№ 36765-СШ/Д26и от 29.10.2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и определения права собственности   
на древесину»

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 федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования использования лесов и определения права собственности на древесину» (далее – законопроект), и сообщает следующее.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан в целях совершенствования правового регулирования использования лесов при выполнении   
работ по геологическому изучению недр, порядка реализации древесины, полученной   
при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии   
со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ).

Законопроект направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые. По результатам рассмотрения законопроекта и сводного отчета установлено, что при подготовке законопроекта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

В соответствии с пунктом 7 сводного отчета основными группами субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются лица, использующие леса в соответствии со статьями 36, 38-47 (78 010 единиц).

Разработчиком проведены публичные обсуждения доработанного законопроекта   
и сводного отчета в срок с 3 по 23 июля 2019 года. Информация об оценке регулирующего воздействия законопроекта размещена разработчиком на официальном сайте   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru   
(ID законопроекта: 02/04/09-19/00094548).

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации   
по законопроекту в период с 7 по 11 октября 2019 года.

В рамках проведенных публичных консультаций поступили позиции от ПАО «Лукойл», ПАО «Газпром нефть», ООО «Сыктывкарский фанерный завод», ООО «Жешартский ЛПК», НП «Союз лесопромышленников и лесоэкспортеров Костромской области», Министерства экономического развития Хабаровского края, Департамента лесного комплекса Тюменской области, Департамента лесного хозяйства Нижегородской области, Департамента лесного комплекса Вологодской области, замечания которых были частично учтены при подготовке настоящего заключения.

Поступившие позиции от ФБУ «Рослесозащита», Правительства Республики Саха (Якутия), Министерства экономического развития и поддержки предпринимательства Кировской области, Министерства развития промышленности и предпринимательства Мурманской области, Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской Республики, Департамента инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства Краснодарского края, Управления лесами Белгородской области, Управления лесного хозяйства Липецкой области, Администрации Тамбовской области не содержат замечаний и предложений к законопроекту.

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

1. Согласно проектируемому регулированию лесопользователи, использующие леса в соответствии со статьями 36, 38-47 ЛК РФ, обязаны до начала рубки, необходимой   
   в целях использования выделенного лесного участка, заключить договоры купли-продажи лесных насаждений, то есть выкупить всю древесину выделенного лесного участка.

При этом в настоящее время при использовании лесов в соответствии со статьями   
43-46 ЛК РФ лицо, использующее леса, например, обладатель лицензии на пользование соответствующим участком недр, имеет право, а не обязанность на приобретение вырубленной на его участке древесины.

В случае принятия законопроекта все вопросы, касающиеся приобретения древесины, лягут на лесопользователя, для которого данный вид деятельности является непрофильным, у которого, как правило, отсутствует необходимая инфраструктура для обращения с древесиной, транспорт для ее вывоза.

В результате лесопользователь будет вынужден нести дополнительные финансовые   
и трудовые затраты, связанные с:

* заключением договора купли-продажи;
* осуществлением покупки лесных насаждений;
* постановкой древесины на баланс (снятием с баланса);
* учетом древесины, включая формирование в единой государственной автоматизированной информационной системе учета древесины и сделок с ней декларации о сделках с древесиной;
* транспортировкой, обработкой, хранением и дальнейшим использованием (реализацией) выкупленной древесины.

Наиболее существенные затраты возникнут у лесопользователя в случае, если ему, его подрядной организации нет необходимости использовать древесину для собственных нужд, а также отсутствуют другие покупатели на ее вывоз и дальнейшее распоряжение   
(в том числе по причине низкого качества такой древесины, вырубленной, например,  
при строительстве линейных объектов). В этом случае лесопользователь, использующий леса в соответствии со статьями 43-46 ЛК РФ и обязанный в соответствии со статьей 63.1 ЛК РФ провести работы по лесовосстановлению или лесоразведению в течение года после вырубки, будет вынужден, фактически, дважды компенсировать государству вырубку леса.

Учитывая изложенное, в качестве альтернативного варианта регулирования предлагаем предусмотреть возможность введения не обязанности, а права заключения  
без проведения торгов договора купли-продажи лесных насаждений и (или) вырубленной древесины в случае использования лесов в соответствии со статьями 43-46 ЛК РФ.

2. Согласно пункту 3.1 сводного отчета в качестве проблемы, на решение   
которой направлен предлагаемый способ регулирования, является проблема накопления   
и оставления в местах нахождения нереализованной древесины, что приводит к нарушению правил санитарной и пожарной безопасности в лесах.

Следует отметить, что законопроект предполагает, что договор купли-продажи лесных насаждений должен быть заключен исключительно лицом, использующим леса.

Вместе с тем такие лесопользователи зачастую не осуществляют рубку древесины   
на предоставленных им лесных участках самостоятельно, а привлекают для этого подрядные организации, которые при необходимости сами участвуют в аукционах, проводимых Росимуществом, для приобретения и дальнейшего использования древесины.

Таким образом, можно сделать вывод, что предложенный способ регулирования   
не решает существующую проблему, а переносит обязанность по ее решению на других лиц. При этом переходный период законопроектом не предусмотрен.

В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении права заключения договора купли-продажи лесных насаждений и (или) вырубленной древесины без торгов  
не только лесопользователям, использующим леса, расположенные на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 ЛК РФ, но и привлеченными этими лесопользователями подрядным организациям, а в случае, если они этим правом  
не воспользуются, сохранить существующий механизм реализации древесины на торгах.

Возможность реализации государством лесных насаждений (древесины) подрядной организации, то есть непосредственно лицу, осуществляющему рубку лесных насаждений, может сократить время с момента рубки до момента вывоза древесины с лесных участков, что в свою очередь поможет избежать нарушения правил санитарной и пожарной безопасности в лесах в связи с накоплением нереализованной древесины, снизит риски возникновения пожаров в лесах.

3. Законопроектом предусмотрено совершенствование использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, для пользования недрами (пункты 3-5 законопроекта).

При этом вид использования лесов, указанный в изменениях в статью 43 ЛК РФ (использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, для пользования недрами), не соответствует виду использования, указанному в изменениях в пункте 1 статьи 21 ЛК РФ и пункте 11 статьи 25 ЛК РФ (проведение работ, связанных с пользователями недрами), что в свою очередь может привести к формальному запрету использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, для видов недропользования, указанных в статье 43 ЛК РФ.

Считаем необходимым доработать законопроект в части приведения указанных формулировок к единообразию.

4. Редакция проектируемых частей 4 и 5 статьи 43 ЛК РФ позволяет сделать вывод   
о закреплении нового случая, при котором допускается использование лесных участков   
без их предоставления (на основании разрешения уполномоченного органа), а именно – проведение выборочных рубок и сплошных рубок деревьев, кустарников, лиан.

Вместе с тем указанный случай не предусмотрен пунктом 1 статьи 39.33 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), в котором отражен исчерпывающий перечень оснований для использования земель или земельных участков, находящихся   
в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

Следовательно, необходимо предусмотреть в законопроекте указанные изменения   
в статью 39.33 ЗК РФ.

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

Вместе с тем сделан вывод о наличии в законопроекте 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.

Кроме того, считаем необходимым отметить следующее.

При доработке законопроекта следует учитывать, что в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г (от 26 февраля 2019 г. № Пр-294) федеральным органам исполнительной власти необходимо обеспечить введение в действие новых требований, разработанных с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

Кроме того, согласно пункту 3 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 3 июня 2019 г. № ДМ-П36-4534 федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора) на период реализации механизма «регуляторной гильотины» предписано не допускать установления новых требований, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), не соответствующих вышеуказанному поручению Президента Российской Федерации.

Одновременно отмечаем, что в соответствии с пунктом 3 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в отдельных сферах государственного контроля, утвержденного Правительством Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 4714п-П36, федеральными органами исполнительной власти, участвующими в реализации механизма «регуляторной гильотины», должна быть разработана новая структура нормативного регулирования в каждой сфере общественных отношений, на основе которой должна осуществляться разработка проектов нормативных правовых актов, содержащих актуализированные требования.