

№ 43756-СШ/Д26и от 17.12.2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Российской Федерации «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения»

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 постановления Российской Федерации «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минприроды России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта разработан на основании части 2 статьи 123 Лесного кодекса Российской Федерации (ЛК РФ).

Согласно пояснительной записке проектом акта предусматривается, что на землях сельскохозяйственного назначения могут располагаться леса, которые подлежат освоению с соблюдением целевого назначения таких земель.

Кроме того, использование лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, согласно проекту акта допускается до принятия высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения о вовлечении таких земель в сельскохозяйственный оборот путем проведения культуртехнических мероприятий по расчистке от древесно-кустарниковой растительности или решения о переводе таких земель в земли лесного фонда и использования их в соответствии с требованиями лесного законодательства.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые. В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основными группами субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются правообладатели земель сельскохозяйственного

назначения, на которых расположены леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета

в срок с 27 сентября по 24 октября 2019 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: 02/07/09-19/00095315).

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации

по проекту акта в период с 28 ноября по 5 декабря 2019 года.

В рамках проведенных публичных консультаций поступили позиции от Комиссии РСПП по агропромышленному комплексу, АО «Транснефть – Верхняя Волга»,

ПАО «Ростелеком», ПАО «Лукойл», Отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис», Общественной Общероссийской организации «Деловая Россия», Министерства лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Республики Мордовия, Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан, Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан, Министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, Управления лесного хозяйства Липецкой области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области, Управления лесами Тамбовской области, замечания которых были частично учтены при подготовке настоящего заключения.

Поступившие позиции от Департамента имущественных отношений Вологодской области, Департамента экономики и развития предпринимательства Приморского края, Комитета лесного хозяйства Курской области, Департамента лесного комплекса Тюменской области, Администрации Чеченской Республики не содержат замечаний и предложений к проекту акта.

С учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым обратить внимание разработчика на следующие риски предлагаемого регулирования.

1.Пунктом 4 проекта акта предлагается установить, что использование лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, может быть исключительно в целях:

- 1)заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов;
- 2)заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений;
- 3)ведения сельского хозяйства;
- 4)выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что в случае, если леса, расположенные на землях сельскохозяйственного назначения, используются/планируются

к использованию в иных целях (не перечисленных в пункте 4 проекта акта), то соответствующие земли должны быть переведены в земли иных категорий.

Частью 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) установлено, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыболовства).

Кроме того, часть 2 указанной статьи устанавливает, что использование земель сельскохозяйственного назначения или земельных участков в составе таких земель, предоставляемых на период осуществления строительства, реконструкции дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, и использование таких земельных участков и (или) земель для строительства, реконструкции, капитального или текущего ремонта, эксплуатации сооружений, указанных в подпункте 1 статьи 39.37 ЗК РФ, на основании публичного сервитута осуществляется при наличии утвержденного

проекта рекультивации таких земель для нужд сельского хозяйства без перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий.

Таким образом, пункт 4 проекта акта не корреспондирует с положениями статьи 78 ЗК РФ, и принятие его в предложенной редакции создаст риски для хозяйствующих субъектов, которые в настоящее время на законных основаниях, установленных статьей 78 ЗК РФ, используют земли сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса, в целях, не включенных в пункт 4 проекта акта.

В частности, по результатам контрольных мероприятий от хозяйствующих субъектов может потребоваться осуществление мер по переводу используемых земель в земли иных категорий, что приведет к их дополнительным расходам.

Кроме того, возникает дополнительный административный барьер, вводимый проектом акта, в виде необходимости предварительного перевода земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса, в земли иных категорий, в случае, если для осуществления своей деятельности лицу потребуется использование таких земель в целях, не включенных в пункт 4 проекта акта.

Учитывая, что леса на территории Российской Федерации располагаются, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения (по данным WWF – около 10% от всех лесов России), их использование будет регулироваться проектируемым регулированием. При этом количество лиц, на которых будут распространяться перечисленные выше риски, может оказаться существенным.

В целях исключения указанных рисков предлагаем уточнить положения пункта 4 проекта акта и, в частности, учитывая формулировку пункта 13 части 1 статьи 25 ЛК РФ, дополнить его подпунктами следующего содержания:

«5) строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации;

6) иных целях в соответствии с федеральными законами.».

2.В пункте 3 проекта акта указано, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, осуществляется с учетом положений, установленных проектом акта, до принятия уполномоченными исполнительными органами государственной власти одного из решений:

1) вовлечения таких земель в сельскохозяйственный оборот, в том числе путем проведения культуртехнических мероприятий по расчистке от древесно-кустарниковой растительности в соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»;

2) перевода таких земель в земли лесного фонда и использовании их в соответствии с требованиями лесного законодательства.

2.1. Статья 123 ЛК РФ, введенная Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ, и вступившая в силу 1 июля 2019 г., предусматривает возможность расположения лесов на землях сельскохозяйственного назначения. При этом какие-либо временные ограничения ЛК РФ не предусмотрены, равно как и полномочия по их установлению.

Однако проект акта допускает лишь временное расположения лесов на землях сельскохозяйственного назначения до принятия одного из перечисленных выше решений уполномоченными исполнительными органами государственной власти. При этом пункт 3 проекта акта никак не конкретизирует временной период до принятия вышеуказанного решения.

Таким образом, проект акта вводит норму, не предусмотренную статьей 123 ЛК РФ, что представляется необоснованным.

2.2. Часть используемых земель сельскохозяйственного назначения находится в частной собственности физических и юридических лиц. Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) и ЗК РФ распоряжаться такими земельными участками вправе только сами собственники данных земельных участков.

Следовательно, пунктом 3 проекта акта органам государственной власти необоснованно предоставляются полномочия по распоряжению частными земельными участками.

2.3. В пункте 3 проекта акта используется термин «древесно-кустарниковая растительность», отсутствующий как в ЛК РФ, так и в нормативных правовых актах, принятых во исполнение ЛК РФ.

Считаем необходимым рекомендовать разработчику использовать термин «лесные насаждения», который используется в ЛК РФ.

3. Согласно части 2 статьи 9 Конституции земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Статья 123 ЛК РФ фактически реализует эту норму Конституции в отношении частной собственности на лес, позволяя собственникам земельных участков

из состава земель сельскохозяйственного назначения владеть и пользоваться в том числе лесом как природным ресурсом.

Однако согласно пункту 18 проекта акта признание земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположены леса, а также земельных участков, расположенных в границах таких земель, непригодными для осуществления сельскохозяйственного производства является основанием для перевода таких земель в земли лесного фонда – что, по сути, означает изъятие лесов, располагающихся на землях сельскохозяйственного назначения, у частных собственников, так как согласно ЛК РФ леса на землях лесного фонда могут находиться только в собственности Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проект акта затрудняет реализацию прав и свобод, предусмотренных частью 2 статьи 9 Конституции.

4. Проект акта не предусматривает должной детализации вопросов платности использования лесов, располагающихся на землях сельскохозяйственного назначения.

В частности, в случае осуществления на земельном участке рубок лесных насаждений в рамках мелиоративных мероприятий.

Согласно части 2 статьи 261 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, а также находящиеся на нем растения, если иное не установлено законом.

Таким образом, даже при проведении мелиоративных мероприятий на законных основаниях, остаются неразрешенными вопросы о стоимости и порядке реализации фактически заготавливаемой при этом деловой древесины.

Согласно поступившим в рамках публичных консультаций позициям субъектов Российской Федерации данный пробел в настоящее время существенно

влияет

на ценообразование в лесопромышленном комплексе, поскольку заготовленная на землях сельскохозяйственного назначения древесина достается заготовителю практически бесплатно, и, попадая на рынок, нарушает баланс цен не в пользу добросовестных заготовителей, арендующих земли лесного фонда.

Помимо этого, отсутствие регулирования вопроса платности использования лесов приводит к совершению налоговых преступлений, поскольку при рубках лесных насаждений в ходе мелиорации землепользователь может никак не оформлять древесину и реализовывать ее под видом чистки земель, при которой по договоренности с подрядчиком она вывозится как отходы для реализации на рынке нелегальной древесины. В то же время у налоговых органов возникают основания начислить налоги по операциям, осуществляемым фактически с деловой древесиной, исходя из ее рыночной стоимости.

5. Проектом акта также не урегулированы вопросы контроля объемов вырубаемых лесных насаждений.

В рамках лесного законодательства лесопользователь разрабатывает проект освоения лесов, который проходит государственную экспертизу и в котором указываются лесные кварталы, на территории которых допускается рубка, подает лесную декларацию и соответствующую отчетность.

При рубке леса на землях сельскохозяйственного назначения такие контрольные механизмы не предусмотрены, подзаконные нормативные правовые акты по этому вопросу отсутствуют.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод о наличии достаточного обоснования проблемы и необходимости принятия данного 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.