

УДК 342.9
Е.Г. Черкашина

О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ НАЧАЛ В ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Рассмотрены нормы права, касающиеся административно-управленческих начал в лесных отношениях.

The article is about legal provisions of administrative and management issues in forestry relations.

Для современной действующей национальной системы права характерны два основных способа воздействия на поведение людей – гражданско-правовой и административно-правовой. Их сочетание и взаимодействие в области охраны окружающей среды направлены на достижение всем понятного результата – обеспечение ее оптимального состояния, рациональное использование природных ресурсов, а через это – реализация конституционных прав и свобод человека, с учетом интересов будущих поколений. Обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды – задача всего государственного механизма, всех государственных органов. Именно государство определяет и проводит национальную экологическую политику, призванную соединять общественные и экологические закономерности развития, оно осуществляет экологическую функцию как суверен, организует эффективное управление охраной окружающей среды, является субъектом публичной власти и собственником одновременно*.

Решение этой задачи связано с реализацией положений ст. 42 Конституции РФ и осуществляется в том числе через государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования, т.е. всеми уполномоченными на то органами и лицами в рамках их компетенции экологической политики, которая проводится в соответствии с действующим законодательством, концепциями и стратегиями, принятыми в установленном порядке. На решение этой же задачи направлены разнообразные приемы и способы, которые применяются упомянутыми органами.

Для периода перехода к рыночной экономике характерно усиление экономических рычагов воздействия на участников общественных отношений, в том числе и в области природопользования и охраны окружающей среды. Однако речь не идет о замене либо об исключении административных начал в данной сфере отношений. В отличие от многих других административно-правовое регулирование и административные методы охраны и обеспечения рационального природопользования сохраняют свое значение, несмотря на значительное усиление экономических приемов и способов.

Начало 90-х гг. XX в. в истории нашего государства отмечено провозглашением принципа перехода от преимущественно административных методов регулирования и управления к методам экономического характера. Но в то же время государство еще долго не сможет отказаться от административно-управленческих механизмов, так как речь идет о государственном управлении в различных сферах общественной жизни, основанном на положениях Конституции РФ, многих федеральных законах, регулирующих отношения граждан с органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Что касается государственного управления в целом в сфере природопользования, то это в первую очередь организующая деятельность компетентных государственных органов по практическому рациональному природопользованию и охране окружающей среды. Управление природопользованием может осуществляться с помощью административных (принудительных), экономических, воспитательных методов. Эти методы разнообразны и предусмотрены в нормативно-правовых актах, принимаемых различными органами

власти и управления. Применимы данные методы и к регулированию современных лесных отношений.

История нашего государства свидетельствует, в частности, о том, как происходили изменения в понимании значения и роли леса в жизни общества. До XVII в. лес рассматривался (в том числе в Уложении Алексея Михайловича) прежде всего как место бортничества, охоты, заграждение от набегов врагов. В XVIII в., при Петре I и Екатерине, лесу придается значение корабельного материала для строительства российского флота. В XIX и XX вв. учреждаются и функционируют государственные органы управления лесом, который становится средством извлечения прибыли. К сожалению, сегодня интересы получения прибыли от использования леса (в первую очередь это лесозаготовка) отодвигают вопросы его рационального, бережного использования и фактической охраны на вторые и более дальние позиции.

Современная административная реформа, начатая еще в 2004 г., по-иному поставила и решила вопрос о функциях и классификации органов управления; сегодня она оказывает значительное влияние на функционирование органов управления, поскольку их управленческие, правотворческие, правоприменительные, надзорно-контрольные и юрисдикционные функции по-новому разграничены и распределены между федеральными министерствами, службами и агентствами, являющимися федеральными органами исполнительной власти. Начиная с того же 2004 г. в системе отраслевых органов исполнительной власти (министерства и ведомства) отмечаются серьезные изменения.

Они коснулись также вопросов реализации государственной политики, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в области лесных отношений. Согласно Постановлению правительства РФ от 16.06.04 № 283 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве (ФА) лесного хозяйства» реализация этих функций была возложена на Федеральное агентство лесного хозяйства.

Постановлением Правительства РФ от 23.09.10 № 736 было утверждено новое Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства. Руководство деятельностью ФА осуществляет Правительство РФ. Федеральное агентство (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по контролю и надзору в области лесных отношений (с аналогичным с исключением); по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. В Положении определены полномочия указанного ФА, сформулированы организационные основы деятельности специализированного федерального органа.

Многолетний опыт нашей страны по управлению лесными ресурсами свидетельствует, что с учетом природно-ресурсного и экономического потенциала лесов, расположенных на территории государства, эти вопросы всегда рассматривались и разрешались самостоятельно существующим органом (Министерство лесной промышленности СССР и аналогичные органы в РСФСР). Министерство природных ресурсов и экологии РФ в настоящее время несколько отдаленно от лесов. Думается, что это не совсем удачные конструкция и система. Пока леса продолжают иметь значение как объекты природы для всего общества, то и регулировать эти отношения следует не только с позиций потребления, но и охраны, воспроизводства, лесовосстановления и лесоразведения и пр., тем самым усиливая экологический и природоохранный аспект лесных ресурсов.

Вопросы, связанные с причинением вреда лесам вследствие нарушения лесного законодательства, нашли свое отражение в Постановлении Правительства РФ от 08.05.07 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства». Воздействие со стороны человека на леса может осуществляться разными способами и средствами, в том числе с причинением фактического ущерба, и как следствие – с решением вопроса о привлечении к юридической ответственности лица,

виновного в несоблюдении (нарушении) лесного законодательства. Этот документ позволяет выделять такой необычный вид имущественной ответственности как таксовая в рамках ответственности за правонарушения в экологической сфере (непосредственно в лесных отношениях). Вопрос о таксовой ответственности в специальной литературе рассматривается по-разному. Примечательным в этом постановлении следует признать, что по тексту утверждены четыре группы такс, применимых к разным ситуациям по разным основаниям: таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, заготовка древесины которых допускается, согласно приложению № 1; таксы для исчисления размера ущерба, причиненного деревьям и кустарникам, заготовка древесины которых не допускается, согласно приложению № 2; методика исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, согласно приложению № 3; таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, за исключением ущерба, причиненного лесным насаждениям или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам, согласно приложению № 4.

Одним из действенных механизмов, к которым прибегает государство в процессе регулирования экологических отношений, можно считать государственный контроль, в том числе и лесной. Аналогично нормам ФЗ «Об охране окружающей среды», глава 12-я в Лесном кодексе полностью посвящена вопросам лесного контроля и надзора. Необходимость и значимость норм данной главы сомнений не вызывают. Статус государственного лесного инспектора предполагает обязательность его решений для исполнения всеми участниками лесных отношений.

Цели и задачи контрольной деятельности во всех сферах схожи (в данном случае – обеспечение соблюдения лесного законодательства), а разница отмечается лишь по природному объекту, в отношении которого осуществляется государственный контроль. В июне 2007 г. Постановлением правительства № 394 было утверждено Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора. Правила государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) были утверждены Постановлением Правительства РФ от 27.01.09 № 53. Основными органами, осуществляющими государственный лесной контроль и надзор, согласно Постановлению № 394, признаны ФС по ветеринарному и фитосанитарному надзору, ФС по надзору в сфере природопользования и органы исполнительной власти субъектов РФ. В Положении определены права и обязанности государственных лесных инспекторов, формы государственного лесного контроля и надзора.

Качественные и количественные характеристики лесных ресурсов, проверка состояния лесов предусматриваются в рамках их государственной инвентаризации. Она также играет важную роль в лесоустройстве. Государство должно обладать достоверной информацией о лесах Российской Федерации. А методы и способы получения такой информации могут быть разными. Ст.90 Лесного кодекса РФ предусматривает государственную инвентаризацию лесов. Специальное Постановление Правительства РФ по этому вопросу было принято 26.06.07 (№ 407). В связи с этим Рослесхозу предписывается сотрудничать с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами МСУ, юридическими лицами и гражданами. В Постановлении определены приемы и способы государственной инвентаризации лесов.

В ст. 91 ЛК РФ предусматривается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках своих полномочий, определенных в соответствии со ст. 81-84 ЛК РФ, ведут государственный лесной реестр. Конкретизация положений названной статьи произведена в Постановлении Правительства РФ от 24.05.07 № 318 «О государственном лесном реестре». В нем даны определение реестра, его внутренняя

структура, правила и порядок ведения, а также определенные технические требования к ведению и к содержанию информации, вносимой в реестр.

Ст. 92 ЛК РФ регламентирует ведение государственного кадастрового учета лесных участков в соответствии с Федеральным законом от 24.07.07 «О государственном кадастре недвижимости», а ст.93 ЛК предусматривает государственную регистрацию прав на лесные участки и порядок сделок с ними в соответствии с Федеральным законом от 21.07.97 «О государственном регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В контексте данной темы заслуживают внимания вопросы пожарной безопасности в лесах. На территории современной России отмечаются регионы, особо страдающие от лесных пожаров. В первую очередь этим отличаются так называемые «многолесные районы» – Сибирь, Саха (Якутия), Дальний Восток. Пожары наносят серьезнейший урон не только человеку, но и лесным богатствам страны. Субъекты РФ в пределах своих полномочий предпринимают определенные попытки управлять этими страшными процессами. Государство (Правительство РФ) также занимается регулированием. Так, Постановлением Правительства РФ от 30.06.07 № 417 были утверждены Правила пожарной безопасности в лесах. Следует признать, что подзаконный акт в такой форме, безусловно, принимается к обязательному исполнению и соблюдению со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также юридическими лицами и гражданами. Согласно данному правовому акту определены противопожарные мероприятия в лесах, а также органы, отвечающие за их исполнение и соблюдение, сформулированы общие требования пожарной безопасности в лесах (раздел II), требования пожарной безопасности в лесах при проведении рубок лесных насаждений (раздел III), при переработке лесных ресурсов, заготовке живицы (раздел IV), при осуществлении рекреационной деятельности (раздел V), при размещении и эксплуатации железных и автомобильных дорог (раздел VI), при добыче торфа в лесах (раздел VII), при выполнении работ по геологическому изучению недр и разработке месторождений полезных ископаемых (раздел VIII), при строительстве, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов (раздел IX), требования к пребыванию граждан в лесах (раздел X), ответственность за нарушение Правил и государственный пожарный надзор в лесах (раздел XI). Всего 39 статей. Но значение такого рода положений невозможно переоценить, если мы хотим сохранить леса. Причем императивный характер норм данного акта сомнений не вызывает: это обязательные условия и правила, за неисполнение которых государство может изменить свое отношение к субъекту хозяйственной или иной деятельности (вплоть до привлечения к уголовной ответственности).

Постановлением Правительства РФ от 29.06.07 № 414 были утверждены Правила санитарной безопасности в лесах. Предусматривается, что указанные Правила (с учетом ст. 55 Лесного кодекса РФ) устанавливают единые порядки и условия организации защиты лесов от вредных организмов, а также от негативных воздействий на леса и санитарные требования к их использованию, направленные на обеспечение в лесах санитарной безопасности. В этих целях предписывается проведение ряда мероприятий (ст. 2): лесозащитное районирование (раздел II правил), лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг (раздел III правил), авиационные и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов (раздел IV), санитарно-оздоровительные мероприятия (раздел V), установление санитарных требований к использованию лесов (раздел VI). Раздел VII определяет основы применения юридической ответственности за нарушение перечисленных правил.

Действующий Лесной кодекс предусматривает отдельную главу 5, посвященную вопросам лесоустройства. Во исполнение требований ЛК РФ Постановлением Правительства РФ от 18.06.07 № 377 были утверждены и приняты Правила проведения лесоустройства. Они предусматривают порядок проведения лесоустройства на землях

лесного фонда и землях поселений, на которых расположены городские леса, а также на землях обороны и безопасности и землях особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса (п. 1). В п. 2 Правил определено содержание лесоустройства: проектирование лесничеств и лесопарков, проектирование эксплуатационных, резервных, защитных лесов, а также особо защитных участков лесов, проектирование лесных участков, закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных, защитных и резервных лесов, а также особо защитных участков лесов и лесных участков, таксация лесов, проектирование мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. В Правилах упоминаются соответствующие органы, ответственные за реализацию некоторых лесоустроительных действий (п. 12) в пределах своих полномочий: органы исполнительной власти субъектов РФ или органы МСУ, ФА лесного хозяйства, ФС по надзору в сфере природопользования, федеральные органы исполнительной власти в области обороны и безопасности.

В главе 9 Лесного кодекса закреплены полномочиям органов государственной власти федерального, регионального уровня и органов местного самоуправления в интересующей нас сфере. По нашему мнению, такое расположение названной главы не может считаться удачным, если оценивать аналогичные нормы ФЗ «Об охране окружающей среды». Практика применения ЛК РФ продемонстрировала слабость позиций государства в лесных отношениях, что позднее было признано Президентом РФ. Думается, что законодателю следовало бы выдерживать единую позицию по расположению аналогичных глав в упомянутых законах.

Глава 10 Лесного кодекса РФ полностью посвящена вопросам управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Ст. 85 ЛК содержит нормы, направленные на реализацию одной из управленческих функций любой деятельности, – лесное планирование, тем самым выстраивается система деятельности по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов. В ст. 86 ЛК сформулированы требования к лесному плану субъекта РФ. Исходя из положений ст. 83 ЛК, РФ Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов РФ разработку и утверждение лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов.

В последующем во исполнение требований ЛК РФ Постановлением Правительства РФ от 24.04.07 № 246 было утверждено Положение о подготовке лесного плана субъекта РФ. Как документ лесного планирования лесной план определяет цели и задачи, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков на территории субъекта РФ, и зоны такого освоения. Подготовка лесного плана осуществляется на основе материалов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов, государственного лесного реестра, отчетных данных об использовании, охране, о защите и воспроизводстве лесов, планов социально-экономического развития субъекта РФ и документов его территориального планирования. Лесной план составляется на 10 лет, тем самым субъект РФ определяет среднесрочную перспективу освоения лесов на своей территории. Положение также предусматривает состав лесного плана (п. 9), необходимые приложения к нему – карты (п.10), требования к характеристике состояния лесов (п. 12), содержание основных направлений использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (п. 13).

Вопросы юридической ответственности за правонарушения, связанные с лесопользованием, заслуживают особого внимания. Лесной кодекс предусмотрел административную, уголовную и имущественную ответственность (возмещение вреда) за нарушения лесного законодательства (гл. 13). КоАП РФ и законы субъектов РФ об административных правонарушениях предусматривают административную ответственность за противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица. Компетенция органов, уполномоченных в сфере использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов КоАП РФ определена в ст.23.24.

Непосредственно составы правонарушений приведены в ст. 7.9, 7.10, 8.12, 8.24, 8.25-8.35, 8.39.

С принятием нового ЛК РФ в 2006 г. последовали логичные изменения и в иные законы, в том числе и в УК РФ. Так, в ст. 260 УК были подкорректированы нормы ч. 1 и 2 (в отношении незаконной порубки предусмотрены одинаковые диспозиции). Был уточнен предмет преступления в ст. 261 УК. Кроме того, ФЗ РФ от 22.07.08 № 145-ФЗ были внесены изменения в УК РФ (ст. 260) и КоАП РФ (ст. 8.28) в части усиления ответственности за такого рода преступления.

Обзор практики рассмотрения уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконной порубкой деревьев и кустарников, судами Амурской области за 2005 г. – первое полугодие 2007 г. (утвержден постановлением президиума Амурского областного суда от 17.09.07) свидетельствует, что данный вид преступлений в Амурской области достаточно распространен. Общее количество дел данной категории, рассмотренных судами области за указанный период, составило около 200. В отношении 220 лиц были вынесены обвинительные приговоры.

Имущественная ответственность в лесной сфере предусмотрена в ст. 100 ЛК: вред подлежит возмещению в полном объеме в добровольном либо судебном порядке. Обязанность возмещения возлагается на причинителя. Соответствующее Постановление по этому вопросу было принято Правительством РФ от 08.05.07 № 273.

Как разъяснил Пленум Верховного суда РФ (постановление от 5 марта 1998 г. № 14, ред. от 06.02.07 № 7), рассматривая дела, связанные с нарушениями экологического законодательства, судам области следует в каждом конкретном случае выяснять размер нанесенного ущерба. В настоящее время при расчете сумм ущерба, причиненного в результате незаконной порубки деревьев и кустарников, судам следует руководствоваться положениями Закона Амурской области от 30.03.07 № 318-ОЗ «О ставках платы за использование лесов в Амурской области», а также постановлением Правительства РФ от 08.05.07 № 273.

Постановлением Правительства РФ от 15.07.08 № 534 предусмотрено создание Совета по развитию лесного комплекса. В нем установлено, что разработка предложений, связанных с реализацией государственной политики в области развития лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса, возложена на Совет по развитию лесного комплекса при Правительстве РФ. Основные задачи Совета – рассмотрение и подготовка предложений по привлечению инвестиций в развитие лесного комплекса, анализ состояния перспективного развития, разработка мер, направленных на ускорение модернизации лесного хозяйства.

С 1 января 2007 г. Лесной кодекс определяет основные направления развития национального лесного законодательства. В его структуре выделяются: гл. 1 – общие положения; в гл. 2 сформулированы основные требования к использованию лесов: виды, цели и особенности использования и случаи ограничения использования; гл. 3 напрямую связана с вопросами охраны и защиты лесов; гл. 4 ЛК содержит нормы, предусматривающие воспроизводство лесов, лесовосстановление и лесоразведение; вопросы лесоустройства нашли правовое закрепление в гл. 5 кодекса; возможности граждан и юридических лиц в получении лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, виды прав этих субъектов на лесные участки предусмотрены в гл. 6 кодекса; новацией ЛК можно признавать нормы гл. 7, предусматривающие оформление договора купли-продажи лесных насаждений; в гл. 8 кодекса – положения о проведении аукционов по продаже права на заключение договора аренды или на заключение договора купли-продажи лесных насаждений; полномочиям органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области лесных отношений посвящены положения гл. 9; вопросы управления в сфере использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов

сосредоточены в гл.10; плата за использование лесов и оценка лесов закреплены в гл. 11; гл. 12 посвящена государственному лесному контролю и надзору; гл. 13 содержит нормы, предусматривающие административную, уголовную и имущественную ответственность за нарушения лесного законодательства; гл. 14 кодекса обращает внимание на судебный порядок разрешения споров в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов; определены новые главы (15 и 16) посвящены защитным, эксплуатационным и резервным лесам.

Рассматривая содержание вышеприведенных правовых актов (а это лишь незначительная их часть) и практики их применения, следует признать их необходимость и целесообразность. Однако процедурой принятия нормативно-правовых актов участие государства в лесных отношениях, в поддержании их развития и регулирования не заканчивается. Исполнение правовых актов – еще одна серьезная задача органов государственной власти и управления: довести информацию до заинтересованных сторон и создать необходимые условия для их реализации, в необходимых случаях – применить предусмотренные законодательством санкции. Но и этим задачи государства не ограничиваются. Реализуя основные направления своей экологической политики, государство вправе применять все возможные современные приемы и способы воздействия на субъектов и регулирования лесных отношений, в том числе с преобладаем административных. Думается, что за этими приемами и способами еще долго должно оставаться преимущество в применении.