Отдельной проблемой в использовании водных ресурсов являются устаревшие водоёмкие технологии, высокий уровень потерь воды при транспортировке, низкоэффективные водосберегающие технологии.

Кроме того, в России отсутствует единая система управления водным хозяйством, которое, в силу его многогранности и масштабности, не уместается в круг интересов ни одного из действующих министерств. Из-за большого числа заинтересованных ведомств, столкновения интересов промышленного производства и экологических служб, законодательство, касающееся охраны воды, содержит множество противоречий.

Согласно «Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года», вопросы регулирования использования водных ресурсов находятся в ведении 14 федеральных органов исполнительной власти. По данным экспертов, проблемами водной отрасли, так или иначе, занимаются 36 федеральных ведомств.

Как пример можно привести подземные воды – данная сфера является предметом регулирования одновременно нескольких отраслей законодательства – о недрах, водного, природоохранного, санитарно-гигиенического. При этом подземные воды являются резервными, а иногда и основными источниками питьевого водоснабжения сотен городов.

Это наглядно было продемонстрировано в период наводнения на Дальнем Востоке, когда жители затопленных территорий остались без питьевой воды, а подземные источники не были своевременно резервированы.

Повышенную опасность, как показали печальные события в Крымске, Дербенте и других попавших под удар стихии регионах, представ-

ляют гидротехнические сооружения. Создаваемый ими напорный фронт, необходимый для обеспечения использования водных ресурсов, может быть разрушен при возникновении разного рода чрезвычайных ситуаций с причинением вреда населению и объектам экономики.

При этом около 20 процентов от общего количества ГТС, в настоящее время являются бесхозными.

Расходы по защите населённых пунктов Российской Федерации от вредного воздействия вод всегда существенно меньше затрат на компенсацию и ликвидацию последствий возможных катастроф.

Продолжается поиск путей решения проблемы обеспечения водой вошедшей в состав России Республики Крым. Необходимо также скорейшим образом интегрировать водное хозяйство АРК в общероссийскую систему управления водными ресурсами.

В этой связи очевидна острая необходимость в системном совершенствовании водоохранной политики, как одного из ключевых элементов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Вместе с тем, в данной работе важно пристально следить за содержанием предлагаемых изменений, вне зависимости от статуса и должности автора инициативы. К сожалению не редки случаи внесения под благородным предлогом деструктивных элементов. Показательным в этом плане видится предложение разрешить сброс сточных вод в водные объекты, расположенные в границах второго и третьего поясов зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Такого допускать ни в коем случае нельзя.

Следующим компонентом природной среды, на проблемах рационального использования и охраны которого считаю необходимым заострить ваше внимание, являются леса – лёгкие нашей планеты.

Сегодня основные проблемы, накопившиеся в лесной отрасли – это лесные пожары, незаконные рубки лесных насаждений и нелегальный оборот древесины, неразвитая лесная инфраструктура, слабая поддержка науки и научных исследований. Кроме того, последнее время мы всё чаще говорим об огромных потерях лесных ресурсов от вредителей и болезней. В результате темпы утраты лесов опережают темпы лесовосстановления.

Среди других наболевших вопросов необходимо отметить недостатки в управлении лесами в отдельных регионах, необоснованное сокращение лесных земель вследствие самовольных захватов и изменения целевого назначения лесных земель, нереализованность экономического потенциала отрасли. Многие проблемы носят институциональный и межсекторальный характер.

Наряду с проблемой утраты лесов, отдельно считаю необходимым отметить в целом важность вопросов сохранения биоразнообразия.



В последнее столетие под влиянием человеческой деятельности скорость вымирания видов превысила естественно-эволюционную во много раз (по разным оценкам от 100 до 1000 раз). По оценкам ЮНЕП, на сегодняшний день около 20 процентов всех видов позвоночных находятся под угрозой сокращения численности или вымирания.

На территории России система государственной охраны живой природы, покровительственной охраны редких видов, устойчивого использования биоресурсов и развитие сети особо охраняемых природных территорий развивается уже более 100 лет. Этой работой охвачены все природные зоны и основные горные массивы. Всего природные экосистемы России и их биологическое разнообразие сохраняются в около 13000 особо охраняемых природных территориях разного статуса, включая 103 заповедника и 47 национальных парков, занимающих более 12 процентов площади страны.

Биологическое разнообразие нашей великой страны, климато- и водорегулирующие функции ненарушенных экосистем, их вклад в поддержание глобального баланса углерода является без преувеличения последним барьером, отделяющим нас от глобальной экологической катастрофы.

В этой связи укрепление лесного сектора, совершенствование заповедного дела на территории Российской Федерации, системы особо охраняемых природных территорий вижу одним из важнейших направлений нашей совместной работы.

Всё изложенное выше подтверждает необходимость принятия решительных мер по охране окружающей среды, в том числе посредством совершенствования законодательной базы в различных отраслях права. И Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии совместно с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти активно в этом направлении работает.

Ровно год назад, в рамках 4-го Всероссийского съезда по охране окружающей среды, мы подводили итоги Года охраны окружающей среды и ставили цели предстоящей работы. Участниками особо отмечалась острая необходимость принятия проекта федерального закона № 584587-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». И вот 21 июля 2014 года федеральный закон № 219-ФЗ увидел свет.

Убеждён, что это событие, без преувеличения, является наиболее действенным шагом не только к стабилизации, но к улучшению экологической обстановки на территории России с момента принятия в 2002 году Федерального закона «Об охране окружающей среды».

При подготовке названного федерального закона была проведена комплексная ревизия понятийного аппарата, сведён к минимуму риск его вольных толкований. Основные принципы охраны окружающей среды дополнены обязательностью финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия. Расширяются полномочия органов государственной власти. Дифференцирован подход к применению мер государственного регулирования в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности. Правовое воплощение получила новая система нормирования в области охраны окружающей среды. Определено правовое регулирование вопросов наилучших доступных технологий. Оптимизирована система государственного экологического надзора. Усовершенствован механизм экологической отчётности. Введены реальные механизмы экономического стимулирования. Сделан значительный шаг к возрождению государственной экологической экспертизы. Усовершенствован механизм платы за негативное воздействие на окружающую среду. Пересмотрена административная ответственность.

Названные и ряд других положений закона, по мере вступления в законную силу, будут способствовать постепенному переходу предприятий на экологически эффективную модель производства и, соответственно, эффективному снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Кроме того, принят целый пакет законодательных актов, направленных на совершенствование правового регулирования охраны лесов, как основы качества атмосферного воздуха.

Нами внесён и принят Государственной Думой революционный Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

По мнению комитета, он создаст эффективный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, что в свою очередь будет способствовать снижению масштабов незаконных рубок лесных насаждений.

Принят Федеральный закон от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов».

Принятые изменения Лесного кодекса позволят:

– усилить охрану лесов и сохранить их природоохранную функцию;

– повысить качество проведения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также воздействия иных неблагоприятных факторов, что будет гарантироваться участием специалистов, обладающих необходимой квалификацией;

– использовать новый организационный механизм, при котором сроки проведения санитарно-оздоровительных мероприятий уменьшатся в 2–3 раза и снизить потери лесных насаждений от воздействия неблагоприятных факторов;

– создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а её деятельность оценивалась по конечному результату.

Значительным шагом в совершенствовании правового регулирования вопросов сохранения биоразнообразия явилось принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части приведения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в соответствие с действующим законодательством).

Кроме того, не дожидаясь негативных последствий, мы откликнулись на предложения руководства особо охраняемых природных территорий о необходимости расширения перечня должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, совершённых на ООПТ, и внесли соответствующие изменения в законодательство. Нас поддержали все заинтересованные органы государственной власти и 387 депутатов Государственной Думы.

Вступил в силу Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным законодательным актом устранён целый ряд внутренних противоречий, а также расширен перечень должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, совершённых на особо охраняемых природных территориях.

Принят Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 181-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на совершенствование законодательства в области охраны озера Байкал. Закон снял неопределённость в вопросе об обязательности проведения государственной экологической экспертизы на Байкальской природной территории, а также установил запрет на размещение отходов производства и потребления I, II и III классов опасности в центральной экологической зоне Бай-

кальской природной территории. Более того, им введена система государственного учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду Байкальской природной территории.

Принят ряд законодательных мер по совершенствованию системы недропользования, его рационализации и экологизации.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ закреплены обязательства недропользователей по обеспечению безопасности горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недр сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 261-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в законодательство внесены изменения, которые позволили при разведке и добыче нефти осуществлять размещение попутных вод в пластах горных пород, а также при ликвидации горных выработок использовать вскрышные и вмещающие горные породы.

Безусловно, названные законодательные акты будут способствовать повышению экологической эффективности экономики и сохранению окружающей среды в Российской Федерации. Тем не менее, замедляться в работе по созданию прочных законодательных основ устойчивого развития недопустимо.

На сегодняшний день в портфеле комитета находится 51 законопроект, с каждым из которых ведётся кропотливая работа.

Одной из наиболее приоритетных законодательных инициатив является проект федерального закона № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».

В настоящее время мы ожидаем внесения поправок Правительства Российской Федерации, отсутствие которых сегодня является единственным сдерживающим фактором в принятии законопроекта.

Целью законодательной инициативы является создание экономических стимулов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов.

При этом уточняются полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с целью сократить количество отходов, направляемых на захоронение. Предлагается также законодательно закрепить освобождение хозяйствующих субъектов от платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении ими отходов в объектах, исключаящих воздействия на окружающую среду. Реализация этой нормы будет стимулировать создание экологически

безопасных объектов размещения отходов. Устанавливается обязанность производителя продукции утилизировать, обезвреживать или захоронивать произведённую продукцию, утратившую потребительские свойства. Устраняются несоответствия в понятийном аппарате.

После многочисленных обсуждений положения законопроекта были укреплены во избежание злоупотреблений в правоприменительной практике.

Убеждён, законопроект будет рассмотрен Государственной Думой в период осенней сессии 2014 года. Затягивать ни в коем случае нельзя.

Не менее остро на повестке дня стоят вопросы охраны почв, как одного из стратегически важных компонентов природной среды, качеством которого в значительной степени определяется успешность мер по обеспечению продовольственной безопасности России. Этот вопрос был подробно рассмотрен Высшим экологическим советом в мае текущего года. Участники заседания единогласно поддержали скорейшее вынесение соответствующего законопроекта на рассмотрение Государственной Думы.

В части лесного законодательства мы видим значительный потенциал в законопроекте № 448577–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия», внесённом депутатами комитета. Его принятие и реализация станут залогом успешной работы при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, а также защиты лесов от болезней и вредителей.

Кроме того, необходимо оптимизировать правовой режим защитных лесов, в том числе пересмотреть ограничения на проведение сплошных санитарных рубок в защитных лесах. Следует также пересмотреть ограничения применения химических токсичных препаратов в целях борьбы с болезнями и вредителями лесов в защитных лесах, в том числе в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий.

Активно идёт процесс реформирования законодательства в области особо охраняемых природных территорий, и сохранения биоразнообразия на территории страны.

Проект федерального закона № 630746–6 «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» призван усовершенствовать правовое регулирование в области охраны и использования территорий государственных природных заказников.

Кроме того, скорейшего законодательного решения требуют такие вопросы, как:

– совершенствование регулирования земельных отношений на особо охраняемых природных территориях;

– усиление правового режима государственных природных заповедников и национальных парков, включая запрет на изъятие земельных и лесных участков, расположенных в границах этих особо охраняемых природных территорий, и изменение их целевого назначения;

– определение порядка установления платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков с учётом интересов местного населения, а также особенностей социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– установление закрытого перечня государственных природных заповедников, подлежащих преобразованию в национальные парки и порядок осуществления этого преобразования.

В части законодательства о недрах также ведётся активная работа. В декабре мы планируем принять законопроект № 113176–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в статью 55 Водного кодекса Российской Федерации». Данный проект федерального закона позволит повысить эффективность управления в области использования и охраны подземных вод.

В высокой степени готовности также находится законопроект № 504864–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесённый Правительством Российской Федерации, который направлен на совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

Весьма актуальными являются вопросы формирования недропользователями фондов, средства которых пойдут на рекультивацию земель, ликвидацию скважин, шахт, нефтяных платформ.

Вовлечение в переработку техногенного сырья, сформированного при переработке товарной руды месторождений, позволит обеспечить более полное использование невозобновляемых природных ресурсов, обеспечить сырьём незагруженные производственные мощности, снизить уровень негативного воздействия на окружающую среду, освободить занимаемые земли.

Особо хочу отметить необходимость срочного решения вопроса по увеличению денежного содержания бюджетным работникам, всем, кто служит делу экологии, окружающей среды.

Нам удалось частично решить вопрос с зарплатами работников учреждений Росгидромета. В федеральном бюджете на 2015–2017 годы мы «выбили» на эти цели дополнительный 1 миллиард. Но остаётся ещё огромное количество работников в лесу, на воде, в ООПТ, на чьих плечах сегодня лежит невиданная нагрузка при нищенской зарплате.

К примеру, на одного работающего в лесничестве человека в среднем по России приходится 55 тысяч гектаров площади земель лесного фонда. При этом денежное содержание такого работника составляет всего 55 процентов от среднемесячной заработной платы по всей России.

При этом в силу географических особенностей страны работникам названных отраслей приходится выполнять свои служебные обязанности, в том числе, в суровых условиях Крайнего Севера, в полярных широтах и труднодоступных уголках России.

Данные обстоятельства уже привели к резкому сокращению штата и отсутствию заинтересованности у молодых специалистов в трудоустройстве в данных сферах.

Сохранение текущих тенденций приведёт к утрате работоспособности названных стратегически важных структур.

Эти и многие другие вопросы должны быть решены эффективно, вне зависимости от каких-либо внешних обстоятельств, экономических условий и политических разногласий.

Окружающая среда и её компоненты – основа существования общества. Природные ресурсы должны использоваться бережно и рационально для того, чтобы наши внуки и правнуки, как и мы сегодня, гордились великим разнообразием природных богатств своей Родины.

Убеждён, Федеральный экологический совет будет способствовать этому.

Спасибо!

**Выступление первого заместителя председателя Комитета  
Государственной Думы по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии И. И. Никитчука  
на Международном семинаре, посвящённом проблемам  
природоохранного законодательства.  
8–9 декабря 2014 года**

Уважаемые коллеги!

Сердечно приветствую всех участников настоящего форума от своего имени и от имени председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии академика В. И. Кашина и желаю всем нам успешной работы.

Проблемы экологии сегодня становятся не просто главными в осуществлении устойчивого развития общества, но и весьма острыми для самого выживания человека. Об этом очень много говорится и пишется, регулярно проводятся международные саммиты, в том числе на уровне ООН, по проблемам экологии и изменения климата. Недавно такой саммит проходил в Нью-Йорке, в декабре пройдёт в Лиме, столице Перу.

И это не удивительно. Антропогенное воздействие на окружающую среду достигло угрожающего уровня. Уже сегодня каждый четвёртый житель планеты сталкивается с трудностями в доступности глотка чистой воды, чистого воздуха. Вырубка лесов, уничтожение биосферы, ассимилирующей солнечную энергию, нарушают экологический и энергетический баланс нашей планеты и ведут к глобальному изменению климата на Земле, которое с каждым годом становится все ощутимее. Человек, который сам себя назвал «Гомо сапиенс», зачастую ведёт себя далеко не как человек разумный. Зачастую жажда наживы, желание удовлетворить свои потребности любой ценой превалируют в поведении и поступках человека. Главная причина тому – несовершенство социально-экономического устройства нашего общества, где превалирует идея получения максимальной прибыли.

И все же во многих странах мира, в том числе Европы, серьёзно занимаются на государственном уровне всем комплексом экологических проблем, включая утилизацию отходов производства и потребления, внедрение энергосберегающих технологий, использование возобновляемых источников энергии и другое. Это приносит ощутимые результаты на пути к «зеленой экономике».

В последнее время экологическим проблемам, проблемам энергосбережения повышенное внимание оказывается и в Российской Федерации. Как известно, 2013-й год был объявлен в России Годом охраны окружающей среды. Состоялся ряд важных мероприятий на уровне



Президента России В. Путина. Разработан и принят ряд важных документов, включая Экологическую доктрину, Основные направления государственной политики в области экологии, федеральные целевые программы по ликвидации накопленного вреда, по охране воздушной среды и водных объектов, включая уникальное озеро Байкал, содержащее 20 процентов мировых запасов пресной воды.

После длительных и непростых дискуссий с предпринимательским сообществом, в нашей стране, вслед за многими развитыми странами, принят и подписан Президентом России закон о нормировании выбросов и сбросов вредных веществ на базе новейших доступных технологий. Закон вводится поэтапно с 1 января 2015 года. Данный закон содержит достаточно много новаций, которые, по сути, полностью меняют всю существующую систему нормирования уровня вредного воздействия на окружающую среду, поощряют экономически внедрение передовых технологий и существенно усиливают ответственность хозяйствующих субъектов за неисполнение закона. О содержании данного закона более подробно расскажут мои коллеги.

На завершающей стадии находится принятие ещё одного важного законодательного акта – закона по обращению с отходами производства и потребления. Наш комитет нацелен на принятие этого закона уже в текущем году. Процедура принятия закона также сопровождалась активными дискуссиями с предпринимательским сообществом, с общественными экологическими организациями, с другими заинтересованными сторонами. В определённой степени мы движемся к достижению определённого консенсуса, хотя, конечно, в таком деле достичь полного удовлетворения всех интересов невозможно.

Для нашей страны проблема охраны окружающей среды остаётся весьма актуальной. Несмотря на предпринимаемые меры, загрязнение среды остаётся значительным. Многие наши города, включая Москву и Санкт-Петербург, задыхаются от выбросов автотранспорта и промышленных выбросов в атмосферу. Более 45 процентов поверхностных и 25 процентов подземных источников питьевого водоснабжения не соответствуют санитарным нормам. В стране накоплено более 90 миллиардов тонн промышленных и бытовых отходов.

Особенно остро стоит вопрос с утилизацией бытовых отходов. Свалки с этими отходами отравляют и воздух, и почву, и грунтовые воды. Внедрение передовых технологий утилизации отходов проходит очень медленно. Мы надеемся, что принятие закона об обращении с отходами производства и потребления сдвинет решение этой проблемы в сторону ускорения.

Поддержанные Государственной Думой концептуальные положения законодательных инициатив уже сегодня позволяют говорить о том, что органам государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации предстоит осуществить планирование и утверждение целевых показателей снижения объёмов выбросов источниками загрязнения, установить меры поддержки деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, определить мероприятия по сокращению количества ТБО, разработать экологические программы регионально-го и местного значения.

Впереди большая работа по «озеленению» экономики России – очистке её от устаревших, неэффективных, вредных технологий. Кроме того, в соответствии с утверждённым Правительством Российской Федерации Планом реализации «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года» к внесению в Государственную Думу подготавливается целый пакет законопроектов:

- о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке;
- об экологическом аудите;
- о присоединении Российской Федерации к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части дифференциации составов административных правонарушений в сфере обращения с отходами.

Изложенные сведения дают ясную картину о масштабах ведущейся работы.

Вместе с тем, надо заметить, что решение экологических проблем – это задача общая, её решать необходимо всем миром. Вот почему так важно международное сотрудничество в этой сфере, включая плодотворное сотрудничество России с европейскими странами, продвинувшимися на этом направлении значительно вперёд. Контакты на международном уровне, встречи, подобные нашей сегодняшней, обмен опытом взаимно обогащают и приближают нас к главной цели – жить в согласии с природой, получать от неё необходимые блага, не нанося вреда, сохранив окружающую среду комфортной для будущих поколений.

Ещё раз всем успеха. Спасибо.

На пленарном заседании И. Никитчук выступил с докладом **«Опора на наилучшие доступные технологии»**:

Уважаемые коллеги! В июне 2014 года Государственная Дума приняла, а Президент России подписал Федеральный закон № 219-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического

стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий».

Вступление в силу данного закона будет поэтапным и требует разработки большого количества подзаконных актов, чем будет заниматься Правительство Российской Федерации.

Уже с 1 января 2015 года вступают в силу целый ряд положений данного закона. Во-первых, вводится государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Это будет государственная информационная система. Ведение учёта будет осуществляться в форме государственного реестра, который должен включать следующие сведения:

- о природопользователе и фактическом месте нахождения объекта;
- о применяемых технологиях и об их соответствии НДТ для объектов, отнесённых к областям применения НДТ;

- о технических средствах обезвреживания выбросов, сбросов, технических средствах и технологиях обезвреживания и размещения отходов;
- о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- о программах производственного экологического контроля, включая сведения о стационарных источниках и объёме негативного воздействия;

- о наличии заключений государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации при их проведении;

- о выданных комплексных экологических разрешениях или представлении деклараций о негативном воздействии;

- о представлении деклараций о плате за негативное воздействие;

- о мероприятиях и результатах государственного экологического надзора;

- о консервации, ликвидации объекта, об изменении его места нахождения, о смене субъекта, эксплуатирующего объект.

Закон наделяет уполномоченный Правительством Российской Федерации орган полномочием по ведению реестра объектов федерального государственного надзора и органы субъектов Российской Федерации полномочием по ведению реестра объектов регионального государственного надзора.

При этом сведения регионального реестра должны предоставляться в федеральный реестр. Информация реестров должна быть открытой, за исключением информации, отнесённой к государственной или коммерческой тайне.

Правительство Российской Федерации наделяется полномочием по установлению порядка создания и ведения реестра, а также правил пользования этим реестром.

Уполномоченный Правительством Российской Федерации орган наделяется полномочием по утверждению формы предоставления сведений в реестр, в том числе в форме электронных документов.

Во-вторых, вводится категорирование объектов хозяйственной и иной деятельности для дифференцированного подхода к природопользователям. Все объекты разделяются на 4 категории: объекты со значительным (1 категория), умеренным (2), незначительным (3), минимальным потенциалом загрязнения окружающей среды (4).

Критерии разделения на категории устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Присвоение объекту категории происходит при постановке его на государственный учёт.

Соответственно для объектов 1 категории – максимальный набор природоохранных требований, 4 категория – минимальный (только учёт и внеплановые проверки).

Значительная часть нововведений отнесена на последующие годы. В частности на 2019 год отнесено совершенствование системы экологического нормирования, предусматривающее в том числе сокращение перечня регулируемых веществ. Правительство Российской Федерации наделяется полномочием по установлению закрытого перечня загрязняющих веществ, в отношении которых будут применяться меры госрегулирования, то есть нормирование в области охраны окружающей среды, взимание платы за загрязнение окружающей среды, экологический контроль и надзор и другое.

В настоящее время нормированию подлежат все вещества, для которых установлены предельно допустимые концентрации (ПДК) или ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ). На сегодняшний день установлены ПДК и ОБУВ в атмосферном воздухе населённых мест для 611 и 1519 загрязняющих веществ (ЗВ) соответственно. ПДК в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования – для 1356 химических веществ, в воде водоёмов рыбохозяйственного значения – 1017. При этом нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух установлены только для 225 наименований ЗВ, за сбросы в водные объекты – для 143 веществ.

В соответствии с положениями закона в перечень регулируемых веществ в приоритетном порядке будут включены химические вещества (группы веществ): токсичные, канцерогенные, мутагенные и способные накапливаться в окружающей среде и живых организмах, трансформироваться в более токсичные соединения; по которым наиболее часто наблюдается превышение ПДК по данным мониторинга экологического и санитарно-гигиенического надзора.

Обязательным условием включения в перечень является наличие методов инструментального измерения загрязняющих веществ.

По предварительным оценкам перечень регулируемых веществ может состоять из 60–80 ЗВ для атмосферного воздуха и из 40–60 ЗВ в составе сбросов в водные объекты.

К 2019 году должны быть решены все вопросы установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. При этом исключаются требования о необходимости установления нормативов допустимых выбросов, сбросов и лимитов на размещение отходов, то есть не будет необходимости получать норматив предельно допустимого выброса (ПДВ), норматив предельно допустимого сброса (ПДС) и лимитов на размещение.

Объекты 1 категории должны будут перейти на НДТ, поэтому для них будут установлены технологические нормативы исходя из технологических показателей НДТ (если предприятие перешло на НДТ, значит, оно оказывает воздействие в допустимых пределах). При этом отдельно получать документ для нормативов не требуется. Технологические нормативы прописываются в комплексном экологическом разрешении (КЭР), то есть необходимо их указать в заявке на получение КЭР. Справочники НДТ будут содержать информацию о технологиях и о соответствующих им технологических показателях.

Закон закрепляет возможность для объектов 2 категории также перейти на технологическое нормирование, в случае, если есть соответствующие справочники НДТ.

В случае, если на объектах 1 и 2 категории нормативы не могут быть достигнуты, то устанавливаются временно разрешённые объёмы выбросов, сбросов. При этом их установление жёстко увязано с графиком реализации планов снижения негативного воздействия природоохранных и программ повышения экологической эффективности. То есть в плане или программе прописываются сроки достижения нормативов допустимых воздействий. Временные сбросы и выбросы могут быть установлены на 7 лет и не продлеваются.

Для объектов 2 категории, на которых выбросы и сбросы находятся в пределах допустимых, требования разработки нормативов выбросов, сбросов и лимитов на размещение отходов заменяются на их декларирование. Объекты 2 категории не получают разрешение, а декларируют свои объёмы выбросов и сбросов, а также размещения отходов. Эти объёмы они указывают в декларации, которая подаётся 1 раз в 7 лет.

Объекты 3 категории разрабатывают нормативы допустимых выбросов и сбросов только для опасных веществ (канцерогенных, токсичных, мутагенных).

За это время, то есть до 2019 года, будут установлены критерии отнесения к области применения НДТ видов деятельности, которые характеризуются значительным негативным воздействием и (или) обладают значительным потенциалом загрязнения на окружающую среду,

а также технологических процессов, оборудования, способов и методов, которые применяются при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Ответственным за определение НДТ для конкретной области применения НДТ будет уполномоченный Правительством Российской Федерации орган, который создаёт технические рабочие группы, состоящие из экспертов заинтересованных федеральных исполнительных органов власти (ФОИВ), государственных научных организаций и некоммерческих организаций.

Критериями выбора НДТ являются:

наименьшие уровни воздействия на окружающую среду в расчёте на единицу продукции или в других показателях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации;

экономическая эффективность внедрения и эксплуатации;

наличие ресурсо- и энергосберегающих методов;

использование малоотходных или безотходных процессов;

период внедрения технологии;

промышленное внедрение на двух и более объектах хозяйственной и иной деятельности.

Методические рекомендации по определению НДТ утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации органом.

При этом вводится требование об обязательности публикации уполномоченным Правительством Российской Федерации органом справочников НДТ и определение содержания справочников, сроков пересмотра НДТ (не реже 1 раза в 10 лет).

Вводится также требование о проектировании, строительстве и реконструкции объектов, относящихся к областям применения НДТ, с учётом технологических показателей НДТ.

С 2020 года запрещается ввод в эксплуатацию объектов, относящихся к областям применения НДТ, на которых применяются технологии с технологическими показателями, не соответствующими технологическим показателям НДТ.

Природопользователи, осуществляющие деятельность на объектах 1 категории, обязаны будут получать комплексные экологические разрешения (КЭР).

Для получения КЭР требуется заявка, в состав которой будут входить:

программы повышения экологической эффективности, утверждённые межведомственной комиссией;

предложения по объёмам временно разрешённых выбросов, сбросов на период реализации программы и после её выполнения;

копии положительного заключения государственной экологической экспертизы на документацию, обосновывающую строительство,

реконструкцию объекта, если её проведение предусмотрено законодательством.

Срок подачи заявки – 6 месяцев до истечения срока ранее выданного разрешения. Рассматривается заявка 4 месяца.

КЭР содержит:

установленные нормативы выбросов, сбросов или технологические нормативы;

допустимые уровни физических воздействий;

нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

требования по обращению с отходами;

согласованная программа производственного экологического контроля;

требования о представлении уведомлений о превышении установленных выбросов, сбросов загрязняющих веществ, об авариях, повлекших загрязнение окружающей среды, о временном или постоянном прекращении деятельности;

иные условия, установленные требованиями законодательства Российской Федерации.

Срок действия КЭР – 7 лет, при соблюдении требований КЭР его действие продлевается. Определены случаи и порядок внесения изменений, переоформления и пересмотра КЭР.

Правительство Российской Федерации наделяет уполномоченный орган полномочием по утверждению формы заявки на получение КЭР и формы КЭР.

Программа повышения экологической эффективности разрабатывается и утверждается природопользователями, осуществляющими деятельность на объектах 1 категории. Программа согласовывается межведомственными комиссиями, создаваемыми территориальными органами уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа, в состав которых включаются представители заинтересованных ФОИВ и органов субъектов Российской Федерации.

План мероприятий по охране окружающей среды разрабатывается и утверждается природопользователями, осуществляющими деятельность на объектах с умеренным и незначительным потенциалом загрязнения.

Программой/планом определяются перечень мероприятий, сроки их выполнения, объём и источники финансирования, ответственные лица, а также показатели планируемого сокращения выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

Срок реализации программы – 7 лет без продления, за исключением градообразующих организаций и предприятий стратегического значения, срок реализации программы которых не может превышать 14 лет.

Срок реализации плана 7 лет без возможности продления.

Отчётность о ходе реализации программы/плана предоставляется в уполномоченный орган.

Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган наделяется следующими полномочиями:

утверждает методические рекомендации по разработке программ/планов;

надзирает за реализацией программ/планов на объектах федерального экологического надзора в рамках осуществления государственного экологического надзора;

наделяет органы субъектов Российской Федерации полномочием по надзору за реализацией планов на объектах регионального экологического надзора в рамках осуществления государственного экологического надзора.

Закон включает ряд положений государственной поддержки деятельности в целях охраны окружающей среды. В частности, такая поддержка будет оказываться:

в содействии инвестированию по внедрению НДТ и иных мер по снижению негативного воздействия;

в поддержке экологического образования и информационных мероприятий по снижению воздействия, использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов;

в содействии разработки новых методов контроля загрязнения и иных эффективных мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом формы государственной поддержки при внедрении НДТ и проведении мероприятий по снижению воздействия могут быть следующие:

предоставление налоговых льгот;

предоставление льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду;

предоставление государственных капитальных вложений.

Законом регулируются вопросы платы за негативное воздействие на окружающую среду. В частности имеется возможность в определённом Правительством Российской Федерации порядке корректировать плату за негативное воздействие путём вычета из суммы исчисленной платы фактически произведённых и документально подтверждённых затрат на реализацию мероприятий, в отношении которых осуществляется государственная поддержка. Кроме этого, затраты, не учтённые при исчислении размера платы в отчётном периоде, могут быть учтены в последующих отчётных периодах, но не более чем в течение срока выполнения плана/программы.



Введены стимулирующие коэффициенты. Коэффициент 0 – за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов, а также за объём или массу отходов производства и потребления, фактически использованных в собственном производстве или переданных для использования, то есть обнуление платы. Коэффициент 1 – за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, а также за объём или массу отходов производства и потребления, размещённых в пределах лимитов на их размещение, а также в соответствии с отчётностью об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов.

Коэффициент 25 – за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешённых выбросов, временно разрешённых сбросов, а также за объём или массу отходов, размещённых с превышением установленных лимитов на их размещение либо указанных в декларации о воздействии на окружающую среду.

Коэффициент 100 – за объём или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объём или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов 2 категории такие объём или массу.

Установлены возможности предоставления инвестиционного кредита организациям для реализации мероприятий, в отношении которых осуществляются меры государственной поддержки.

Предусмотрено сокращение налогооблагаемой базы за счёт отнесения платы в пределах норматива к материальным расходам.

В настоящее время к материальным расходам отнесена только плата, исчисленная в пределах нормативов выбросов, сбросов.

Законом к материальным расходам отнесена и плата за размещение отходов в пределах лимитов.

Установлена возможность применения к основной норме амортизации специального коэффициента 2 в отношении амортизируемых основных средств, относящихся к основному технологическому оборудованию, эксплуатируемому в случае применения наилучших доступных технологий согласно утверждаемому Правительством Российской Федерации перечню основного технологического оборудования.

Законом сокращён срок организации и проведения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). С момента подачи – начало черз 15 дней (был месяц), срок проведения – 3 месяца (было 6 месяцев) и ещё может быть продлён на 1 месяц.

Расширен перечень объектов ГЭЭ:

– Проектная документация объектов капитального строительства, относящихся к объектам I категории.

– Материалы обоснования комплексного экологического разрешения, в случае, если указанные материалы не содержат информацию о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Законом ужесточена административная ответственность за нарушения в области охраны окружающей среды.

Расширен состав правонарушения, предусмотренный статьёй 8.5. КоАП за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение следующих сведений:

данных, полученных при проведении производственного экологического контроля, информации, содержащейся в заявлении о постановке на государственный учёт, в декларации о воздействии на окружающую среду, в декларации о плате за негативное воздействие, отчётности о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды/программы повышения экологической эффективности.

Одновременно увеличены размеры штрафов за указанные правонарушения:

на должностных лиц – от 1–2 тысяч рублей до 3–6 тысяч рублей;

на юридических лиц – от 10–20 тысяч рублей до 20–80 тысяч.

Введена ответственность за:

1) несоблюдение порядка и сроков постановки на государственный учёт объектов с наложением штрафов в размере:

на должностных лиц – от 10 тысяч до 50 тысяч рублей;

на юридических лиц – от 30 тысяч до 100 тысяч рублей;

2) осуществление деятельности на объектах со значительным потенциалом загрязнения окружающей среды без комплексного экологического разрешения с наложением штрафов в размере:

на должностных лиц – от 4 тысяч до 10 тысяч рублей;

на юридических лиц – от 50 тысяч до 100 тысяч рублей.

Принятый закон, по сути, меняет всю систему нормирования выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду. Если раньше в основе нормирования сбросов и выбросов вредных веществ были значения предельно допустимых концентраций этих веществ, то требования нового закона базируются на внедрении новейших доступных технологий (НДТ), наносящих минимальный вред окружающей среде. Такой подход к охране окружающей среды имеет место во всех развитых странах мира. Принятие данного закона должно стать серьёзным шагом в решении острейших экологических проблем по охране окружающей среды в нашей стране.

Спасибо за внимание.

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний на тему**  
**«Правовое обеспечение государственной политики**  
**в области экологического развития Российской Федерации».**  
**4 марта 2014 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, специализированных, научных и общественных организаций, средств массовой информации публичное обсуждение актуальных вопросов правового обеспечения реализации государственной экологической политики Российской Федерации, участники парламентских слушаний отмечают:

Экологическое развитие страны, повышение уровня экологической безопасности является важнейшей и актуальной государственной задачей.

Государственная экологическая политика в первую очередь основывается на экологических положениях Конституции РФ, которыми определяются основополагающие задачи государства по обеспечению экологических прав граждан. Государство несёт конституционную ответственность за сохранение природы, за эффективный контроль в данной сфере общественных отношений, за минимизацию экологических рисков.

Будучи собственником большинства природных ресурсов, государство обязано соблюдать требования Конституции РФ, которая относит установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического, социального развития Российской Федерации к ведению Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации), а обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии и осуществление управления федеральной собственностью, в числе объектов которой находятся и природные ресурсы, – к компетенции Правительства РФ (п. «в», «г» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

2013 год – Год охраны окружающей среды в Российской Федерации – ознаменовался 20-летием Конституции Российской Федерации, проведением заседания президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу повышения эффективности и развития лесного комплекса, заседания Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, проведением Всероссийского Съезда по охране окружающей среды

(декабрь 2013 года). Резолюция Съезда отражает круг первоочередных задач для государства и общества, направленных на устранение современных «экологических вызовов». Задача государства теперь заключается в обеспечении их эффективного выполнения.

20 лет назад в России были приняты Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (одобрены Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года) и Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года).

Однако, несмотря на наличие в этих документах прямого указания на использование их положений при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, нормативных правовых актов, хозяйственных решений и т. д., указанные документы, в силу их неконкретности и декларативности не оказали существенного влияния ни на нормотворчество, ни на систему управления в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности.

Стратегические задачи в области охраны окружающей среды нашли отражения в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Стратегии национальной безопасности до 2020 года, Указе Президента России «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» (2008 год), Указе Президента России «О сокращении выбросов парниковых газов» (2013 год).

К настоящему времени разработаны и приняты доктринальные документы практически по всем основным категориям и видам природопользования:

- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы экополитики);

- Экологическая доктрина Российской Федерации;

- Климатическая доктрина Российской Федерации;

- Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года;

- Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года;

- Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года;

- Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года;

- Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года;

- Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года;
- Энергетическая стратегия России на период до 2030 года;
- Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года;
- Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2020 года и другие.

На региональном уровне приняты стратегии экологического развития как целых федеральных округов (зон) – Урала, Центра, Северо-Запада, так и отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Однако наличие вышеуказанных документов и актов не приводит в достаточной степени к эффективной системе управления в области охраны окружающей среды. Положительным результатом такого управления может быть только стабильное снижение нагрузки на природу, повышение экологического благополучия территорий и сокращение заболеваемости людей вследствие загрязнения окружающей среды.

В рейтинге стран мира по индексу экологической эффективности (по методике Центра экологической политики и права при Йельском университете) Российская Федерация занимает 106 место из 132 стран мира. Этот показатель отражает различные аспекты состояния окружающей среды и жизнеспособности её экологических систем, сохранение биологического разнообразия, противодействие изменению климата, состояние здоровья населения, структуру экономической деятельности и степень её нагрузки на окружающую среду, а также эффективность государственной экологической политики.

Современное состояние окружающей среды нельзя отнести к благополучным. Так, на протяжении многих лет остаётся высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. Только стационарными источниками в 2012 году было выброшено почти 20 миллионов тонн загрязняющих веществ. К этому количеству добавляется ещё более 12 миллионов тонн выбросов автотранспорта.

В этой связи наибольшую экологическую нагрузку испытывают на себе городские жители, которых по данным последней переписи более 105 миллионов человек. При этом в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха проживает более 50% городского населения. Следует при этом учитывать, что согласно расчёту уровня дополнительной смертности, проведённому в 2012 году в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения, 5–6 % от общего количества смертей, не связанных с внешни-

ми причинами, в России обусловлено влиянием качества окружающей среды.

В отношении загрязнения водных объектов прослеживается положительная количественная динамика, но качественная сторона вопроса не выдерживает критики. Сохраняется доля сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенными. Четверть подземных и почти половина наземных источников питьевого водоснабжения не соответствуют санитарным нормам. Из всего объёма сбрасываемых сегодня в поверхностные водные объекты стоков должной очистке подвергается не более 10 %.

Продолжают увеличиваться объёмы образования отходов. За последние 7 лет рост составил 67 %, перешагнув отметку в 50 млрд. тонн в год. Количество официальных свалок в России превысило 11 тысяч. При этом незаконных свалок в разы больше. Усугубляется проблема стихийного образования мест размещения отходов.

По причинам, в том числе экологического характера, в плачевном состоянии пребывает сельское хозяйство. Утрачиваются ценные земли, снижаются посевные и орошаемые площади, с/х земли подвергаются загрязнению тяжёлыми металлами и радионуклидами.

В этой связи очевидным становится значительное влияние экологических факторов на состояние продовольственной безопасности государства. На фоне глобального роста числа людей, уже сегодня испытывающих острую нехватку продовольствия, подобное отношение к землям и сельскохозяйственной отрасли в целом является исключительно безответственным.

Безусловным «лидером» по объёму нанесённого окружающей среде ущерба среди отраслей народного хозяйства является добыча полезных ископаемых – на неё приходится 70 % всех выбросов по стране.

По этой причине ежегодно происходит более 60 крупных аварий и около 20 тыс. случаев, сопровождающихся значительными разливами нефти, попаданием её в водоёмы, гибелью людей, большими материальными потерями. При этом за период с 2007–2011 годов объём чистой прибыли нефтяных компаний составил 4,9 трлн. руб., объём дивидендов – 1,3 трлн. руб. (27 % от чистой прибыли), а объём инвестиций в обновление НПЗ за период 2007–2013 годов составил только 10 % от чистой прибыли – 0,49 трлн. руб.

К сожалению, Россия занимает первую в мире позицию по объёму попутного нефтяного газа, сжигаемого на факельных установках. В США разрешённый уровень сжигания попутного газа установлен в размере 3 %, а в Норвегии такой способ утилизации ПНГ запрещён совсем. В России излишки объёмов просто сжигаются и выброс лишних углеродных единиц дополнительно ложится на леса.

По состоянию на начало 2012 года предписываемого уровня эффективной утилизации попутного нефтяного газа – 95% – в России достигли всего две компании – «Сургутнефтегаз» и «Татнефть». «Роснефть» и «Газпромнефть» являются аутсайдерами отрасли по эффективному использованию попутного нефтяного газа.

Уже названные проблемы качества атмосферного воздуха осложняются утратой «лёгких планеты» – наших лесов. При этом основными причинами сокращения площади лесов на сегодняшний день являются пожары и незаконные рубки.

Экологическая ситуация в Российской Федерации также характеризуется значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. Поэтому эффективность государственной экологической политики, безусловно, зависит от комплексного решения накопившихся экологических проблем.

При переходе к рыночной экономике, сопровождавшимся масштабной приватизацией и сокращением промышленного производства, прежде всего в военно-промышленном комплексе и химической промышленности, в девяностых годах появилось значительное количество бесхозных или экономически непривлекательных активов, характеризующихся высокой степенью загрязнения. При этом крупномасштабная приватизация российских промышленных предприятий в процессе перехода к рыночной экономике происходила при осуществлении приватизационных сделок без учёта ответственности за нанесённый экологический ущерб.

Правительством Российской Федерации принимаются конкретные меры по ликвидации экологического ущерба в Арктике. В целях решения накопленных проблем готовится специальная федеральная целевая программа. Минприроды России совместно с субъектами Российской Федерации проведена инвентаризация объектов накопленного экологического ущерба.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации существуют отдельные инструменты регулирования для решения проблемы ликвидации прошлого экологического ущерба, однако, они чётко не определены и не отработаны надлежащим образом. Отсутствие на федеральном уровне правовой, организационной и финансовой основы для решения этой проблемы приводит к тому, что «по умолчанию» оно перекладывается на муниципальные образования, которые с организационной и финансовой точки зрения в наименьшей степени подготовлены к разрешению этих сложных вопросов.

В этой связи представляется необходимым совершенствование и развитие законодательства, регулирующего вопросы выявления и оценки «прошлого» экологического ущерба, а также распределения ответственности при его ликвидации.

Решая вопросы накопленного ущерба, нельзя упускать из виду вопросы недопущения дальнейшего увеличения объёмов накапливаемого. Непрерывно растущие потребности народного хозяйства в минеральном сырьё, к сожалению, влекут за собой постоянный прирост площадей нарушенных земель. Площадь земель, нарушенных в процессе недропользования, в нашей стране составляет свыше 1,5 млн. гектаров.

В связи с этим, актуальными являются вопросы совершенствования законодательства в части стимулирования освоения «техногенных месторождений» в целях вовлечения в хозяйственный оборот отходов горнодобывающего и нефтедобывающего производств.

Требуется дальнейшего развития вопрос о создании недропользователями специальных ликвидационных фондов, средства которых должны направляться на рекультивацию нарушенных земель, ликвидации скважин, шахт, нефтяных платформ после окончания основной деятельности. Эти фонды должны служить в будущем «экологической гарантией» территориям или акваториям, где ведётся разработка месторождений.

Отдельно хотелось бы отметить роль государства в решении накопленных экологических проблем на экологически уязвимых территориях, в частности, на территории Байкальской природной территории.

ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» предусматривает как сокращение сбросов загрязняющих веществ в озеро Байкал и на его побережье до 50%, так и реабилитацию до 80% Байкальской природной территории.

При этом для ликвидации экологически неблагоприятного хозяйствующего объекта на Байкальской природной территории недостаточно только действия Федерального закона «Об охране озера Байкал». В этой связи детальной проработке должен быть подвергнут проект федерального закона № 175151–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу Байкальской природной территории», внесённый Правительством Российской Федерации. По своей сути, данный законопроект должен решить имеющиеся проблемы экологической безопасности в Байкальском регионе и реализации экологических прав граждан.

Экологическое развитие страны невозможно без адекватного финансового обеспечения охраны окружающей среды. В настоящее время в Российской Федерации реализуются следующие государственные программы:

– «Охрана окружающей среды» (в том числе федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории (на 2012–2020 годы)»);



– «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (в том числе федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах»);

– «Развитие лесного хозяйства».

Однако финансирование важнейших мероприятий в рамках некоторых государственных программ подверглось сокращению. В итоге на охрану окружающей среды в 2014 году в бюджете Российской Федерации заложено всего 1454 рубля на 1 квадратный километр территории страны. Следует констатировать, что расходы федерального бюджета по соответствующему разделу до сих пор формируются по остаточному принципу и впервые в 2014 году достигли ничтожной четверти процента от общих расходов.

Выбирая курс повышения экологической эффективности государственной политики, такое положение дел нельзя отнести к удовлетворительному.

По мнению участников слушаний, отдельного внимания заслуживает вопрос оценки эффективности органов государственной власти, в частности, установление критерия «экологической эффективности» регионов. Ответственность за экологическое состояние в стране во многом зависит от региональной природоохранной политики каждого субъекта Российской Федерации.

Однако, при определении эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199, в список основных показателей работы региональных властей (всего их 12) не включён ни один экологический показатель. Регионам предоставлена возможность выбора двух дополнительных индивидуальных показателей, отражающих преодоление имеющихся на территории проблем. Так, из раздела «Создание благоприятной и безопасной среды проживания» некоторыми субъектами Российской Федерации в 2014 году выбран показатель «Доля использованных, обезвреженных отходов в общем объёме отходов». Это Республики Адыгея, Алтай и Бурятия, Астраханская, Иркутская, Орловская, Пензенская, Ростовская и Саратовская области, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Вместе с этим, имеется ряд проблем, которые не позволяют регионам осуществлять эффективное управление охраной окружающей среды. В первую очередь это отсутствие эффективного разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Частые изменения в системе управления в области охраны окружающей среды на федеральном уровне не приводят к стабильному регулированию этих отношений и на региональном уровне.

Первоочередной задачей реализации государственной экологической политики является совершенствование правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Отвечая на экономические вызовы, Российской Федерацией ведётся работа по присоединению к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Это требует приведения российской нормативно-правовой базы в соответствие с нормами ОЭСР. В целях обеспечения эффективности этой работы, в Государственной Думе по предложению Минэкономразвития России создана специальная рабочая группа.

Необходимо отметить, что значительный объём работы по гармонизации с правилами ОЭСР предусмотрен именно в природоохранной и природоресурсной сферах. При этом основная работа должна быть направлена на совершенствование экономических инструментов в области охраны окружающей среды и практики управления государственными расходами в области охраны окружающей среды, на экологизацию государственных закупок, на улучшение экологических показателей деятельности правительственных учреждений, на улучшение доступа к информации об окружающей среде и др.

В части международного сотрудничества в области охраны окружающей среды следует также отметить, что Россия является стороной 44 многосторонних международных договоров в области экологии, разработанных под эгидой Организации объединённых наций (ООН) и Европейской экономической комиссии (ЕЭК).

Ведётся работа по присоединению России к важным международным природоохранным актам, например, Минаматской конвенции по ртути. Однако присоединение к некоторым важным конвенциям и соглашениям до сих пор задерживается. Это Конвенция ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Конвенция Европейской экономической комиссии о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус).

До настоящего времени не нашли достаточного правового определения вопросы участия общественности при принятии решений об осуществлении хозяйственной деятельности. Ратификация и исполнение Российской Федерацией Конвенции Эспо должна послужить для этого значительным шагом. Основным механизмом конвенции является требование об уведомлении затрагиваемой стороны о планируемой деятельности. При этом эффективность такого уведомления зависит от наличия в каждой стране эффективного механизма информирования общественности в отношении намечаемой деятельности.

В свою очередь, Российская Федерация, не являясь до настоящего времени стороной Конвенции Эспо, уже имеет опыт использования её механизмов, например при строительстве портового терминала в Усть-Луге (2003 год) и газопроводе Северный поток (2006 год).

Как свидетельствует этот опыт, российское законодательство в целом позволяет обеспечивать реализацию содержащихся в этом международном соглашении требований, хотя изменения в некоторые законодательные акты все же необходимо внести.

В то же время, медленно осуществляется работа по имплементации в российское законодательство требований уже ратифицированных соглашений. К примеру, Монреальский протокол к Венской конвенции по охране озонового слоя был принят в 2005 году. При этом работа по принятию федерального закона, направленного на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации в области охраны озонового слоя атмосферы, завершилась только в 2013 году.

В 2011 году принят Федеральный закон «О ратификации Стокгольмской конвенции по стойким органическим загрязнителям». Однако до настоящего времени нормативные правовые акты по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации не приняты.

Дальнейшего развития требуют вопросы общественного обсуждения проектов решений различного уровня и доступности экологической информации для граждан. В этой связи ратификация Орхусской конвенции также должна сыграть существенную роль.

Под экологической информацией следует понимать информацию, необходимую гражданам для защиты своих прав и интересов. Это информация о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды, о радиационной обстановке; сведения о состоянии земель, водных и других объектов окружающей среды.

В России доступ к экологической информации гарантируется Конституцией Российской Федерации (статьи 42, 29, 24), Федеральными законами «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «О радиационной безопасности населения», «О гидрометеорологической службе», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «Об отходах производства и потребления» и др.

В соответствии с положениями этих законов общественность может получать необходимую информацию от органов власти, органов местного самоуправления, юридических лиц как путём направления

запросов, так и путём ознакомления общедоступной информации, размещённой в средствах массовой информации. Таким образом, действующее законодательство России достаточно обширно регулирует права граждан в этой сфере.

При этом задача органов власти обеспечить постепенное увеличение объёма экологической информации, её достоверность и реальную доступность.

Решение задачи по совершенствованию экологического законодательства осложняется отсутствием эффективного «диалога» между всеми субъектами законодательного процесса, а также между властью и бизнес-сообществом. Ярким примером служит длительная подготовка ко второму чтению базового законопроекта № 584587-5 (принят в первом чтении 7 октября 2011 года).

В этой связи следует активнее использовать общественные советы при исполнительных органах власти для формирования открытого диалога между властью и обществом. Такие советы существуют в Минприроды России и его подведомственных службах (Росприроднадзоре, Росводресурсы и др.), в состав которых входят представители общественных и научных организаций, промышленных предприятий, независимые эксперты.

Работа Высшего экологического совета нашего комитета позволяет обеспечить широкое обсуждение различных законодательных инициатив и учесть мнение профессионального и научного сообществ в законотворческом процессе.

Безусловно, за последнее время проделан значительный путь в совершенствовании российского природоохранного законодательства. Однако с учётом современных экологических вызовов говорить об их достаточности не приходится. Так, в Государственной Думе 6 созыва Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии удалось обеспечить принятие федеральных законов, направленных на:

- обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам в области охраны озонового слоя атмосферы;

- совершенствование системы управления особо охраняемыми природными территориями;

- ликвидацию разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде и др.

- обеспечение безопасной утилизации колёсных транспортных средств;

- совершенствование режима хозяйственного освоения территорий, подверженных негативному воздействию вод;

– уточнение особенностей ведения буровых работ во внутренних морских водах, территориальном море и шельфе;

– обеспечение экологической безопасности при размещении донных грунтов в территориальном море и внутренних морских водах и др.

Следует отметить, что вышеупомянутые Основы экополитики в отличие от предыдущих документов такого рода имеют конкретный план реализации, с ответственными лицами и сроками.

План реализации Основ экополитики в части совершенствования правового регулирования предусматривает принятие 12 законопроектов. Один из них – о совершенствовании системы управления ООПТ – принят Государственной Думой в декабре 2013 года. Два из них приняты в первом чтении: № 584587–5 (об экономическом стимулировании перехода на наилучшие доступные технологии) и № 584399–5 (об экономическом стимулировании в области обращения с отходами). Остальные законопроекты находятся в различной степени готовности и планируются к внесению в Государственную Думу в период весенней сессии 2014 года.

Принятие этих и важнейших законопроектов, находящихся на рассмотрении в комитете, позволит обеспечить эффективную реализацию Основ экополитики, достижение основных целевых индикаторов государственной программы «Охрана окружающей среды на период до 2020 года».

С учётом изложенного участники «круглого стола» **рекомендуют:**

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации**

1.1. Обеспечить доработку и принятие приоритетных законопроектов в период весенней сессии 2014 года № 584587–5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», № 175151–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу Байкальской природной территории».

1.2. Учитывать Резолюцию 4-го Съезда по охране окружающей среды при рассмотрении законодательных инициатив в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Обеспечить доведение объёмов бюджетного финансирования вопросов охраны окружающей среды до 0,5 процента ВВП в целях перехода к экологически эффективному развитию.

2.2. Ускорить внесение в Государственную Думу законопроектов, предусматривающих ратификацию Орхусской конвенции, Конвенции Эспо.

2.3. Обеспечить выполнение ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» с учётом принятых решений о прекращении деятельности открытого акционерного общества «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» и о ликвидации негативного воздействия на окружающую среду накопленных отходов в результате его действия.

2.4. Ускорить принятие Национального плана действий по выполнению обязательств Российской Федерации, предусмотренных Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях.

2.5. Обеспечить внесение в Государственную Думу в период весенней сессии 2014 года проектов федеральных законов о ликвидационных фондах и о возмещении (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью.

2.6. Рассмотреть вопрос о расширении объектов государственной экологической экспертизы в отношении проектной документации объектов, реализация которых может оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду.

2.7. Обеспечить финансирование государственных и федеральных целевых программ природоохранного характера в объёмах, соответствующих паспортам указанных программ на каждый финансовый год.

2.8. Обеспечить доведение денежного содержания работников бюджетных учреждений лесного хозяйства, особо охраняемых природных территорий, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды до уровня средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации.

2.9. Усилить контроль за исполнением поручений, касающихся охраны окружающей среды и рационального природопользования.

2.10. Ускорить внесение поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов № 584587–5 и № 584399–5.

### **3. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

3.1. Обеспечить создание эффективной системы экологического контроля (надзора) путём чёткого разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также установление категорирования объектов хозяйственной деятельности в зависимости от уровня негативного воздействия на окружающую среду.

3.2. Усилить контроль за исполнением ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

3.3. Рассмотреть вопрос о направлении в комитет результатов рассмотрения законодательных инициатив по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования общественными советами Министерства и подведомственных служб.

4. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления:

4.1. Осуществить выработку и проведение единой централизованной государственной экологической политики, реализуемой на региональном уровне, возложить на единый орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, передав ему в управление все полномочия в сфере охраны окружающей среды и природопользования, определённые федеральным законодательством.

4.2. Оказывать правовую, методическую и иную поддержку органам местного самоуправления, предприятиям, на которых осуществляется производственный экологический контроль, гражданам, общественным организациям, осуществляющим общественный экологический контроль.

4.3. Включать меры по повышению экологического просвещения в региональные и муниципальные программы социально-экономического развития и содействовать отражению этих вопросов в региональных и местных СМИ.

#### **5. Счётной палате Российской Федерации:**

Осуществить проверку в 2014 году эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в рамках федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний на тему**  
**«Законодательное обеспечение организации системы баланса**  
**извлечения и потребления углеводородного сырья**  
**на территории Российской Федерации**  
**и её континентальном шельфе».**  
**5 марта 2014 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 обеспечения организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Развитие экономики Российской Федерации сопровождается неуклонным ростом потребления топливно-энергетических ресурсов. За последние 10 лет добыча нефти, включая газовый конденсат, выросла в 1,5 раза.

По данным Федеральной службы государственной статистики, за 2013 год добыча нефти, включая газовый конденсат составила 523 млн. т., газа природного и попутного – 668 млрд. м<sup>3</sup>.

Ресурсная база внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа России (включая Азовское и Каспийское моря) составляет 115,1 млрд. т. условного топлива, при этом запасы равны 15,4 млрд. т. условного топлива.

Нефтегазовые доходы являются основным источником формирования доходной части федерального бюджета. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» предусмотрено, что в 2014 году объём нефтегазовых доходов составит 6,5 трлн. рублей (48,1% от общих доходов федерального бюджета). При этом доля отраслей топливно-энергетического комплекса (ТЭК) в объёме внутреннего валового продукта составляет 9%, доля в экспорте – 65%.

ТЭК является системой, включающей совокупность производств, процессов, материальных устройств по добыче ресурсов, их преобразованию, транспортировке, распределению и потреблению, как первичных топливно-энергетических ресурсов, так и преобразованных видов энергоносителей.



Динамика и характер развития российской экономики во многом зависят от параметров работы топливно-энергетического комплекса. Это не только перспективы увеличения спроса на энергетические ресурсы, но и обеспечение рациональной структуры их потребления при одновременном снижении энергоёмкости ВВП. Не оптимизированный топливно-энергетический баланс и низкая эффективность производства энергии – одни из наиболее важных проблем российского ТЭК, которые не только снижают конкурентоспособность национальной экономики, но и несут угрозу энергетической безопасности страны.

В Российской Федерации накоплен определённый опыт работы с балансами, ещё в СССР разрабатывался Единый баланс топливно-энергетических ресурсов, что позволяло планировать удовлетворение потребностей населения и экономики в энергоресурсах, решать вопросы загрузки производственных мощностей ТЭК, формировать экспортные поставки, оптимизировать перевозки внутри страны. С упразднением централизованной системы распределения ресурсов и переходом к рыночным отношениям роль баланса как системного документа свелась к минимуму.

Анализ фактической отчётности показывает, что существенно различаются уровни технологических потерь в зависимости от принадлежности нефтепроводов.

Так, в 1 полугодии 2013 года технологические потери, с учётом значительной протяжённости трубопроводов, в системе ОАО «АК «Транснефть» превысили 0,3%. Потери при транспортировке нефти по подводящим нефтепроводам ряда добывающих компаний составили 0,185%. Учитывая данные о годовых объёмах транспортировки по системе магистральных трубопроводов, нормативные потери в системе могут достигать 1,2 млн. тонн в год. По экспертным оценкам, ОАО «АК «Транснефть», не являясь производителем нефти, реализует ежегодно на рынке около 1 млн. тонн нефти.

Анализ существующих документов по учёту нефти крупнейших нефтяных компаний показывает, что подходы к определению количества добытой нефти практически не изменились с 1980-х годов. Изложенный в указанных документах «методический подход» не предполагает определение фактических потерь как разницы между количеством, извлечённым из недр (вход ресурса), и добычи по завершении полного цикла подготовки (выход ресурса). Более того, в данных документах не приведена классификация потерь – потерь нефти при добыче (где теряется часть сырой нефти) и потерь уже подготовленной (товарной) нефти, прошедшей полный цикл подготовки. Следовательно, требования данных документов содержат в себе риск занижения НДПИ на ве-

личину потерь нефти после завершения полного цикла подготовки и соответственно неисполнения требований главы 26 Налогового кодекса Российской Федерации.

Несовершенство методов и средств измерений является одной из причин потерь углеводородного сырья на следующих этапах.

1. Первичный учёт добытой нефти и попутного газа ведётся на скважинах или на узлах сбора нефти, в основном замерными установками, разработанными ещё в 1970–1980 годах. Используемые методы и приборы учёта имеют достаточно высокую погрешность.

2. Часть извлечённых углеводородов до поступления на сертифицированные замерные устройства используется для внутренних нужд добывающего предприятия (отопление, выработка электроэнергии и на другие цели).

3. Качественный учёт извлекаемого попутного нефтяного газа по данным Ростехнадзора России отсутствует во многих добывающих компаниях.

4. Государственный учёт добытой нефти обеспечивается лишь на коммерческих узлах учёта товарной продукции, отнесённых от скважины на десятки километров.

5. Существующие методики и используемое метрологическое оборудование не позволяют исключить потери нефти в самой системе ОАО АК «Транснефть».

Таким образом, неучтённая нефть поступает различными способами на нефтеперерабатывающие заводы разной мощности, перерабатывается и далее поступает на рынок.

По экспертным оценкам, не учтённые запасы нефтяных компаний могут составлять до 10–15% от общей их добычи, что в стоимостном выражении составляет сотни миллиардов рублей в годовом исчислении. Таким образом, требования федерального законодательства о достоверности учёта ресурсов не выполняются.

Единый баланс производства и потребления возможен только при условии создания государственной системы учёта и балансов производства и потребления углеводородного сырья. Отсутствие обязательности отчётности по своей производственной деятельности в единую государственную систему контроля и учёта добычи (производства), хранения и транспортировки нефти и нефтепродуктов не позволяют обнаружить источники появления контрафактной продукции методами балансового учёта.

Основными предпосылками создания государственной системы учёта и балансов производства и потребления нефти и нефтепродуктов являются:

– Отсутствие в стране целостной системы мониторинга и балансового учёта добычи, переработки и транспортировки нефтересурсов, обеспечивающих высокий уровень детализации данных по субъектам производства и потребления, видам и способам транспортировки нефтересурсов, в том числе, при осуществлении поставок за пределы Российской Федерации.

– Рост числа хищений нефти и нефтепродуктов с объектов производственной и транспортной инфраструктуры с последующей легализацией и сбытом.

– Несоответствие объёмов производства отдельных видов нефтересурсов объёмам их вывоза за территорию страны, что свидетельствует о преднамеренной пересортице видов нефтересурсов в целях ухода от уплаты таможенных платежей.

– Неконтролируемые мини-НПЗ, не представляющие отчётность по своей производственной деятельности и не выполняющие требования технического регламента по качеству моторных топлив.

Основные цели создания государственной системы балансов производства и потребления углеводородного сырья:

1. Получение достоверной и оперативной информации о производстве, распределении и перемещении нефтяного сырья и нефтепродуктов на территории Российской Федерации (включая транзитные и импортные ресурсы), а также о поставках российского нефтяного сырья и нефтепродуктов за пределы страны.

2. Получение единого баланса производства и потребления нефтяного сырья и продуктов его переработки на территории Российской Федерации в разрезе отдельных видов нефтересурсов, регионов производства и потребления, объектов производства, хранения и перевалки нефтересурсов.

В рамках государственной системы контроль должен осуществляться по объектам наблюдения трёх типов:

- объекты производства нефтяного сырья (добыча из недр);
- объекты производства нефтепродуктов (НПЗ, мини-НПЗ, ГПЗ, нефтебазы смешения);
- объекты слива/налива, перевалки (ж/д и морские/речные терминалы, перевалочные и распределительные нефтебазы) нефтересурсов.

Планируемый эффект от создания государственной системы балансов производства и потребления углеводородного сырья:

- повышение прозрачности и упорядочение рынка;
- удаление с рынка недобросовестных производителей и поставщиков нефтересурсов;
- сокращение теневого оборота нефтересурсов;

– сокращение потерь и увеличение доходной части бюджета.

Проанализировав проблемы обеспечения организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать проекты федеральных законов, направленные на законодательное обеспечение организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 143912–6 «О государственном стратегическом планировании», дополнив нормой, устанавливающей, что к документам государственного стратегического планирования относятся балансы производства и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентального шельфа, а также балансы производства и потребления углеводородного сырья на территории субъектов Российской Федерации.

### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Ускорить внесение на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации следующих проектов федеральных законов:

– «О добыче, переработке и транспортировке по магистральным трубопроводам нефти и продуктов её переработки»;

– «О внесении изменений в Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» (в части государственной системы учёта и контроля производства и перемещения нефти и нефтепродуктов);

– «О долгосрочном топливно-энергетическом балансе», регламентирующий формирование и реализацию систем топливно-энергетических балансов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и регулирующий правоотношения, возникающие в связи с принципами и методологией подготовки балансов. При этом законопроект должен содержать процедурно-процессуальный порядок взаимодействия и полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти, порядок предоставления информации хозяйствующими субъектами, вопросы отчётности и контроля за исполнением топливно-энергетических балансов.

2.2. При подготовке законопроекта «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусмотреть

финансирование государственной системы балансов производства и потребления нефтяного сырья и нефтепродуктов, нефтеконтроль в рамках Государственной информационной системы ТЭК в 2015, 2016–2017 годах.

2.3. Принять необходимые меры по совершенствованию системы статистической отчётности в области минеральных ресурсов для обеспечения качественных исходных данных с целью формирования топливно-энергетических балансов.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**«круглого стола» на тему**  
**«Законодательное обеспечение отрасли редких,**  
**в том числе редкоземельных металлов».**  
**7 апреля 2014 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 законодательного обеспечения отрасли редких, в том числе редкоземельных металлов, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Обеспечение экономики страны редкими и редкоземельными металлами (далее – РРЗМ) носит критический характер для национальной безопасности и является важным условием развития производств высокотехнологичной продукции гражданского назначения.

РРЗМ применяются в производстве суперсплавов и высококачественных сталей, в оптике и электронике, лазерных технологиях, в производстве композиционных материалов, высокотемпературных сверхпроводников, магнитов и в новейших разработках нанотехнологий.

Именно новые материалы лежат в основе перехода страны на энергосберегающие технологии, создания новых классов систем связи и управления, суперкомпьютеров, ракетно-космической техники и военной техники новых поколений, безопасности объектов и людей. Преодоление отставания в производстве РРЗМ позволит не только обеспечить создающиеся вновь производства отечественными материалами, но и послужить технико-внедренческими площадками инновационных «стартапов», технико-внедренческих зон, образуемых в рамках программ Правительства Российской Федерации по модернизации экономики.

Россия располагает значительными балансовыми запасами РРЗМ, составляющими по РЗМ около 27,7 млн. т в пересчёте на сумму триоксидов редких земель (TR<sub>2</sub>O<sub>3</sub>), и по объёму сырьевой базы находится на втором месте в мире после Китая. Подавляющая часть запасов редкоземельных металлов Российской Федерации заключена в месторождениях, в рудах которых РРЗМ являются попутными компонентами.

Несмотря на то, что сырьевая база РРЗМ России велика, существует сложность её освоения (большинство месторождений, разведан-

ных ещё в советские времена, расположены в тяжёлых климатических условиях, отличаются невысоким качеством руд и сложными условиями их залегания, не имеют достаточно развитой инфраструктуры, требуют серьёзных капитальных вложений в их разработку).

Сырьевой уклад российской экономики определяет низкий рыночный спрос на РиРЗМ, используемые в высокотехнологичных отраслях промышленности, что, в свою очередь, тормозит освоение многих месторождений.

Существует риск утраты научно-технологического потенциала России в сфере добычи и переработки РиРЗМ. Невостребованность разрабатываемых российскими научными учреждениями технологий не позволяет использовать доставшийся от СССР резерв так называемых техногенных месторождений, имеющих в районах выработок и отвалов горнодобывающих комбинатов, которые являются самостоятельными источниками РиРЗМ.

Кроме того, существует необходимость решения экологических проблем и проблем обращения, включая захоронение отходов. Необходимо также обратить внимание на систему подготовки и повышения квалификации специалистов в области редких и редкоземельных металлов.

Актуальной проблемой является отсутствие или недостаточность действующих производств глубокой переработки РиРЗМ сырья с высокой добавленной стоимостью (индивидуальные оксиды РЗМ, металлы и сплавы РиРЗМ, продукция на их основе).

В целях развития промышленности РиРЗМ Правительством Российской Федерации в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» в январе 2013 года утверждена подпрограмма «Развитие промышленности редких и редкоземельных металлов». Целью подпрограммы является создание в Российской Федерации конкурентоспособной редкоземельной промышленности полного технологического цикла для удовлетворения потребностей отечественного оборонно-промышленного комплекса, гражданских отраслей промышленности и выхода на зарубежные рынки.

Подпрограмма реализуется в два этапа. На первом этапе (2013–2016 годы) будет проведена дополнительная геологоразведка месторождений и преодолено отставание в критических технологиях за счёт создания новых технологий. На втором этапе (2017–2020 годы) планируется создание производств редкоземельной продукции.

В первую очередь подпрограмма направлена на развитие производства редкоземельных металлов и продукции на их основе, так как редкоземельная промышленность практически создаётся заново.

В то же время имеется целый ряд производств редких металлов, на развитие которых необходимо также обратить особое внимание. Одним из таких редких металлов, имеющих важное значение для промышленности и обороноспособности страны, является вольфрам.

В настоящий момент на территории Российской Федерации существует всего 5 независимых производителей вольфрамового концентрата (далее – ВК), а именно ОАО «Горнорудная компания «АИР», Лермонтовский ГОК, ЗАО «Закаменск», ЗАО «Новоорловский ГОК» и ООО «Старательская артель «Кварц». Общий объём производимого концентрата этими предприятиями составляет порядка 4–5 тыс. тонн ВК в год (в пересчёте на триоксид вольфрама WO<sub>3</sub>).

Основными потребителями (переработчиками) данной продукции являются ОАО «Гидрометаллург» г. Нальчик и ОАО «Кировоградский завод твёрдых сплавов» (Свердловская область). Общие перерабатывающие мощности этих двух предприятий рассчитаны на переработку не менее 7 тыс. тонн ВК в год (в пересчёте на триоксид вольфрама WO<sub>3</sub>).

Следует также учесть, что ОАО «Гидрометаллург» в своё время специально строился под разработку крупнейшего в России Тырнаузского месторождения вольфрама, которое в настоящий момент не разрабатывается.

Потребности внутреннего рынка в оксиде вольфрама российскими переработчиками удовлетворяются полностью, при этом в значительной степени за счёт привлечения вторичного сырья.

Основные объёмы производимых на территории России ВК поставляются на экспорт. В период 2010–2013 годов на экспорт поставлялось не менее 50 % ВК, при этом в 2012 году на экспорт было поставлено более 70 % вольфрамового сырья.

В целях ограничения вывоза необработанного вольфрамового сырья с территории Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 года № 1182 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 2012 года № 756» сроком на один год была установлена ставка вывозной таможенной пошлины на руды и концентраты вольфрамовые в размере 10 %.

В первом полугодии 2013 года, после введения 10%-ной таможенной пошлины, объём экспорта вольфрамового концентрата снизился на 23% по сравнению с аналогичным периодом 2012 года. Загрузка мощностей ОАО «Гидрометаллург» выросла с 22% до 34%, однако этого недостаточно для устойчивой рентабельной работы. Для обеспече-



ния стабильного функционирования и развития производства загрузка переработчиков должна находиться на уровне не менее 60 %.

По итогам рассмотрения данного вопроса в рамках состоявшегося 15 ноября 2013 года заседания подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции было принято решение о целесообразности введения в отношении руд и концентратов вольфрама вывозной таможенной пошлины в размере 10 % (введена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 года № 1202).

Необходимо отметить, что на сегодняшний день ни одним из недропользователей не были реализованы проекты по налаживанию производства вольфрамовой продукции более поздних переделов.

Единственным предприятием вольфрамовой промышленности по переработке вольфрама, введённым за последние 20 лет на территории Российской Федерации, является завод тугоплавких металлов ЗАО «Компания «Вольфрам» в г. Унеча (Брянская область).

Из указанных выше 4–5 тыс. тонн производимого ВК около 50 % производится компанией ОАО «Горнорудная компания «АИР». Запасов их действующего месторождения осталось на 4–5 лет работы. На других предприятиях наличие запасов укладывается в 10-летний срок отработки. Дальнейшая разведка и разработка месторождений вольфрама требует значительных капитальных затрат, которые исчисляются сотнями миллионов долларов США. Финансирование этих затрат производители ВК осуществляют исключительно из собственных средств. По экспертным оценкам издержки производства в ряде случаев превышают рыночные цены на ВК.

Важно также отметить, что руды, на которых работают производители ВК в Российской Федерации, относятся к категории сложных и бедных руд.

Что касается географического расположения производителей ВК, важно подчеркнуть, что все они располагаются в Сибирском и Дальневосточном федеральном округах. При этом Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации решаются задачи обеспечения сохранения и привлечения трудовых ресурсов в экономику Дальневосточного региона, развития его промышленного потенциала, улучшения инвестиционного климата и многие другие задачи, определённые Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

Основная добавочная стоимость в вольфрамовой промышленности в настоящее время формируется за счёт добычи сырья и производства вольфрамовой продукции низких пределов. В этой связи представляется целесообразным постепенное введение мер поддержки и регулирования, направленных на повышение степени глубины переработки вольфрамового сырья.

Проанализировав проблемы обеспечения отрасли редких, в том числе редкоземельных металлов, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Считать вносимые проекты федеральных законов, направленные на законодательное обеспечение отрасли редких, в том числе редкоземельных металлов, приоритетными и подлежащими первоочередному рассмотрению Государственной Думой.

1.2. Поддержать законопроект «Об особых условиях ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона» при его внесении в установленном порядке в Государственную Думу Российской Федерации.

### **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть возможность внесения изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части установления сроком на 5 лет налоговой ставки 0 % по налогу на добычу полезных ископаемых при разработке месторождений вольфрама.

2.2. Рассмотреть возможность внесения изменений в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395–1 «О недрах» в части определения техногенных минеральных образований (техногенных месторождений), установление права собственности на них.

2.3. Рассмотреть возможность проведения инвентаризации техногенных минеральных образований – сроки, финансирование, определение ответственных органов и их полномочий.

2.4. Регулировать ставки вывозных и ввозных таможенных пошлин на вольфрамсодержащую продукцию на основе постоянного мониторинга и анализа экспортно-импортных операций и поставок внутри страны.

2.5. Рекомендовать добывающим и перерабатывающим предприятиям вольфрамовой подотрасли в целях стабильных поставок необходимого для переработки внутри страны объёма вольфрамового концентрата выработать согласованную формулу цены с учётом качества и извлечения сырья и стоимости его переработки.

2.6. Ускорить развитие геологоразведочных работ по наращиванию минерально-сырьевой базы РнРЗМ, разработку комплексных техно-

логий освоения месторождений на базе современных достижений науки в области обогащения руд, химической технологии и металлургии с целью получения продукции, являющейся продуктом высокой степени технической готовности.

2.7. Рассмотреть комплекс мер по стимулированию развития добычи и переработки вольфрамсодержащего сырья, разработанный Минпромторгом России совместно с Минэкономразвития России, Минприроды России, ФАС России, и начать работу по его реализации.

2.8. В целях подготовки высококвалифицированных кадров для отрасли учесть нужды высшей школы по интеграции с геологоразведочными и добывающими компаниями.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний на тему**  
**«Государственная программа по развитию**  
**рыбохозяйственного комплекса. Реальность и перспективы».**  
**21 апреля 2014 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, представителей рыбохозяйственной науки, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение реальной ситуации и перспектив реализации государственной программы по развитию рыбохозяйственного комплекса, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Освоение ресурсов Мирового океана является одним из главных направлений развития мировой цивилизации в третьем тысячелетии. Содержанием морской политики ведущих держав и большинства государств мирового сообщества в обозримом будущем станет самостоятельная деятельность и сотрудничество в освоении Мирового океана, а также неизбежное соперничество в этой области.

Рыбное хозяйство как компонент стратегического значения обеспечивает продовольственную безопасность, заселённость и социально-экономическое развитие прибрежных территорий.

В этой связи большинством государств с протяжённой береговой линией проводится протекционистская политика по отношению к рыболовству и создаётся такое правовое поле, которое позволяет национальному рыбному хозяйству эффективно функционировать и защищает его от внешней конкуренции.

На протяжении всей своей истории Россия является ведущей морской державой исходя из её пространственных и географических особенностей, места и роли в глобальных и региональных международных отношениях.

Наша страна обладает значительным потенциалом запасов водных биоресурсов, что является естественным конкурентным преимуществом в мировой экономике. Потенциальные возможности сырьевой базы внутренних водоёмов страны, исключительной экономической зоны Российской Федерации, конвенционных районов Мирового океана, доступных для отечественного промысла, оцениваются в 5 млн. тонн, что создаёт предпосылки для увеличения темпов развития отрасли.

Оценивая значение рыбохозяйственного комплекса в современной экономике России, необходимо отметить, что отрасль, пережив-

шая в конце прошлого и начале текущего столетий кризисный период и демонстрировавшая динамику в последние годы, в настоящее время сбавляет темпы развития, и если в 2013 году положительная тенденция в основных показателях ещё наблюдается, то перспективный период заставляет задуматься о необходимости принятия мер по изменению ситуации в целом.

Так, в 2013 году российскими пользователями добыто 4 280,5 тыс. тонн водных биоресурсов, что на 0,3% выше уровня 2012 года.

Объём производства рыбной продукции составляет 3681,5 тыс. тонн (на 1,5% больше уровня 2012 года).

Объём поставок за пределы Российской Федерации (в том числе по экспорту) – 1883,3 тыс. тонн. Это на 12,6% больше показателя 2012 года. Но в то же время общий объём импорта продукции в Россию в сравнении с 2012 годом вырос на 7,3%, составив 1 014,3 тыс. тонн.

Индекс производства по виду деятельности «Рыболовство» в 2013 году по сравнению с 2012 годом составил 101,7%.

В 2013 году Россия произвела 163 тыс. тонн продукции аквакультуры, тогда как объём производства Китая – 38 млн. тонн.

Следует признать, что проблемы рыбохозяйственной отрасли, сдерживающие рациональное ведение рыбохозяйственной деятельности, носят как внешний, так и внутренний характер.

К внешним проблемам относятся:

обострение глобальной конкуренции за право добычи водных биоресурсов;

политическая нестабильность в отдельных районах Мирового океана, где осуществляется интенсивное рыболовство; нестабильная конъюнктура мировых цен на рыбные товары; продолжающееся загрязнение Мирового океана;

тенденция снижения общего допустимого улова (ОДУ) в зонах иностранных государств и в открытых районах Мирового океана;

значительное удорожание топливно-энергетических ресурсов;

чрезмерная эксплуатация ряда трансграничных запасов водных биоресурсов за пределами экономических зон;

рост конкурентоспособности импортируемой на территорию Российской Федерации рыбной продукции.

К внутренним проблемам относятся:

низкая эффективность государственной поддержки рыбохозяйственного комплекса, в том числе экспедиционных исследований в удалённых районах Мирового океана и аквакультуры;

недостаточная численность и низкий уровень обеспечения материально-техническими средствами органов рыбоохраны, а также неэффективная координация федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в области рыболовства;

сырьевая направленность экспорта рыбной продукции, низкий уровень использования и низкая степень переработки водных биоресурсов;

недостаточная результативность мониторинга состояния запасов водных биологических ресурсов и, как следствие, существенные погрешности при определении ОДУ;

физический износ и моральное старение рыбопромыслового флота и береговой рыбоперерабатывающей инфраструктуры;

значительное удорожание большинства видов товаров и услуг, используемых в рыбохозяйственном комплексе.

Анализ современного состояния российского рыбохозяйственного комплекса позволяет определить, что основными системными проблемами, препятствующими его эффективному развитию и сдерживающими рациональное ведение рыбохозяйственной деятельности, являются финансовые и инфраструктурные ограничения.

Следствием этих проблем являются:

отсутствие необходимых условий для структурной диверсификации и инновационного развития рыбохозяйственного комплекса;

рост масштабов незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (ННН-промысла) водных биоресурсов и нелегального вывоза сырья и рыбной продукции за рубеж;

снижение запасов водных биоресурсов ИЭЗ России и континентального шельфа Российской Федерации;

общее ухудшение условий ведения добычи (вылова) российскими рыбаками за пределами ИЭЗ России;

недостаточность стимулирующих условий для повышения доступности строительства, модернизации судов рыбопромыслового флота и рыбоперерабатывающих производств;

отсутствие системного подхода к обеспечению выпуска качественных и безопасных продуктов рыболовства и рыбоводства;

несовершенство действующего законодательства в области рыболовства.

Для решения текущих и перспективных проблем всех отраслей Российской Федерации создан механизм государственных программ.

Исходная идея государственных программ заключается в формализации функций федеральных органов исполнительной власти путём их количественного описания как системы целей, достижение которых является решением основных проблем (задач) предметной области основного исполнителя и соисполнителей государственной программы.

Достижение целей должно быть наглядно представлено через систему показателей, значения которых призваны демонстрировать уровень и скорость достижения запланированного эффекта.

При этом система показателей должна быть непосредственно увязана с выделяемыми на достижение целей и решение задач людскими, материальными и финансовыми ресурсами, а также рисками реализации.

Функционирование и развитие российского рыбохозяйственного комплекса носит программно-целевой характер.

Динамика показателей и индикаторов функционирования отрасли и тенденции отражают взаимосвязь поставленных целей и бюджетных ограничений.

Рассматривая рыбохозяйственную отрасль, следует отметить, что анализ перспективного планирования, заложенный в Государственной программе «Развитие рыбохозяйственного комплекса», говорит об отсутствии тенденций к развитию рыбохозяйственной отрасли в будущем.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2013 года № 315-р (далее – Госпрограмма).

На сегодняшний день объёмы расходных обязательств Госпрограммы в период 2014–2016 годов приведены в соответствие с Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

Государственная программа реализуется в 2013–2020 годах в два этапа: первый этап – 2013–2017 годы; второй этап – 2018–2020 годы.

Объём бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы составляет 83 199 477,6 тыс. рублей.

В состав госпрограммы включены 7 подпрограмм, направленных на организацию рыболовства, развитие аквакультуры, развитие науки и стимулирование инноваций, повышение охраны и контроля водных биологических ресурсов, модернизацию судов и развитие переработки, обеспечение реализации госпрограммы, а также повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2015–2020 годах и на период до 2023 года.

В паспорте госпрограммы определены её цели и задачи, достижение которых возможно только при условии достаточного финансирования предлагаемых мероприятий из бюджета Российской Федерации.

Целью рассматриваемой госпрограммы является обеспечение перехода от экспортно-сырьевого типа к инновационному типу развития на основе сохранения, воспроизводства, рационального использования водных биологических ресурсов, внедрения новых технологий и обеспечение глобальной конкурентоспособности вырабатываемых российским рыбохозяйственным комплексом товаров и услуг.

Функционирование и развитие российского рыбохозяйственного комплекса в зависимости от объёма финансового обеспечения реализации государственной программы носит сценарный характер.

Анализ госпрограммы показывает, что она была сформирована и утверждена только на основе принципа обеспечения текущей деятельности Росрыболовства.

При этом значительную часть составляют так называемые «несокращаемые» расходы, касающиеся выплат персоналу, уплаты налогов и сборов, взносов в международные организации и т. п. В этой связи на иные статьи расходов прогнозируется сокращение до 30 %.

Так, согласно рассматриваемому проекту, одной из основных целей госпрограммы является создание условий для повышения эффективности добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Вместе с тем, по мнению разработчиков госпрограммы, значения показателя «Объём добычи водных биологических ресурсов» в период 2014–2016 годов будут находиться примерно на одинаковом уровне, роста добычи не прогнозируется.

Перспектива снижения объёмов добычи (вылова) обусловлена низким уровнем финансирования рыбохозяйственной отрасли, заложенным в бюджете Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015, 2016 годов с учётом инфляционной составляющей.

Одним из важнейших требований ко всем методикам научных исследований промысловых районов Мирового океана является необходимость их непрерывного проведения.

Секвестирование расходов на ресурсные исследования на 30 % повлечёт за собой снижение объёмов добычи водных биоресурсов минимум на 45 %.

Снижение ресурсных исследований может стать причиной не только снижения эффективности промысловой деятельности российских рыбохозяйственных организаций, но и дальнейшего ослабления позиций России как рыболовной державы из-за невозможности выполнения взятых на себя международных обязательств.

Международные обязательства Российской Федерации представляют собой важнейший механизм обеспечения страны стабильными объёмами добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Значительные объёмы российского вылова приходится на зоны иностранных государств, конвенционные районы и открытые части Мирового океана.

В 2013 году в соответствии с международными договорами Российской Федерации для освоения квот добычи (вылова) российскими судами в ИЭЗ иностранных государств и в конвенционных районах российской стороне были выделены национальные квоты добычи водных биоресурсов в объёме 526,5 тыс. тонн, в том числе в ИЭЗ иностран-



ных государств – 383,0 тыс. тонн и в конвенционных районах – 143,5 тыс. тонн.

Для сравнения: в 2012 году Российской Федерации в районах действия международных договоров было выделено 428,5 тыс. тонн водных биоресурсов, из них 281,3 тыс. тонн – в ИЭЗ иностранных государств и 147,2 тыс. тонн в конвенционных районах.

В 2013 году учёные обеспечивали интересы отечественного рыболовства в рамках следующих глобальных и региональных организаций:

– ИКЕС, НЕАФК, НАФО, АНТКОМ, ИККАТ, СПРФМО, МКК, НПАФК, ПИКЕС, СИТЕС, ФАО, АСФА, ИМО, АТЭС, ГКСМ;

– Комиссии по водным биоресурсам Каспийского моря;

– Генеральной ассамблеи наук о Земле;

– Комиссии Кодекс Алиментариус;

– Международной китобойной комиссии;

– Консультации прибрежных государств по управлению запасами окуня-клювача в море Ирмингера и районах ИКЕС I и II;

– Российско-Японской смешанной комиссии по рыбному хозяйству;

– Смешанной Российско-Фарерской комиссии по рыболовству;

– Смешанной Российско-Китайской комиссии по сотрудничеству в области рыбного хозяйства;

– Постоянного Российско-Норвежского комитета по вопросам управления и контроля в области рыболовства;

– Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море;

– Российско-Абхазской комиссии по рыбному хозяйству;

– Международной конференции по исследованию океана спутниковыми методами в оптическом диапазоне спектра;

– Глобального форум-диалога по продвижению Конвенции МОТ о труде в рыболовном секторе.

Отсутствие адекватного финансирования рыбохозяйственной науки отбросит развитие отрасли назад, нивелируя тем самым многие достижения российских учёных в соответствующей отрасли.

Дефицит современного высокотехнологичного оборудования также негативно сказывается на достоверности оценок общих допустимых уловов основных видов водных биоресурсов.

Кроме того разработчики проекта Госпрограммы прогнозируют снижение производства рыбы и продуктов рыбных переработанных и консервированных в связи с сокращением отечественного промысла, что, в конечном счёте, скажется на доле отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке.

В таких условиях финансирования российский рыбохозяйственный комплекс ещё более будет отставать от значений критерия про-

довольственной безопасности (не менее 80% отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке), заданного Доктриной продовольственной безопасности. В соответствии с данными Госпрограммы прогнозируемая доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке в 2020 году составит 69,9% по сравнению с 78% в 2011 году.

Потребление рыбы и рыбопродуктов в пересчёте на рыбу в среднем на потребителя в год будет характеризоваться положительной динамикой исключительно за счёт импортной рыбопродукции и составит 22,7 кг на одного потребителя в год по сравнению с 2011 годом, в котором уровень потребления рыбопродукции составил 21,2 кг.

Особенно актуальна рассматриваемая проблема в отсутствие мер государственной поддержки с целью повышения конкурентоспособности отечественных рыбохозяйственных предприятий, включая законодательное обеспечение использования долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и рыбопромысловых участков в качестве предмета залога, а также обеспечение режима частно-государственного партнёрства по вопросам инновационного развития отрасли.

Обеспечение законного и безопасного промысла водных биоресурсов – цель проекта Госпрограммы, достижение которой необходимо для достижения эффективных результатов всех направлений развития рыбохозяйственного комплекса.

В то же время доработанный проект Госпрограммы предполагает уменьшение объёма бюджетных ассигнований по отношению к действующей редакции Госпрограммы на подпрограмму «Охрана и контроль» – в 2014 году на 117,1 млн. рублей, в 2015 году на 101,7 млн. рублей, в 2016 году на 155,2 млн. рублей.

Вместе с тем, обеспечение действенного федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, совершенствование системы охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также обеспечение безопасности мореплавания и охраны человеческой жизни на море является одной из важнейших задач государства при реализации политики в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Согласно данным подпрограммы, несмотря на принимаемые российскими уполномоченными федеральными органами исполнительной власти меры по решению задач охраны водных биоресурсов и осуществления государственного контроля в этой сфере, а также уровня их ресурсного обеспечения, темпы улучшения ситуации на указанном направлении деятельности не соответствуют степени угроз, вызываемых ННН-промыслом.

Не менее значимым и требующим особого внимания мероприятием программы является повышение безопасности мореплавания судов

рыбопромыслового флота и выполнение комплекса аварийно-спасательных работ на рыбопромысловых судах, в районах промысла при осуществлении рыболовства.

В рамках данного отдельного мероприятия должны быть разработаны комплексные меры по восстановлению и обновлению аварийно-спасательного флота, а также совершенствованию аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства.

Следует отметить, что сами разработчики проекта Госпрограммы определяют предлагаемый уровень финансирования как угрозу безопасности мореплавания судов.

Сокращение материально-технического обеспечения органов рыбоохраны от нормативно установленного уровня повлечёт за собой увеличение числа нарушений законодательства в области рыболовства, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания. Кроме того, из-за низкого уровня материально-технического обеспечения органов рыбоохраны национальный план по межведомственному взаимодействию (проведению совместных операций с МВД России и ФСБ России) в части противодействия ННН-промыслу водных биоресурсов не сможет быть полностью выполнен.

Подпрограмма «Развитие аквакультуры» нацелена на восстановление и сохранение ресурсно-сырьевой базы рыболовства, искусственное воспроизводство водных биологических ресурсов и стимулирование развития товарного рыбоводства.

За счёт отсутствия финансового обеспечения основных мероприятий, направленных на государственную поддержку товарной аквакультуры (рыбоводства), объём производства российской продукции товарной аквакультуры в рассматриваемый период останется неизменным и составит 140–150 тыс. тонн в год.

Указанный прогноз не выдерживает критики на фоне мирового рынка аквакультурной продукции, в рамках которого объёмы производства продукции за последние годы в других странах стабильно растут, тем временем, как развитие аквакультуры в России, располагающей огромным природно-климатическим и интеллектуальным потенциалом, находится на крайне низком уровне: её доля в общероссийской добыче рыбы и других водных животных и растений не превышает 5%.

С законодательной точки зрения созданы все условия для успешного, прогрессивного развития аквакультуры в стране, включая повышение эффективности реализации государственной политики в области развития аквакультуры, привлечение инвестиционных ресурсов, увеличение занятости трудоспособного населения и улучшения социальной обстановки в регионах – принят и с 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законо-

дательные акты Российской Федерации», согласно которому товарная аквакультура относится к сельскохозяйственному производству.

Вместе с тем, до сих пор не выработаны основные направления государственной поддержки аквакультуры (рыбоводства) как одного из важнейших направлений сельскохозяйственной деятельности.

Также следует отметить, что сокращение государственных заданий на выпуск молоди водных биоресурсов на 22,5% от уровня 2011 года в будущем крайне негативно скажется на объёмах добычи рыбы (в особенности сиговых и лососёвых видов в Сибири на Дальнем Востоке).

Подпрограмма «Модернизация судов и развитие переработки» направлена на стимулирование модернизации основных производственных фондов (строительство новых, техническое перевооружение и модернизация существующих рыбодобывающих, рыбообрабатывающих и холодильных мощностей), создание условий для развития предпринимательской активности и содействие формированию положительно-го имиджа российского рыбохозяйственного комплекса за рубежом.

Данная подпрограмма помимо определённого минимального объёма финансирования предусматривает дополнительную потребность в финансовых ресурсах федерального бюджета в 2014 году – 386 263,5 тыс. рублей; в 2015 году – 247 254,63 тыс. рублей; в 2016 году – 120 209,15 тыс. рублей.

Учитывая изложенное, сокращение минимального объёма бюджетных ассигнований на указанную подпрограмму может послужить предпосылкой к несвоевременному достижению результатов, ожидаемых от её реализации.

Степень переработки водных биоресурсов за счёт внедрения безотходных технологий останется на уровне 2016 года. Это объясняется тем, что на горизонте планирования Госпрограммы с учётом её ресурсного обеспечения государственная поддержка рыбоперерабатывающим предприятиям будет малоэффективна.

Следует отметить, что необходимые законодательные меры для стимулирования переработки были приняты в 2013 году с принятием Федерального закона от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», что позволило в определённых районах осуществлять перегрузку уловов водных биологических ресурсов и производство на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции при осуществлении прибрежного рыболовства.

Несмотря на удалённость некоторых районов промысла от развитой транспортной инфраструктуры, рыбопромышленные предприятия смогли в 2013 году организовать доставку уловов на береговые рыбоперерабатывающие предприятия.

Таким образом, в 2013 году береговые рыбоперерабатывающие предприятия приняли и обработали около 75% уловов.

Соответственно на судовые производственные мощности сдано в обработку около 25% уловов.

Конечно, положительные тенденции в развитии переработки невозможно будет сохранить в отсутствие необходимого финансирования.

За счёт отсутствия достаточных средств на компенсацию процентных ставок по привлечённым рыбохозяйственными предприятиями кредитам, обновление основных производственных фондов не будет постоянным и его «пик» придётся на 2017 год, в период 2018–2020 годов будет наблюдаться спад. В целом, коэффициент введения новых производственных фондов не превысит коэффициент выбытия существующих фондов на всем горизонте планирования Госпрограммы. Производительность труда сохранится на уровне 2016 года.

Из-за сокращения финансирования рыбохозяйственной науки, помимо снижения объёма разведанных запасов водных биоресурсов, прогнозируется снижение динамики внедрения технологий в производство товарной пищевой рыбной продукции, а также сокращение количества научно-исследовательских работ в рамках тематического плана.

Подпрограмма «Обеспечение создания условий для реализации государственной программы» предполагает оптимизацию системы управления реализацией государственной политики в российском рыбохозяйственном комплексе.

Вместе с тем снижение ресурсного обеспечения Госпрограммы в области информационных технологий отразится на скорости и качестве оказания государственных услуг. Динамика значения показателя, характеризующего удовлетворённость качеством оказания государственных услуг в общем количестве граждан, обратившихся за государственными услугами, замедлится и, начиная с 2016 года, увеличиваться не будет.

Доля государственных гражданских служащих Росрыболовства, прошедших повышение квалификации, в течение последних трёх лет также будет снижена из-за сокращения расходов по данному направлению.

Прогнозные значения таких показателей Госпрограммы как «Количество высокопроизводительных рабочих мест, тыс. единиц», «Прирост высокопроизводительных рабочих мест (к предыдущему году), процентов» рассчитаны с учётом реализации «пилотных» проектов создания рыбных технопарков и рыбоперерабатывающих кластеров на Дальнем Востоке. Постепенное увеличение количества высокопроизводительных рабочих мест в рыбохозяйственном комплексе будет напрямую связано с поэтапным введением мощностей.

Работа по подготовке проекта подпрограммы № 7 «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбо-

хозяйственного комплекса в 2015–2020 годах и на период до 2023 года» находится на заключительном этапе. В настоящее время завершается наполнение разделов проекта подпрограммы № 7.

Учитывая необходимость развития рыбохозяйственной отрасли, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральным агентством по рыболовству разработан проект концепции федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2015–2020 годах» (далее – проект ФЦП). Согласованный проект ФЦП был внесён в Правительство Российской Федерации в установленном порядке в декабре 2013 года.

В настоящее время проект ФЦП обозначен как подпрограмма № 7 проекта Госпрограммы и направлен на переход от сценария «выживания» к сценарию «развития» рыбохозяйственной отрасли.

На реализацию мероприятий проектом концепции ФЦП за период 2015–2023 годов предусмотрены ассигнования в размере 50 614,2 млн. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе на реализацию I этапа (2015–2020 годы) – 26 376,3 млн. рублей, II этапа (2021–2023 годы) – 24 237,9 млн. рублей. Следует отметить, что финансирование программных мероприятий по схеме лизинга (осуществление лизинговых платежей) планируется и за горизонтом ФЦП (до 2030 года включительно). Выплаты по договорам лизинга в период 2024–2030 годов составят 15 153,4 млн. рублей.

В рамках реализации подпрограммы № 7 (ФЦП) будет обеспечена реализация комплекса взаимосвязанных мероприятий:

- по строительству и реконструкции рыбоводных заводов федеральной государственной собственности;

- реализации «пилотных» проектов строительства рыбоводных заводов на принципах государственно-частного партнёрства в рамках софинансирования региональных значимых программ;

- проведению дноуглубительных работ на рыбоходных каналах авандельты и нерестовых массивах дельты реки Волги;

- строительству и реконструкции научно-производственных центров по созданию технологий аквакультуры;

- реконструкции и технического перевооружению гидротехнических сооружений и прудовых площадей селекционно-племенных центров пресноводной аквакультуры федеральной государственной собственности;

- проектированию и строительству многофункциональных аварийно-спасательных судов;

- реконструкции и техническому перевооружению береговых объектов Глобальной морской системы связи при бедствии;

приобретению водных (суда, моторные лодки, катера) и наземных (легковые автомобили повышенной проходимости, грузовые автомобили повышенной проходимости, вездеходы, снегоходы) средств передвижения для обеспечения комплекса рыбоохранных мероприятий во внутренних водоёмах;

строительству патрульных судов для обеспечения государственного контроля в области охраны морских биологических ресурсов; строительству, реконструкции и технического перевооружения информационных центров Отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью рыбопромысловых судов;

созданию технического комплекса информационной поддержки действий государственных инспекторов рыбоохраны при выявлении и пресечении правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

реконструкции объектов федеральной собственности рыбных терминалов морских портов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота;

строительству базы научно-исследовательского флота и судов промысловой разведки;

проектированию и строительству крупно- и среднетоннажного судна для проведения ресурсных исследований в открытых районах Мирового океана и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

строительству малотоннажных научно-исследовательских судов для проведения ресурсных исследований во внутренних пресноводных водоёмах России;

комплексной капитальной реконструкции существующих научно-исследовательских судов;

строительству современных тренажёрных центров по борьбе за живучесть (включая бассейны для тренировки водолазов), а также установку новой и модернизацию существующей тренажёрной техники образовательных учреждений, подведомственных Росрыболовству.

Реализация ФЦП в целом будет способствовать ускоренному переходу от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития отрасли на основе сохранения, воспроизводства и рационального использования водных биологических ресурсов, внедрения новых технологий добычи, хранения и переработки, а также обеспечению глобальной конкурентоспособности российской рыбной продукции на мировом рынке.

Выход на динамику роста, заложенную в стратегических документах социально-экономического развития Российской Федерации, возможен при условии увеличения финансового обеспечения Госпро-

граммы, что будет способствовать масштабному обновлению материально-технической базы рыбохозяйственного комплекса, активному государственному воздействию на отраслевые экономические процессы, совершенствованию нормативной правовой базы, развитию государственно-частного партнёрства и успешной реализации новых федеральных и ведомственных целевых программ.

Дополнительная потребность в ресурсном обеспечении Госпрограммы (без текущего содержания отрасли) на 2015–2020 годы составляет 44,227 млрд. рублей.

В случае, если указанное финансирование будет осуществлено, станет возможным достижение следующих значений показателей и индикаторов Государственной программы:

- объём добычи водных биоресурсов увеличится к 2020 году на 44,4% (к уровню 2011 года) и составит 6 156,0 тыс. тонн (против 4 264,8 тыс. тонн в 2011 году);

- объём производства продукции аквакультуры увеличится к 2020 году на 65,9% (к уровню 2011 года) и достигнет значения 410,0 тыс. тонн (против 140,0 тыс. тонн в 2011 году);

- выпуск водных биоресурсов в водные объекты рыбохозяйственного значения увеличится на 37,5% и достигнет значения 14 544,0 млн. штук (против 10 580,9 млн. штук в 2011 году), что будет способствовать поддержанию естественных популяций промысловых видов рыб на оптимальном уровне;

- степень переработки водных биоресурсов за счёт внедрения безотходных технологий к 2020 году достигнет 80,0% (к уровню 2011 года);

- число нарушений законодательства в области рыболовства, сохранения водных биоресурсов и среды их обитания к 2020 году снизится в 1,9 раза (к уровню 2011 года) – со 145,3 тыс. единиц в 2011 году до 76,0 тыс. единиц в 2020 году;

- число аварийных случаев с судами рыбопромыслового флота к 2020 году сократится в 1,9 раза (к уровню 2011 года) – с 72,0 единиц в 2011 году до 37,0 единиц в 2020 году;

- производство рыбы и продуктов рыбных переработанных и консервированных к 2020 году увеличится на 44,3% (к уровню 2011 года) и составит 5 255,0 тыс. тонн;

- доля отечественной пищевой рыбной продукции на внутреннем рынке к 2020 году достигнет 85,0% (к уровню 2011 года);

- доля граждан, удовлетворённых качеством оказания государственных услуг, в общем количестве граждан, обратившихся за государственными услугами, вырастет до 95,0%;

- производительность труда в отрасли вырастет на 70,0% (к уровню 2011 года);



– потребление рыбы и рыбопродуктов в пересчёте на рыбу в среднем на потребителя к 2020 году увеличится до 28,0 кг в год.

– количество высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году составит 16,8 тыс. единиц,

– прирост высокопроизводительных рабочих мест (к предыдущему году) к 2020 году составит 100,0%.

Участники парламентских слушаний считают необходимым и дальше создавать условия для стабильного развития отрасли рыбного хозяйства, в том числе путём полноценного ресурсного обеспечения реализации Государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и рекомендуют следующее:

### **1. Правительству Российской Федерации:**

1.1. Пересмотреть параметры финансирования Госпрограммы, заложенные в федеральном бюджете на плановый период 2015, 2016 годов, а также при планировании федерального бюджета на последующие годы, с учётом отмеченных в настоящих рекомендациях реальных потребностей рыбохозяйственной отрасли, инфляционных ожиданий на период до 2020 года.

1.2. Утвердить Федеральную целевую программу «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2015–2020 годах» с соответствующим обеспечением заявленных объёмов бюджетных ассигнований на её реализацию.

1.3. Принять меры по повышению эффективности добычи водных биоресурсов, в первую очередь, за счёт расширения ресурсной базы на основе научных исследований в отдалённых районах Мирового океана, в том числе южной части Тихого океана, северо-западной части Арктики, южной части Антарктики и западного побережья Африки, территориальном море Республики Абхазия в Чёрном море.

1.4. Стимулировать реализацию в приоритетном порядке инвестиционных проектов по строительству рыбохозяйственных кластеров в прибрежных регионах, включая объекты рыбоперерабатывающей инфраструктуры.

1.5. Разработать и внести в Государственную Думу законопроект об использовании долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов в качестве предмета залога.

1.6. В целях создания условий эффективной работы рыбохозяйственной науки рассмотреть целесообразность внесения изменений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусмотрев право реализации (в том числе среди социально уязвимых слоёв общества) уловов водных биологических ресурсов, добытых при проведении ре-

сурсных исследований, после их использования в научно-исследовательских целях.

1.7. Обеспечить реформирование отраслевой науки на основе обеспечения централизованного управления ресурсными научными исследованиями для исключения коррупциогенного фактора и субъективного подхода в оценке получаемой научной информации.

1.8. Обеспечить систематический мониторинг реализации Государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса», в том числе:

осуществление оперативных мер по предупреждению и снижению негативного воздействия на рыбохозяйственный комплекс и экономику страны в целом;

развитие информационной обеспеченности и открытости отрасли; модернизацию информационно-технического обеспечения;

подготовку и переподготовку квалифицированных специалистов для всех направлений реализации Государственной программы.

подготовку докладов о ходе реализации Госпрограммы, в который будут включаться в случаях необходимости предложения о её корректировке.

1.9. Усилить меры государственной поддержки аквакультуры, относящейся в соответствии с Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к сельскохозяйственной деятельности, в том числе путём внесения изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

1.10. Завершить разработку и принятие нормативных правовых актов, направленных на реализацию Федерального закона от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

1.11. Разработать и внести в Государственную Думу законопроект, предусматривающий внесение изменений в Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» в части упрощения процедуры получения разрешения на пересечение государственной границы судами рыбопромыслового флота при осуществлении рыболовства.

## **2. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

В рамках прохождения очередного бюджетного цикла обратить особое внимание на необходимость обеспечения полноценного финансирования Государственной программы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и Федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2015–2020 годах».

### **3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

4.1. Усилить государственную поддержку предприятий, осуществляющих зарыбление естественных водоёмов и водохранилищ.

4.2. Использовать право законодательной инициативы для решения актуальных проблем рыбохозяйственного комплекса.

4.3. Активнее привлекать органы местного самоуправления, рыбохозяйственные ассоциации и объединения к разработке законодательных инициатив в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**«круглого стола» на тему**  
**«Правовое регулирование в области воспроизводства лесов**  
**и лесоразведения: задачи, проблемы, перспективы».**  
**22 мая 2014 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, общественных организаций, экспертного и научного сообщества, обсуждение актуальных проблем правового регулирования в области воспроизводства лесов и лесоразведения, участники заседания «круглого стола» отмечают следующее.

В настоящее время основные положения правового регулирования в области воспроизводства лесов и лесоразведения содержатся в главе 4 Лесного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс).

Согласно части 1 статьи 61 Кодекса вырубленные, погибшие, повреждённые леса подлежат воспроизводству. Лесовосстановление осуществляется путём естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов (часть 1 статьи 62 Кодекса). Согласно статье 63 Кодекса лесоразведение осуществляется для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов.

По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федерального агентства лесного хозяйства по итогам 2013 года лесовосстановительные работы в целом по Российской Федерации проведены на площади 870 тыс. га, из них лесные культуры созданы на площади 184 тыс. га. Для проведения работ по лесовосстановлению и лесоразведению осуществлялась подготовка посадочного материала – выращено 721 млн. штук сеянцев, из них с закрытой корневой системой – 38 млн. штук (или 5% от общего количества).

Основным способом восстановления лесов в целом по стране остаётся содействие естественному возобновлению. При этом за последние десятилетия площади лесовосстановления в стране сократились почти в 2 раза, в том числе активными мерами путём создания лесных культур – в 2,5 раза. Серьёзной проблемой стала смена хвойных лесов Европейской части Российской Федерации мягколиственными насаждениями. Наблюдаются неблагоприятные тенденции выбытия и воспроизводства лесов, связанные, прежде всего, с влиянием лесных пожаров, вредителей и болезней, а также с недостаточным качеством лесовосстановления. Одной из самых актуальных для многих регионов страны остаётся

проблема восстановления лесов, пострадавших от пожаров. По оценкам специалистов, в лесовосстановлении нуждаются более 1,0 млн. га лесов, пройденных лесными пожарами в 2010–2013 годах.

Основными негативными факторами, характеризующими сегодняшнее состояние дел в воспроизводстве лесов и лесоразведении, являются следующие.

### **1. Снижение объёмов лесовосстановления.**

Снижение объёмов прежде всего искусственного лесовосстановления и его качества несёт реальную угрозу повышению продукционного потенциала лесов будущего, восстановлению экологической обстановки в регионах с интенсивными лесозаготовками прошлых лет, снижает возможность повышения устойчивости лесных насаждений и адаптации лесного хозяйства к неблагоприятным факторам в условиях возможного изменения климата. Отсутствие эффективного воспроизводства лесных ресурсов на ранее освоенных площадях ведёт к тому, что с каждым годом экономическая доступность оставшихся ресурсов снижается, а дефицит наиболее качественного сырья становится всё более острым.

В последние годы устойчиво снижаются объёмы выращивания посадочного материала для лесокультурного производства (с 1,8 млрд. штук в 2000 году до 0,7 млрд. штук в 2013 году).

Наметившиеся негативные тенденции в случае непринятия адекватных мер могут только усилиться и привести к необратимым последствиям.

### **2. Высокая доля гибели лесных культур.**

Основной причиной является более чем трёхкратное снижение объёмов ухода за ними в молодом возрасте. Мероприятия по искусственному лесовосстановлению дадут эффект только в том случае, если заложенные лесные культуры будут обеспечены необходимыми агротехническими и лесоводственными уходами. Важное место здесь занимают рубки ухода за лесом, позволяющие формировать насаждения хозяйственно-ценных пород. Площадь таких рубок на землях лесного фонда ежегодно составляет 680–700 тыс. га, сократившись за последние 10 лет почти в два раза; прогнозируется их дальнейшее уменьшение.

В общей площади рубок доминируют рубки ухода за молодняками – осветления и прочистки. На их долю приходится в среднем 52% всей площади рубок ухода. В отдельных субъектах Российской Федерации это значение достигает 80% и больше. Однако проводимые мероприятия не всегда обеспечивают формирование лесов с требуемыми свойствами. При отсутствии системного подхода и недостаточности контроля за проведением рубок ухода в созданных 10–20 лет назад лесных культурах доля малоценных лесных пород значительно превышает оптимальную.

### **3. Недостаточность объёмов семян лесных растений необходимого качества.**

Неопределённость в распределении полномочий между Российской Федерацией и её субъектами в области семеноводства создавали проблемы с финансированием заготовки семян и формированием страховых фондов семян. Для бесперебойного функционирования системы воспроизводства лесов объём страховых фондов должен быть равен трехлетней потребности в семенах (в настоящее время не превышает половины от годовой потребности).

Недопустимо низкой (1,5 процента) остаётся доля заготавливаемых семян лесных растений с ценными наследственными свойствами. В странах Европы этот показатель составляет в среднем 20%, а в странах Скандинавии – до 90% по основным лесообразующим породам. Доля лесных культур, создаваемых посадочным материалом, выращенным из сортовых и улучшенных семян лесных растений, составляет около 3% общей площади их создания. При существующих методах воспроизводства лесов в восстанавливаемых насаждениях к возрасту технической спелости доля насаждений с преобладанием хвойных пород, обладающих ценными свойствами, составляет уже менее 1%.

### **4. Устаревшие технологии и оборудование.**

Ситуация в области обеспечения воспроизводства лесов семенным и посадочным материалом в значительной мере усугубляется состоянием технологической инфраструктуры, техники и оборудования, разработанных, за редким исключением, в 1960–1970-х годах. Их использование не может обеспечить эффективное воспроизводство лесов, к тому же серийное производство машин и механизмов для лесного хозяйства прекратилось в 80-х годах прошлого века.

### **5. Организационные и управленческие проблемы системы воспроизводства лесов.**

Общими проблемами, относящимися к организации воспроизводства лесов, следует признать неэффективный контроль за качеством работ, а также отсутствие механизма определения обязательств арендатора по лесовосстановлению и критерии оценки эффективности проведения арендаторами этих работ. Добиться качественного сдвига в воспроизводстве лесов можно только, как считают эксперты, через не менее чем 2-кратное увеличение вложений в воспроизводство лесов, причём не менее 70% из них должно приходиться на арендаторов лесных участков.

### **6. Утрата потенциала защитного лесоразведения.**

Лесоразведение осуществляется на землях лесного фонда и землях иных категорий, на которых ранее не произрастали леса, с целью предотвращения эрозии и дефляции, создания защитных насаждений и для иных целей, связанных с повышением экологического потенциа-

ла лесов. К этому виду деятельности относят: облесение нелесных земель в составе лесного фонда (осушенные болота, рекультивируемые земли, земли, вышедшие из-под сельскохозяйственного пользования, овраги и др.); создание защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения, промышленности, транспорта и других категорий; создание насаждений при рекультивации земель, нарушенных промышленной деятельностью, а также насаждений в санитарно-курортных зонах и на других объектах.

Россия является родиной полезащитного лесоразведения. За более чем 150-летнюю его историю в стране создана теоретическая и методологическая основа лесной мелиорации. За весь период развития защитного лесоразведения в Российской Федерации создано более 5,2 млн. га защитных лесных насаждений.

Однако современные темпы и качество лесомелиоративных и лесохозяйственных работ в защитном лесоразведении низки, они часто носят некомплексный, фрагментарный характер. На большой площади лесные полосы находятся в запущенном состоянии, повреждаются, отмирают. К настоящему времени их площадь уменьшилась до 2,74 млн. га. Большинство этих насаждений находится не на землях лесного фонда. Финансирование охраны защиты и воспроизводства защитных лесных насаждений на землях иных категорий практически прекращено. Современное их состояние повсеместно неудовлетворительное, они нередко загрязнены бытовыми и промышленными отходами, повреждены пожарами, самовольными рубками, болезнями и вредителями. В них прогрессируют процессы задернения почвы, изреживания верхнего яруса и внутренних рядов древостоя и т. п. Примерно на половине занимаемой насаждениями площади необходимо срочное проведение лесохозяйственных мероприятий: смена поколений, реконструкция, улучшение санитарного состояния и повышение мелиоративной эффективности древостоев.

Необходимы неотложные меры по оздоровлению и обеспечению качественной смены поколений древостоя, усилению охраны защитных лесных насаждений. Непринятие срочных мер грозит усилением эрозии почв, увеличением ущерба от аномальных погодных явлений, снижением качества окружающей среды для жителей аридных и субаридной зоны Российской Федерации.

Таким образом, специалисты лесного хозяйства, научное сообщество сходятся во мнении, что существующая система воспроизводства лесов и лесоразведения требует существенной трансформации.

В целях преодоления инерционного сценария в воспроизводстве лесов и тенденции дальнейшего ухудшения их качества требуется кардинальное изменение сложившихся подходов к лесовосстановлению.

В связи с изложенным, в последние годы вопросам воспроизводства лесов уделяется существенное внимание в документах, определяющих приоритеты государственной политики в области лесного хозяйства.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, в качестве приоритетных направлений развития лесного комплекса определяются необходимость создания системы воспроизводства лесного фонда и восстановления лесов в первую очередь в регионах, утративших экологический, рекреационный и лесохозяйственный потенциал, а также улучшение породного состава лесных насаждений.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, принятой в 2008 году Министерством промышленности и торговли Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, предусматривается дальнейшее развитие воспроизводства лесов с учётом их целевого назначения и на зонально-типологической основе.

Организационной базой качественного воспроизводства лесов должны стать региональные программы. Предусматривается комплекс мер по обеспечению равновесия между рубками, убылью лесов от пожаров, вредителей и болезней леса и темпами воспроизводства лесов посредством максимального использования естественной природной репродуктивной способности лесов, а также по увеличению объёмов мероприятий, содействующих естественному возобновлению лесов, производству лесных культур на вырубках, созданию лесных плантаций на вырубках, лесных участках с малоценными насаждениями, а также на неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения, позволяющих получать экономически выгодное древесное сырьё для лесной промышленности и энергетики, в том числе в регионах с истощённой ресурсной базой. Предусмотрен комплекс мер по расширению объёмов производства лесных культур и интенсификации воспроизводства лесов. В части лесного семеноводства Стратегией предусматривается значительное повышение темпов и увеличение масштабов работ по обеспечению лесного хозяйства семенами с улучшенными наследственными свойствами.

Необходимо осуществить комплекс мероприятий по повышению уровня технического оснащения работ, связанных с созданием и содержанием лесосеменных объектов, заготовкой лесосеменного сырья и переработкой семян, анализом качества семян и их длительным хранением. Кроме того, осуществляется создание Единого генетико-селекционного комплекса (ЕГСК), состоящего из плюсовых деревьев



и насаждений, лесосеменных плантаций, маточных плантаций, архивов клонов и испытательных культур плюсовых деревьев, лесных генетических резерватов, а также сети специализированных по семеноводству хозяйств. В Стратегии определяется необходимость создания высокопродуктивных лесных плантаций с использованием прогрессивных российских и зарубежных генетико-селекционных технологий.

В соответствии с Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утверждёнными распоряжением Правительства Российской Федерации 26 сентября 2013 года № 1724-р, государственная политика в сфере воспроизводства лесов предусматривает реализацию следующих задач:

а) создание системы федерального мониторинга воспроизводства лесов;

б) разработка региональных нормативов воспроизводства лесов;

в) осуществление технической модернизации воспроизводства лесов;

г) разработка и внедрение финансово-экономических механизмов стимулирования лесовосстановления и лесоразведения, обеспечивающих непрерывность лесов и увеличение лесных территорий в малолесных регионах;

д) увеличение доли лесных культур, создаваемых с использованием посадочного материала с улучшенными наследственными и заданными свойствами (в том числе с закрытой корневой системой);

е) повышение качественного состава лесов на основе региональных нормативов рубок ухода;

ж) внедрение современных технологий создания лесных плантаций для целей лесной промышленности и биоэнергетики;

з) разработка и принятие стратегии защитного лесоразведения в Российской Федерации;

и) разработка и осуществление комплекса научных, проектных и производственных мер по поддержанию и сохранению существующих и созданию новых государственных защитных лесных полос и защитных лесных насаждений;

к) разработка региональных программ по защитному лесоразведению, предусматривающих ресурсное обеспечение работ за счёт средств субъектов Российской Федерации и сельскохозяйственных производителей.

Прорывным инструментом для внедрения современных технологий в воспроизводство лесов является создание сети селекционно-семеноводческих центров. В результате строительства шести лесных селекционно-семеноводческих центров доля лесных культур, создан-

ных посадочным материалом с улучшенными наследственными свойствами, удвоилась.

Для доведения доли лесных культур из посадочного материала с улучшенными наследственными свойствами до средневропейского уровня 20% необходимо продолжить создание лесных селекционно-семеноводческих центров в субъектах Российской Федерации. В настоящий момент разработана проектная документация на строительство 12 таких центров. Создаваемые центры могут стать основой для создания в лесном хозяйстве кластеров по внедрению биотехнологий в лесное хозяйство: новейших биопрепаратов, форм растений с заданными генетическими свойствами и ДНК-маркирования. Кроме того, целесообразно создание растений, стойких к заболеваниям и болезнетворным организмам, по аналогии с созданием таких культур в сельском хозяйстве.

Ещё одна необходимая мера на пути сохранения и приумножения экологического и ресурсного потенциала лесов России – это увеличение площадей дубрав. Дубравы – ценнейшие лесные экосистемы России, которые при неизменных внешних условиях способны существовать веками. Однако в последнее время санитарное состояние и жизнеспособность насаждений ухудшается. По данным многих специалистов, даже среди лучших участков по всей стране не найти таких, в которых здоровые деревья составляли бы больше половины от общего количества. Причин усыхания дубрав множество, главные – аномальные изменения погодных условий и гидрологического режима территорий, влияние вредителей и болезней, пожары, хозяйственная деятельность и др. Помимо этого за ценной древесиной дуба нередко объявляют настоящую охоту «чёрные лесорубы».

В целом, по подсчётам ФБУ «Рослесозащита», в отдельных субъектах Российской Федерации изменение площадей дубрав выражается в значительных отрицательных показателях. Так, за последние 45 лет на 40% уменьшилась площадь дубрав в Самарской области – с 232,5 тыс. га в 1966 году до 139,5 тыс. га в 2011 году. В печальном списке «лидеров» также Оренбургская область, где площадь дубрав за те же 45 лет уменьшилась со 170,6 тыс. га до 96,3 тыс. га. В настоящее время дубовые леса требуют восстановления с одновременным повышением генетического потенциала. Развитие сети научно-производственных центров «Дубравы России», особенно в Центральном, Приволжском и Северо-Кавказском федеральных округах, окажет значительную помощь в восстановлении дубрав России.

Достижение целей и решение задач Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года невозможно без

осуществления комплекса мер по совершенствованию правового регулирования воспроизводства лесов и лесоразведения.

На заседании было отмечено, что один из важнейших законодательных актов в сфере воспроизводства лесов и лесоразведения уже принят. Федеральным законом от 12 марта 2014 года № 27-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов» в Лесной кодекс Российской Федерации внесены комплексные изменения, в соответствии с которыми предоставляется возможность осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов специализированными учреждениями субъектов Российской Федерации без проведения торгов.

Необходимость внесения указанных изменений была продиктована доказавшей свою неэффективность практикой размещения государственного заказа на указанные виды работ. Зачастую организации, претендующие на заключение государственного контракта, не располагали достаточными профессионально подготовленными кадровыми ресурсами, обладающими необходимым опытом в указанной сфере, а в ряде случаев – и техническими ресурсами. Всё это негативно сказывалось на качестве работ, выполняемых такими подрядчиками.

Кроме того, ненадлежащее качество проведённых мероприятий по воспроизводству лесов в большинстве случаев может быть выявлено лишь по истечении достаточно большого промежутка времени, который может составлять 10–20 лет. Это существенно затрудняет контроль за организациями, привлечёнными к осуществлению таких мероприятий в рамках разовых соглашений и не заинтересованными в качестве их выполнения.

Принятые изменения Лесного кодекса позволяют:

- повысить качество проведения мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также воздействия иных неблагоприятных факторов, что будет гарантироваться участием специалистов, обладающих необходимой квалификацией;

- использовать новый организационный механизм, при котором сроки проведения мероприятий по воспроизводству лесов уменьшатся в 2–3 раза и снизить потери лесных культур;

- создать условия для того, чтобы не только посадку лесных культур, но и последующий уход за ними осуществляла одна и та же организация, а её деятельность оценивалась по конечному результату.

Одним из прорывных новаций закона является введение системы мониторинга воспроизводства лесов, а также процедуры отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями.

Указанный федеральный закон также дополнил полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в области лесных отношений полномочиями по осуществлению мониторинга воспроизводства лесов и по формированию и использованию страховых фондов семян лесных растений.

Однако комитет вынужден обратить внимание Правительства Российской Федерации на неизбежные проблемы в применении указанных норм в связи с тем, что утверждённая Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» не предусматривает обеспечение финансирования мероприятий, связанных с реализацией принятого федерального закона.

Общие ежегодные затраты федерального бюджета на организацию и ведение мониторинга воспроизводства лесов составят 235,4 млн. рублей. Необходимые ежегодные затраты на формирование фондов семян лесных растений и хранение в них семян на период 2013–2020 годов составляют 393,75 млн. рублей. В этой связи необходимо дополнительное финансирование соответствующих мероприятий.

Участники «круглого стола» также обратили внимание на необходимость дальнейшего совершенствования действующего лесного законодательства в области воспроизводства лесов и лесоразведения.

Сегодня в законодательстве отсутствуют нормы, обеспечивающие создание компенсационных посадок лесных насаждений для таких видов использования лесов, которые связаны с уничтожением (нарушением) лесной экосистемы; устанавливающих необходимость разработки Правил использования лесов для создания плантаций и их эффективной эксплуатации; регламентирующих выделение единого государственного лесомелиоративного фонда земель; способствующих созданию на принципах государственно-частного партнёрства механизма формирования федерального и территориальных фондов государственного финансирования мероприятий защитного лесоразведения; создающие условия для заинтересованности землепользователей в создании и содержании защитных лесных насаждений; а также норм, способствующих разработке или актуализации, реализации региональных программ по защитному лесоразведению, в том числе за счёт средств действующих ФЦП, средств субъектов Российской Федерации и сельхозпроизводителей.

Кроме того, по мнению участников заседания, имеются пробелы законодательного регулирования и в области осуществления деятельности лесных селекционно-семеноводческих центров. Совершенствование статьи 39.1 Лесного кодекса, по мнению представителей лесной науки, будет способствовать более планомерному и эффективному, в том числе и с точки зрения финансово-экономической целесообразности

ности, развитию системы выращивания посадочного материала лесных растений как традиционным способом, так и с помощью теплиц.

Также участники заседания акцентировали внимание на необходимости более тесного взаимодействия общественных организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, международных и научных организаций с органами государственной власти. В современном мире принятие взвешенных политических решений в отношении сохранения и рационального использования лесов, подкреплённых научным обоснованием, является основой цельной и разумной политики любого государства.

Отдельно было отмечено, что важную роль в формировании у молодого поколения любви, ответственного и бережного отношения к лесу и природе играют региональные, национальные и международные конкурсы среди молодёжи. Такие конкурсы являются важной частью работы по профессиональной ориентации и подготовке нового поколения лесных специалистов и специалистов в области экологии из числа одарённой молодёжи. Более того, сохранение и развитие традиций школьных лесничеств, молодёжных экологических центров, сохранение специализированных научных учреждений, лесных НИИ и лучшего в мире лесного образования станет основой устойчивого лесопользования в Российской Федерации.

Заслушав и обсудив доклады и выступления, рассмотрев материалы, поступившие в Государственную Думу в рамках подготовки к «круглому столу», участники заседания считают необходимым рекомендовать:

**1. Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству лесного хозяйства:**

1. В кратчайшие сроки разработать и внести в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты, реализующие поручения Президента Российской Федерации и направленные на:

– установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, не относящихся к землям лесного фонда;

– установление критериев и нормативов определения категорий защитных лесов и особо защитных участков лесов, а также установление правовых режимов указанных лесов и участков лесов, исключая проведение в этих лесах и на этих участках промышленных рубок и передачу их в аренду в целях заготовки древесины.

2. Ускорить подготовку и представление в Государственную Думу Российской Федерации официального отзыва на проект федерального закона № 448577–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Россий-

ской Федерации в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия».

3. Обеспечить скорейшее принятие Порядка осуществления деятельности в области лесного семеноводства, Порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов; Порядка отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями, и формы соответствующего акта.

4. Принять действенные меры по созданию страховых фондов семян лесных растений.

5. При корректировке Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» и формировании бюджетных проектировок на 2015 год и период 2016–2017 годов рассмотреть вопрос выделения финансирования на организацию и ведение мониторинга воспроизводства лесов, формирование фондов семян лесных растений и хранение в них семян.

6. Обеспечить дальнейшее развитие сети лесных селекционно-семеноводческих центров.

7. Обеспечить развитие системы научно-производственных центров «Дубравы России».

8. Обеспечить подготовку, принятие и реализацию Стратегии защитного лесоразведения в Российской Федерации.

## **II. Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1. Обеспечить скорейшие доработку и окончательное принятие проекта федерального закона № 448577–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия».

2. Разработать координационные механизмы взаимодействия в сфере воспроизводства лесов между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

## **III. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

1. Обеспечить разработку и внедрение региональных нормативов воспроизводства лесов.

2. Обеспечить разработку региональных программ по защитному лесоразведению, предусматривающих ресурсное обеспечение работ за счёт средств субъектов Российской Федерации и сельскохозяйственных производителей.

3. Разработать и осуществить комплекс мер по постановке на баланс сельскохозяйственных товаропроизводителей полезащитных лесных полос.

4. Обеспечить создание и развитие системы «школьных лесничеств», экологических образовательных центров.

5. Усилить взаимодействие между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представителями научных и общественных организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний на тему**  
**«Стратегия развития геологической отрасли до 2030 года».**  
**24 июня 2014 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 вопроса о состоянии геологической отрасли и её развитии в рамках Стратегии до 2030 года, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии отмечает следующее.

Геологическая отрасль обеспечивает минерально-сырьевую, энергетическую и экономическую безопасность Российской Федерации.

Россия занимает лидирующее положение в мире по разведанным запасам и прогнозным ресурсам нефти и газа, угля, руд чёрных металлов, сырья для производства минеральных удобрений и других полезных ископаемых, добыча которых обеспечивает более половины доходов федерального бюджета.

Однако большинство месторождений полезных ископаемых найдены и разведаны ещё в прошлом веке советскими геологами, обеспечившими страну минерально-сырьевой базой на десятилетия вперёд.

Вместе с тем необходимо отметить, что Правительство Российской Федерации в последние годы уделяет значительное внимание формированию нормативно-правового обеспечения в сфере геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р, наряду с Государственной программой Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (подпрограмма «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр») являются ключевыми документами стратегического планирования геологоразведочных работ.

Реализация этих документов обеспечивает получение результатов, характеризующих значительный вклад геологоразведочной отрасли в экономику страны, её минерально-сырьевую безопасность, возможность перевести геологическую отрасль на качественно новый уровень.



В 2013 году в результате проведения геологоразведочных работ открыто 30 месторождений углеводородного сырья и 75 месторождений твёрдых полезных ископаемых, достигнуто воспроизводство минерально-сырьевой базы по наиболее значимым для национальной экономики видам сырья, таким, как нефть, газ, уран, железные руды, медь, золото, серебро, платиноиды, цементное сырьё. Достигнуто увеличение средств на воспроизводство минерально-сырьевой базы за счёт средств недропользователей, которое составило в 2013 году около 240 млрд. рублей и является максимальным за последнее десятилетие.

Объём государственного финансирования геологоразведочных работ составил в 2013 году 32,1 млрд. рублей, что существенно выше, чем в предшествующие годы. При этом бюджет страны только в 2013 году получил доход от разовых платежей в объёме 160 млрд. рублей.

Проделана значительная работа по обоснованию и установлению исключительного права России на ресурсы недр и морского дна в Охотском море. В результате Российская Федерация получила исключительное право на освоение природных ресурсов, в том числе полезных ископаемых, расположенных на территории данного анклава.

Принимаются меры законодательного характера для повышения инвестиционной привлекательности геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

В целях повышения инвестиционной привлекательности геологоразведочных работ принят Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (увеличен срок геологического изучения недр в удалённых и труднодоступных регионах Восточной Сибири и Дальнего Востока с 5 до 7 лет).

Государственной Думой принят в первом чтении законопроект № 371615–6, уточняющий отнесение участков недр к участкам недр федерального значения, и законопроект № 116807–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (о геологической информации).

В целях повышения инвестиционной привлекательности разработки шельфовых месторождений принят Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации», в соответствии с которым предусматривает-

ся реализация комплекса мер стимулирования разработки шельфовых месторождений.

Также с целью стимулирования разработки новых месторождений принят Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе».

Принят Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № ФЗ-267 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации», устанавливающий нулевую ставку по налогу на прибыль, налогу на имущество и налогу на добычу полезных ископаемых для крупных инвестиционных проектов.

В целом комплекс законов направлен на активизацию вложения частных инвестиций в геологоразведочную деятельность, так как предусматривает для недропользователей существенные льготы – введение налоговых каникул по НДС на Дальнем Востоке по твёрдым полезным ископаемым, дифференциацию ставок НДС при разработке трудноизвлекаемых запасов нефти, установление особого налогового режима при добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе.

Несмотря на положительную динамику за последние 20 лет в геологической отрасли образовался целый перечень проблем.

Из-за постоянного недофинансирования геологоразведки изученность территории Российской Федерации значительно ниже, чем в развитых странах. На рынке наблюдается чёткая тенденция к интервенции компаний с иностранным капиталом: их доля стабильно растёт. Избежать потери контроля над стратегической для России отраслью и гарантировать постоянное восполнение минерально-сырьевой базы страны можно только через модернизацию основных фондов, финансирование научных разработок и внедрение инновационных технологий.

Геологоразведочная отрасль в целом и, как следствие, воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов в настоящее время находятся под воздействием следующих основных негативных факторов:

### **1) Внутренние факторы:**

#### *Причины:*

– затягивание сроков реализации ключевых мероприятий «Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года»;

– недофинансирование из федерального бюджета ранних стадий геологоразведки, низкий уровень инвестиций и инноваций.

### Следствия:

– исчерпание поискового задела вследствие нарушения баланса между локализацией прогнозных ресурсов, приростом разведанных запасов и добычей полезных ископаемых. Падающая добыча (приближение сроков исчерпания), снижение качества и увеличение глубины отработки запасов полезных ископаемых на вводимых в эксплуатацию месторождениях, постепенное замещение выбывающих из эксплуатации высокорентабельных месторождений объектами с худшими кондиционными параметрами и горнотехническими условиями разработки по многим стратегически важным, высоколиквидным и остродефицитным полезным ископаемым, таким как нефть, газ, платина, золото, алюминий, марганец, уран, хром, олово, титан, ванадий, редкоземельные элементы, бериллий, оптическое сырьё (особо чистый кварц, флюорит и исландский шпат) и другим.

По экспортно-ориентированным видам сырья в нераспределенном фонде недр, за единичными исключениями, практически не осталось востребованных месторождений. До настоящего времени не сформирован предусмотренный Законом Российской Федерации «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр по стратегическим и дефицитным видам полезных ископаемых. С 2005 года прирост запасов нефти, газа, золота, угля, железных руд превышает объёмы добычи. Однако основные объёмы прироста получены на ранее открытых месторождениях. Крупных, по-настоящему значимых открытий, практически не совершается. В частности, по нефти в последние 15 лет ежегодно открывалось в среднем около 55 месторождений со средними запасами в одном объекте от 2,5 до 6,0 млн. тонн. Тем самым «свежих» запасов приращивалось от 140 до 330 млн. тонн, из них по промышленным категориям всего 25–40 млн. тонн или около 5% от годового прироста. Нетрадиционные и трудноизвлекаемые виды и источники углеводородного сырья практически не изучаются и не опоисковываются. Отсутствует система геолого-технологического доизучения и вовлечения в промышленное использование огромных объёмов накопленных отходов горно-обогатительного производства;

– низкая степень изученности и, как следствие, низкая инвестиционная привлекательность участков недр, выставляемых Федеральным агентством по недропользованию на аукционы.

Низкая достоверность запасов, составляющих государственный баланс, обусловлена, в первую очередь, отсутствием достаточно совершенного методико-методологического обеспечения, коррелирующего с международными стандартами, а также отсутствием развитых, рекомендованных к применению в установленном порядке МПРИЭ,

Роснедра, ФБУ ГКЗ геоинформационных систем проектирования и подсчёта запасов. Материалы по подсчёту запасов в своём большинстве не принимаются международными финансовыми организациями, требующими проведение дополнительного аудита, что, в свою очередь, существенно ухудшает инвестиционный климат отрасли. В связи с отсутствием единой системы классификации запасов, гармонизированной с международными стандартами, недропользователи обременяются прохождением дополнительных экспертиз и аудитов, что снижает их интерес к развитию отрасли;

– крайняя неравномерность и недостаточность геологической изученности территории Российской Федерации. Так, геологическая изученность Российской Федерации, в основе которой лежат государственные геологические карты мелкого (1:1 000 000), среднего (1:200 000) и крупного (1:50 000) масштабов, крайне недостаточна и значительно уступает изученности развитых стран (США, Канады, Западной Европы и др.), где современным высокотехнологичным геологическим картированием охвачено 100% территории. Комплекты геологических карт, составленных в России до начала 90-х годов, устарели. Современными цифровыми, используемыми для целей прогнозирования полезных ископаемых, в мелком масштабе обеспечено лишь 40%, а в среднем – 20% территории страны. Крупномасштабное картирование (1:50 000), являющееся основой локального прогнозирования рудных полезных ископаемых, в 90-х годах в связи с дефицитом бюджетных средств полностью прекращено и не восстановлено до настоящего времени. Плотность сети поискового бурения и сейсморазведки на углеводороды в России в 2–5 раз ниже, чем в США, Англии, Норвегии, Китае;

– разобщённость первичной геологической информации по регионам, отсутствие единой цифровой платформы хранения, обработки, анализа и интерпретации геологических данных, отсутствие централизованных государственных хранилищ для долговременного хранения и обработки каменного материала (керна поисковых, оценочных и разведочных скважин, дубликаты геологических проб);

– предельный износ морально устаревшего геологоразведочного оборудования государственных геологических компаний;

– дефицит и старение высококвалифицированных кадров, снижение престижа профессии геолога.

## **2) Внешние факторы:**

### *Причины:*

– обострение международной обстановки и риск прекращения поставок остродефицитного минерального сырья, а также технологий, оборудования и программного обеспечения зарубежного производства, необходимого для геологоразведочных работ;

– риски искажения геологической информации о недрах Российской Федерации иностранными компаниями вследствие активной экспансии на рынок геологоразведочных услуг.

Без достоверной геологической информации невозможны эффективные инвестиции в поиск, разведку и разработку месторождений нефти и газа. Цена ошибочных решений, принятых на основе неполных или некачественных исследований, может выражаться сотнями млрд. рублей. На российском рынке сервисных услуг в сфере геологии активизировали свою деятельность зарубежные компании, снижается уровень национального контроля за использованием геологической информации. Доля на сервисном рынке ГРП и особенно в высокотехнологичном сегменте растёт. В 2000 году на компании с иностранным участием приходилось лишь 5% отечественного рынка геологоразведочных работ, в 2012 году – 27%, по экспертным оценкам рост иностранного присутствия может привести к 2020 году к контролю 50–60% рынка зарубежными концернами.

Следствия:

– зависимость высокотехнологичных отраслей промышленности от импорта стратегически важных и остродефицитных полезных ископаемых (алюминий, марганец, уран, хром, олово, титан, ванадий, редкоземельные элементы, особо чистый кварц, оптическое сырьё и др.), риск утраты критических технологий для оборонной промышленности ввиду отсутствия собственных источников сырья;

– риск утраты и/или искажения первичной геологической информации и её несанкционированной утечки за рубеж;

– критическая зависимость отечественных геологоразведочных компаний от поставок оборудования, технологий и программного обеспечения импортного производства. Конкурентоспособность отечественных геологических компаний зависит от поставок импортного оборудования и программных средств: в сейсморазведке – около 90%, электроразведке – более 70%, буровом оборудовании – более 30%.

Участники парламентских слушаний отмечают, что положение дел в геологоразведочной отрасли России в настоящее время требует выработки и реализации незамедлительных мер с привлечением заинтересованных органов государственной власти всех уровней, научных организаций и бизнес-сообщества.

Проанализировав возможные направления совершенствования развития геологической отрасли, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

Ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:  
№ 371615–6 «О внесении изменений в статью 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» (об уточнении критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения);

№ 116807–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (о геологической информации о недрах);

№ 348208–6 «О внесении изменений в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» (о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых);

№ 91239–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования порядка предоставления и изъятия земельных участков для целей недропользования).

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Ускорить согласование поправок к проекту федерального закона № 116807–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 21 ноября 2012 года.

2.2. Ускорить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в установленном порядке законопроекта «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», целью которого является установление гарантий на получение лицензий с целью добычи полезных ископаемых при установлении факта открытия месторождения на участках акваторий морей, по которым право пользования недрами с целью геологического изучения получено до вступления в силу федерального закона от 29 апреля 2008 года № 58-ФЗ.

2.3. Рассмотреть возможность внесения изменений в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395–1 «О недрах» в части определения техногенных минеральных образований (техногенных месторождений), установление права собственности на них.

2.4. Продолжить работу по совершенствованию законодательства в части:

- повышения эффективности проведения аукционов (конкурсов) на право пользования участками недр;

- совершенствования критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения;

- формирования и использования геологической информации;

- урегулирования вопросов выплаты государственного вознаграждения первооткрывателям месторождений полезных ископаемых;
- установления повышающих коэффициентов к ставкам регулярных платежей за пользование недрами при нарушении сроков проведения геологоразведочных работ;
- применения мер экономического стимулирования геолого-разведочных работ, в том числе о праве вычета из суммы налога на добычу полезных ископаемых экономически обоснованных, документально подтверждённых и фактически понесённых затрат на отдельные виды поисково-оценочных работ;
- государственного стимулирования изучения, освоения и добычи нетрадиционных и трудноизвлекаемых углеводородов;
- снижения административных барьеров.

2.5. Продолжить работу по реформированию отраслевых геологических организаций, являющихся федеральными государственными унитарными предприятиями научно-аналитического профиля путём их преобразования в специализированные федеральные бюджетные учреждения, ориентированные на выполнение государственных задач по управлению фондом недр.

2.6. Рассмотреть возможность предоставления дополнительного финансирования за счёт средств федерального бюджета работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы в Дальневосточном и Крымском федеральных округах в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», а также выделение бюджетных ассигнований на техническое перевооружение государственных геологических организаций.

2.7. Провести анализ расходования средств, оставленных с 2002 года горнодобывающим компаниям для самостоятельного проведения геологического изучения недр, и разработать предложения по обеспечению целевого использования этих средств для геологических поисков и оценки новых месторождений полезных ископаемых.

2.8. Рассмотреть возможность возложения обязанностей по организационному обеспечению деятельности ЦКР Роснедр на Федеральное бюджетное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых», в целях исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в части создания службы «одного окна» и снижения административных барьеров.

2.9. Ускорить разработку и внедрение классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых с учётом мировых стандартов в отрасли.

2.10. Продолжить дальнейшую консолидацию на базе ОАО «Росгеология», созданного Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2011 года, государственных активов геологического профиля и геофизического профиля с целью создания крупной сервисной государственной компании по оказанию услуг по обеспечению стратегических интересов Российской Федерации в сфере геологического изучения и разведки месторождений полезных ископаемых.

2.11. Рассмотреть возможность внесения в уставный капитал ОАО «Росгеология» денежных взносов, средства которых могут быть направлены на конкретные проекты по решению Российской Федерации (акционера).

2.12. Разработать меры господдержки и стимулирования импортозамещения оборудования, технологий и программного обеспечения для отечественных производителей оборудования, а также для предприятий геологической отрасли, осуществляющих техническое перевооружение на отечественные аналоги импортного оборудования, технических средств и программного обеспечения.

2.13. Осуществить меры по созданию высокотехнологичного цифрового банка геологической информации, компьютерных информационно-аналитических центров, обеспечивающих сбор, обработку и хранение всей получаемой информации по геологоразведочным работам для её обработки на территории Российской Федерации.

2.14. Разработать дополнительные меры по развитию минерально-сырьевого комплекса дефицитных полезных ископаемых, в том числе редкоземельных металлов, урана, марганца, хрома, особо чистого кварца и других. Оказать поддержку российским компаниям по выходу на мировые рынки с получением доступа к ресурсам высокорентабельных месторождений.

2.15. Актуализировать план мероприятий по реализации стратегии развития геологической отрасли до 2030 года и утвердить его решением Правительства Российской Федерации.

2.16. Рекомендовать разработать подпрограмму «Изучение и освоение трудноизвлекаемых и нетрадиционных видов углеводородов» в рамках Государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

2.17. Разработать предложения по взаимодействию научных организаций геологического профиля с высшими учебными заведениями, предусмотрев проведение производственных практик, совместных по-



левых исследований, использование лабораторного и аналитического оборудования.

**3. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

Обеспечить интеграцию существующих информационных ресурсов и информационных систем в сфере геологического изучения недр, находящихся в ведении Роснедр для создания единого национального банка данных цифровой геологической информации на базе отечественных программных комплексов.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**«круглого стола» на тему**  
**«Совершенствование нормативно-правового**  
**регулирования в сфере производства, переработки**  
**и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней».**  
**23 октября 2014 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 нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Россия относится к числу стран с богатейшими запасами драгоценных металлов и драгоценных камней, традиционно находится в первом ряду производителей драгоценных камней, золота и других драгметаллов, занимая ведущее место на мировом рынке.

Вместе с тем, дальнейшее развитие отрасли сдерживает ряд проблем. В числе этих проблем те, которые связаны с поисками, разведкой и добычей драгоценных металлов и драгоценных камней.

Особенностью минерально-сырьевой базы драгоценных металлов России является недостаточная изученность её перспективных площадей, рудных полей и месторождений. При значительных прогнозных ресурсах в России увеличивается дефицит разведанных и подготовленных к освоению запасов, особенно легкообогатимых богатых руд.

В нераспределенном фонде недр практически не осталось разведанных многотоннажных золоторудных месторождений, кроме Сухого Лога (около 2,5 тыс. т золота) и Кючуса (около 200 т). На более пятидесяти месторождениях, площадях, участках и рудопроявлениях в Сибири и на Дальнем Востоке в настоящее время ведутся геологоразведочные работы в той или иной стадии, а также подготовка к эксплуатации.

Освоение многих из них сдерживается несколькими факторами. Прежде всего, сложными горно-геологическими и климатическими условиями расположения ряда объектов, что неминуемо ведёт к затягиванию разведки и длительным срокам подготовки к разработке месторождений. Второе – общим ростом капитальных затрат на строительство обогатительных комплексов (оборудование, строительство

сооружений и дорожной инфраструктуры), сложностью выполнения строительно-монтажных работ вместе с недостатком собственных свободных инвестиций. Третье – продолжительностью подбора оптимальных технологий переработки и обогащения труднообогатимых типов руд. Четвёртое – неоправданно длительными сроками административного согласования проектов и получений десятков разрешений. Пятое – необходимостью обеспечения электросетевой и/или энергетической, транспортной инфраструктурой района возможной добычи золота. Шестое – нарастающим дефицитом квалифицированных специалистов. Комбинация этих факторов ведёт к существенному затягиванию сроков первой выплавки металла.

Отсутствие дифференциации по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы, не стимулирует пользователей недр к вовлечению в эксплуатацию трудноизвлекаемых руд, месторождений с низким качеством запасов, а также находящихся в труднодоступных районах.

Значительные запасы драгоценных металлов сосредоточены в техногенных образованиях, сформированных при переработке товарной руды месторождений.

В связи с совершенствованием технологий обогащения и переработки полезных ископаемых, изменением цен на товарную продукцию, считавшиеся ранее некондиционными по содержанию полезных компонентов техногенные образования становятся рентабельными для повторной переработки и представляют промышленный интерес.

Вовлечение в переработку техногенного сырья позволяет обеспечить более полное использование невозобновляемых природных ресурсов, обеспечить сырьём незагруженные производственные мощности, освободить занимаемые земли.

Следует отметить, что Правительством Российской Федерации разработан законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств», которым предусматривается, что отходы горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств относятся к государственному фонду недр. При этом вопросы использования указанных отходов в целях добычи полезных ископаемых и полезных компонентов планируется вывести из-под законодательства об отходах производства и потребления, установить упрощённый порядок подсчёта запасов полезных

ископаемых и полезных компонентов в отходах горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств и их постановки на государственный учёт. Однако до настоящего времени указанный законопроект в Государственную Думу в установленном порядке не поступил.

Также с целью рационального использования недр следует проводить переоценку запасов месторождений, утверждённых несколько десятилетий назад. Так на ряде медно-никелевых месторождений, отработка которых производится по кондициям 30-летней давности, доля попутных платиноидов в стоимости товарной продукции доходит до 40 %, при этом среднее содержание платиноидов фактически в 2 раза выше, чем принятое при утверждении кондиций. Переоценка запасов в современных экономических условиях на подобных месторождениях приведёт к расширению сырьевой базы месторождений и, как следствие, к более полному использованию недр.

Что касается отнесения месторождений с запасами золота более 50 тонн к объектам федерального значения, то кроме проблемы привлечения иностранного инвестора к освоению таких месторождений, существует и другая проблема, с которой сталкивается государственная экспертиза запасов: искусственное занижение запасов на крупных месторождениях, принадлежащих компаниям с иностранным участием, с целью не достижения указанного лимита, а также искусственное разделение крупного месторождения на несколько мелких. Постановка остальных запасов на государственный учёт оформляется в дальнейшем оперативными приростами по мере отработки части утверждённых запасов. Данный подход не позволяет оценить экономическую эффективность отработки всех запасов месторождения и, как следствие, не позволяет принять оптимальные параметры кондиций с целью обеспечения полноты использования недр.

Следующий блок проблем касается правоотношений по обеспечению интересов государства и защите прав потребителей (отношения по государственному контролю, опробованию, клеймению и сертификации ценностей) и по поводу обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

Основу законодательного обеспечения в этой сфере составляет Федеральный закон от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (далее – Закон № 41-ФЗ). Во исполнение этого закона были приняты многочисленные постановления Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации. В сфере регулирования обращения драгоценных металлов

и драгоценных камней существует более 150 нормативных актов, которые так или иначе связаны с Законом № 41-ФЗ. Это, например, Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300–1 «О защите прав потребителей» и ряд других.

Анализ законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней, а также правоприменительной практики, выявил в них определённые противоречия.

Так, Законом № 41-ФЗ предусмотрена, с одной стороны, обязательность аффинажа драгоценных металлов (статья 20), а с другой стороны, допускается использовать лом и отходы драгоценных металлов собственного производства, минуя аффинаж (статья 22), что вызывает необоснованные претензии правоохранительных органов к организациям, производящим изделия из драгоценных металлов.

В настоящее время правоприменители столкнулись с серьёзной проблемой определения драгоценных камней.

До сих пор в торговых кругах и у ювелиров разных стран нет систематизированной классификации драгоценных камней. Драгоценность минералов по-разному определяется различными школами, сформировавшимися в рамках геммологических институтов и торговых организаций.

Так, например, обращение берилла не будет сопряжено с мерами государственного контроля за обращением драгоценных металлов и драгоценных камней по причине отсутствия наименования данного минерала в перечне драгоценных камней, в то время как некоторыми экспертами он признаётся полностью тождественным изумруду. Примером такой двойственности может служить корунд, разновидностью которого с разной степенью концентрации физических и химических признаков являются сапфир и рубин.

Нормы Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» на сегодняшний день устанавливают жёсткие требования по обеспечению контроль-

ных мероприятий при осуществлении любых сделок по купле-продаже ювелирных изделий, независимо это оптовая, розничная торговля, наличный расчёт или безналичный расчёт. Необходимо провести процедуры идентификации, анкетирования клиента, необходимо в строго определённой форме составить сообщение для Росфинмониторинга. На сегодняшний день ситуация сложилась так, что требование о такой идентификации всех покупателей ювелирных изделий приводит практически к полному неисполнению норм этого закона в розничной торговой сети.

Обоснованность требования о транспортировке ювелирных изделий в сопровождении вооружённой охраны находится под сомнением, поскольку данное требование фактически парализует интернет-торговлю ювелирными изделиями и увеличивает затраты производителей и торговцев.

Одним из сдерживающих факторов для развития ювелирной промышленности России является взимание налога на добавленную стоимость (далее – НДС) с золота, продаваемого в слитках. В мировой практике продажа золота в слитках не облагается НДС. Действующим законодательством предусмотрено освобождение от НДС при покупке золота только при использовании «металлических» счетов в банках, при продаже «физического» золота из банков физическим лицам взимается НДС со всей стоимости по установленной ставке.

Следует также пересмотреть огромный массив подзаконных актов, фактически оставшихся от нерыночного периода отечественной экономики. Всё это можно рассматривать как ухудшение конкурентного положения отечественных производителей относительно зарубежных производителей. Например, проблемы с таможенными правилами. Так, если таможенные процедуры за рубежом происходят в считанные дни, у наших товаропроизводителей на это уходят недели и месяцы.

Введение добровольности клеймения отечественных ювелирных изделий из серебра массой до 3-х граммов (такие изделия составляют более 38% от всего рынка отечественных изделий из серебра) позволит сэкономить для бизнеса расходы на оплату госпошлины за клеймение, повысит оборачиваемость денежных средств, сократит расходы государства на процедуру пробирного надзора за данной категорией изделий, высвободит дополнительные производственные мощности и штатные единицы для осуществления пробирных операций по другим категориям ювелирных изделий.

Необходимо повышать эффективность переработки сырья, добываемого на территории Российской Федерации, и тем самым способ-

ствовать повышению эффективности добывающей отрасли в целом, а также развивать собственную промышленную базу, делать наши услуги по переработке всё более конкурентоспособными с использованием новейших технологических разработок. В настоящее время в России совокупная загрузка производственных мощностей аффинажных заводов не превышает 40% от их реальных возможностей. Что приводит к росту себестоимости переработки сырья, сокращению высокотехнологических рабочих мест, недополученной прибыли и, соответственно, к снижению налоговых поступлений в бюджет Российской Федерации. Для качественного роста аффинажного производства необходимо: более подробно законодательно отрегулировать деятельность по производству драгоценных металлов, законодательно закрепить возможность использования в ювелирном производстве только сплавов, приобретённых на аффинажных предприятиях, которые изготавливаются по утверждённым стандартам, привлекать и обеспечивать свободное перемещение импортного сырья для производства драгоценных металлов на территорию Российской Федерации.

Эффективно повысить загрузку мощностей российских аффинажных предприятий возможно за счёт привлечения потоков импортного сырья для производства драгоценных металлов. При этом наибольший интерес представляет вторичное сырьё, мировой рынок торговли которым значительно развит в настоящее время. Необходимость уплаты импортной пошлины полностью исключает экономическую возможность закупки зарубежного сырья в силу заградительного характера этой пошлины, отмена этих пошлин приведёт к увеличению оборота драгоценных металлов, ввозимых на внутренний рынок.

По данным Росстата, ювелирный сектор произвёл продукции на 61 миллиард рублей и при этом объём розничной торговли составил 163 миллиарда рублей, из них объём импорта 13 миллиардов рублей. Соответственно, разница составляет около 90 миллиардов рублей. По экспертной информации до 50% реализуемой в розничной торговле продукции является контрабандной или контрафактной. По оценке Росфинмониторинга около 60% субъектов рынка подпадают под классификацию фирм-однодневок. Оборот, который проходит через эти фирмы, составляет около 80 миллиардов рублей. Соответственно, это 50% от всего денежного оборота, фиксированного Росмониторингом в этом сегменте рынка. Согласно данным ФТС России, в 2013 году экспорт золотых ювелирных изделий за год увеличился более чем в шесть раз, с 2,2 тонны до 14 тонн, что говорит о том, что имеет место лжеэк-

порт, либо на вывоз многократно предоставляются одни и те же изделия с целью незаконного возмещения НДС.

Многие из вышеназванных проблем решает проект федерального закона № 504864–6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Законопроект предусматривает внесение изменений с целью совершенствования нормативной правовой базы регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней. Законопроектом будет восстановлен контроль за оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней, однако осуществляться этот контроль будет в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Будут внесены изменения в федеральные законы № 294-ФЗ, 41-ФЗ, 115-ФЗ, КоАП РФ и Налоговый кодекс Российской Федерации, которые установят понятие федерального государственного пробирного надзора, отмену обязательности аффинажа лома и отходов при возможности их вторичного использования в собственном производстве и другие изменения. Предполагается установить режим постоянного государственного надзора на 11 аффинажных предприятиях и на 7 алмазодобывающих предприятиях. При этом контроль будет устанавливаться не на всём предприятии, а только на производственных объектах, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. На данный момент проект федерального закона принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении.

Проанализировав проблемы нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, участники «круглого стола» рекомендуют:

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1.1. Ускорить подготовку и принятие во втором чтении проекта федерального закона № 504864–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней), доработав его с учётом рекомендаций рабочей группы Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии.

1.2. Продолжить работу над проектом федерального закона № 429535–5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и другие законодательные акты Российской Федерации»



ко второму чтению с учётом разрешения добычи россыпного золота индивидуальным предпринимателям без права применения взрывных работ, машин и оборудования для горнодобывающей промышленности (кроме инструмента ручного горного) для направления на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

1.3. Рекомендовать Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии создать рабочую группу по вопросам совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть возможность внесения изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части установления дифференцированной налоговой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых при добыче концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы и освобождения от уплаты НДС операций по продаже банками золотых слитков юридическим и физическим лицам.

2.2. Ускорить согласование федеральными органами исполнительной власти законопроекта «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств» и внести в Государственную Думу в установленном порядке.

2.3. Рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» в части освобождения от мер контроля сделок, осуществляемых по купле-продаже ювелирных изделий, если оплата производится по безналичному расчёту и установления минимального порога стоимости ювелирных изделий, при котором мероприятия контроля не требуются.

2.4. Рассмотреть возможность внесения изменений в нормативно-правовые акты Российской Федерации с целью упорядочивания понятий «драгоценные», «полудрагоценные» и «поделочные» камни.

2.5. Принять меры по усилению противодействия обороту контрабандной и контрафактной продукции из драгоценных металлов и драгоценных камней, в том числе рассмотреть вопрос о создании единого комплекса по принципу одного окна на базе специализированного та-

моженного поста для контроля и клеймения поступающих импортных изделий из драгоценных металлов.

2.6. Рассмотреть целесообразность принятия решения об отмене ввозных пошлин на вторичное сырьё драгоценных металлов с целью загрузки аффинажных заводов.

2.7. Ускорить развитие геологоразведочных работ по наращиванию минерально-сырьевой базы драгоценных металлов.

2.8. Рассмотреть вопрос о введении в высших учебных заведениях научной специальности «Геммология» в рамках геологических дисциплин и выделению по ней бюджетных мест.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний на тему**  
**«Совершенствование мер государственной поддержки**  
**аквакультуры в Российской Федерации».**  
**6 ноября 2014 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 обсуждение проблем совершенствование мер государственной поддержки аквакультуры в Российской Федерации, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

В настоящее время биологические ресурсы играют важнейшую роль для выживания человечества, особенно в современных условиях нарастающего техногенного стресса. В отличие от других видов природных ресурсов биологические ресурсы имеют уникальную способность к самовоспроизводству, и при правильном управлении биоресурсный потенциал может не только поддерживаться бесконечно долгое время, но и повышаться. Однако при хищнической эксплуатации ресурсных популяций и сообществ животных и растений, при стрессовых техногенных воздействиях возможно снижение репродуктивного потенциала живых систем, что чревато масштабными изменениями условий жизни людей.

В настоящее время традиционное рыболовство подошло к такой черте, за которой наращивать объёмы вылова крайне сложно. Доступная сырьевая база отечественного рыболовства ограничена величиной в 4,5–5 млн. тонн. По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций (ФАО), в мировой практике общий объём производства рыбопродукции ежегодно растёт исключительно за счёт аквакультуры.

Страны, оказывающие серьёзную поддержку указанной отрасли на государственном уровне, существенно укрепили свою продовольственную безопасность и высокие места в рейтинге производителей товарной продукции.

На сегодняшний день страна-лидер в развитии аквакультуры – Китай, который за последние 20 лет утроил объёмы производства и довёл их почти до 43,0 млн. тонн. Важнейшим фактором этого роста явилась широкомасштабная государственная поддержка развития аквакультуры. В этой связи принята государственная программа, которая предусматривала субсидирование создания производств по выращива-

нию рыбы и производства кормов, освобождение их от налогов на 5 лет, безвозмездное предоставление участков водоёмов на 50 лет и водных ресурсов (воды) для целей аквакультуры.

Показателен также опыт государственной поддержки предприятий в Норвегии, которая является лидером мировых технологий по выращиванию морских объектов – сёмги, форели, трески. Государство обеспечивает хозяйства посадочным материалом, выращивание которого проводится в государственных и частных питомниках, обеспечивает борьбу с заболеваниями и их профилактику, частично компенсирует затраты на корма, осуществляет финансирование научных исследований, связанных с разработкой и совершенствованием технологий, селекцией, генетикой объектов аквакультуры.

Россия производит порядка 0,2% мировой продукции аквакультуры.

Вместе с тем Россия располагает крупнейшим в мире водным фондом, пригодным для ведения аквакультурной деятельности, – это 225,0 тыс. кв. км озёр, 43,0 тыс. кв. км водохранилищ и 520,0 тыс. кв. км водной глади рек, а также огромные площади прибрежных акваторий морей.

При этом производство продукции российского товарного рыболовства колеблется на уровне 130,0–140,0 тыс. тонн, а продукция марикультуры не может преодолеть барьер в 10,0 тыс. тонн.

Исторически сложилось, что приоритетными регионами по ведению указанной деятельности являются Южный, Центральный и Северо-Западный федеральные округа.

Несмотря на благоприятные природно-климатические условия для развития аквакультуры в Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, сектор аквакультуры российского рыбохозяйственного комплекса находится здесь в депрессивном состоянии.

Для поддержания на промышленном уровне водных биоресурсов необходимо интенсивное проведение мероприятий по их искусственному воспроизводству.

За счёт искусственного воспроизводства обеспечивается порядка 50,0% запасов тихоокеанских лососей, уловы которых за последние три десятилетия увеличились в пять раз.

На сегодняшней день основными причинами, сдерживающими развитие аквакультуры в Российской Федерации, являются:

- недостаток программных документов по развитию аквакультуры;
- недостаточно эффективная финансовая государственная поддержка рыболовства;
- слабо развитый механизм страхования рисков в аквакультуре;

- устаревшие производственные мощности и материально-техническая база на рыбоводных предприятиях;
- дефицит в качественном отечественном рыбопосадочном материале;
- импортозависимость по кормам для аквакультуры;
- отсутствие финансирования научно-исследовательских работ в области рыбоводства (аквакультуры);
- недостаток квалифицированных специалистов – рыбоводов с профильным образованием.

Вместе с тем для насыщения потребительской корзины населения рыбной продукцией необходимы сохранение среды обитания водных биоресурсов, проведение мелиорации водоёмов рыбохозяйственного назначения и другие мероприятия.

К основным рискам развития отечественной аквакультуры относятся:

- природно-климатические риски, обусловленные экстремальными изменениями погодных условий, которые оказывают серьёзное влияние на объекты аквакультуры и объёмы их товарного разведения. Зависимость функционирования отрасли от природно-климатических условий также снижает её инвестиционную привлекательность. Для снижения рисков от природно-климатических условий необходимы переход к новым технологиям, техническая модернизация, страхование рисков в аквакультуре и принятие мер государственной поддержки в особо неблагоприятные по природно-климатическим условиям годы;
- макроэкономические риски, обусловленные неблагоприятной внешнеполитической ситуацией, конъюнктурой мировых цен на отдельные экспортные виды рыбо- и морепродукции и снижением возможности достижения целей по развитию аквакультуры, а также снижением темпов данного сектора экономики и уровня инвестиционной активности, которые не позволят интенсифицировать развитие аквакультуры и усилят зависимость их развития от государственных инвестиций. Снижение негативного влияния указанных рисков должно обеспечиваться путём развития на региональном уровне биржевой торговли, стимулирования потребления отдельных видов рыбо- и морепродукции на внутреннем рынке, диверсификации структуры внутреннего производства продукции в части товарной номенклатуры и географии производства, расширения рынков сбыта, применения мер государственного регулирования рынка;
- международные торгово-политические риски, обусловленные функционированием аквакультуры в координации с ситуацией на международных рынках и деятельностью экспортёров отдельных видов рыбо- и морепродукции, существенным возрастанием конкуренции в результате вступления России в ВТО. Минимизация указанных рис-

ков должна включать в себя организационно-политическую поддержку экспорта отечественной продукции аквакультуры через участие в международных организациях, осуществление выставочной деятельности, повышение эффективности деятельности торговых представительств Российской Федерации в зарубежных странах, защиту интересов поставщиков отечественной продукции аквакультуры с использованием правил и процедур ВТО, совершенствование требований к безопасности и качеству рыбо- и морепродукции.

Для преодоления указанных рисков необходимо увеличение доли частных инвестиций через создание условий для инвесторов в развитии аквакультуры в рамках государственно-частного партнёрства, а также создание современных лабораторий, осуществление поставки ветеринарных препаратов для своевременного проведения противоэпизоотических мероприятий.

К настоящему времени в российском рыбоводстве создан комплекс селекционных достижений, генетический потенциал которых необходимо использовать максимально эффективно. В соответствии с приказом Минсельхоза России от 19 октября 2006 года № 402 «Правила определения видов организаций по племенному животноводству» племенной статус имеют 23 племенных хозяйства и репродуктора. В основном это карповые хозяйства, 4 хозяйства являются племенными по растительноядным рыбам, 5 – по форели, 2 – по осетровым.

Переход на производство высокопродуктивных ценных пород и кроссов – одно из направлений инновационного развития при сокращении затрат, ресурсосбережении и других мерах. Всего в России разводят 46 пород, типов и кроссов карповых, лососёвых, осетровых, сиговых и цихловых рыб.

Ведётся одомашнивание сиговых рыб, щуки, европейского сома, судака, линя и других рыб.

Стоит отметить, что остро стоит проблема сохранения племенных рыбоводных хозяйств. За последние годы прекратили своё существование многие рыбхозы, племенная продукция которых на протяжении многих лет отличалась высоким качеством.

Кроме экономических и юридических моментов негативное влияние на деятельность племенных предприятий оказывают и природные факторы. Решением проблем с нехваткой водных ресурсов может быть переход на выращивание молоди в установках замкнутого водоснабжения, как это делают большинство форелевых хозяйств.

Наряду с определёнными положительными результатами, имеющиеся потенциальные возможности отечественной племенной базы недостаточно используются в сельскохозяйственном рыбоводстве.

Доля племенной продукции в объёме выращенной товарной продукции ежегодно не превышает 30% (в зависимости от видовой принадлежности). По экспертной оценке из-за недоиспользования

имеющегося генетического потенциала рыбоводные хозяйства недополучают до 15 % товарной продукции, что в масштабе страны составляет не менее 20 тыс. тонн рыбы.

Современная племенная база рыбоводства, включая селекционные достижения, племенные рыбоводные хозяйства, научное и информационное обеспечение, во многом определяет нынешние объёмы производства товарной рыбоводной продукции, но значительно уступает потенциальным потребностям развития сельскохозяйственного рыбоводства Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация с обеспечением рыбхозов племенной продукцией требует принятия конкретных серьёзных мер по продвижению племенной продукции в товарные хозяйства, а также совершенствованию отечественной племенной базы, как в части создания новых высокопродуктивных пород, так и в организации селекционно-племенного дела в племенных рыбхозах. Требуется серьёзного улучшения научное и информационное обеспечение племенной работы в хозяйствах с учётом современных технико-технологических достижений при разведении и выращивании племенных ремонтно-маточных стад рыб.

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон).

Закон явился отправной точкой для перехода российской аквакультуры в новое правовое поле. Он оказался на стыке рыбного и сельского хозяйства, объединив водные, земельные и живые биологические ресурсы.

В Законе впервые для нашей страны приведено юридическое определение этого актуального направления деятельности продовольственного комплекса. В нём установлено правовое регулирование отношений в области аквакультуры. Определены права собственности на объекты и продукцию, порядок и экономические основы осуществления аквакультуры, использования водных объектов и создания на них рыбоводных участков. В Законе декларированы основополагающие принципы, без которых в сегодняшних условиях невозможно развитие аквакультуры.

Однако само по себе начало работы Закона и его подзаконных актов автоматически не приведёт к резкому увеличению производства продукции аквакультуры. Следует ясно понимать, что в области нормативного обеспечения развития аквакультуры Россия находится в самом начале пути, который другие страны уже прошли.

К разряду основополагающих принципов аквакультуры относится её государственная поддержка. Этот вопрос является одним из наиболее актуальных для рыбоводных хозяйств, как действующих, так и создаваемых.

Особо хотелось бы обратить внимание на то, что в законе отсутствуют положения, определяющие роль научного обеспечения аквакультуры. В то же время именно научное сопровождение является основой рационального и экологически обоснованного планирования как отдельных хозяйств, так и региональных комплексов аквакультуры. Без научного обеспечения невозможно повышение продуктивности объектов аквакультуры, разработка новых технологий и технических средств, выращивание новых объектов и завоевание рынков. Только с помощью всемерного внедрения достижений науки мы перейдём от экстенсивного, преимущественно карпового, рыбоводства к динамичной многовидовой и высокотехнологичной аквакультуре.

К разряду проблем следует отнести и недостаточную проработанность частных, но очень актуальных вопросов охраны здоровья объектов аквакультуры и профилактики распространения опасных болезней. Формально эти моменты отражены и в ветеринарном законодательстве, и в таможенных документах, однако правоприменительная практика демонстрирует недоработки в данной области, связанные именно со спецификой аквакультуры и её объектов. Развитие аквакультуры потребует продуманной и эффективной системы мониторинговых и противоэпизоотических мероприятий для разных типов хозяйств, которой пока нет.

Важнейшим вопросом остаётся облегчение доступа к земельным и водным ресурсам, рыбоводным участкам.

Рыбоводные хозяйства столкнулись с фактическим запретом рыбоводной деятельности на подобных водоёмах вследствие принятия судебных решений.

В настоящее время при определении статуса рыбоводных прудов, предоставления их в пользование, возможности приватизации, вопросов эксплуатации, а также осуществления отдельных технологических процессов содержания и выращивания товарной рыбы, руководствуются земельным и водным законодательством без учёта специфики рыбоводной деятельности.

Не принимается во внимание сельскохозяйственный статус предприятий товарного рыбоводства, а также факт отнесения земель под рыбоводными прудами к категории земель сельскохозяйственного назначения, которые предназначены именно для рыборазведения.

Сформировалась судебная практика, согласно которой, принадлежность водных объектов (прудов на водотоках) к федеральной собственности определяется арбитражными судами без учёта регулирования водных отношений в водохозяйственных системах, вне контекста взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений.

При осуществлении аквакультуры (рыбоводства) и рыболовства на рыбоводных участках и рыбопромысловых участках рыбохозяйственные организации используют технические средства (в том числе транспортные средства), а также на береговых участках водных объектов



возводятся временные жилые и производственные помещения, производится ремонт рыболовного вооружения и судов и другие работы, необходимые для ведения рыболовства и аквакультуры (рыбоводства).

Рыбоводные хозяйства, использующие для целей аквакультуры (рыбоводства) и рыболовства рыболовную инфраструктуру в водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах водных объектов, привлекаются к ответственности за нарушение водного законодательства Российской Федерации, использование транспортных средств для целей рыболовства и аквакультуры (рыбоводства) (статья 65 Водного кодекса Российской Федерации), что приводит к невозможности осуществления рыболовства и аквакультуры (рыбоводства).

Так, в ряде субъектов Российской Федерации (Ростовской области, Псковской области, Сахалинской области и др.) рыболовные хозяйства, использующие для целей аквакультуры (рыбоводства) и рыболовства водоохраные зоны и прибрежные защитные полосы водных объектов, привлекаются к ответственности, приостанавливается их деятельность за нарушение водного законодательства Российской Федерации.

В действующей редакции Лесного кодекса Российской Федерации отсутствуют нормы, дающие возможность использовать земли лесного фонда для целей рыболовства и аквакультуры (рыбоводства).

В этой связи имеются случаи (в Сахалинской области и в других субъектах Российской Федерации) принятия судебных решений о незаконном использовании земель лесного фонда организациями, осуществляющими рыболовство и аквакультуру (рыбоводство).

Порядок освоения защитных лесов (к которым относятся и леса, расположенные в водоохраных зонах), устанавливаемый статьями 12 и 102 Лесного кодекса Российской Федерации, не предусматривает осуществление такого вида деятельности как охрана и использование водных биологических ресурсов.

Для целей рыболовства и аквакультуры (рыбоводства) в подавляющем большинстве случаев требуется осуществлять строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда.

В этой связи необходимо внести соответствующие изменения в Водный, Земельный и Лесной кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Успех и скорость совершенствования Закона находится в прямой зависимости от интенсивности взаимодействия между законодателями и производителями продукции аквакультуры. Именно поэтому здесь

необходимо активное участие и поддержка общественности, бизнеса, сообщества, отраслевой науки.

В рамках рассмотрения проекта федерального бюджета 2015–2017 годов анализ показал, что дополнительные бюджетные ассигнования выделены на реализацию подпрограммы «Развитие аквакультуры» в части мероприятий по осуществлению работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, осуществлению работ по сохранению водных биоресурсов, развитию системы государственной поддержки субъектов аквакультуры.

Вместе с тем в рамках проекта Госпрограммы необходимы дополнительные ассигнования на субсидирование процентных ставок, экономически значимые региональные программы и экосистемные исследования по подпрограмме 2 «Развитие аквакультуры», стимулирование научно-исследовательской деятельности (разработка технологий выращивания, новых объектов, рецептур кормов).

Отдельно следует отметить, что законопроект в рамках Государственной программы Российской Федерации № 26 «Развитие рыбохозяйственного комплекса» не предусматривает подпрограмму «Развитие осетрового хозяйства» с соответствующими мероприятиями и объёмами финансирования.

Все указанные замечания были отражены в заключении комитета к первому чтению, сделаны соответствующие аргументированные предложения, которые во втором чтении оформлены поправками к проекту федерального бюджета 2015–2017 годов.

Участники парламентских слушаний считают необходимым и дальше совершенствовать меры государственной поддержки отечественной аквакультуры и рекомендуют следующее:

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

1.1. Разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части:

возможности использования земель лесного фонда для нужд аквакультуры;

предоставления рыбноводным хозяйствам права долгосрочного безвозмездного пользования землями, занятыми водными объектами, находящимися в федеральной собственности и используемыми в прудовом рыбноводстве;

введения стимулирующих механизмов для пользователей водными биоресурсами (в том числе при осуществлении научной деятельности), способствующих использованию разрешённого прилова в целях переработки в рыбную муку и рыбий жир, предназначенных для производства комбикормов в аквакультуре и животноводстве;

повышения конкурентоспособности субъектов аквакультуры, в том числе путём увеличения минимального срока действия договоров пользования рыбоводным участком;

льготного налогообложения на ввозимые в Российскую Федерацию корма для объектов аквакультуры, племенного материала рыб;

предоставления льготных условий экономического развития рыбоводным хозяйствам, размещённым на развивающихся территориях и в неблагоприятных экологических зонах;

предоставления рыбоводным хозяйствам без проведения процедуры конкурса права пользования рыбоводным участком, формируемым в границах водного объекта и (или) его части, в границах которого такие хозяйства осуществляли искусственное воспроизводство;

включения продукции товарного рыбоводства в перечень объектов сельскохозяйственного страхования;

развития институтов государственно-частного партнёрства в сфере аквакультуры.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Предусмотреть выделение из федерального бюджета дополнительных средств на стимулирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области искусственного воспроизводства водных биологических ресурсов, в том числе рыбоводства (аквакультуры) в необходимых объёмах.

2.2. Принять проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», предусмотрев выделение необходимого финансирования на:

– мероприятия по развитию товарной аквакультуры осетровых видов рыб в рамках подпрограммы № 8 «Развитие осетрового хозяйства»;

– мероприятия по развитию товарной аквакультуры (на субсидирование процентных ставок, на софинансирование экономически значимых региональных программ, на стимулирование научно-исследовательской деятельности в области разработки технологий выращивания новых объектов аквакультуры, рецептур кормов) в рамках подпрограммы № 2 «Развитие аквакультуры».

2.3. Принять проект постановления «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату % по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие товарной аквакультуры (товарного рыбоводства), включая товарную аквакультуру осетровых видов рыб».

2.4. Предусмотреть возможность обеспечения предприятий аквакультуры заказами для государственных нужд.

### **3. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации и Росрыболовству:**

3.1. Предусмотреть возможность в разрабатываемых в реализацию Федерального закона об аквакультуре нормативных правовых актах рыболовным хозяйствам осуществлять в границах рыболовного участка изъятие объектов аквакультуры, которые по тем или иным причинам покинули искусственные ограждения, созданные для их компактного удержания.

3.2. Проработать предложения по созданию центров сопровождения инвестиционных проектов в сфере аквакультуры.

3.3. Разработать и издать ведомственный нормативный правовой акт об утверждении ветеринарных правил в сфере аквакультуры.

3.4. Ускорить принятие ведомственного нормативного правового акта об утверждении особенностей разведения племенных объектов аквакультуры, ветеринарии и карантина растений в области аквакультуры.

3.5. Проработать вопрос о создании отдельного законодательного акта, формирующего действенные механизмы определения законности происхождения осетровых видов рыб и продукции из них, универсальную систему контроля продукции из осетровых видов рыб, изготовленной как из дикой, так и выращенной в аквакультуре рыбы, что в свою очередь позволит в полном объеме обеспечить надлежащий контроль за состоянием запасов осетровых и оборотом продукции из них.

3.6. Совместно с Федеральной службой государственной статистики проработать вопрос совершенствования механизма статистического учёта продукции аквакультуры, а также иных показателей, необходимых для объективной оценки развития аквакультуры.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний на тему**  
**«Совершенствование правового регулирования в области**  
**развития системы особо охраняемых природных**  
**территорий Российской Федерации».**  
**17 ноября 2014 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы 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 сложившейся системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации и возможности её дальнейшего развития, участники парламентских слушаний отмечают следующее.

Биологическое разнообразие – главный природный ресурс России, обеспечивающий возможность её устойчивого развития. Это – непреходящая ценность, имеющая ключевое экологическое, социальное, экономическое и эстетическое значение. Исключительное значение для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия имеют создаваемые для этих целей особо охраняемые природные территории – это территории, полностью или частично изъятые из хозяйственного использования. При этом наиболее значимые для этих целей природные комплексы и объекты, как эталонные, так и уникальные, представлены именно в масштабах федеральной системы особо охраняемых природных территорий, основу которой составляют государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники.

Площадь особо охраняемых природных территорий в России составляет около 12% от общей площади страны, при этом ООПТ федерального значения занимают 3% площади страны.

Сегодня особо охраняемые природные территории имеются во всех субъектах Российской Федерации.

Основу системы особо охраняемых природных территорий федерального значения составляют: 103 государственных природных заповедника, 47 национальных природных парков, 68 государственных природных заказников федерального значения, 17 памятников природы федерального значения.

За последние 20 лет в России было создано 16 новых заповедников, 19 национальных парков и 9 федеральных заказников, территории ещё 21 заповедника, 2 национальных парка были расширены. В резуль-

тате этой работы общая площадь заповедников, национальных парков и федеральных заказников была увеличена почти на 80 %.

Участники парламентских слушаний отметили, что современное законодательство России и система государственного управления в области охраны окружающей среды в целом позволяет решать возникающие проблемы в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия в соответствии с национальными приоритетами и возможностями. Российская фундаментальная (Российская академия наук) и отраслевая (лесная, природоохранная, аграрная, охотничья, рыбохозяйственная) науки создали условия для организации сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, его идентификации, оценки состояния и мониторинга. Россия обладает огромным потенциалом специалистов высокого класса в области биологии, таксономии, экологии, лесоведения, географии (т. е. тех областей знаний, которые необходимы для реализации стратегии сохранения биоразнообразия).

Однако в настоящее время на процессах сохранения и устойчивого использования биоразнообразия сказывается динамика социально-экономического развития России. Опыт последних 20 лет и правоприменительная практика выявили сильные и слабые стороны сложившейся системы особо охраняемых природных территорий и необходимость решения имеющихся проблем, препятствующих эффективному функционированию этих территорий в политических и социально-экономических условиях современной России. Участники парламентских слушаний обратили особое внимание на следующий ряд проблем.

1. Несмотря на то, что Россия является одной из передовых стран в отношении развития системы ООПТ, современная сеть ООПТ федерального значения охватывает территорию России неравномерно: в основном они сосредоточены в европейской части, на юге Сибири и Дальнего Востока. В Центральной Сибири и на севере Дальнего Востока ООПТ федерального значения чрезвычайно мало.

Сеть ООПТ федерального значения по-прежнему недостаточно репрезентативна как с точки зрения представленности этих ООПТ во всех природно-климатических регионах, так и с точки зрения обеспечения наиболее полной представленности на их территориях всего биологического и ландшафтного разнообразия России.

Особенно неравномерно и нерепрезентативно представлены в сети ООПТ федерального значения морские акватории. Если в некоторых морях, например в Беринговом, морские участки и морские охраняемые зоны государственных природных заповедников составляют до нескольких % акваторий, находящихся под российской юрисдикцией, то в таких важных в отношении ландшафтного и биологического разнообразия и биологических ресурсов морях, как море Лаптевых

и Охотское море, морские особо охраняемые участки представлены в лучшем случае узкими полосками охранных зон, примыкающих к берегам наземных ООПТ.

В отношении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, занесённых в Красную книгу Российской Федерации, репрезентативность ООПТ федерального значения явно недостаточна.

Таким образом, очевидна необходимость развития и расширения системы особо охраняемых природных территорий федерального значения в целях сохранения уникального природного наследия и разнообразия России.

2. В настоящее время управление системой ООПТ федерального уровня осуществляют различные ведомства: Минприроды России, Минсельхоз России, Российская академия наук, Министерство образования и науки Российской Федерации и другие ведомства. Это не только противоречит нормам действующего законодательства, но и существенно затрудняет выполнение системой ООПТ своей основной задачи – сохранения природного разнообразия нашей страны.

Различная ситуация с развитием и управлением ООПТ сложилась и в субъектах Российской Федерации. В некоторых регионах создание ООПТ рассматривается как способ вывода природных ресурсов из хозяйственного использования, что приводит к различного рода негативным последствиям. Так как федеральные ООПТ не могут решить вопросы оптимизации природопользования в регионах, основная нагрузка в этой сфере ложится на региональные ООПТ.

В этой связи в России необходим единый подход в сфере развития системы ООПТ, как это уже действует во многих других развитых странах.

3. Объём финансирования ООПТ федерального уровня из средств государственного бюджета недостаточен. По некоторым оценкам, расходы на содержание учреждений составляют около 60 % от необходимого объёма.

Объём собственных средств федеральных ООПТ составляет не более 20 % от общего объёма их финансирования. Доходы от других видов разрешённой на территориях ООПТ деятельности – познавательного туризма, культурно-просветительской и спортивно-оздоровительной деятельности – минимальны, что свидетельствует о необходимости расширения перечня и объёма платных услуг в указанной сфере. Это невозможно осуществить без привлечения инвестиций для развития инфраструктуры национальных парков, достижения мирового уровня экологического туризма и туристического сервиса.

4. Требуется решения вопросы кадрового обеспечения системы государственных учреждений, осуществляющих управление особо охра-

няемыми природными территориями. Всё острее ощущается недостаток квалифицированных кадров, низкий уровень производительности труда, недостаточный уровень социального обеспечения специалистов заповедного дела.

5. Кроме того, в настоящее время в области правового регулирования создания, охраны, использования и развития ООПТ не урегулирован ряд основополагающих вопросов:

- не завершена государственная регистрация прав на земельные участки во многих ООПТ федерального и регионального значения в соответствии с действующим законодательством;

- не осуществлён перевод земель различных категорий в границах ООПТ в категорию «земли особо охраняемых территорий и объектов»;

- не урегулирован вопрос с землями, не изъятыми из хозяйственного использования, но включёнными в границы ООПТ, из-за чего имеются проблемы с региональными органами государственного управления, муниципалитетами и хозяйствующими субъектами по поводу ведения хозяйственной деятельности на территории этих ООПТ или прилегающих к ним земель;

- не уточнены особенности осуществления рекреационной деятельности в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях;

- отсутствует механизм регулирования осуществления деятельности по промышленному и любительскому рыболовству на территории ООПТ;

- отсутствует чёткий порядок выдачи разрешений на пребывание физических лиц на территории ООПТ и взимание платы с таких лиц;

- законодательно не установлена категорийность земель, на которых должны располагаться ООПТ регионального и местного значения.

Заслушав и обсудив доклады и выступления, рассмотрев материалы, поступившие в Государственную Думу в рамках подготовки к парламентским слушаниям, участники заседания считают необходимым рекомендовать:

#### **I. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

Поддержать проекты федеральных законов, направленных на совершенствование системы особо охраняемых природных территорий, а также охраны окружающей среды, в том числе:

- № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», внесённый Правительством Российской Федерации;

- № 448577–6 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулиро-



вания защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия), внесённый депутатами Государственной Думы – членами Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В. И. Кашиным, И. И. Никитчуком, В. А. Язевым, М. В. Слипичуком, Г. А. Карловым, А. Б. Василенко, А. Н. Грешневиковым, Ф. С. Сибатуллиным, Б. В. Иванюженковым, Л. А. Огулем, Н. И. Васильевым;

– № 630746–6 «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования территорий государственных природных заказников), внесённый депутатами Государственной Думы Н. М. Харитоновым, Р. И. Худяковым, М. Е. Николаевым, Д. О. Хороля.

## **II. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Разработать и внести в Государственную Думу законопроект, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части:

– совершенствования регулирования земельных отношений на особо охраняемых природных территориях;

– внедрения дополнительных экономических механизмов функционирования заповедников и национальных парков;

– усиления правового режима государственных природных заповедников и национальных парков, включая запрет на изъятие земельных и лесных участков, расположенных в границах этих особо охраняемых природных территорий, и изменение их целевого назначения;

– определения порядка установления платы за посещение государственных природных заповедников и национальных парков с учётом интересов местного населения, а также особенностей социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– установления закрытого перечня государственных природных заповедников, подлежащих преобразованию в национальные парки и порядок осуществления этого преобразования;

– закрепления правового положения особо охраняемых природных территорий, обладающих международным статусом, в том числе включение перечня видов таких территорий, особенностей их создания и управления, режима особой охраны, разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по обеспечению функционирования и управлению особо охраняемыми природными территориями, обладающими международным статусом;

– закрепления механизмов учёта мнения и интересов коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни и хозяйственную деятельность на территории национальных парков при

установлении границ зоны традиционного экстенсивного природопользования, а также их участия в решении вопросов, затрагивающих интересы и права коренных малочисленных народов при осуществлении управления национальными парками.

2.2. Разработать и внести проект федерального закона, определяющий в уголовном законодательстве Российской Федерации понятие значительного ущерба на особо охраняемых природных территориях и критерии его оценки.

2.3. Разработать стратегию охраны от пожаров лесов на особо охраняемых природных территориях, учитывающую экологические и экономические аспекты, а также международный опыт в этой сфере.

2.4. Рассмотреть вопрос о придании статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения 6 заповедникам, 1 национальному парку и 17 заказникам, расположенным на территориях Республики Крым и города Севастополь, и о передаче их в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

### **III. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

#### **3.1. Обеспечить:**

– оптимизацию ведения охотничьего хозяйства и любительского рыболовства на территории особо охраняемых природных территориях;

– реализацию мероприятий по мониторингу, сохранению и восстановлению численности популяций редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного и животного мира;

– формирование репрезентативной географической сети особо охраняемых природных территорий, в первую очередь создание новых заповедников и национальных парков;

– эффективную систему охраны природных и историко-культурных комплексов и объектов на особо охраняемых природных территориях;

– вовлечение особо охраняемых природных территорий в развитие экологического туризма;

– интегрирование особо охраняемых природных территорий в сферу социально-экономического развития регионов;

– повышение роли особо охраняемых природных территорий в формировании позитивного международного имиджа России;

– систематическое и централизованное проведение курсов повышения квалификации по специально разработанным программам для работников заповедников и национальных парков;

– развитие системы обмена опытом среди работников заповедников и национальных парков, а также изучать позитивный мировой опыт в этой области, в том числе путём проведения стажировок и ознакомительных поездок руководителей и специалистов заповедников

и национальных парков в иностранные национальные парки и иные природные резерваты, а также в российские заповедники и национальные парки, эффективно работающие в природоохранной, научной и эколого-просветительской сфере.

**IV. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

4.1. Разработать и осуществить ведение актуальных красных книг субъектов Российской Федерации, а также стратегий сохранения объектов растительного и животного мира, включённых в красные книги субъектов Российской Федерации;

4.2. Развивать систему особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения в целях обеспечения охраны ландшафтных и природных комплексов, а также большинства объектов животного и растительного мира, включённых в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по региональной политике  
и проблемам Севера и Дальнего Востока

Н. М. Харитонов

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**«круглого стола» на тему**  
**«О ходе реализации Водной стратегии**  
**Российской Федерации на период до 2020 года».**  
**8 декабря 2014 года**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, коммерческих и некоммерческих организаций обсуждение проблем реализации Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Россия обладает уникальным водно-ресурсным потенциалом – 1/5 общемировых ресурсов питьевой воды, что определяет её особое место в мировом сообществе и одновременно налагает особую ответственность.

В Российской Федерации функционирует водохозяйственный комплекс, который является одним из крупнейших в мире и включает более 30 тыс. водохранилищ и прудов общим объёмом свыше 800 куб. км и полезным объёмом 342 куб. км. Сеть каналов межбассейнового и внутрибассейнового перераспределения стока, водохозяйственных систем водотранспортного назначения общей протяжённостью более 3 тыс. км позволяет осуществлять переброску стока в объёме до 17 куб. км в год.

Для обеспечения безопасности поселений, объектов экономики и сельскохозяйственных угодий от негативного воздействия вод возведено свыше 10 тыс. км дамб и других объектов инженерной защиты.

Общий объём забора (изъятия) водных ресурсов из природных водных объектов в Российской Федерации составляет 80 куб. км в год.

В экономике ежегодно используется около 62,5 куб. км воды.

Свыше 90 % общего объёма использования водных ресурсов приходится на тепловую и атомную энергетику (37 процентов), агропромышленный комплекс (24 процента), а также жилищно-коммунальное хозяйство (18 процентов), добывающую и обрабатывающую промышленность (12 процентов).

Вместе с тем проблемы нехватки воды и снижения её качества не обошли и нашу страну. Серьёзную озабоченность вызывает состояние оросительной системы России. Эффективность использования водных ресурсов в России в 2–3 раза ниже, чем в развитых странах. Всё это свидетельствует о крайне нерациональном использовании водных

ресурсов и необходимости изменения государственной политики в области мелиорации земель.

В силу ограниченности водных ресурсов и их уязвимости безопасное для жизни и здоровья человека водопользование может быть обеспечено только при условии разумного ограничения объёмов забора воды из водных источников, равно как и сброса в них сточных вод и вредных веществ.

В этой связи очевидна острая необходимость в системном совершенствовании природоохранной политики, основным инструментом реализации которой, безусловно, является законодательство.

Водная стратегия Российской Федерации (далее – ВС Российской Федерации) разработана в целях водоресурсного обеспечения реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

ВС Российской Федерации определяет основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечивающего устойчивое водопользование, охрану водных объектов, защиту от негативного воздействия вод, а также по формированию и реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере.

Стратегия также закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов, предусматривает принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, и создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений.

Но, к сожалению, не все намеченные в этом документе принципы сегодня соблюдаются.

Для обеспечения определённых Концепцией социально-экономического развития темпов развития страны в ходе реализации основных положений настоящей Стратегии предстоит обеспечить комплексное решение ряда проблем, основными из которых являются:

- нерациональное использование водных ресурсов;

- наличие в отдельных регионах Российской Федерации дефицита водных ресурсов;

- несоответствие качества питьевой воды, потребляемой значительной частью населения, гигиеническим нормативам, а также ограниченный уровень доступа населения к централизованным системам водоснабжения.

ВС Российской Федерации реализуется в 2 этапа.

В рамках первого этапа (2009–2012 годы) должно быть обеспечено создание условий для устойчивого развития водохозяйственного комплекса и предусмотрена реализация мероприятий по следующим направлениям:

совершенствование нормативной правовой базы в сфере использования и охраны водных объектов;

совершенствование системы государственного управления водохозяйственным комплексом;

создание надёжных механизмов, обеспечивающих внедрение инновационных технологий по рациональному водопользованию, а также усиление охраны и улучшение качества вод в водных объектах.

На данном этапе предполагалось реализовать в первоочередном порядке мероприятия по повышению защищённости населения от негативного воздействия вод, ликвидации накопленного экологического вреда и повышению водообеспеченности отдельных регионов Российской Федерации.

В рамках второго этапа (2013–2020 годы) приоритетными направлениями реализации настоящей Стратегии являются:

модернизация водохозяйственного комплекса, обеспечивающая снижение антропогенной нагрузки, достижение высокого уровня защищённости населения от негативного воздействия вод, в том числе надёжности и безопасности гидротехнических сооружений, рационализацию водопользования и снижение водоемкости экономики, включая строительство и реконструкцию сетевого хозяйства водоснабжения и водоотведения, инфраструктуры водоподготовки и очистки сточных вод;

опережающее развитие научно-технической и технологической базы водохозяйственного комплекса, широкое внедрение разрабатываемых инновационных технологий;

обеспечение водохозяйственного комплекса квалифицированными кадрами;

определение направлений практической реализации конкурентных преимуществ российского водоресурсного потенциала на внешних рынках.

Федеральной целевой программой «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (ФЦП), разработанной и принятой в целях реализации положений ВС Российской Федерации, предусмотрен общий объём финансирования в 2015–2016 годах за счёт средств федерального бюджета – 75,6 млрд. рублей, в том числе субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности) – 26,3 млрд. рублей.

За неполных 3 года реализации ФЦП объёмы финансирования её мероприятий при принятии ежегодных законов о федеральном бюджете, а также оптимизациях средств федерального бюджета, значительно сокращены.

Таким образом, общий объём недофинансирования в 2015–2016 годах по ФЦП составляет 44,7 млрд. рублей (59,1 %).

В части субсидий на реализацию объектов капитального строительства в субъектах Российской Федерации недофинансирование в 2015–2016 годах составляет 21,3 млрд. рублей (81,1 %).

Подобное сокращение не позволит реализовать в 2015–2016 годах около 100 объектов капитального строительства по защите от негативного воздействия вод – около 200 км водоограждающих дамб и берегоукреплений.

При рассмотрении проекта бюджета на 2014–2016 годы и 2015–2017 годы комитет выступил с резкой критикой подобного положения дел.

В этой связи комитет планирует и дальше планомерно отстаивать необходимость полноценного финансирования соответствующих программных мероприятий в сфере управления водными ресурсами.

Следует отметить, что даже в рамках такого финансирования Росводресурсами делается немало.

В 2005–2013 годах завершено строительство и реконструкция 45 объектов водообеспечения общим объёмом и мощностью водоподачи свыше 1870 млн. м<sup>3</sup>. Среди них система водообеспечения Республики Дагестан из реки Самур, Сорочинское водохранилище на реке Самара, Шемуршинское водохранилище в Республике Чувашия и много других объектов.

Вместе с тем результаты контрольных мероприятий, проведённых Счётной палатой в Центральном, Северо-Кавказском, Северо-Западном федеральных округах и Дальневосточном экономическом районе Российской Федерации, свидетельствуют о том, что коренного улучшения водообеспечения не произошло. Проблемы рационального и безопасного питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения продолжают сохраняться. По-прежнему питьевое и хозяйственно-бытовое обеспечение в России на 87–90 % осуществляется за счёт поверхностных, наиболее подверженных негативному антропогенному воздействию, водных ресурсов. При этом значительные объёмы забираемых водных ресурсов используются нерационально. Так, в 2011 году в целом по стране не было использовано 25,3 куб. м забираемой воды или 32,6 процента. Качество воды в источниках водоснабжения также практически не улучшается. По информации Роспотребнадзора, в настоящее время только 22,7 процента населённых пунктов Российской Федерации обеспечены доброкачественной водой.

В материалах Счётной палаты отмечается, что в ряде субъектов Российской Федерации не обеспечен необходимый учёт и контроль за использованием водных ресурсов. Более половины водозаборов не оборудованы приборами учёта воды, многие водопользователи используют водные ресурсы без заключения соответствующих договоров.

Необходимо отметить, что Минстроем России в Правительство Российской Федерации внесён проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Чистая вода» на 2011–2017 годы».

Проектом постановления предусмотрено обеспечение финансирования из федерального бюджета мероприятий региональных программ в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в 2015–2017 годах в объёме 2 млрд. рублей ежегодно.

В 2011–2013 годах Федеральная целевая программа «Чистая вода» (далее – Программа) реализуется на территории 39 субъектов Российской Федерации, при этом заявки на участие в Программе направлены более чем 60-ю субъектами Российской Федерации.

По мнению глав субъектов Российской Федерации, основными ограничениями по участию субъектов Российской Федерации в Программе являются недостаточный объём финансирования Программы за счёт средств федерального бюджета, а также высокий уровень соотношения между предусмотренными средствами из федерального бюджета и необходимыми привлечёнными средствами частных инвесторов. Так, соотношение вложенных внебюджетных средств к выделяемым федеральным субсидиям составляет по годам:

– 2011 год – 1 рубль за счёт средств федерального бюджета на 2,4 рубля за счёт средств, привлекаемых из внебюджетных источников;

– 2012 год – 1 рубль за счёт средств федерального бюджета на 7,1 рубля за счёт средств, привлекаемых из внебюджетных источников;

– 2013 год – 1 рубль за счёт средств федерального бюджета на 9,2 рубля за счёт средств, привлекаемых из внебюджетных источников.

Практика показывает, что в реализации инвестиционных проектов, в том числе водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, также принимают участие организации, заинтересованные в строительстве крупных объектов, что характерно для регионов с высоким показателем строительства жилья и экономическим потенциалом (например, Республика Татарстан, Нижегородская, Челябинская, Воронежская, Саратовской, Тюменская области).

Масштабные инвестиционные программы реализуются в регионах с крупными промышленными городами и достаточными региональными



ми бюджетами, в которых имеются крупные водоканалы, а промышленные предприятия проводят модернизацию производства, строят или реконструируют инфраструктурные объекты, очистные сооружения и т. п.

Напротив, регионы, основу которых составляют малые города и сельские поселения и в которых инвестиционная активность организаций значительно ниже, практически не имеют возможности участия в Программе, несмотря на то, что потребность в модернизации объектов коммунального комплекса здесь особенно велика.

Необходимо отметить, что главами субъектов Российской Федерации неоднократно направлялись обращения о снижении соотношения между предусмотренными средствами из федерального бюджета и необходимыми привлеченными средствами частных инвесторов.

Выделение в 2011–2013 годах средств федерального бюджета позволило начать реализацию на территории 39 субъектов Российской Федерации региональных программ в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, которые реализуются в 2014 году и планируются к дальнейшей реализации за счёт средств консолидированных бюджетов регионов и привлекаемых внебюджетных средств.

В целях возможности участия субъектов Российской Федерации, не имеющих возможности привлекать внебюджетные средства в установленном соотношении (в том числе регионов, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) в реализацию Программы, и, как следствие – повышения общего объёма инвестиций в сферу водопроводно-канализационного хозяйства в целом по стране на долгосрочный период, Минстрой России предлагает установить следующие предельные соотношения средств бюджетных и внебюджетных источников при предоставлении субсидий бюджетам регионов в рамках Программы в 2015–2017 годах:

– для субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Программы в 2011–2013 годах, в 2015 году – 1:7; в 2016 году – 1:8; в 2017 году – 1:9;

– для субъектов Российской Федерации, не участвующих в реализации Программы в 2011–2013 годах и не входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в 2015 году – 1:5; в 2016 году – 1:6; в 2017 году – 1:7;

– для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в 2015 году – 1:0,5; в 2016 году – 1:1; в 2017 году – 1:2.

Установление указанного соотношения в отношении регионов, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, позволит создать возможность обеспечения необходимой инфраструктурой на территориях опережающего социально-экономического развития

на Дальнем Востоке, что соответствует подпункту 10 пункта 5 перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 декабря 2013 года № Пр-3086, а также позволит обеспечить рост числа субъектов Российской Федерации, принимающих участие в реализации Программы.

Дополнительно необходимо отметить, что в 2016–2017 годах предусмотрен ежегодный рост прогнозного объёма привлекаемых средств внебюджетных источников.

Многие мероприятия, предусмотренные ВС Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, не выполняются. Так, 12 из 18 мероприятий ВС Российской Федерации, предусмотренных к реализации до 2014 года, не выполнены в полном объёме.

Одной из основных причин сложившейся ситуации, по нашему мнению, является отсутствие в России единой системы управления водным хозяйством, которое в силу его многогранности и масштабности не уместается в круг интересов ни одного из действующих министерств. Вопросы регулирования использования водных ресурсов находятся в ведении 14 федеральных органов исполнительной власти. По данным экспертов, проблемами водной отрасли так или иначе занимаются 36 федеральных ведомств.

Как пример можно привести подземные воды – данная сфера является предметом регулирования одновременно нескольких отраслей законодательства – о недрах, водного, природоохранного, санитарно-гигиенического. При этом подземные воды являются резервными, а иногда и основными источниками питьевого водоснабжения сотен городов.

Это наглядно было продемонстрировано в период наводнения на Дальнем Востоке, когда жители затопленных территорий остались без питьевой воды, а подземные источники не были своевременно зарезервированы.

Из-за различной ведомственной подчинённости существующая система управления не решает всех стоящих перед ней задач. В настоящее время функционируют государственные ведомства различного уровня, бассейновые водохозяйственные управления, территориальные органы управления водным хозяйством, а также органы, эксплуатирующие различные водохозяйственные объекты.

Это не позволяет проводить единую техническую политику в области безопасности на водных объектах, что ведёт к неэффективности использования государственного имущества и создаёт предпосылки для техногенных катастроф.

Повышенную опасность, как показали печальные события в Крымске, Дербенте и на Дальнем Востоке, представляют гидротехнические сооружения. Создаваемый ими напорный фронт, необходимый для обеспечения использования водных ресурсов, может быть разрушен

при возникновении разного рода чрезвычайных ситуаций с причинением вреда населению и объектам экономики.

На государственном уровне признана необходимость защиты от негативного воздействия вод территорий 450 городов в различных регионах страны. Несвоевременное принятие превентивных мер может значительно увеличить это число поселений.

Причиной тяжёлых социально-экономических последствий летне-осеннего катастрофического наводнения 2013 года явилось не только стихийное явление, но в значительной мере, нарушение водного законодательства в виде интенсивного хозяйственного освоения паводкоопасных территорий без предварительного выполнения необходимых водозащитных мероприятий.

Расходы по защите населённых пунктов Российской Федерации от вредного воздействия вод всегда существенно меньше затрат на компенсацию и ликвидацию последствий возможных катастроф.

Продолжается поиск путей решения проблемы обеспечения водой вошедшей в состав России Республики Крым. В связи с этим подкомитет по водным ресурсам Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии принял решение о проведении выездного заседания на тему решения водохозяйственных проблем Республики Крым. Необходимо также скорейшим образом интегрировать водное хозяйство Крыма и Севастополя в общероссийскую систему управления водными ресурсами.

За прошедший год комитетом был подготовлен к принятию Государственной Думой целый пакет федеральных законов, направленных на совершенствование правового регулирования вопросов охраны окружающей среды.

Федеральный закон «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятый в октябре 2013 года, направлен на решение данных проблем путём установления в границах зон затопления, подтопления, специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности.

В связи с произошедшими аномальными паводками на Дальнем Востоке и в ряде других регионов нашей страны нормы данного федерального закона приобрели особую актуальность. Принятие закона позволит своевременно проводить противопаводковые мероприятия, а также обеспечить как охрану водных объектов от загрязнения, так и безопасность населения и хозяйственных объектов.

Принятый в июле этого года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 219-ФЗ зложил основу для формирования социально-экономических условий,

при которых экологически ориентированные технологии окажутся выгодными для водопользователей и хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем анализ водного и смежного законодательства и практики его реализации свидетельствует о необходимости дальнейшего реформирования водного хозяйства и перехода на интенсивный путь развития.

Это, безусловно, потребует создания адекватного правового поля для рационального и эффективного управления водными ресурсами страны.

Необходимость актуализации ВС Российской Федерации обусловлена рядом изменений, произошедших в правовой, геополитической, экономической и управленческой сферах, а также исходя из анализа практической реализации Стратегии. Так, например, упразднено Министерство регионального развития Российской Федерации, изменён принцип формирования федерального бюджета на программно-целевой, в составе Российской Федерации образованы два новых субъекта – Автономная Республика Крым и город федерального значения Севастополь, прекращено финансирование ФЦП «Чистая вода».

Несмотря на задачи ВС Российской Федерации по открытию новых направлений и специальностей, разработке и внедрению новых образовательных стандартов и программ обучения, соответствующих потребностям развития водного хозяйства, продолжается закрытие и размывание специальностей в вузах, осуществляющих подготовку кадров для водохозяйственного комплекса Российской Федерации.

Участники «круглого стола» считают необходимым и дальше совершенствовать развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации и рекомендуют следующее:

### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

1.1. Активизировать работу по законодательному обеспечению развития водохозяйственного комплекса в рамках Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года.

1.2. Внести поправки к проекту федерального закона № 555658–6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования земельных и градостроительных отношений применительно к территориям лечебно-оздоровительных местностей и курортов и иным территориям, обладающим природными лечебными ресурсами, направленными на защиту лечебных природных вод).

1.3. Обеспечить внесение и принятие в декабре 2014 года изменений в статью 6.3 Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» в целях устойчивого управления регулированием режимов наполнения и сработки водохранилищ и ка-

скадов водохранилищ, расположенных на территории Российской Федерации.

## **2. Правительству Российской Федерации:**

2.1. Рассмотреть возможность объединения функций по управлению водохозяйственным комплексом (поверхностными и подземными водами), а также функций по учёту, охране и использованию подземных вод в рамках одного федерального органа исполнительной власти.

2.2. С учётом зарубежного опыта, рассмотреть целесообразность расширения полномочий бассейновых советов по принятию оперативных водохозяйственных решений на территории бассейнового округа.

2.2. Внести в Водную стратегию Российской Федерации на период до 2020 года необходимые изменения в связи с:

– упразднением Министерства регионального развития Российской Федерации;

– образованием в составе Российской Федерации двух новых субъектов – Автономной Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

2.3. Обеспечить полноценное финансирование мероприятий в соответствии с утверждённым паспортом Федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах».

2.4. Рассмотреть целесообразность установления следующего предельного соотношения средств бюджетных и внебюджетных источников при предоставлении субсидий бюджетам регионов в рамках Федеральной целевой программы «Чистая вода» в 2015–2017 годах:

для субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Программы в 2011–2013 годах, в 2015 году – 1:7; в 2016 году – 1:8; в 2017 году – 1:9;

для субъектов Российской Федерации, не участвующих в реализации Программы в 2011–2013 годах и не входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в 2015 году – 1:5; в 2016 году – 1:6; в 2017 году – 1:7;

для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в 2015 году – 1:0,5; в 2016 году – 1:1; в 2017 году – 1:2.

## **3. Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

3.1. Рассмотреть целесообразность внесения в Водную Стратегию Российской Федерации положений, направленных на охрану и использование источников минеральных вод.

3.2. Обеспечить в полном объёме реализацию требований, изложенных в Государственной программе «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы в части изменения порядка обоснования водоохранительных мероприятий и совершенствования методологических под-

ходов с учётом региональных особенностей, качественных параметров развития территорий, приближения к оценке расходов по итоговой результативности, исходя из долговременных целей и задач.

#### **4. Федеральному агентству водных ресурсов:**

4.1. Обеспечить завершение разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны водных объектов, правил использования водохранилищ.

4.2. Обеспечить определение границ зон затопления, подтопления совместно с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также направление сведений о границах зон затопления, подтопления в государственный кадастр недвижимости.

#### **5. Федеральной службе по надзору в сфере природопользования:**

5.1. Обеспечить соблюдение правового режима водоохранных зон водных объектов, зон затопления и подтопления.

#### **6. Министерству образования и науки Российской Федерации:**

6.1. Разработать концепцию и план действий по организации научно-учебных центров, соответствующих стратегическим потребностям развития водного хозяйства и направленных на совершенствование системы подготовки (переподготовки) и развития кадрового потенциала; определить категории обучающихся, направления и особенности обучения, оценить потребности в подготовке соответствующих специалистов.

6.2. Разработать и утвердить профессиональные стандарты подготовки специалистов водной отрасли и пакет сопутствующих документов.

#### **7. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

7.1. Стимулировать внедрение ресурсосберегающих технологий и систем оборотного водоснабжения на предприятиях промышленного и сельскохозяйственного комплекса.

7.2. Содействовать вовлечению в хозяйственный оборот месторождений пресных подземных вод как наиболее защищённого и надёжного источника обеспечения питьевой водой высокого качества.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

## **ОТЧЁТ О РАБОТЕ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ЭКОЛОГИИ ЗА 2014 ГОД**

В настоящее время на рассмотрении комитета находится **53 законопроекта**.

За периоды весенней и осенней сессии 2014 года завершена работа над **68 законопроектами**:

**7 – приняты Государственной Думой, подписаны Президентом Российской Федерации и опубликованы**, в том числе:

1. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросу Байкальской природной территории);

2. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и осуществления мероприятий по защите и воспроизводству лесов»;

3. «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части устранения внутреннего противоречия);

4. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

5. «О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» (о праве на государственное денежное вознаграждение за открытие месторождения полезных ископаемых);

6. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании правового регулирования разработки месторождений углеводородного сырья в части квалификации вод, попутно добываемых и используемых при добыче углеводородного сырья);

7. «О внесении изменений в статьи 74 и 81 Лесного кодекса Российской Федерации» (в части введения типовых договоров аренды лесных участков).

**Принят Государственной Думой и направлен в Совет Федерации 1 законопроект:**

1. «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и внесении изменения в статью 6.3 Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (в части приведения в соответствие с Федеральным законом «Об организованных торгах»).

**Планируется принятие Государственной Думой в трёх чтениях на последних заседаниях декабря 2014 года 2 законопроектов:**

1. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами»;

2. «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». («О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в статью 55 Водного кодекса Российской Федерации»).

**6 законопроектов приняты в первом чтении;**

**32 – отклонены Государственной Думой;**

**23 – сняты с рассмотрения в связи с отзывом автором;**

**2 законопроекта возвращены авторам законопроектов: 1 – по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении; 1 – для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы.**

**Активная работа ведётся по подготовке ко второму чтению законопроектов, принятых в первом чтении:**

«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросу осуществления рыболовства в открытом море»;

«О внесении изменения в статью 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (в части устранения внутреннего противоречия);

«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования защиты лесов от вредных организмов и иного негативного воздействия).

Принятие их Государственной Думой планируется в начальный период весенней сессии 2015 года, в соответствии с нашими предложениями в Примерную программу законопроектной работы на весеннюю сессию 2015 года.

**Также в стадии высокой готовности** находятся проекты федеральных законов:

«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» (в части приведения к единообразию сроков, на которые заключаются охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения таких соглашений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями);

«О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» (в части приведения в соответствие с Федеральным законом «Об охране окружающей среды»);



«О внесении изменений в статью 2–1 Закона Российской Федерации «О недрах» (об уточнении критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального значения).

**В то же время на рассмотрении в комитете имеется ряд законопроектов, работа над которыми затянута:**

**Законопроекты 5 созыва:**

«О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и другие законодательные акты Российской Федерации» (о добыче россыпного золота индивидуальными предпринимателями), внесён **20 сентября 2010 года;**

«Об ответственном обращении с животными», внесён **19 ноября 2010 года;**

«О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в целях комплексного совершенствования правового регулирования водных отношений), внесён **14 ноября 2011 года;**

**Законопроекты 6 созыва:**

«О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части устранения пробелов правового регулирования осуществления прибрежного рыболовства), внесён **25 сентября 2012 года;**

«О любительском рыболовстве», внесён **31 декабря 2012 года.**

За истекший период комитетом были подготовлены **заклучения на 31 проект федеральных законов**, по которым мы являемся соисполнителями.

За период 2014 года состоялись **22 заседания секций Высшего экологического Совета Комитета.**

Было проведено **4 заседания** рабочей группы по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»;

**5 заседаний рабочей группы** по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу Байкальской природной территории»;

**4 заседания рабочей группы** по подготовке проекта федерального закона «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» (в части приведения к единообразию сроков, на которые заключаются

охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения таких соглашений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями);

**1 заседание рабочей группы и многочисленные совещания с руководством Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, представителями бизнеса, общественности** по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами»;

**3 заседания рабочей группы** по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о совершенствовании нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней).

За период 2014 года комитетом проведено **29 заседаний комитета**, на которых рассмотрено **216 вопросов**.

**Состоялись 5 заседаний подкомитета по водным ресурсам, 2 заседания подкомитета по водным биологическим ресурсам; 6 заседаний подкомитета по экологии; 3 заседания подкомитета по рудному и нерудному минеральному сырью, в т. ч. по драгоценным металлам и драгоценным камням.**

В соответствии с Планами основных мероприятий на весеннюю и осеннюю сессии 2014 года за истекший период комитетом организовано и проведено в Государственной Думе **13 мероприятий**:

#### **Парламентские слушания – 6:**

«Правовое обеспечение государственной политики в области экологического развития Российской Федерации» (4 марта 2014 года).

«Законодательное обеспечение организации системы баланса извлечения и потребления углеводородного сырья на территории Российской Федерации и её континентальном шельфе» (5 марта 2014 года).

«Государственная программа по развитию рыбохозяйственного комплекса. Реальность и перспективы» (21 апреля 2014 года).

«Стратегия развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года» (24 июня 2014 года).

«Совершенствование мер государственной поддержки аквакультуры в Российской Федерации» (6 ноября 2014 года).

«Совершенствование правового регулирования в области развития системы особо охраняемых природных территорий Российской Федерации» (17 ноября 2014 года).

#### **«Круглые столы» – 5:**

«Законодательное обеспечение отрасли редких, в том числе редкоземельных металлов» (7 апреля 2014 года).

«Правовое регулирование в области воспроизводства лесов и лесоразведки: задачи, проблемы, перспективы» (выездной «круглый стол», г. Казань, 22–24 мая 2014 года).

«Совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней» (23 октября 2014 года).

«Обеспечение экологической безопасности при осуществлении работ по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов» (5 декабря 2014 года).

«О ходе реализации Водной стратегии Российской Федерации» (8 декабря 2014 года).

**2 расширенных заседания Высшего экологического совета «Состояние земельных и водных ресурсов. Законодательное обеспечение их рационального использования и охраны» (12 мая 2014 года).**

«Совершенствование нормативно-правового регулирования в свете реализации положений Федерального закона № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (15 декабря 2014 года).

Комитетом организована и проведена в здании Государственной Думы **фотовыставка «Осетры – сокровище России»**, открытие которой состоялось 17 июня 2014 года с участием депутатов Государственной Думы, руководства Росрыболовства, представителей научных и общественных организаций, занимающихся этой проблемой.

В соответствии с предложениями комитета в **План выпуска изданий Государственной Думы в 2014 году** были изданы следующие:

«2013 год – Год охраны окружающей среды: состояние, проблемы, решения»;

«Управление водными ресурсами в России. Законодательное регулирование и перспективы»;

«Федеральное и региональное правовое регулирование добычи и переработки общераспространённых полезных ископаемых».

Депутаты – члены комитета приняли участие во многих **научно-практических конференциях, форумах, конгрессах, семинарах, совещаниях и иных мероприятиях**, затрагивающих вопросы ведения комитета.

**Наиболее значимые из них в период весенней сессии и осенней сессии 2014 года:**

Расширенное заседание коллегии Минприроды России;

Всероссийское совещание «Основные итоги работы лесного хозяйства в 2013 году и задачи на 2014 год» в Минприроды России;

Всероссийская научно-практическая конференция «Правовое регулирование водных отношений: актуальные задачи и вызовы»;

Участие в Международной воздушной антарктической экспедиции, проходившей под эгидой Русского географического общества;

Заседание Правительственной комиссии по обеспечению устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Сибири и Дальнего Востока, в ходе которого обсуждался вопрос о гидрометеорологическом обеспечении развития и устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Сибири и Дальнего Востока, о необходимой инженерной защите, в том числе крупных объектов гидроэнергетики;

Заседание Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу по вопросу «О реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды, лесного хозяйства, оптимизации природопользования в Приволжском федеральном округе», г. Уфа;

Петербургский Международный экономический форум;

Пятый международный форум «Экология» в рамках проекта «Санкт-Петербург – морская столица России»;

Расширенное заседание коллегии Росгидромета;

Форум «Великие реки» в Нижнем Новгороде;

«Круглый стол» Общественной палаты Российской Федерации по сохранению природного наследия Ладоги, Санкт-Петербург;

II городская научно-практическая конференция «Нерешённые экологические проблемы Москвы и Подмосковья»;

Ежегодная конференция «Экологическая и промышленная безопасность: роль бизнеса и государства в снижении рисков»;

«Круглый стол» на тему «О проблемах лесопользования в ленточных борах и на особо охраняемых природных территориях Алтайского края», Барнаул;

Заседание коллегии Росрыболовства «Итоги деятельности Федерального агентства по рыболовству в 2013 году и задачи на 2014 год»;

Заседание коллегии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «Об основных вопросах развития рыбохозяйственного комплекса»;

Международная конференция по вопросам аквакультуры;

IX Международный конгресс рыбаков, Владивосток;

Международная конференция «Рыболовство в Арктике: современные вызовы, международные практики, перспективы», Мурманск;

11 международная выставка «Недра-2014»;

Седьмой Российско-Германский сырьевой форум, г. Дрезден;

Заседание, посвящённое 10-летию Росприроднадзора;

Международный форум «АТОМЭКСПО», г. Москва.

Встреча Рабочей группы по ядерному обнаружению Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма (ГИБАЯТ), г. Гармиш-Партенкирхен (Германия);

III Лесной форум Подмосковья «Зелёный патруль» в Правительстве Московской области;

Акция «День посадки деревьев в Московской области»;

Рабочая встреча с руководством Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по вопросам природопользования и экологии;

Совещание в Правительстве Астраханской области на тему «Перспективы развития комплексной системы обращения с отходами в Астраханской области в 2014 году»;

Совещание по обсуждению плана действий по улучшению экологической ситуации Волго-Ахтубинской поймы;

Подведение итогов детских конкурсов: «Осетровые: прошлое, настоящее, будущее» и «Чистый воздух – здоровое будущее», приуроченных к Международному дню защиты детей при участии губернатора Астраханской области, которое завершилось выпуском молоди осетра и белуги в Волгу;

Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона «О любительском рыболовстве»;

Пленарное заседание 7-го Международного форума «Лес и человек»;

3-й Международный форум Байкальский диалог «Перспективы экономического развития Байкальского региона», г. Улан-Удэ,

Международный форум «Здоровье человека и экология 2014»;

Научная конференция «Экологизация производства сельскохозяйственной продукции – путь к повышению качества жизни и здоровья населения России»;

Научно-практическая конференция «Актуальные вопросы плодородства и декоративного садоводства в начале XXI века» (г. Сочи);

Первая Всероссийская открытая конференция «Почвенные и земельные ресурсы: состояние, оценка, использование»;

Всероссийская конференция отрасли ТБО «Бытовые отходы в доходы 2014». «Круглый стол»: открытый диалог бизнеса и власти «Как стимулировать повышение процента переработки ТБО?»;

Заседание Координационного совета по развитию отрасли обращения с отходами (Общественная палата Российской Федерации);

Конференция «Научно-инновационные методы и технологии в лесном хозяйстве», состоявшаяся во Всероссийском научно-исследовательском институте лесоводства и механизации лесного хозяйства (г. Пушкино, Московской области) и приуроченная к 80-летию со дня его создания;

Коллегия Федерального агентства водных ресурсов, г. Сочи;

Расширенное заседание Учёного совета ФГУП «ВНИРО» совместно с Межведомственной ихтиологической комиссией (МИК) и Научным советом Отделения биологических наук Российской акаде-

мии наук (НС ОБН РАН) по гидробиологии и ихтиологии, посвящённое перспективам развития осетрового хозяйства Каспия;

Совещание с представителями профильных федеральных органов исполнительной власти по исполнению Перечня поручений Председателя Государственной Думы по итогам «круглого стола» «Законодательные аспекты развития аквакультуры (рыбоводства) и проблемы укрепления национальной продовольственной безопасности», состоявшегося 25 сентября 2014 года в п. Ропша Ленинградской области;

Заседание организационного комитета Всероссийской акции «Аллея России» под председательством министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации;

Совещание на тему «Инновационные решения в области очистки сточных вод», г. Сочи;

4-я международная научно-практическая конференция «Техносферная и экологическая безопасность на транспорте» (ТЭБТРАНС – 2014), г. Санкт-Петербург.

«Круглый стол» по проблемам безопасности атомных станций. г. Рославль, Смоленская АЭС;

Рабочая поездка в составе группы «Россатома» в Южную Корею (г. Сеул) по обмену опытом в области безопасной эксплуатации объектов использования атомной энергии;

Европейская конференция (г. Вена) по проблемам защиты природной среды и выступление по вопросу «О природоохранном законодательстве в Российской Федерации»;

Международный ядерный форум, г. Санкт-Петербург;

2-й Национальный нефтегазовый форум («круглый стол» по шельфу), г. Москва;

1-й Национальный горнопромышленный форум, г. Москва;

Международный форум учёных прикаспийских государств «Обеспечение безопасности экосистем Каспийского моря»;

Общественный форум «Евразийская экономическая интеграция: достижения и проблемы» в г. Казань;

Заседание Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности по вопросу «Об угрозах национальной безопасности в сфере использования земельных ресурсов Российской Федерации»;

Конференция на тему «Сохранение биологических ресурсов Каспия», Астрахань;

«Круглый стол» на тему «Безопасность экосистемы Нижней Волги и Северного Каспия с учётом промышленной добычи углеводородов», Астрахань;

Торжественная церемония празднования 90-летнего юбилея Всероссийского общества охраны природы (г. Санкт-Петербург);

Общественный совет г. Сочи на тему «Экологические вопросы г. Сочи: пути эффективного решения»;

Совещание межведомственной рабочей группы по разработке проекта федерального закона по вопросам развития особо охраняемого эколого-курортного региона Кавказские Минеральные воды;

«Круглый стол» на тему «Законодательное обеспечение охраны и рационального использования ценных и редких пород деревьев», Крым, г. Симферополь;

Всероссийское IT-совещание «Информационные технологии в лесной отрасли Российской Федерации: текущее положение, перспективные проекты, экономическая эффективность», г. Томск;

Участие в тестовых полётах и рабочем совещании по подведению итогов второго летнего сезона Международной экспедиции «Транс-Евразийский перелёт: Леман-Байкал»;

Международная научно-практическая конференция «Объекты природного наследия и экотуризм»;

Совещание по вопросу ликвидации прошлого экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации;

Заседание Координационного совета по развитию отрасли обращения с отходами Ассоциации межрегионального социально-экономического взаимодействия Центральный федеральный округ, Общественная палата Российской Федерации;

Заседание Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал;

IV Международный форум «Арктика: настоящее и будущее», организованном Межрегиональной общественной организацией (МОО) «Ассоциация полярников» в Санкт-Петербурге;

Международная выставка «Российский лес», г. Вологда;

Акция «Голубой патруль», 2014. Спасение рыбной молоди, г. Астрахань;

Молодёжный экологический конгресс «Северная Пальмира». Научный центр РАН (Санкт-Петербург);

«Круглый стол» общественной организации «Всероссийское общество охраны природы» (ВООП) и **многие другие мероприятия.**

За период 2014 года комитетом было подготовлено и направлено **1867** ответов и писем различного вида на обращения граждан, министерств, ведомств, общественных организаций и подразделений Государственной Думы; из них **567** ответов на обращения граждан.

Председатель Комитета  
Государственной Думы  
по природным ресурсам,  
природопользованию и экологии

В. И. Кашин

Законодательное обеспечение  
рационального природопользования  
и охраны окружающей среды

Редактор Нарбут В. В.  
Корректор Романосова Т. Д.  
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 17.06.2015  
Формат 60x90/16. Печ. л. 22,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ОСТ ПАК новые технологии»  
125319, г. Москва, ул. Академика Ильюшина, д. 16, корп. 1