

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта постановления
Правительства Российской Федерации «Об особенностях использования,
охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных
участках, предоставленных в безвозмездное пользование, состава проекта
освоения лесов, порядка его разработки и составления»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена Общественная экспертиза проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных в безвозмездное пользование, состава проекта освоения лесов, порядка его разработки и составления» (далее – проект постановления).

Проект постановления разработан Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и размещен для общественного обсуждения на федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=49288>).

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлечённых к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате.

Частью 18 статьи 8 Федерального закона от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ, программа «Дальневосточный гектар») предусмотрено установление Правительством Российской Федерации особенностей использования, охраны,

защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование, состава проекта освоения лесов, порядка его разработки и составления.

Так, в проекте постановления установлено, что гражданин, которому земельный участок в составе земель лесного фонда представлен в безвозмездное пользование согласно Федеральному закону № 119-ФЗ, использует такой участок в соответствии с лесным законодательством, в том числе с правилами использования лесов, указанными в статьях 29, 31, 32, 34, 36, 38 – 41, 46 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) и порядками, указанными в статьях 43 и 45 Лесного кодекса с учетом указанных в проекте постановления особенностей. Охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются также в соответствии с лесным законодательством с учетом установленных проектом постановления особенностей. Также в проекте постановления установлены упрощенные положения проекта освоения лесов.

По изложенному в пояснительной записке мнению авторов проекта постановления, его реализация не потребует привлечения дополнительных расходов федерального бюджета.

Общественная палата Российской Федерации поддерживает идею проекта постановления, однако считает необходимым отметить следующие замечания и предложения:

1. Согласно пункту 15 части 2 проекта постановления использование лесных ресурсов осуществляется в соответствии с проектом освоения лесов. Проект освоения, получивший положительное заключение государственной экспертизы, является основным документом, определяющим объем изъятия лесных ресурсов на лесном участке, в соответствии с заявленными разрешенными видами использования лесов согласно статье 25 Лесного кодекса. В проекте освоения лесов также отражаются объемы лесохозяйственных (уход за лесом), лесозащитных и противопожарных (охрана леса) мероприятий.

Представляется, что в связи с ограниченной площадью государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения на Дальнем Востоке

(до 2 млн. га) основной спрос граждан Российской Федерации в рамках программы «Дальневосточный гектар» будет направлен на покрытые древостоем свободные земли лесного фонда (до 200 млн. га).

Пунктом 25 части 4 проекта постановления предлагается обязать лиц, которым предоставлены в безвозмездное пользование лесные участки, в течение 6 месяцев со дня определения вида разрешенного использования земельного участка разработать и составить проект освоения лесов и предоставить его в уполномоченный орган. Также в обязанность указанных лиц предлагается вменить прохождение государственной экспертизы проекта освоения лесов, которую будут осуществлять специально создаваемые региональные комиссии. При этом проект освоения лесов имеет общую и специальную часть, содержит узкопрофессиональную терминологию и должен быть подготовлен в соответствии с приказами Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз). Данные обстоятельства вызывают серьезнейшие сомнения в возможности самостоятельной подготовки таких проектов потенциальными участниками программы «Дальневосточный гектар». В целях разработки проекта освоения леса и сопровождения его экспертизы граждане будут вынуждены обращаться в специализированные лесопроектные организации, что потребует от граждан дополнительных финансовых расходов. Стоит отметить, что самые крупные из вышеуказанных структур, например, такие как, ФГБУ «Рослесинфорг», подведомственны Рослесхозу. Более того, рыночная стоимость разработки проекта освоения лесов может составить, по оценке экспертов, от 20 до 50 тыс. рублей за каждый земельный участок 1 га. Таким образом, предлагаемое в проекте постановления регулирование может повлечь серьезное снижение привлекательности программы «Дальневосточный гектар» и, следовательно, существенное сокращение ее участников, что вступает в противоречия с целями Федерального закона № 119-ФЗ, в том числе содействием переселения граждан и закреплению их на Дальнем Востоке.

Ранее в пункте 4 заключения Общественной палаты от 12 апреля 2016 года (далее – Заключение) по результатам общественной экспертизы проекта

федерального закона № 930602-6 «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности и расположенных на территориях отдельных субъектов Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) отмечалось, что пунктом 8 статьи 5 законопроекта указывалось на невозможность установления в договоре безвозмездного пользования каких-либо требований к гражданину по выполнению работ, влекущих за собой дополнительные расходы гражданина, не связанные с предметом этого договора. Фактически же проект постановления устанавливает обязанность гражданина по выполнению лесопроектных работ, что влечет необходимость их оплаты.

Кроме того, Общественная палата обращала особое внимание на то, что в целях исключения обременения граждан неоправданными и непредвиденными расходами, связанными с фактической обязанностью гражданина заказывать работы по разработке и составлению проекта освоения лесов, необходимо предусмотреть защиту их интересов. Для этого Общественная палата предлагала осуществлять выполнение указанных работ по заказу граждан уполномоченными государством лесопроектными структурами, например, ФГБУ «Рослесинфорг», без взимания платы либо предусмотреть возможность для граждан самостоятельно составлять и направлять на государственную экспертизу проекты освоения лесов с использованием в информационной-телекоммуникационной сети «Интернет» сайта «на дальний восток.рф» по утвержденной упрощенной типовой форме.

В противном случае, как отмечала Общественная палата, возможен ценовой произвол узкоотраслевых проектных организаций, что создаст дополнительный экономический барьер и, как следствие, приведет к массовому отказу от заключения договоров или расторжению заключенных договоров безвозмездного пользования, либо к краткосрочной хищнической эксплуатации лесов недобросовестными гражданами до момента проверки и установления отсутствия у них проектов освоения лесов (по истечении 3 лет).

2. Положениями проекта постановления вводится обязанность граждан предоставлять отчет об использовании лесов и отчет об охране, защите лесов и их воспроизводстве ежегодно до 10 января года, следующего за отчетным.

Участники общественной экспертизы выразили сомнение в целесообразности установления такого срока для составления и подачи отчетности по причине того, что он совпадает с традиционными новогодними праздниками. Поскольку нарушение срока предоставления отчетности может трактоваться как нарушение земельного и лесного законодательства со стороны пользователя лесного участка и повлечь за собой предъявление санкций к гражданину вплоть до расторжения договора безвозмездного пользования, предлагается рассмотреть возможность изменения срока предоставления отчетности на 10 апреля.

3. Пунктом 2 части 2 проекта постановления установлено, что использование расположенных на земельных участках лесов осуществляется в соответствии с лесным законодательством, требованиями частей 17,19 и 20 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ. Так, статьей 8 Федерального закона № 119-ФЗ установлено, что в случае выбора гражданином заготовки древесины как вида разрешенного использования возникают два варианта хозяйственной деятельности: свободное использование заготовленной древесины для своих нужд (строительство жилья и иное) или ее отчуждение (продажа) другим лицам в порядке, который будет установлен Правительством Российской Федерации.

В своем заключении на законопроект Общественная палата отметила, что положение пункта 3 статьи 4 и пункта 13 статьи 5 законопроекта о предоставлении коллективу граждан до 10 человек земельного массива, состоящего из смежных земельных участков площадью до 1 га каждый, предполагает возможность передачи права представления интересов указанных лиц при использовании данного земельного массива одному уполномоченному лицу. Пункт 25 части 4 проекта постановления дает возможность указанным гражданам разработать и представить общий проект освоения леса на указанный земельный массив, который в соответствии с частью 19 статьи 8 Федерального

закона № 119-ФЗ будет разрешать выборочные рубки и запрещать проведение сплошных рубок.

При этом участники общественной экспертизы отметили, что в соответствии с частью 2 пункта 3 проекта постановления использование лесного участка производится в соответствии с требованиями, установленными частями 18 – 20 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ, в соответствии с которыми установлен запрет на проведение сплошных рубок лесных насаждений в связи с отсутствием экономической целесообразности использования сплошных рубок на площадях до 1 тыс. га. Это связано с тем, что разработать проект освоения лесов и организовать процесс непрерывного неистощаемого пользования лесом, учитывая средний срок достижения зрелости древостоя 80 лет, на таком массиве практически невозможно.

Также участники экспертизы отметили, что даже при наличии запрета на сплошные рубки существуют серьезные риски осуществления на отдельных однокотарных участках или их малых объединениях до 1 тыс. га сплошной вырубке леса, причем без выполнения плана лесовосстановления. Поэтому запрещающая мера в виде запрета сплошных рубок может быть в целом неэффективна. Наиболее целесообразным является создание таких условий для граждан, при которых возможно организовать долгосрочную рентабельную лесозаготовительную деятельность.

В этих целях участниками общественной экспертизы предложено выдавать гражданам разрешения на сплошные рубки при условии создания ими кооперативного объединения, совокупный земельный массив которого, состоящий из смежных земельных участков, составит более 1 тыс. га и будет расположен в эксплуатационных (предназначенных для заготовки) лесах. Представляется, что в противном случае сохранение запрета на сплошные рубки приведет к ограничению прав и законных интересов граждан в использовании предоставленного им государством природного ресурса. При площади массива свыше 1 тыс. га становится экономически целесообразным организовывать лесохозяйственную деятельность с установленным разрешением на сплошные

рубки при условии проведения полноценного лесоустройства, в том числе разработки проекта освоения леса, включающего лесовосстановление с установлением разрешенного объема пользования лесом. Такой подход позволит создавать рентабельные малые и средние формы предпринимательства вокруг лесохозяйственной деятельности на объединенном лесном массиве, что будет привлекательным для предпринимателей других регионов и местных жителей. Более того, для таких объединений становится финансово доступной платная разработка одного проекта освоения лесов.

Учитывая вышеизложенное, Общественная палата считает целесообразным рассмотреть возможность внесения в Федеральный закон № 119-ФЗ и проект постановления изменений, предоставляющих право объединениям (кооперациям) граждан в количестве свыше 1 тыс. человек, создаваемых с целью организации рентабельной лесохозяйственной деятельности, разрабатывать единый проект освоения лесов и осуществлять сплошные рубки при наличии необходимой в соответствии с лесным законодательством лесостроительной и иной проектной документации.

Вышеуказанное позволит организовать на территории Дальнего Востока многочисленные лесозаготовительные и перерабатывающие кластеры, состоящие в основном из малых и средних форм хозяйствования, что приведет к увеличению налогооблагаемой базы, созданию новых рабочих мест и реальных предпосылок для экономически обоснованного переезда граждан Российской Федерации на Дальний Восток и закрепления местных жителей.

В соответствии с вышеизложенным Общественная палата отмечает необходимость создания механизма бесплатной разработки проектов освоения лесов в рамках программы «Дальневосточный гектар», для чего потребуется:

а) разработать типовой проект освоения лесов, предусматривающий разрешение исключительно выборочных рубок лесов, который может быть создан и представлен гражданами по упрощенной процедуре без проведения обязательной государственной экспертизы в случае, если площадь лесного

массива, включающего совокупность смежных земельных участков, составляет не более 10 га;

б) разработать типовой проект освоения лесов, предусматривающий разрешение исключительно выборочных рубок лесов, который может быть создан и представлен гражданами по упрощенной процедуре с автоматическим прохождением обязательной государственной экспертизы в случае, если площадь лесного массива, включающего совокупность смежных земельных участков, составляет не менее 11 и не более 1000 га;

в) обеспечить возможность заполнения типовой формы проекта освоения лесов в электронной форме в режиме онлайн в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с подписанием его гражданином или лицом, уполномоченным объединением граждан, электронной подписью с идентификацией через портал государственных услуг Российской Федерации;

г) разместить на электронных ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» типовые формы проекта освоения лесов, обеспечивающие участие граждан в программе «Дальневосточный гектар», а также доступные инструкции по их заполнению и представлению в соответствующие органы.

Также стоит отметить необходимость создания механизма платной разработки проектов освоения лесов и лесоустройства, при его отсутствии предусматривающего разрешение сплошных рубок лесов и обязательного лесовосстановления, которые могут создаваться или заказываться объединениями (кооперативами) граждан с прохождением обязательной государственной экспертизы в случае, если площадь лесного массива, включающего совокупность смежных земельных участков, составляет более 1000 га.

4. Общественная палата отмечает, что пунктом 20 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ наравне с введением полного запрета на проведение сплошных рубок лесных насаждений вводится исключение из этого правила, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, обеспечивающих сохранение целевого назначения защитных лесов и выполнения ими полезных

функций. Для таких частных случаев требуется создание прозрачного механизма их определения и фиксации, который должен быть отражен в проекте постановления для возможности отстаивания гражданами своих прав в вышестоящих органах и судах.

5. Общественная палата отмечает комплекс проблем реализации программы «Дальневосточный гектар» в связи с отсутствием полноценного лесоустройства на территории Дальневосточного федерального округа, где площадь лесных земель составляет порядка 500 млн. га, из которых покрыты древостоем чуть менее 300 млн. га.

Согласно экспертным данным, качественная эксплуатация леса с максимальной пользой и выгодой возможна только в случае наличия лесоустройства сроком до 10 лет. Основанием такого вывода служит тот факт, что лесоустройство – наилучший инструмент подготовки любого проекта освоения лесов. Наличие качественного лесоустройства сроком проведения до 10 лет позволяет эффективно планировать бизнес, включая лесозаготовку и лесопереработку, а также другие виды использования (сбор дикоросов и др.).

Из 500 тыс. га лесного фонда на территории Дальневосточного федерального округа всего на 70 тыс. га имеется лесоустройство. Лесоустройство со сроком от 10 до 15 лет проведено на площади 157 млн. га, однако это просроченное лесоустройство, которое не дает четкой картины с точки зрения характеристики лесов и организации лесохозяйственной деятельности. Лесоустройство со сроком 21 год и более проведено на площади 226 млн. га.

Учитывая возможный значительный спрос граждан на земли лесного фонда, наличие полноценного государственного лесоустройства является одним из ключевых факторов успеха программы «Дальневосточный гектар». В связи с вышеизложенным необходимо увеличение финансирования субъектов Дальневосточного федерального округа в целях проведения лесоустройства.

6. На части территорий, занятых эксплуатационными лесами, расположены особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения, режим которых ограничивает возможность предоставления гражданам

расположенных на них лесов. С целью наиболее эффективного применения норм Федерального закона № 119-ФЗ необходимо уточнить площади категории защитных лесов, защитных полос лесов, расположенных вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и сократить их, а также внести изменения в законодательство Российской Федерации с целью снятия ограничения для предоставления лесных участков в защитных лесах для отдельных видов использования лесов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, осуществления рекреационной деятельности, выращивания лесных плодовых и ягодных, декоративных культур, сенокосения, пчеловодства. Данное предложение позволит повысить активность граждан по использованию лесных ресурсов Дальнего Востока.

Также Общественная палата отмечает необходимость разработки и реализации механизма инфраструктурного обеспечения программы «Дальневосточный гектар», включая строительство дорог, линий электропередачи, отдавая приоритет инфраструктурному обеспечению удаленных лесных массивов, сформированных объединениями (кооперативами) граждан площадью свыше 1000 га, а также разработки и утверждения закрытого перечня нарушений, влекущих расторжение договора безвозмездного пользования лесным участком с последующим размещением на электронных ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Общественная палата Российской Федерации считает возможным согласиться с концепцией проекта постановления, требующего при этом доработки с учетом вышеизложенных замечаний и предложений.