



По возможности, укажите:	
Наименование организации:	Общественная Общероссийская организация «Деловая Россия»
Сферу деятельности организации:	
Ф.И.О. контактного лица:	Черепков Дмитрий Анатольевич
Номер телефона:	+7903-790-24-60
Адрес электронной почты:	cherepkov@yasnopole.ru

ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

по проекту акта в рамках проведения оценки регулирующего воздействия

Срок направления информации– не позднее:	31.10.2019
Адрес электронной почты для направления информации:	TsaturyanIE@economy.gov.ru
Контактное лицо в Департаменте оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России:	Цатурян Инна Эдуардовна, 8 495 870 29 21, доб. 12648

Общие сведения о проекте акта:

Сфера государственного регулирования:	Лесные ресурсы
Вид и наименование:	Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения»
Разработчик:	Минприроды России
ID на regulation.gov.ru:	02/07/09-19/00095315

Для прохождения опроса просим ознакомиться со сводным отчетом о проведении оценки регулирующего воздействия, подготовленным разработчиком проекта акта.

Вопросы:

Актуальна ли проблема, описанная разработчиком в сводном отчете? Позволит ли принятие данного проекта решить проблему?



Да, проблема актуальна. Леса, растущие на землях сельскохозяйственного назначения составляют около 1/10 от общей площади лесного хозяйства. В них входят заросшие и зарастающие брошенные земли сельхозназначения - около 76 млн. га, в том числе не менее 60 млн. га земель, которые не пригодны для эффективного сельского хозяйства, но пригодны для лесного), и леса со спорным правовым статусом (бывшие колхозные и совхозные леса - около 40 млн. га). Действующее законодательство не позволяет эффективно использовать эти леса для лесовыращивания. Из-за того, что эти леса обычно располагаются ближе других к инфраструктуре и поселениям, и в основном в регионах с благоприятным для роста деревьев климатом, они особенно важны с точки зрения поддержания благоприятной для людей окружающей среды, а также сельского развития. На эти леса приходится около 1/3 потенциально возможного прироста древесины в лесах, пригодных для ведения эффективного лесного хозяйства.

Проблема очень актуальна, но принятие проекта ее не решает. Так как в предлагаемое решение заложено противоречие для собственника, которого обязывают заниматься лесовосстановлением, но когда он достигнет того, что лес восстановлен и может быть использован для производства древесины, то земли будут у него изъяты в лесной фонд, либо изъяты в итоге за не использование в сельском хозяйстве (ввести их в традиционный оборот типа пашни не выгодно уже и сейчас). И вместо проекта, который мог бы создать рабочие места, увеличить производство древесины в стране, (в том числе на экспорт, как пример Новая Зеландия), за счет развития агролесоводства на землях сельхоз назначения, мы только отодвигаем время на изъятие земель, не решая при этом задачу использования сельхоз земель в обороте.

Каких положительных эффектов следует ожидать в случае принятия данного проекта? По возможности, приведите числовые данные.

Положительным эффектом могло бы быть временное ослабление давления Россельхознадзора на собственников в случае зарастания части их земель лесом (сейчас штрафуют даже за наличие одного дерева или куста). И даже этот эффект будет возможен, только если изменятся нормативы Россельхознадзора, позволяющие штрафовать и требовать изъятия земли за залесенность.

Какие риски и негативные последствия для бизнеса могут возникнуть в случае принятия данного проекта? По возможности, приведите числовые данные. Согласны ли Вы с выводами разработчика, изложенными в сводном отчете?



В случае принятия данного проекта владельцы заросших или зарастающих лесом земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения будут лишены возможности использовать эти земли наиболее эффективным образом с минимальными вложениями сил и средств. Фактически мы лишаемся возможности построить эффективную систему лесовыращивания на землях сельхоз назначения. Примеры развития этого направления в странах ЕС показывают многократную эффективность в производстве древесины по сравнению с Лесным хозяйством России. Россия могла бы до 50% увеличить производство древесины даже на 10% земель по отношению к землям лесного фонда за счет появления мотивированных собственников таких лесов. Абсолютное большинство заброшенных сельхозземель (по меньшей мере 60 из примерно 76 миллионов гектаров) заброшено в силу их малой пригодности для эффективного сельского хозяйства - низкой продуктивности, мелкоконтурности, неудобства для работы современной высокопроизводительной техники, неблагоприятного климата, отсутствия трудовых ресурсов. Возвращение этих земель в сельскохозяйственный оборот потребует значительных единовременных вложений (например, расчистка земли от 20-летнего березняка до состояния, пригодного для распашки, потребует около 80 тыс. руб. на гектар), а в случае неплодородных земель в зоне рискованного земледелия - постоянного субсидирования сельскохозяйственной деятельности, многократно превышающего средний по стране уровень. При отсутствии такого субсидирования эти земли неизбежно будут вновь заброшены, и вернуться в свое нынешнее (облесенное) состояние.

При этом формирование на таких землях продуктивного хозяйственно ценного леса, способного без дальнейших затрат накапливать хозяйственно ценную древесину до первого приема коммерческой рубки, требует значительно меньших вложений. Например, проведение одноприемной рубки ухода (прочистки) в том же березняке 20-летнего возраста потребует в реальности примерно 20 тыс. руб. на гектар, а по существующим нормативам (согласно приказу Рослесхоза от 19 июня 2019 года № 762) около 11 тыс. руб. на гектар.

Выводы разработчика, изложенные в сводном отчете, не соответствуют действительности. В частности, в Сводном отчете указано, что "реализация проекта постановления не потребует увеличения расходов бюджетной системы Российской Федерации, а также не приведет к дополнительным поступлениям". Однако, это не так.

Проект предусматривает возможность использования земель сельскохозяйственного назначения, заросших лесом, для ведения лесного хозяйства только в случае перевода их в земли лесного фонда (без этого на собственника возлагаются только обременения, но ему не дается права пользования этим лесом, и, в частности, растущей в нем древесиной). Это влечет за собой необходимость расходов, связанных с изъятием земель, в том числе в судебном порядке, межеванием и кадастровым учетом заросших или зарастающих лесом участков, включением их в состав лесничеств, внесением изменений в лесохозяйственные регламенты этих лесничеств и в лесные планы субъектов РФ, а также организацией охраны, защиты и воспроизводства лесов на этих участках в соответствии с нормами лесного законодательства. Оценочно, имеющимися в распоряжении органов управления лесами силами эту работу можно будет выполнить в течение примерно пятисот лет при уровне дополнительного ежегодного финансирования не менее 5 млрд. руб., а ускорение работы будет возможно только при непропорциональном увеличении этого финансирования.

Кроме того, невозможность использования этих лесов частными собственниками и угроза принудительного отчуждения земельных участков сохранит нынешнюю ситуацию, при которой часть собственников использует выжигание земель как способ избавления от таких лесов. Оценочно, переход огня с сухой травы является причиной примерно 80% торфяных пожаров и до половины лесных пожаров, и, кроме того, многих пожаров в населенных пунктах и на объектах инфраструктуры. Таким образом, принятие данного проекта приведет к сохранению значительного источника пожаров в лесах, на торфяниках, в населенных пунктах и на объектах инфраструктуры, и затраты на тушение этих пожаров также следует считать последствиями принятия данного проекта. Оценочно, затраты на тушение пожаров, связанные с принятием данного проекта, будут составлять не менее 3-4 миллиардов рублей в год.



Существуют ли менее затратные и (или) более эффективные способы решения проблемы? Если да, опишите их.

Да, более эффективным способом решения проблемы является вовлечение этих земель в деятельность менее затратную и эффективную по отношению к затратам на пашню на этих землях - агролесоводство. Примером решения может являться Новая Зеландия, которая экспортирует в Китай в 2 раза леса больше чем Россия, при чем только за счет выращиваемых эффективными, частными собственниками лесов на землях сельхоз назначения

Оптимальным способом решения проблемы является создание правовых основ для разных форм лесовыращивания (включая лесное фермерство, агролесоводство, плантационное лесоразведение) на выбывших из сельскохозяйственного использования землях сельхозназначения при сохранении существующей собственности на эти земли, без необходимости изъятия их и перевода в земли лесного фонда.

Это позволит существенно повысить в масштабах страны эффективность как сельского, так и лесного хозяйства: сельского - за счет исключения малоценных для него земель, концентрации сил и средств на развитии сельского хозяйства на самых перспективных для этого землях; лесного - за счет вовлечения в него достаточно продуктивных и доступных по лесным меркам земель, а также значительного снижения пожарной опасности.

Примечание. Современное эффективное лесное хозяйство значительно менее требовательно как к качеству земель, так и к трудовым ресурсам в расчете на единицу площади, чем современное эффективное сельское хозяйство. Это позволяет использовать многие земли, малопригодные для сельского хозяйства, эффективно использовать для лесного хозяйства. По этому пути идут многие страны умеренного и бореального поясов Земли, в том числе абсолютное большинство стран Европейского Союза и Китай (Китай является безусловным мировым лидером на этом направлении).

Для малозатратного и эффективного решения этой проблемы необходимо:

1. Переработать данный проект, и утвердить "Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения", допускающие существование этих лесов и ведение в них лесного хозяйства при любой форме собственности, и устанавливающие необходимые требования к этому хозяйству;
2. Внести в Перечень признаков неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, утвержденный постановлением от 23 апреля 2012 года № 369, изменения, допускающие использование земель сельскохозяйственного назначения для лесоводства;
3. Внести в Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом от 1 сентября 2014 г. № 540, изменения, допускающие использование земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения для лесоводства.

Дальнейшее повышение эффективности решения этой проблемы может быть достигнуто за счет внесения в части 1 и 4 статьи 78 Земельного кодекса РФ изменений, допускающих использование земель сельскохозяйственного назначения для ведения лесного хозяйства (включая лесное фермерство, агролесоводство и плантационное лесовыращивание), а также обеспечения государственной поддержки лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения, аналогичной поддержке других отраслей растениеводства.

Содержит ли проект акта нормы, противоречащие действующему законодательству? Если да, укажите их.



Содержит ли проект акта нормы, положения и термины, позволяющие их толковать неоднозначно? Если да, укажите их.

Да, содержит. Проект разрабатывается в соответствии с частью 2 статьи 123 Лесного кодекса РФ. Согласно части 1 этой же статьи, "на землях сельскохозяйственного назначения могут располагаться леса, которые подлежат освоению с соблюдением целевого назначения таких земель". Согласно части 1 статьи 12 Лесного кодекса РФ, "освоение лесов осуществляется в целях обеспечения их многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования".

Однако, проект предусматривает всего два варианта использования этих лесов в долгосрочной перспективе (после принятия уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ соответствующего решения):

- 1) вовлечение их в сельскохозяйственный оборот, что означает сохранение категории земли сельскохозяйственного назначения, но прекращение существования на ней леса;
- 2) перевод их в земли лесного фонда, что означает сохранение леса, но изменение категории занятой им земли (с изъятием у прежнего негосударственного собственника, т.к. земли лесного фонда, согласно ст.8 Лесного кодекса РФ, могут находиться только в федеральной собственности).

Таким образом, проект не допускает долгосрочное сохранение лесов на землях сельскохозяйственного назначения, и, соответственно, их многоцелевое, рациональное, непрерывное и неистощительное использования. Тем самым проект в явном виде нарушает первые части статей 12 и 123 Лесного кодекса Российской Федерации.

Содержит ли проект акта нормы, невыполнимые на практике? Если да, укажите их.

Проект не содержит предложений и нормативов для контрольно-надзорных органов (Россельхознадзора), принимающих любую древесную или кустарниковую растительность на землях сельхоз назначения как использование с нарушениями.

Так же согласно пункту 2 "Особенностей ...", на землях сельскохозяйственного назначения могут располагаться леса (что соответствует статье 123 Лесного кодекса РФ). Это же следует из названия документа.

Согласно пункту 3 "Особенностей ...", леса на землях сельскохозяйственного назначения могут располагаться только до принятия и исполнения одного из двух вариантов решений уполномоченных органов исполнительной власти, и ни один из этих вариантов не допускает дальнейшего законного существования лесов на землях сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, из названия документа и из пункта 2 следует, что леса на землях сельскохозяйственного назначения располагаться могут, а из пункта 3 - что леса, как минимум в долгосрочной перспективе, на этих землях располагаться не могут.

Требуется ли переходный период для вступления в силу проекта акта? Если да, укажите, каким он должен быть, либо какую дату вступления в силу проекта акта следует предусмотреть.



Проект требует доработки с учетом разработки новых нормативов для контрольно-надзорных органов (Россельхознадзор), учитывающих возможность расположения лесов на землях сельхоз назначения без предъявления требований за использование с нарушениями.

После принятия предложений, разрешающих использование сельхоз земель для агролесоводства, проект может быть внедрен без переходного периода.

При наличии дополнительных замечаний и предложений опишите их в произвольной форме и/или приложите к Вашему письму соответствующие материалы.

Основные предложения :

1. Переработать данный проект, и утвердить "Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения", допускающие существование этих лесов и ведение в них лесного хозяйства при любой форме собственности, и устанавливающие необходимые требования к этому хозяйству;
2. Внести в Перечень признаков неиспользования земельных участков для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, утвержденный постановлением от 23 апреля 2012 года № 369, изменения, допускающие использование земель сельскохозяйственного назначения для лесоводства;
3. Внести в Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом от 1 сентября 2014 г. № 540, изменения, допускающие использование земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения для лесоводства. Дальнейшее повышение эффективности решения этой проблемы может быть достигнуто за счет внесения в части 1 и 4 статьи 78 Земельного кодекса РФ изменений, допускающих использование земель сельскохозяйственного назначения для ведения лесного хозяйства (включая лесное фермерство, агролесоводство и плантационное лесовыращивание), а также обеспечения государственной поддержки лесоводства на землях сельскохозяйственного назначения, аналогичной поддержке других отраслей растениеводства
4. Сохранить возможность изъятия земель в земли Лесного Фонда, только в случае если собственник осуществляет деятельность агролесоводство на землях сельхоз назначения грубо и систематически нарушая требования к лесу восстановлению, пожарной безопасности.