

УДК 346.9:630*935

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ С ПОЗИЦИИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

И. А. Кузьмин^{1,2}

¹ Иркутский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
664035, Иркутск, ул. Шевцова, 1

² Юридический институт Иркутского государственного университета
664082, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10

E-mail: grafik-sovetnik@rambler.ru

Поступила в редакцию 21.01.2016 г.

Публичное управление в сфере лесных отношений является одной из важнейших отраслей экологического управления на общегосударственном и местном уровнях. Правовой основой управления выступает лесное законодательство, от качества и регулятивного потенциала которого напрямую зависит эффективность государственно-властной деятельности, направленной на рациональное использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов. Необходимость реформирования и адекватной оптимизации лесного законодательства, а также правоприменительной деятельности назрела давно, что подтверждается научными исследованиями и фактическими обстоятельствами. Фундаментальная проблема лесного управления заключается в отсутствии официальной дефиниции понятий «лес» и «городские леса». Проблемы охраны лесов от пожаров и управления в лесной отрасли (например, связанные с предоставлением лесных участков и куплей-продажей лесных насаждений) получили повсеместное распространение. В составе управленческой проблематики дополнительно обозначаются: а) рассогласованность правотворческой деятельности компетентных субъектов относительно регулирования лесных отношений; б) сочетание в одних ведомствах одновременно распорядительных и контрольно-надзорных функций; в) отсутствие единой актуальной и объективной системы государственного кадастрового учета. Упоминаются особенности привлечения к юридической ответственности за лесные правонарушения. Отмечается, что прокуратура, будучи центральным надзорным ведомством государства, за счет специфики своей работы и занимаемого в системе разделения властей положения обладает большими (в сравнении с другими субъектами управленческих связей) возможностями по выявлению, преодолению и устранению проблем лесного администрирования. Рассматриваются отдельные материалы судебной практики, подтверждающие активную роль отечественной прокуратуры в поддержании режима законности и правопорядка в соответствующей области. По результатам исследования сформулированы обобщенные выводы.

Ключевые слова: лесное законодательство, прокуратура, лес, городские леса, управление в сфере лесных отношений, проблемы управления, судебная практика.

DOI: 10.15372/SJFS20160402

ВВЕДЕНИЕ

Лес – одно из главнейших национальных природных богатств и достояний Российской Федерации. Сохранение, защита и воспроизводство лесов как самостоятельные, но взаимосвязанные между собой виды деятельности должны

осуществляться при непосредственном участии всех субъектов лесных отношений, начиная с государственных органов и заканчивая простыми гражданами. Современные проблемы в лесном секторе экономики и в экологическом контексте побуждают исследователей из разных областей знаний объединять свои усилия по концептуа-

лизации лесной политики и апробации, обобщению уже достигнутых и предполагаемых практических результатов в этом направлении.

Проблемы управления в сфере лесных отношений предопределяются, прежде всего, несовершенством правотворческой и правоприменительной деятельности, политическими и управленческими ошибками. Небезосновательно отмечается, что ликвидация ранее действовавшего специализированного органа власти – Министерства лесного хозяйства России, а также имевшее место в прошлом существенное сокращение корпуса лесников (практически вдвое) без создания достойной альтернативы привели к крайне негативным последствиям, существенно ухудшившим качество деятельности по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов. Принятие действующего в настоящее время Лесного кодекса Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (далее ЛК РФ) не привело к желаемым результатам в силу имеющихся пробелов (пороков) в данном базовом акте лесного законодательства. Учитывая иные факторы (непрофессионализм, лоббирование частных интересов, совершение лесных правонарушений по различным мотивам, административные преграды и др.), можно прийти к неутешительным выводам о низкой эффективности системы управления лесами в России и наличии в ней базовых проблем.

Существенная часть фундаментальных проблем в сфере управления лесными отношениями России может быть установлена, преодолена и устранена при непосредственном участии главной надзорной инстанции России – прокуратуры. Приведенные далее по тексту суждения, хотя и рассматриваются в аспекте отечественной специфики, затрагивают аспекты лесных отношений, важные для других государств и международного сообщества.

Цель исследования – определить и охарактеризовать с позиции органов прокуратуры следующие фундаментальные проблемы:

- правового регулирования лесных отношений;
- публичного управления в сфере лесных отношений;
- прокурорского надзора в сфере лесных отношений.

В целях актуализации материала использована правовая и фактическая информация по состоянию на 2015 г. (не исключая и более ранние сведения, которые не утратили своего значения на момент завершения статьи).

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Материалами настоящего исследования послужили:

1) положения действующего лесного законодательства Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях, а также международно-правовые акты в области экологии;

2) положения приказов, информационных писем и указаний, иных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ и отдельных прокуратур субъектов РФ по вопросам прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства;

3) материалы прокурорской (судебной, административной) практики, собранные из различных источников, включая документы и сведения, полученные непосредственно от работников соответствующих органов, из информационных баз органов государственной власти и иных (в том числе негосударственных) органов и организаций;

4) результаты социологического исследования, проведенного в 2014 г. на базе Института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ для выявления компетентного мнения прокурорских работников относительно правотворческой и правоприменительной деятельности в России (Юрковский, Кузьмин, 2015);

5) аналитические данные о прокурорско-надзорной деятельности за исполнением лесного законодательства по материалам лекционных и семинарских занятий, подготовленных и отобранных автором в учебном процессе.

Методология настоящего исследования включает в себя совокупность принципов, приемов и средств, служащих для повышения объективности и достоверности промежуточных и конечных результатов. Помимо общенаучных (диалектический, системный и др.) и специальных (социологический, статистический и др.) задействованы и частно-юридические научные методы (формально-юридический, структурно-правовой и др.).

Стилистика представления содержания данного исследования научная (автор умышленно отступил от принятых в прокурорской среде способов изложения текста для повышения доступности содержания исследования).

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Лесное законодательство Российской Федерации является одной из подотраслей законодательства об использовании и охране окружаю-

шей среды (Гурьева, 2013), исходя из чего весь массив содержащихся в нем нормативно-правовых актов и положений направлен на обеспечение достижения трех базовых целей:

- рационального использования природных ресурсов;
- эффективного функционирования системы охраны и защиты лесов;
- эффективного функционирования системы комплексного лесоразведения (воспроизводства лесов).

Перечисленные цели непосредственно вытекают из норм, закрепленных в ст. 1 (основные принципы лесного законодательства) и ст. 5 (понятие леса) ЛК РФ. Подобный подход нашел свое отражение и в Принципах лесоводства (принятых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 14.06.1992 г.), согласно которым национальная политика и стратегии всех государств должны обеспечить рамки для активизации усилий, включая развитие и укрепление учреждений и программ, в направлении рационального использования, сохранения и развития лесов и лесных площадей (принцип 3, элемент «а»).

Даже поверхностный обзор специальной литературы по тематике позволяет укрепиться в мысли о необходимости системной переработки ряда норм лесного законодательства и оптимизации правоприменения (Кузьминов, 2010). В числе предложений:

- усиление государственного сектора экономики в области освоения лесов и участия государства в соответствующих отношениях (Елисеев, 2013);
- восстановление системы и субъектов управления лесами, расширение мотивации лесопромышленности и отрасли лесного хозяйства на «повышение лесного дохода, как главного источника интенсификации лесного хозяйства» (Моисеев, 2015);
- совершенствование системы кадастрового учета лесных участков (Советников, 2012);
- преодоление пробелов в лесном законодательстве по обеспечению охраны лесов от пожаров (Жданова, Зиновьева, 2013);
- ориентирование правотворческих органов на сохранение стабильности лесного законодательства (что особенно важно для крупных коммерческих структур, обладающих всеми возможностями по организации надлежащей лесной инфраструктуры и проведению природоохранных мероприятий) (Пинягина, 2004);

– внесение поправок, обеспечивающих контроль за лесом (посредством создания глобальной международной системы сертификации) (Каржинов, 2012);

- актуализация нормативно-правового обеспечения использования земель для воспроизводства (создания лесных плантаций) (Желдак и др., 2015);
- повышение эффективности работы по приведению нижестоящих нормативно-правовых актов в соответствие с правовыми актами, обладающими большей юридической силой (Куницына, 2011);
- иные предложения (Шуплецова, 2015).

Очевидно, что очертить границы проблематики управления лесами в рамках одной публикации – невыполнимая задача. В этой связи хотелось бы сконцентрировать свое внимание на фундаментальных проблемах управления в сфере лесных отношений и начать с отсутствия в законодательстве официальной дефиниции термина «лес».

Так, в соответствии со ст. 5 ЛК РФ (понятие леса) «использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе». Руководствуясь желанием разобраться в понятии леса как экологической системы, мы обращаемся к ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (далее Закон об окружающей среде), которая содержит определение естественной экологической системы. Согласно данной норме, естественная экологическая система – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Опираясь на указанную дефиницию в процессе управления крайне сложно, поскольку подтверждение фактов негативного воздействия правонарушителей на лес как экологическую систему всякий раз придется обосновывать с привлечением научно-исследовательских, экспертных учреждений (на основе результатов специальных биологических, в том числе дендрологических, исследований), что крайне затратно во всех отношениях. Попытка определить содержание леса как природного ресурса по той же причине представляется малоперспективной. Закон об окружающей среде в ст. 1 дает следующее определение

природным ресурсам: компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

Оценивая обозначенную ситуацию, сложно не присоединиться к позиции, изложенной в научно-практическом комментарии к ЛК РФ (Пуряева, 2010), согласно которому определение, содержащееся в статье 5 ЛК РФ, более чем неконкретно, оно подчеркивает только, что лес – это экологическая система, природный ресурс. Из определения нельзя понять, что именно входит в указанную экологическую систему. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов, о которых идет речь, практически являются составляющими лесных отношений, что, однако, в ЛК РФ не раскрывается. Значительное число авторов обоснованно считает, что практическая польза от подобного рода определений невысока, поскольку не позволяет отграничить лес от иных природных компонентов и свидетельствует о поверхностном подходе законодателя к официальной терминологии в экологическом законодательстве (Зиновьева, 2007; Паршута, 2010; Пуряева, 2011; Ключанова, 2014).

Следует заметить, что в преамбуле ранее действовавшего Лесного кодекса Российской Федерации от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ специально оговаривалось, что «регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение». Специальным приказом Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза) «Об утверждении отраслевого стандарта ОСТ 56-108-98 “Лесоводство. Термины и определения”» от 03.12.1998 г. № 203, который так и не был опубликован и, следовательно, не может применяться, лес определяется как «целостная совокупность лесных древесных и иных растений, земли, животных, микроорганизмов и других природных компонентов, находящихся во взаимосвязи с внутренней и с внешней средой». Схожее определение предлагает в своем диссертационном исследовании Е. Ю. Шершнева (2014), сделавшая акцент на дефиниции термина «лес», содержащейся в Основах лесного законодательства РФ, утвержден-

ных постановлением Верховного Совета РФ от 06.03.1993 г. № 4613-1, и обозначившая необходимость наличия в лесу большой совокупности лесной растительности, а также ее неразрывной связи с землей по аналогии с сельским хозяйством.

Сказанное означает, что лес в современном российском законодательстве рассматривается как сложносоставное явление, включающее в себя множество компонентов (элементов). Общий анализ правовых положений позволяет составить примерный перечень данных компонентов, к которым относятся:

- 1) древесные растения (деревья, кустарники и лианы);
- 2) недревесные лесные ресурсы:
 - 2.1) пищевые лесные ресурсы (ягоды, орехи, грибы, березовый сок и др.);
 - 2.2) непищевые лесные ресурсы (береста, кора деревьев и кустарников, хворост, лесная подстилка и др.);
- 3) лесные участки (земельные участки, на которых расположены леса);
- 4) иные компоненты леса (места обитания животных, микроорганизмы и др.).

Под защиту лесного законодательства попадают и антропогенные объекты (так называемые объекты лесной инфраструктуры), не входящие в экосистему леса, созданные людьми, но имеющие непосредственное значение для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесные дороги, склады, пожарные водоемы и др.). Перечень антропогенных объектов, включаемых в лесную инфраструктуру, утвержден распоряжением Правительства РФ от 17.07.2012 г. № 1283-р, а перечень объектов, которые могут быть расположены в лесах, но не относятся к лесной инфраструктуре, – распоряжением Правительства РФ от 27.05.2013 г. № 849-р.

По какой причине законодатель не устранил имеющийся реальный пробел в законодательстве (отсутствие официальной дефиниции термина «лес») – непосредственно в проекте ныне действующего ЛК РФ и не внес необходимые поправки в него (хотя число изменивших и/или дополнивших документ нормативных документов на сегодня около 30) – неизвестно. Между тем, как обоснованно замечает в своем диссертационном исследовании Е. А. Куницына (2014), правовые основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства следует постигать с уяснения понятия «лес», которое является неконкретным как с позиции фор-

мальных, так и с точки зрения содержательных требований.

Чтобы подтвердить практическую потребность в определении термина «лес», обратимся к следующей фундаментальной проблеме правового регулирования лесных отношений – правовому статусу городских лесов.

Городские леса относятся к категории защитных (так как выполняют функции защиты природных и антропогенных объектов), вследствие чего на их территории запрещается: проведение сплошных рубок; использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях; осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства; ведение сельского хозяйства; разработка месторождений полезных ископаемых; размещение объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений (ст. 105 ЛК РФ). На основании п. 19 ч. 1 ст. 14 и п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения и городского округа относится установление порядка использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов.

Определение городских лесов содержится в п. 24 приказа Рослесхоза «Об утверждении лесоустроительной инструкции» от 12.12.2011 г. № 516 и сформулировано следующим (весьма лаконичным) образом: «к городским лесам относятся леса, расположенные на землях населенных пунктов». В силу п. 9 ст. 85 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ и п. 8 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ земельные участки, занятые городскими лесами (в том числе лесопарки), относятся к территориям общего пользования и не подлежат приватизации и отчуждению.

С точки зрения лесного законодательства (ст. 23 ЛК РФ) лесничества и лесопарки, базирующиеся на землях населенных пунктов, где расположены городские леса, являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Именно в отношении лесничеств и лесопарков на территории муниципалитетов субъекты управления – органы местного самоуправления обязаны проводить лесоустройство, а также разработку и утверждение лесохозяйственных регламентов, форми-

ровать и направлять в орган государственной власти информацию, необходимую для ведения государственного лесного реестра. Соответствующие мероприятия должны осуществляться органами местного самоуправления на основании упомянутого приказа Рослесхоза от 12.12.2011 г. № 516 и приказа «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений» от 04.04.2012 г. № 126. При этом в процессе управления лесными отношениями нельзя забывать, что лесохозяйственный регламент является нормативно-правовым актом (что подтверждено в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – ВАС РФ) от 20.03.2012 г. № 13705/11), содержит в себе нормы права и рассчитан на неоднократное применение.

Суть проблемы заключается в том, что леса, произрастающие в границах населенных пунктов, зачастую не оформляются в качестве таковых, что дает муниципальным органам власти и иным заинтересованным субъектам право использовать их любым образом, обходя обозначенные выше требования законодательства. Отсюда мы наблюдаем ситуации, при которых городские леса вырубаются, а их территории предоставляются предпринимателям для ведения бизнеса, приводящего к утрате лесов, не соблюдаются иные правила использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов (Шраменко, Золотухина, 2008).

Между тем принципиальное разрешение данной ситуации в масштабах всей страны на современном этапе развития права и государства практически неосуществимо по следующим взаимосвязанным причинам:

1) отсутствие в законодательстве ясного, недвусмысленного и практико-ориентированного определения категории «лес», что обуславливает сложность, а в большинстве случаев и невозможность доказывания факта наличия леса на территории муниципалитета;

2) отсутствие в большинстве субъектов РФ картографических и плановых документов, позволяющих достоверно разграничить государственные леса (лесной фонд) и городские леса, а также определить в этой связи зоны ответственности органов государства и местного самоуправления;

3) отсутствие единообразного толкования судами законодательства о городских лесах даже на уровне субъектов РФ (нет единства практики);

4) отсутствие комплексных методик правоприменения (в том числе методик прокурорско-го надзора) относительно контроля и надзора за исполнением законодательства о городских лесах;

5) системное противодействие узаконению городских лесов со стороны органов государственного и муниципального управления лесами из коррупционных (в том числе корыстных) и иных побуждений, нежелание принимать на себя дополнительные обязанности, предусмотренные лесным законодательством;

б) высокая стоимость лесоустроительных работ (зачастую исчисляемых миллионами и чрезмерно дорогих для многих муниципалитетов) и сравнительно незначительное число организаций, имеющих право осуществлять работы в этой области (О проведении лесоустроительных работ и разработке лесохозяйственных регламентов: решение Думы Октябрьского муниципального образования Чунского района Иркутской области от 29.05.2014 г. № 103);

7) высокий уровень требований государства к реализации мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, в том числе городских, и низкая финансовая емкость бюджетов для их должного обеспечения (организация и проведение противопожарных мероприятий, создание и поддержание в надлежащем состоянии лесной инфраструктуры).

Опираясь на правовую позицию Верховного суда РФ (далее – ВС РФ) (выраженную в определении от 06.11.2013 г. № 83-КГпр13-8), можно утверждать, что сама возможность компетентных органов государственной власти (прежде всего прокуратуры) требовать от органов местного самоуправления проведения лесоустроительных работ не оспаривается. Однако доказать факт наличия на территории населенного пункта городского леса не всегда просто. Так, анализ отдельных судебных дел данной категории показывает, что в большинстве случаев суды удовлетворяют требования прокуроров, основываясь на документах, предоставленных непосредственно самими органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями или учреждениями (решение Ленинского городского суда Республики Татарстан от 25.02.2014 г. по делу № 2-396/14), либо при согласии с заявленными требованиями ответчиков (решение Корткеросского районного суда от 25.09.2012 г. по делу № 2-377/2012). Во многих иных ситуациях суды отказывают прокурорам в удовлетворении соответствующих требований

(кассационное определение Томского областного суда от 29.10.2010 г. по делу № 33-2922/10).

В настоящее время охрана лесов от пожаров признается одной из основных задач лесного законодательства и приоритетным направлением прокурорского надзора. Между тем реализация нормативно-правовых положений о тушении лесных пожаров на практике вызывает массу проблем как правового, так и организационно-технического характера (Шершнева, 2013; Белова, 2015). Так, в договоры аренды лесных участков компетентными органами зачастую включаются условия о возложении на арендатора обязанности тушить лесные пожары. До вступления в силу Федерального закона от 14.10.2014 г. № 307-ФЗ тушение лесного пожара относилось к лицензируемому виду деятельности, в силу чего суды удовлетворяли требования прокуроров о признании обозначенных условий недействительными (как это было сделано, например, Арбитражным судом Приморского края в делах № А-51-18778/13 и А51-32014/13).

На сегодня данный вид деятельности исключен из перечня лицензируемых (по мнению Минприроды РФ, такое требование является административным барьером для эффективного тушения пожаров), и названные действия органов власти по «перекладыванию» своих обязанностей на арендаторов могут быть продолжены даже сейчас – в ситуации, когда прокуратура фактически добилась признания ВС РФ их неправомерности (определение от 13.04.2015 г. № 307-ЭС15-2222).

Следует добавить, что п. 2 ст. 53.4 ЛК РФ обязывает лиц, использующих леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке сообщать об этом в специализированную службу и предпринимать все возможные меры по недопущению распространения пожара. Материально-технические сложности в области тушения лесных пожаров зачастую связаны с халатным отношением субъектов права к своим обязанностям, которое может проявляться различным образом. Например, имеет место:

– отсутствие специальных организаций, участвующих в деятельности по предупреждению пожаров и защите от них (авиабаз, пожарно-химических станций, научно-исследовательских и учебных организаций и др.), а также их недостаточная оснащенность кадрами, средствами и специальными методическими материалами;

– низкое финансирование противопожарных мероприятий и организаций, выполняющих

функции по охране лесов от пожаров и предупреждению лесных пожаров;

– неудовлетворительное состояние объектов лесной противопожарной инфраструктуры (складов средств пожаротушения, пожарных разъездов, наблюдательных пунктов, водоемов, скважин и др.).

Отдельная группа проблем управления в сфере лесных отношений связана с особенностями предоставления и использования лесов для заготовки древесины и иных экономических целей. Именно здесь скрывается большинство корыстных правонарушений и проявляются коррупционные факторы в лесной отрасли. Предложим для наглядности несколько правонарушений по данному направлению, массовое пресечение которых стало возможным благодаря вмешательству органов прокуратуры.

1. После извещения о проведении аукциона для заключения договора аренды лесного участка (Гринь, 2015) (купли-продажи лесных насаждений) и окончания срока подачи заявок орган государственной власти/местного самоуправления вносит изменения в извещение об аукционе. Данные действия являются неправомерными и нарушают права потенциальных участников аукциона, которые (возможно) приняли бы участие в конкурсном мероприятии на изменившихся условиях. В одном из таких дел по иску прокуратуры суд признал аукцион недействительным, и впоследствии судебное решение приобрело прецедентное значение на уровне высшей судебной инстанции (определение ВАС РФ от 20.07.2011 г. № ВАС-8507/11).

2. Орган власти, уполномоченный на распоряжение лесами, размещает государственный/муниципальный контракт на использование, охрану, защиту или воспроизводство лесов у единственной организации – подрядчика на внеконкурсной основе (без торгов). Лишняя возможности поучаствовать в конкурсе на заключение контракта других хозяйствующих субъектов, орган власти нарушает их права и конкурсную процедуру. В одном из таких казусов суд принял правовую позицию прокуратуры и признал контракт, заключенный таким образом, недействительным, что в итоге было поддержано ВС РФ в определении от 27.11.2014 г. № 304-КГ14-5260.

3. После заключения по итогам аукциона договора аренды лесного участка (купли-продажи лесных насаждений) стороны данной сделки, ссылаясь на свободу договора, заключают к ней дополнительное соглашение по изменению условий – снижению цены, увеличению объема

предполагаемой к заготовке древесины и т. д. В результате данных действий заинтересованные стороны получают возможность без участия в конкурсной процедуре увеличивать свои доходы за счет реализации древесины и удовлетворения корыстных интересов. Как правило, пресечение подобного рода действий происходит за счет прямого вмешательства органов прокуратуры. Так, в созданных прокуратурой прецедентах высшие суды подтвердили неправомерность изменения условий договора аренды лесных участков (заключенного на аукционе) иначе как по основаниям, предусмотренным ЛК РФ (определение ВАС РФ от 17.12.2013 г. № 12157/13, определение ВС РФ от 17.12.2014 г. № 307-ЭС14-5516).

4. Орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на управление государственным лесным фондом, на основании дополнительного соглашения уступает свои права арендатора иному органу. Подобного рода соглашения являются незаконными и должны пресекаться. Так, согласно материалам дела прокурор обжаловал в суд соглашение к договору аренды лесного участка, по которому орган исполнительной власти субъекта передал по договору свои права как представителя арендодателя (Российской Федерации) территориальному управлению федерального органа власти. Названное дело прошло все судебные инстанции, а позиция прокуратуры получила поддержку Верховного суда РФ в определении от 08.06.2015 г. № 306-ЭС15-6177.

5. Осуществление инвестиционных проектов в области освоения лесов предоставляет инвесторам возможность пользоваться «льготным» режимом по использованию лесов, в частности – претендовать на снижение ставки арендной платы за пользование лесными участками в 2 раза на период окупаемости проекта. Данные положения закреплены в постановлении Правительства РФ «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» от 30.06.2007 г. № 419. Руководствуясь соответствующими нормами, инвесторы по «договоренности» с органами управления лесами заключали дополнительные соглашения к договорам аренды лесных участков, по условиям которых сроки окупаемости инвестиционных проектов продлевались без санкции контролирующего федерального министерства – Минпромторга. Недопустимость подобного рода действий, которые приводили к необоснованному освобождению лесопользователей от обязанности в полном объеме вносить в бюджет соответству-

ющие выплаты, была выявлена прокуратурой и поддержана судами всех звеньев, заканчивая Верховным судом РФ (определения ВС РФ от 10.11.2014 г. № 303-ЭС14-3101, от 11.11.2014 г. № 303-ЭС14-3093).

6. Осуществление любых видов использования лесов должно производиться с учетом всех требований законодательства. В первую очередь лесопользователям необходимо выполнять правила пожарной безопасности в лесах (утверждены постановлением Правительства РФ от 30.06.2007 г. № 417), правила санитарной безопасности в лесах (утверждены постановлением Правительства РФ от 29.06.2007 г. № 414), правила заготовки древесины (утверждены приказом Рослесхоза от 01.08.2011 г. № 337) и иные обязательные нормы. Например, в одном из случаев хозяйствующий субъект осуществлял складывание порубочных остатков в волокнистой ширины, чем это предусматривалось технологической картой, что является непосредственным нарушением правил заготовки древесины. Предпринимателю удалось обжаловать решение о привлечении его к административно-правовой ответственности по ч. 1 ст. 8.25 Кодекса об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ) с указанием на то, что прокуратурой не были соблюдены обязательные административные процедуры. Между тем суд апелляционной инстанции подтвердил полномочия прокуратуры по оперативному реагированию на нарушения в рамках самостоятельной государственной деятельности – прокурорского надзора и, отменив решение суда первой инстанции, указал на то, что акт прокурорской проверки не должен соответствовать требованиям КоАП РФ. Постановлением ВС РФ от 29.05.2015 г. № 307-АД15-3414 постановление апелляционного суда было оставлено в силе.

К иным проблемам управления лесами, сложившимся в нашей стране и выявленным в ходе деятельности прокуратуры, можно отнести следующие.

1. Попытки вмешательства законодательных органов власти субъектов РФ в исключительные полномочия федеральных органов законодательной власти. Например, известны случаи, когда региональный законодатель, вопреки положениям ЛК РФ, пытался ограничить права граждан по использованию лесов (определение ВС РФ от 08.10.2008 г. № 56-Г08-14), предусмотреть возможность заключения договора купли-продажи лесных насаждений без проведения

аукциона (определения ВС РФ от 21.05.2008 г. № 3-Г08-10, от 27.08.2008 г. № 33-Г08-13), расширительно толковать нормы о заключении договоров в области лесных отношений, связанных с удовлетворением государственных и муниципальных нужд, и др. (определение ВС РФ от 25.06.2014 г. № 1-АПГ14-9).

2. Совмещение в одних органах власти распорядительных и контрольных функций (один и тот же орган распоряжается лесами и осуществляет контроль над этой деятельностью), что создает благоприятные условия для реализации коррупционных интересов. Несмотря на запрет совмещения данных функций, установленный в ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ, во многих субъектах РФ и муниципалитетах функции по использованию лесов и их охране сконцентрированы в одних ведомствах. Так, прокуратурой субъекта РФ было опротестовано положение о государственном органе субъекта РФ по управлению лесами, наделяющее этот орган и распорядительными, и контрольными полномочиями. Позицию прокуратуры в этом деле поддержал Верховный суд РФ (определение от 26.09.2007 г. № 51-Г07-21). Обозначенная проблема осложняется тем, что работники государственных и муниципальных лесничеств (лесохозы) осуществляют от имени соответствующих публичных образований функции распорядительного, а также контрольно-надзорного характера и при этом не являются государственными служащими (к ним неприменимы запреты и ограничения по службе, а также меры ответственности, субъектом которых являются служащие).

3. Отсутствие надлежащей организационно-правовой защиты лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, фактически «выпавших» из объектов лесного управления (Юричев, 2014).

4. Иные проблемы (комплексные противоречия и пробелы в лесном законодательстве, отсутствие единой, актуальной и объективной системы государственного кадастрового учета лесных участков в масштабах всей страны, неэффективная деятельность Рослесхоза и др.).

Затрагивая вопросы привлечения к юридической ответственности в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, следует заметить, что она может наступить в форме конституционно-правовых, уголовно-правовых, административно-правовых, гражданско-правовых, дисциплинарных и материально-правовых

санкций. Причем во всех делах, связанных с юридической квалификацией деяний в качестве лесных правонарушений, следует учитывать нормативные разъяснения, сделанные в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Следует обратить внимание на несогласие группы исследователей и юристов-практиков с отдельными правовыми позициями высшей судебной инстанции, выраженными в документе (например, с тем, что рубка и уничтожение лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения не влекут ответственности по специальным статьям Уголовного кодекса России от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: ст. 260–261).

В целом проблематика юридической ответственности за нарушения в сфере лесных отношений настолько сложна и многоаспектна, что раскрыть (даже приблизительно) ее объем, содержание и динамику развития в рамках одной публикации не представляется возможным. Иллюстрацией сказанного может послужить компьютерная преступность, область распространения которой уже начинает охватывать электронные аукционы по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений и договоров аренды лесных участков, а также базы Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (Евдокимов, 2009, 2013).

Отдельного рассмотрения заслуживают вопросы надлежащего обеспечения прокуратуры необходимыми полномочиями по выявлению, преодолению и устранению проблем управления в лесной отрасли и серьезного реформирования правоохранительной системы государства в целом, что требует включенности в данный процесс не только органов государства, но и общественности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования сделаны следующие выводы:

I. Система нормативно-правовых актов, упорядочивающих лесные отношения, составляет основу для публичного управления в данной сфере и призвана обеспечить рациональное использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, но при этом объективно нуждается в ком-

плексном реформировании и систематизации. Политико-управленческая модель управления лесами является неоптимальной и зачастую неэффективной.

II. Фундаментальными правовыми проблемами управления в сфере лесных отношений являются отсутствие официальной дефиниции термина «лес» и неопределенность понятия «городские леса», что практически исключает возможность эффективного выполнения задач лесного законодательства в масштабах всей страны.

III. Широкое распространение имеют проблемы охраны лесов от пожаров, а также проблемы управления в сфере лесных отношений, связанные с особенностями предоставления и использования лесов для экономических целей.

IV. К иным ключевым проблемам в сфере управления лесными отношениями следует отнести нарушение публичными субъектами предметов ведения и прерогативных полномочий, сочетание в одних органах управления распорядительных и контрольно-надзорных функций, отсутствие единой актуальной и объективной системы государственного кадастрового учета.

V. Прокуратура как централизованная система правоохранительных органов, осуществляющих от имени государства надзор за исполнением законодательства, обладает наибольшими возможностями для выявления, преодоления и устранения проблем управления в соответствующей сфере и реализует их, но при отсутствии единой государственной воли и общественного участия достичь реальных успехов в преломлении негативной ситуации, сложившейся в сфере лесных отношений, нельзя.

Автор признателен руководству Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ и слушателям – прокурорским работникам, принявшим участие в программах переподготовки (повышения квалификации) на базе данного института, обеспечившим благоприятные условия и предоставившим важную правовую информацию для исследования. Отдельную благодарность автор выражает заведующему кафедрой государственно-правовых дисциплин упомянутого института кандидату юридических наук, доценту Алексею Владимировичу Юрковскому за активную помощь в исследовании (его научно-методическом, консультационном сопровождении), а также за дружескую поддержку.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Белова С. В. Надзор за исполнением законодательства об охране лесов от пожаров // Законность. 2015. № 6. С. 8–11.
- Гринь Е. А., Сиденко А. А. Процедура проведения аукциона по предоставлению лесных участков в аренду // Политематический сетевой электрон. науч. журн. Кубан. гос. аграрн. ун-та. 2015. № 109. С. 1181–1190.
- Гурьева Л. А. Лесное законодательство: учеб. пособие. Сыктывкар: Сыктывкарск. лесн. ин-т, 2013. 84 с.
- Евдокимов К. Н. Проблемы квалификации и предупреждения компьютерных преступлений. Иркутск: Иркут. юрид. ин-т (ф) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2009. 142 с.
- Евдокимов К. Н. Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Иркутск: Иркут. юрид. ин-т (ф) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2013. 267 с.
- Елисеев В. С. О соотношении императивного и диспозитивного в отношениях лесопользования // Аграрное и земельное право. 2013. № 6. С. 52–55.
- Жданова О. В., Зиновьева И. С. «Пробелы» в лесном законодательстве по обеспечению охраны лесов от пожаров // Совр. наукоемкие технологии. 2013. № 10 (2). С. 287.
- Желдак В. И., Родин С. А., Сидоренков В. М., Дороженкова Э. В. Развитие нормативно-правового и методического обеспечения использования земель лесного фонда и земель иных категорий для создания лесных плантаций // Лесотех. журн. 2015. Т. 5. № 1. С. 35–54.
- Зиновьева О. А. Понятие леса и лесного участка в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журн. рос. права. 2007. № 4. С. 69–74.
- Каржинов А. И. FSC и гармонизация с новым европейским лесным законодательством // Междунар. журн. прикладн. и фундам. исследований. 2012. № 1. С. 111.
- Клюканова Л. Г. О некоторых актуальных проблемах современного российского лесного права // Юридическая мысль. 2014. № 5. С. 101–110.
- Кузьминов И. Результаты государственных инициатив по реформированию российского лесного законодательства в 2006–2009 гг. // Устойчивое лесопользование. 2010. № 3. С. 28–33.
- Куницына Е. А. Лесное законодательство: практика надзора // Законность. 2011. № 5. С. 34–37.
- Куницына Е. А. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2014. 253 с.
- Моисеев Н. А. Интенсификация лесного хозяйства: миф или реальность? // Эко-потенциал. 2015. № 2. С. 196–200.
- О проведении лесоустроительных работ и разработке лесохозяйственных регламентов: решение Думы Октябрьского муниципального образования Чунского района Иркутской области от 29.05.2014 г. № 103 // Официальный сайт Октябрьского муниципального образования. URL: http://rpoktyabrsky.ru/legal_act.php?id_npras=3&id_position=137&razdel=legal_acts.
- Паришута В. В. К вопросу о понятии леса в российском праве // Аграрное и земельное право. 2010. № 3. С. 92–94.
- Пинягина Н. Лесное законодательство: позиции крупного лесопромышленного бизнеса и ведущих экологических организаций совпадают // Устойчивое лесопользование. 2004. № 2. С. 33–35.
- Пуряева А. Ю. Научно-практический комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: Деловой двор, 2010. <http://base.garant.ru/5859855/> (дата обращения: 14.12.2015 г.)
- Пуряева А. Ю. Проблемы определения понятия «лес» в законодательстве РФ // Рос. юрид. журн. 2011. № 5. С. 179–185.
- Советников И. В. Законодательство в сфере лесного хозяйства и кадастрового учета: взгляд в будущее // Кадастр недвижимости. 2012. № 4. С. 34–35.
- Шершнева Е. Ю. Надзор в сфере охраны лесов от пожаров // Законность. 2013. № 8. С. 13–16.
- Шершнева Е. Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2014. 206 с.
- Шраменко М., Золотухина А. Темный лес (неопределенный статус зеленых насаждений в черте городов приводит к их массовой вырубке) // Рос. газ. – Южный Урал. Электронная газета. Вып. 16.05.2008. <http://www.rg.ru/2008/05/19/reg-yugal/les.html>
- Шуплецова Ю. И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журн. рос. права. 2015. № 3. С. 72–79.
- Юричев Е. Как в Вологодской области исчезли леса на землях сельскохозяйственного назначения // Лесн. газета. 2014. 23 авг.
- Юрковский А. В., Кузьмин И. А. Теоретико-методологические и практико-организационные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности с позиции сотрудников прокуратуры РФ (социологические и юридические аспекты) // Науч. тр. Рос. акад. юрид. наук. М.: Юрист, 2015. Вып. 15. С. 1238–1244.

BASIC PROBLEMS OF MANAGEMENT IN THE SPHERE OF FOREST RELATIONS IN RETROSPECT OF PUBLIC PROSECUTOR

I. A. Kuzmin^{1,2}

¹ *Irkutsk Law Institute (Branch), Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation
Shevtscov str., 1, Irkutsk, 664035 Russian Federation*

² *Law institute, Irkutsk State University
Karl Marx str., 1, Irkutsk, 664003 Russian Federation*

E-mail: grafik-sovetnik@rambler.ru

Public administration of forests is one of the most important sectors of ecological public administration at the national and local levels. Forest legislation is the legal basis for management, whose quality and regulatory capacity ensure the effectiveness of state power activities aimed at sustainable use, protection and regeneration of forests. The need for reforming and properly updating forest legislation and law enforcement is long overdue, which is confirmed by scientific studies and actual facts. A basic problem of forest management is the absence of an official definition of «forest» and «urban forest». Problems of forest fire protection and management problems in the forest sector (e.g. related to the provision of forest plots and the sale and purchase of forest stands) are widespread. Management problems also cover a mismatch of legislative activity of the competent entities regarding the regulation of forestry relations, the one-time combination of regulatory and supervisory functions in the same bodies, as well as the lack of a single current and objective system of state cadastral registration. The paper mentions peculiarities of identifying legal responsibility for forest offenses. It is noted that office of public prosecutor, being a central supervisory agency of the state due to the nature of its job and position in a system of separation of powers, has vast (if compared with other subjects of administrative relations) opportunities to identify, overcome and eliminate the problems of management of forests. The paper considers separate case materials that show an active role of the national public prosecutor's office in supporting law and order in the examined field. Generalized conclusions are drawn based on the results of the study.

Keywords: *forest legislation, public prosecutor, forests, urban forests, management in the sphere of forest relations, problems of management, the practice of court cases.*

How to cite: *Kuzmin I. A. Basic problems of management in the sphere of forest relations in retrospect of public prosecutor // Sibirskij Lesnoj Zurnal (Siberian Journal of Forest Science). 2016. N. 4: 15–25 (in Russian with English abstract).*