Заключение

об оценке регулирующего воздействия

Министерство экономического развития Республики Башкортостан (далее – Министерство), рассмотрев в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 апреля 2015 года № 126, проект закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан “О пчеловодстве”» (далее – Проект закона), разработанный депутатом Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан Шагаповой Р.А. (далее – Разработчик), сообщает следующее.

1. Общая характеристика регулируемых правоотношений.

В Республике Башкортостан пчеловодство является важной отраслью агропромышленного комплекса в плане обеспечения занятости населения и снабжения его высокоценными продуктами. Основными направлениями развития пчеловодства в республике являются производство и реализация меда и племенного материала. Кроме того, медоносных пчел разводят для получения широко используемых в медицине и промышленности биологически активных продуктов пчеловодства, таких как воск, маточное молочко, прополис, пыльцевая обножка, перга, пчелиный яд, а также для опыления энтомофильных сельскохозяйственных культур.

По данным Министерства сельского хозяйства Республики Башкортостан по итогам 2016 года на территории республики насчитывалось около 354,5 тысяч пчелиных семей. Валовое производство меда составило 11000 тонн, в том числе 5935 тонн товарного меда.

Регулирование общественных отношений в сфере содержания медоносных пчел, их использования для получения продуктов пчеловодства, сохранения генофонда популяции медоносных пчел, их охраны, обеспечения защиты прав и интересов физических и юридических лиц, занимающихся пчеловодством на территории Республики Башкортостан, осуществляется в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 31 июля 1995 года № 6-з «О пчеловодстве» (далее – Закон).

Указанный Закон определяет:

- основные понятия (в том числе: пчеловодство, пчеловод, пчелиная семья, пасека, продукция пчеловодства, популяция медоносных пчел, источники медосбора, субъекты пчеловодческой деятельности);

- порядок занятия пчеловодством (в том числе предпринимательской деятельности, предоставления земельных участков и размещения ульев с пчелиными семьями);

- полномочия органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления в области пчеловодства;

- порядок организации охраны популяции медоносных пчел, зоотехнического и ветеринарно-санитарного контроля в области пчеловодства (охрана пчел при проведении лесохозяйственных и сельскохозяйственных работ, разведение и использование наиболее ценных популяций медоносных пчел и пород местных пчел).

Кроме того, постановлением Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2012 года № 468 утверждена Концепция развития пчеловодства в Республике Башкортостан до 2020 года и создан Координационный совет по пчеловодству при Правительстве Республики Башкортостан.

Указанной концепцией предусматривается создание экономических и технологических условий для устойчивого развития отрасли пчеловодства в Республике Башкортостан, увеличения производства, переработки и реализации высококачественной конкурентоспособной на международном рынке продукции на основе внедрения достижений современной науки и производства, отечественного и зарубежного опыта, а также повышение уровня жизни сельского населения путем расширения масштабов его занятости на основе развития пчеловодства.

Наряду с пасечным пчеловодством в Республике Башкортостан применяется бортевое пчеловодство - старейшая форма пчеловодства, при которой пчёлы живут в дуплах деревьев (естественных либо искусственно вдолбленных), а также в колодах (искусственных жилищах, изготовленных в обрубках древесных стволов, и подвешенных на деревья или размещенных на земле).

Центром традиционного бортевого пчеловодства в Республике Башкортостан является Государственный природный заповедник «Шульган-Таш». Постановлением Совета Министров РСФСР от 6 января 1986 года № 9 установлены границы государственного заповедника «Шульган-Таш» на площади 22531 га, в том числе лесной площади 21360 га и нелесной - 1171 га. Заповедник имеет государственный акт на право постоянного пользования землей № РБ-18-08, выданный администрацией Бурзянского района Республики Башкортостан 27 сентября 1993 года. На прилегающих к территориям заповедника участках земли и водного пространства в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях создается охранная зона с ограниченным режимом природопользования.

В соответствии с Положением о Федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник "Шульган-Таш"», утвержденным приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 16 мая 2003 года № 433 (далее – Заповедник), одной из задач Заповедника являются научно-практические мероприятия по охране генофонда бурзянской бортевой пчелы, представляющей уникальную популяцию среднерусской породы медоносной пчелы. Пчелы в заповеднике должны содержаться в искусственных дуплах (бортях и колодах) и в рамочных ульях на опытных пасеках. Заповедник обязан планомерно вести работы по учету и охране семей пчел в естественных дуплах («дичков»).

Сопредельные с Заповедником территории представлены участками территории национального парка «Башкирия» и государственного природного заказника «Алтын-Солок». Заповедник всемерно содействует развитию бортничества частных лиц на этих территориях. Борти, утратившие владельцев, обслуживаются бортевиками заповедника на контрактной основе.

По данным Разработчика бортевое пчеловодство развивается в Бурзянском, Белорецком, Мелеузовском, Кугарчинском, Зилаирском и Гафурийском районах Республики Башкортостан, где в результате особых природных условий сохранились места обитания бурзянской бортевой пчелы – одной из немногих сохранившихся природных популяций подвида темной лесной пчелы (Apis mellifera mellifera L), представляющей уникальный подвид медоносной пчелы Apis mellifera, эволюционно приспособленной к жизни в условиях континентального климата Северной Евразии с длительными холодными зимами.

Указанная порода медоносных пчел занимает определенный ареал обитания в горно-лесной части Южного Урала и обладает соответствующими биологическими особенностями: зимостойкостью, агрессивностью, способностью в короткие сроки собрать мед с липы сердцелистной и определенного числа видов растений, высокой яйценоскостью, устойчивостью к болезням. Государственной комиссией Российской Федерации по испытанию и сохранению селекционных достижений в 2011 году зарегистрировано селекционное достижение 54609/8953427 «Породный тип “Бурзянская бортевая пчела”».

В то же время, рубка деревьев приводит к сокращению мест природного обитания бурзянской бортевой пчелы, а завоз пчелиных семей и пчелиных маток иных пород приводит к метизации указанного породного типа.

2. Описание предлагаемого регулирования.

Проект закона направлен на сохранение и развитие бортевого пчеловодства путем сохранения популяции медоносных пчел, используемых в данном виде промысла, а также сохранения мест природного обитания пчел, используемых в бортевом пчеловодстве.

По данным Разработчика, направления предлагаемого регулирования можно разделить на 3 группы:

1. Законодательное закрепление понятия «бортевое пчеловодство» и сопутствующих терминов и определений, что позволит регулировать отношения в сфере развития и охраны указанного промысла.

2. Обеспечение сохранности природных мест обитания бортевых пчелиных семей путем установления запрета на рубку деревьев, применяемых для бортевого пчеловодства, а также определения механизма учета указанных деревьев и порядка использования лесных участков для бортевого пчеловодства.

3. Законодательное закрепление породы медоносных пчел, являющейся приоритетной и естественной для разведения и использования на территории горно-лесной зоны Республики Башкортостан, в целях создания условий для защиты приоритетных пород пчел от стихийной метизации, а также создания условий для дальнейшего оказания пчеловодам, занимающимся разведением и использованием приоритетных пород медоносных пчел, поддержки в рамках различных государственных программ развития сельскохозяйственной отрасли, в том числе пчеловодства.

В целях реализации указанных задач правового регулированияПроектом закона предусматривается внесение в статью 1 Закона понятий: «бортевое пчеловодство», «борть», «колода подвесная или наземная», «бортевик», «бортевая пчелиная семья», «бортевые угодья». Кроме того, предлагается уточнить понятие популяции медоносных пчел как совокупности пчелиных семей в пределах подвида биологического вида медоносная пчела (естественной породы медоносных пчел), сформировавшаяся на определенной территории и обладающая общим генофондом.

Также в статью 6 Закона, определяющую порядок учета пчелиных семей, предполагается включить понятие «пчелиных семей, содержащихся в условиях бортевого пчеловодства».

Статью 22 Закона, определяющую порядок охраны пчел при проведении лесохозяйственных и сельскохозяйственных работ, предполагается дополнить положениями, предусматривающими охрану деревьев, используемых для бортевого пчеловодства, в том числе путем запрета рубки деревьев с искусственными (бортями, колодами) и естественными (дуплами) жилищами медоносных пчел, а также создания санитарно-охранных зон вокруг указанных деревьев.

Абзац 1 статьи 23 Закона, предусматривающей порядок разведения и использования наиболее ценных популяций медоносных пчел и пород местных пчел, Проектом закона предлагается дополнить формулировкой: «Приоритетной породой медоносных пчел для развития и использования на территории горно-лесной зоны Республики Башкортостан является чистая порода среднерусских пчел (Apis mellifera mellifera L.), ее естественная популяция – темная лесная пчела, приспособившаяся к условиям низких температур».

3. Основные группы участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты в связи с принятие проекта Закона.

Проект закона направлен на регулирование общественных отношений в сфере развития и сохранения бортевого пчеловодства. По данным Разработчика на сегодняшний день на территории Республики Башкортостан насчитывается около 80 лиц, занимающихся бортевым пчеловодством.

Кроме того, установление запрета на рубку деревьев, используемых для размещения жилищ медоносных пчел, затронет юридических и физических лиц, действующих в сфере лесозаготовки.

Следует отметить, что районы Республики Башкортостан, в которых традиционно развито бортевое пчеловодство (в первую очередь – Бурзянский, Белорецкий, Зилаирский), являются районами активной деятельности лесопромышленных предприятий.

Законодательное закрепление породы темной лесной пчелы (среднерусская порода пчел) (Apis mellifera mellifera L) и ее местных (аборигенных) природных популяций, в качестве приоритетной для разведения и использования на территории горно-лесной зоны Республики Башкортостан, затронет всех субъектов пчеловодческой деятельности, занимающихся разведением, содержанием и использованием пчел на указанных территориях.

4. Сведения о проведении публичных обсуждений.

Министерством проведены публичные обсуждения Проекта закона на Региональном портале для размещения информации о разработке органами государственной власти Республики Башкортостан нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (regulation.bashkortostan.ru) с 22 марта 2017 года по 17 апреля 2017 года. Уведомление о проведении публичных обсуждений направлены представителям предпринимательского сообщества, в числе которых: Ассоциация организаций предпринимательства Республики Башкортостан, Торгово-промышленная палата Республики Башкортостан, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства Башкирское региональное отделение «Опора России», Башкирское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Союз работодателей Республики Башкортостан, НКО Башкирская Торговая Ассоциация.

Кроме того, Проект закона с обоснованием Разработчика о необходимости его принятия направлен организациям и предпринимателям, действующим в сфере пчеловодства (в том числе ООО «Медовые технологии», ООО «Башкирские пасеки», ООО РНЦП «Башкирский мед», РОО «Пчеловоды Башкирии»), членам Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия в Республике Башкортостан, в Министерство сельского хозяйства Республики Башкортостан, в Министерство лесного хозяйства Республики Башкортостан, администрациям муниципальных районов Республики Башкортостан, на территории которых развивается бортевое пчеловодство.

В ходе публичных обсуждений в адрес Министерства поступили отзывы из администраций Бурзянского, Гафурийского, Зилаирского муниципальных районов Республики Башкортостан об отсутствии замечаний и предложений к Проекту закона.

От РОО «Пчеловоды Башкирии» поступили следующие предложения:

1) об исключении из определения «бортевого пчеловодства» как способа пчеловождения, основанного на содержании пчелиных семей в искусственных дуплах (бортях и колодах) на экологически чистых слабо освоенных территориях по традиционно сложившейся в среде башкирского народа технологии, положений об экологической чистоте территорий, поскольку не указано кто и на основании чего будет определять степень «экологической чистоты»; об исключении указания о том, что бортевое пчеловодство осуществляется по технологии, традиционно сложившейся в среде башкирского народа, поскольку бортевое пчеловодство является народным промыслом не только башкирского, но и иных народов;

2) об исключении из определения «бортевых угодий» как обширных слабо освоенных лесных территорий, на которых размещены деревья с бортями и колодами для содержания семей медоносных пчел аборигенной популяции, терминов «обширные» и «слабо освоенные» в связи с отсутствием возможности практического определения обширности и степени освоения территорий, используемых в качестве бортевых угодий.

Также поступили предложения от ООО «Медовые технологии»о поддержке Проекта закона, поскольку его принятие способствует сохранению генофонда аборигенной бортевой пчелы, сохранившейся только в Башкортостане, и уникальной формы пчеловодства – бортничества. При этом предлагается предусмотреть использование в статьях Закона понятий «бортевик», «бортевая пчелиная семья», иных терминов, касающихся бортевого пчеловодства.

Министерство сельского хозяйства Республики Башкортостан предлагает сохранить действующую редакцию абзаца 1 статьи 23 Закона, согласно которой приоритетными для разведения и использования являются породы пчел, районированные в Республике Башкортостан. Завоз пчелиных семей и пчелиных маток иных пород осуществляется по согласованию с органами государственного ветеринарного надзора на территории Республики Башкортостан. Данная позиция обоснована тем, что в предложенной Разработчиком редакции статьи 23 Закона исключаются положения о приоритетности пород пчел, районированных в иных (кроме горно-лесных) районах республики, а также об обеспечении контроля за завозом пчелиных семей и пчелиных маток иных пород.

Кроме того, Проект закона и поступившие предложения рассмотрены 18 апреля 2017 года на совещании, организованном Министерством, с участием Разработчика, представителей организаций, действующих в сфере пчеловодства, членов Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия в Республике Башкортостан.

Протокол совещания и сводка поступивших предложений к Проекту закона прилагаются к настоящему заключению.

**5. Изучение опыта субъектов Российской Федерации в сфере пчеловодства.**

Изучение опыта субъектов Российской Федерации в сфере регулирования пчеловодческой деятельности показало, что законы о пчеловодстве приняты в 36 субъектах Российской Федерации (далее – субъекты).

Следует отметить, что практически во всех законах субъектов, регулирующих сферу пчеловодства, предусмотрены меры по охране генотипов (либо популяций) медоносных пчел, направленные на создание племенных репродукторов (селекционных пасек), либо иных организаций по племенному животноводству в соответствии с Федеральным законом «О племенном животноводстве», в целях обеспечения субъектов пчеловодческой деятельности наиболее ценными в племенном отношении популяциями медоносных пчел и породами местных пчел на определенных территориях (ареалах их естественного обитания).

Кроме того, в законах ряда субъектов (Алтайский край, Архангельская область, Тюменская область, Республика Дагестан) имеются указания о том, что приоритетными для использования и разведения являются породы пчел, районированные на территориях данных субъектов. Завоз пчелиных маток и пчелиных семей иных пород осуществляется в соответствии с ветеринарными требованиями.

При этом указания о том, какие именно породы пчел являются приоритетными для разведения и использования, в законах субъектов отсутствуют.

Также практически во всех в законах субъектов, регулирующих сферу пчеловодства, имеются положения, предусматривающие порядок охраны медоносных пчел. В том числе в законах ряда субъектов (Архангельская, Волгоградская, Оренбургская области, Краснодарский, Приморский, Ставропольский края, Чувашская республика) предусмотрены требования об обеспечении охраны медоносных пчел при проведении лесозаготовительных и лесохозяйственных работ.

Так, в соответствии со статьей 12 Закона Чувашской Республики от 19 декабря 1997 года № 27 «О пчеловодстве и об охране пчел и диких насекомых-опылителей» охрана пчел и диких насекомых-опылителей обеспечивается гражданами и юридическими лицами, осуществляющими использование, охрану и воспроизводство лесов, в соответствии с проектом освоения лесов и лесохозяйственными регламентами, а также органами государственной власти Чувашской Республики и органами местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Деятельность граждан и юридических лиц, осуществляющих использование лесов для ведения сельского хозяйства (пчеловодства), определяется в соответствии с лесным законодательством Российской Федерации.

Статьей 18 Закона Оренбургской области от 22 декабря 2005 года № 2866/506-III-ОЗ «О пчеловодстве» предусмотрен запрет рубки нектароносной липы, клена, ивы, акации, а также заготовка коры, снятой с ив, в радиусе до 3 километров от места размещения стационарных пасек и населенных пунктов, имеющих пчелиные семьи, за исключением мероприятий по улучшению санитарного состояния лесов и условий их воспроизводства и других случаев, установленных лесным законодательством.

Не подлежат рубке деревья с дуплами как свободные, так и занятые пчелиными семьями, находящиеся на учете лесхозов, которые отвечают за их охрану.

В соответствии с пунктом 3.2.3 Методических рекомендаций по сохранению биологического разнообразия лесов при их использовании на территории Алтайского края, утвержденных приказом Главного управления природных ресурсов и экологии Алтайского края, дуплистые деревья являются убежищами и местами размножения многих видов насекомых, птиц и млекопитающих, в том числе редких и исчезающих видов. Деревья с дуплами не подлежат рубке, вокруг таких деревьев выделяется буферная зона радиусом 30 метров, где не проводятся все виды рубок.

Таким образом, в большинстве субъектов Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, предусматривающие мероприятия по охране популяций медоносных пчел, в том числе путем:

- создания условий для разведения наиболее ценных в племенном отношении популяций медоносных пчел и пород местных популяций пчел;

- установления приоритетности для использования и разведения пород пчел, районированных на определенных территориях;

- обеспечения охраны медоносных пчел при проведении лесозаготовительных и лесохозяйственных работ, в том числе путем запрета на рубку деревьев определенных пород, а также деревьев с дуплами, как свободными, так и занятыми семьями медоносных пчел.

В то же время, ни в одном из нормативных правовых актов Субъектов, регламентирующих сферу пчеловодства, не предусмотрены меры, направленные на сохранение и развитие бортевого пчеловодства как самостоятельного вида пчеловодческой деятельности.

**6. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия.**

По итогам оценки регулирующего воздействия Проекта закона (в редакции, представленной Разработчиком по итогам публичных обсуждений, прилагаемой к настоящему заключению) считаем, что предлагаемое Разработчиком правовое регулирование не противоречит законодательству и направлено на создание условий для сохранения и развития бортевого пчеловодства как самостоятельного вида пчеловодческой деятельности.

Предусмотренные Проектом закона обязанности и ограничения не приведут к необоснованным издержкам субъектов предпринимательской деятельности.

В то же время, отдельные положения Проекта закона нуждаются в доработке.

Считаем целесообразным в Проекте закона уточнить понятия «бортевое пчеловодство» и «бортевые угодья», поскольку использование в данных определениях понятий «обширных», «экологически чистых», «слабо освоенных» лесных территорий не позволяет точно определить категории лесных участков, используемых для бортевого пчеловодства, и соответственно, предусмотреть на указанных участках применение мер по охране деревьев, используемых для бортевого пчеловодства.

Кроме того, полагаем необходимым доработать редакцию пункта 3 статьи 1 Проекта закона, предусматривающую внесение изменений в статью 22 Закона в части обеспечения охраны деревьев, используемых для бортевого пчеловодства.

Так, в действующей редакции статьи 22 Закона установлен запрет на рубку деревьев с дуплами, как свободными, так и занятыми пчелиными семьями. Обязанность по учету и охране указанных деревьев возложена на лесхозы.

Проектом закона предусматривается установление запрета на рубку деревьев с бортями и колодами, как занятыми пчелиными семьями, так и свободными, и деревьев с естественными дуплами, занятыми пчелиными семьями, а также определение порядка установления вокруг таких деревьев зон санитарной охраны.

При этом, обязанность по определению порядков учета деревьев с дуплами (бортями, колодами) – жилищами медоносных пчел, размера радиуса зоны санитарной охраны указанных деревьев, рубки деревьев в санитарной зоне, оформления пчеловодам - бортевикам разрешительной документации на использование лесного участка для ведения бортевого пчеловодства, предлагается возложить на Правительство Республики Башкортостан.

Кроме того, в действующей редакции статьи 23 Закона предусмотрено, что приоритетными для разведения и использования являются породы пчел, районированные в Республике Башкортостан.

Проектом закона предполагается определить «чистую породу среднерусских пчел (Apis mellifera mellifera L.), ее естественную популяцию – темную лесную пчелу, приспособившуюся к условиям низких температур» в качестве приоритетной для развития и использования на территории горно-лесной зоны Республики Башкортостан. При этом, указания о породах пчел, приоритетных для разведения и использования на территории иных районов Республики Башкортостан, Проектом закона не предусмотрены.

Следует отметить, что горно-лесная зона занимает около 22-25% территории Республики Башкортостан. Таким образом, исключение из Закона положений относительно приоритетности пород медоносных пчел, районированных в Республике Башкортостан (а не только в горно-лесной зоне) может повлечь неконтролируемый завоз пчелиных семей иных пород на территорию республики, с последующей метизацией местных популяций медоносных пчел.

Таким образом, считаем целесообразным предусмотреть в Проекте закона наряду с приоритетностью популяции темной лесной пчелы среднерусской породы пчел для разведения и использования в горно-лесной зоне, указание о приоритетности популяций медоносных пчел, районированных на иных территориях Республики Башкортостан.

В связи с изложенным сообщаем, что Проект закона не содержит положений, ограничивающих конкуренцию, и вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета Республики Башкортостан. При этом считаем целесообразным учесть вышеприведенные предложения в процессе последующей доработки и согласования Проекта закона.