

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Минприроды России «Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект приказа Минприроды России «Об утверждении Перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается» (далее – проект акта, Перечень), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта разработан в инициативном порядке на основании обращений губернаторов Приморского и Хабаровского краев, Амурской области, Еврейской автономной области, а также обращений граждан. В качестве заявленной проблемы и цели регулирования разработчиком определены сокращение площади липняков в Приморском крае и сохранение сырьевой базы пчеловодства. При этом указанную проблему и цель регулирования разработчик предполагает решить и достичь путем включения трех видов деревьев и кустарников (липа амурская, липа маньчжурская и липа Таке), произрастающих на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в действующий перечень видов и пород деревьев, заготовка древесины которых не допускается.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком не соблюдены в полном объеме.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 9 марта 2017 года по 15 мая 2017 года. Информация об оценке

регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/08/02-17/00062352).

Предложения по проекту акта поступили от граждан А.С. Захаренкова, А.В. Севостьяновой, А.С. Архипова, Н. Пивкина, О.Н. Липка, Р. Еникеева, В.А. Шапошникова, Н.М. Чипизубовой, Т.А. Москалюк, Д. Шевченко, О.Г. Назарова, А. Возьмищевой, О. Храпко, О. Ухваткиной, П.Г. Корчагина, А.А. Казанцева, А.Н. Хвостовой, Л. Шевелева, Л. Смелянской, В. Суглобова, Д. Шныры, С. Деревенского, А. Пархоменко, М. Левчука, Е.П. Наумовой, А. Логинова, Е.Ю. Ганченко, В. Ганченко, А. Кожемяко, А. Мамонова, И.Ф. Скибинюка, В. Кажаява, И. Ганченко, А. Карачурина, Н.И. Борисенко, Т. Пивкиной, Е. Лепешкина, М. Чепик, Н. Чепика, Д.А. Макаренко, М.А. Лепешкина, А.Е. Лепешкина, О. Титовой, Е.В. Редько, Т. Белоус, А. Романовой, М. Соколовой, Н. Кроковой, А. Петрунина, П. Птичкина, С. Самсонова, С. Тарабукина, А. Степаненко, Р. Танковой, Р. Неткиной, А. Сказкова, Б. Тритонова, М. Поповой, В. Бондаря, М. Королевой, В. Новикова, С. Сокол, Н. Кучер, М.А. Шарова, Н. Гнатко, Н.С. Кузьминой, Д.А. Рыбникова, К. Старцева. Указанные замечания и предложения включены в сводку предложений, но в нарушение Правил большинство из них разработчиком не были проработаны и не прокомментированы.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основной группой субъектов предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности, интересы которой будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются арендаторы лесных участков, использующие леса для заготовки древесины (511 ед.), а также арендаторы лесных участков, использующие леса для ведения сельского хозяйства (пчеловодства) (109 ед.).

Минэкономразвития России 28 июля 2017 г. было проведено рабочее совещание по проекту акта с представителями Минприроды России, Минсельхоза России, Минпромторга России, Рослесхоза, а также Союза лесопромышленников и лесозэкспортеров России (письмо от 25 июля 2017 г. № Д26и-487). Представители Минвостокразвития России на совещании отсутствовали.

По итогам рабочего совещания Минэкономразвития России направлен запрос позиции в Минпромторг России в части оценки наличия негативных последствий от

предлагаемого проектом акта регулирования для отрасли лесозаготовки и деревообработки, в Минсельхоз России (письмо от 28 июля 2017 г. № Д26и-498) в части наличия позитивных эффектов, ожидаемых от вводимого проектом акта регулирования, для отрасли пчеловодства, в Минвостокразвития России (письмо от 3 августа 2017 г. № Д26и-509) в части сведений о количестве заявок, поступивших от граждан на предоставление в безвозмездное пользование земельных участков лесного фонда для целей лесозаготовки и для ведения сельского хозяйства, в частности под пчеловодство. На момент подготовки настоящего заключения поступила позиция Минпромторга России (письмо от 8 августа 2017 г. № НГ-51772/13). Минсельхозом России и Минвостокразвития России позиции не представлены.

С учетом информации, представленной разработчиком по проекту акта, а также результатов рабочего совещания и с учетом позиции Минпромторга России Минэкономразвития России обращает внимание на необходимость учета следующих замечаний к предлагаемому проектом акта регулированию.

1. Разработчиком не был проведен сбор данных о числе насаждений запрещенных к рубке видов лип, а также не проведена оценка возможных негативных последствий для лесопромышленного комплекса дальневосточных регионов.

В соответствии с исследованием лесного сектора Дальнего Востока России, проведенным в 2012-2013 гг. ФАО ООН¹, эксплуатационные леса Дальнего Востока составляют 217,5 млн.га. Основными регионами заготовки древесины являются Хабаровский край (25 % всех запасов лесного фонда), Амурская область (10 %) и Республика Саха (Якутия) (43 % всех запасов лесного фонда). Леса в регионах Дальнего Востока преимущественно эксплуатационные, хвойные и мягколиственные. Леса, включающие липу, покрывают 9 % общей площади эксплуатационных лесов Российской Федерации, и на них приходится 8% от запасов такой древесины. Липа всех видов составляет 1 % всего объема эксплуатационных лесов. Таким образом, запрет заготовки липы в целом не окажет существенного влияния на объемы лесозаготовки.

По данным Росстата, производство меда за 2016 г. в России достигло 75 тыс. тонн. При этом экспорт меда в 2016 году составил 3,6 тыс. тонн или 4,8 % всего объема производства, что позволило России войти в состав пяти крупнейших мировых

¹Оценка лесных ресурсов лесопромышленного комплекса, лесозаготовок и лесной инфраструктуры сертификации на Дальнем Востоке // http://www.eastagri.org/meetings/docs/meeting100/AnnexII_forest%20resources_management_cert_RUS.pdf.

медовых производителей². Однако в отсутствие информации об объемах производства меда в целом в регионах ДФО, потенциале развития производства данного продукта, его экспортном потенциале, а также удельном весе липы в общем объеме кормовой базы для пчеловодства сделать однозначный вывод об угрозе рубки липы для кормовой базы пчеловодства не представляется возможным. Указанная оценка не проведена разработчиком, на этапе подготовки заключения Минэкономразвития России позиция по данному вопросу не была представлена Минсельхозом России.

Однако в соответствии с позицией Минпромторга России, являющегося федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики, в том числе в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности³, древесина и лесоматериалы из липы являются экспортным продуктом и ценным сырьем для внутреннего рынка.

Указанное подтверждается данными Росстата⁴, в соответствии с которыми общий объем производства пиломатериалов по итогам 2014 года составил 21,5 млн.м³, при этом объем вывоза древесины составил 123 млн.м³. Таким образом, по итогам 2014 года экспорт древесины в 5,7 раз превышает объем ее переработки.

Кроме того, Минпромторгом России отмечено, что запрет заготовки липы приведет к снижению поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также может привести к негативным социально-экономическим последствиям в регионах.

Так, в соответствии с официальными данными Росстата среднесписочная численность работников организаций деревообрабатывающей отрасли в 2015 году составила 220,5 тыс. чел. Число предприятий, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства, уже в 2014 году составило 16,3 тыс. единиц, на которых занято 95,1 тыс. человек. Учитывая, что 39 % общей площади земель лесного фонда⁵ находится в регионах, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), большинство организаций деревообрабатывающей отрасли функционируют на территории регионов, входящих в состав ДФО.

² <http://portal-meda.ru/market/proizvodstvo-meda-za-2016-g>

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»

⁴ Промышленное производство в России, 2016 г.// Официальное издание Росстата.

⁵ <http://geograf-stud.ru/kursy-leksij-po-geografii/38-lesopromyshlennyj-kompleks-rossijskoj-federacii/826-raspredelenie-lesnogo-fonda-rossii-po-regionam.html>

2. При вынесении решения об ограничении деятельности необходимо учитывать, что лесоперерабатывающими предприятиями в производственных целях обеспечивается создание и содержание таких элементов лесной инфраструктуры, как лесные дороги, которые являются общедоступными и могут использоваться всеми хозяйствующими субъектами, использующими леса, в том числе пчеловодами. Таким образом, главным инвестором в развитие лесной инфраструктуры, в том числе общественного назначения, являются именно лесоперерабатывающие предприятия.

3. Предлагаемое регулирование может иметь негативные риски правоприменения в части эффективности лесовосстановительных мероприятий.

Основная продуктивность липы как медоноса приходится на возраст от 80 до 100 лет. Вместе с тем рубка данного вида дерева назначается с возраста не менее 101 года⁶. Соответственно, запрет на заготовку лип приведет к запрету на вырубку спелых и перестойных деревьев, что означает отсутствие возможности формирования молодых медопродуктивных лесов.

4. Согласно данным ФБУ «ДальНИИЛХ» (письмо от 4 августа 2015 г. № 377) главной причиной возвращения дальневосточным липам охранного статуса является их исключительная роль для развития пчеловодства в дальневосточных регионах. Использование лесов юга Дальнего Востока для пчеловодства является одной из главных статей дохода для сельских районов юга региона, так как только в Приморском крае производится более 20 % меда Российской Федерации.

Однако в ходе публичных консультаций на проект акта представлена позиция, в соответствии с которой произрастающая липа является не единственным источником кормовой базы для пчеловодства в регионе.

В соответствии с данными, опубликованными в открытых источниках⁷, медоносная база юга Дальнего Востока может обеспечить не менее 40-50 тыс. тонн меда за сезон. Основу медоносной базы юга Дальнего Востока составляет 90 видов медоносов, 100 видов имеют второстепенное значение, и более сотни видов медоносов являются малозначительными. При этом для южной части Дальнего Востока, которая является наиболее предпочтительной для пчеловодства, характерны темнохвойные, широколиственные, хвойно-широколиственные и мелколиственные леса, лесостепные

⁶ Справочник для таксации лесов Дальнего Востока. ДальНИИЛХ, 1990.

⁷ <http://ylejbees.com/index.php/medonosy/1381-medonosnaya-baza-yuga-dalnego-vostoka>

группировки и луговой тип растительности. Все указанные виды растительности являются естественной кормовой базой для пчеловодства.

Следовательно, сделать однозначный вывод о значительном вкладе липы в кормовую базу для пчеловодства без проведения дополнительного исследования и оценок на текущий момент не представляется возможным.

5. В соответствии с представленной в рамках публичных обсуждений проекта акта позицией от лесопромышленников одной из значимых причин возникновения конфликта является ведение пчеловодства в отсутствие оформленного договора аренды лесного участка или договора безвозмездного срочного пользования.

Предоставление лесных ресурсов в пользование в целях ведения сельского хозяйства, в том числе и пчеловодства, регламентируется статьями 38, 70.1 и 71 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ). При этом объектом, на который распространяются права пользования в соответствии со статьей 7 ЛК РФ, является лесной участок. Процедура формирования лесного участка связана с его проектированием, разработкой межевого плана и постановкой участка на кадастровый учет. При ее прохождении часто возникают проблемы, связанные с согласованием границ участка с другими пользователями, которые уже оформили свои права (например, внутри уже сформированных лесных участков, переданных в аренду в целях заготовки древесины), утверждением проекта лесного участка. Для граждан, заинтересованных в осуществлении пчеловодства, существующий порядок предоставления лесных участков является трудноисполнимым и обременительным. Указанное является мотивом для отказа от ведения этой деятельности либо незаконного ее ведения на землях лесного фонда, например, в формате кочевого пчеловодства.

Для решения данной проблемы необходимо либо упрощение существующей процедуры, либо проведение системной работы уполномоченными органами исполнительной власти по созданию таких лесных участков и последующей передаче их заинтересованным гражданам на условиях аренды или договора безвозмездного срочного пользования.

В соответствии с пунктом 46 Лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 516 (далее – Лесоустроительная инструкция), для ведения пчеловодства проектируются, в первую очередь, лесные

участки, на которых в составе древесного, кустарникового или травяно-кустарничкового яруса имеются медоносные растения, произрастающие на опушках леса, прогалинах и других не покрытых лесной растительностью землях. Критериями и признаками выделения особо защитных участков лесов в качестве «медоносных участков лесов» является наличие приспевающих, спелых и перестойных лесных насаждений с преобладанием липы и акации белой в радиусе трех километров вокруг постоянных пасек.

Лесоустроительная инструкция не предусматривает создание особо защитных участков лесов в качестве «медоносных участков лесов» вокруг временных (сезонных) пасек даже в том случае, если они будут сформированы как лесные участки и переданы гражданам по договору безвозмездного срочного пользования.

Также Лесоустроительной инструкцией установлено, что объектом лесоустройства является лесничество, его часть (участковое лесничество), лесной участок. При этом в отношении лесного участка осуществляется только таксация лесов и проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. Проектирование особо защитных участков лесов в качестве «медоносных участков лесов» проводится только в отношении лесничеств или участковых лесничеств.

В соответствии с приказом Рослесхоза от 20 мая 2015 г. № 166 «О создании Комиссии Федерального агентства лесного хозяйства по рассмотрению документации по проектированию границ лесопарковых зон и (или) зеленых зон, а также материалов по отнесению лесов к защитным лесам (за исключением случая, предусмотренного пунктом 1.1 статьи 82 Лесного кодекса Российской Федерации) и выделению особо защитных участков лесов, установлению и изменению их границ, отнесению лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установлению и изменению их границ», а также Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 (пункты 5.4.4 и 5.4.12), обеспечение проектирования особо защитных участков лесов, их выделение, а также установление и изменение их границ отнесено к полномочиям Рослесхоза. Решение о выделении особо защитных участков лесов принимается на заседании соответствующей Комиссии на основании предложений, предоставляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия в области лесных отношений.

Таким образом, существующий порядок выделения особо защитных участков лесов, в том числе и «медоносных участков лесов», может быть исполнен только при условии проведения лесоустройства лесничеств или участков лесничеств, что, в свою очередь, позволит предоставить указанные участки лесов в аренду или безвозмездное срочное пользование для ведения сельского хозяйства.

В ходе совещания представителями Минсельхоза России была высказана позиция о возможности сохранения действующего регулирования (без введения запрета на вырубку новых видов лип) в части выделения особо защитных участков лесов, в том числе «медоносных участков лесов», в качестве наиболее оптимального.

Вместе с тем проведенная разработчиком оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения запретов, вводимых проектом акта, показывает, что упущенная выгода от продажи пиловочника составит 68,3 млн. рублей в год, затраты на внесение изменений в проекты освоения лесов – 1-1,5 млн. рублей, а увеличение доходов пчеловодов – 12 млн. рублей в год.

Следовательно, выбор предлагаемого регулирования не является оптимальным для развития отрасли заготовки и деревообработки, убытки которой превысят положительный экономический эффект.

Для решения перечисленных выше проблем считаем возможным рекомендовать разработчику рассмотреть альтернативный вариант поэтапного решения проблемы, заявленной разработчиком, исходя из нижеследующих мер и мероприятий.

Во-первых, необходимо внести изменения в Лесостроительную инструкцию в части установления в качестве минимальной единицы лесоустройства лесотаксационного квартала и возможности выделения особо защитных участков лесов «медоносных участков лесов» вокруг мест, выделенных для размещения временных (сезонных) пазек и лесных поселков.

Во-вторых, передать полномочия по обеспечению проектирования особо защитных участков лесов, их выделению, а также установлению и изменению их границ органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим полномочия в области лесных отношений.

В-третьих, установить для отдельных субъектов Российской Федерации норматив по лесовосстановлению и лесоразведению определенных видов деревьев (для Дальнего

Востока – липа амурская, липа манчжурская, липа Таке), в том числе по итогам лесозаготовительных работ.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования. Кроме того, сделан вывод о наличии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.