

Лесные ресурсы

Некоторые проблемы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства Российской Федерации

Ю.Ю. Поляков, старший научный сотрудник НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.02 г. (с изм. и доп. от 22.08.04 г.) установил, что лес и иная растительность являются объектами охраны окружающей среды (ст. 4).

Однако из практики прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства Российской Федерации (далее – лесное законодательство) следует, что основными видами лесонарушений является незаконная рубка леса и нарушение Правил отпуска древесины на корню в лесах РФ. К сожалению, остаются за рамками должного правового реагирования нарушения, связанные с самовольным занятием участков лесного фонда или участков леса, не входящих в лесной фонд и нарушения правил воспроизводства, улучшения состояния и породности состава лесов, а также порядка предоставления в пользование и режима использования лесов в водоохранных зонах; также нарушения правил пожарной безопасности в лесах.

Анализ состояния законности в сфере экологии в 2005 г. свидетельствует, что продолжающаяся реорганизация государственных природоохранных контролирующих органов в сфере отношений по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов не дает возможности должным образом реагировать на нарушения в лесном хозяйстве.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание то, что принят Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.06 г. № 200-ФЗ, который в соответствии с Федеральным законом от 04.12.06 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» вводится в действие с 1 января 2007 г., прокурорам и рекомендуется организовывать проверки исполнения лесного законодательства. При этом следует помнить, что новый Лесной кодекс РФ применяется к отношениям, возникшим после дня введения его в действие.

Для успешного осуществления надзора и реализации своих полномочий прокурору предлагается определить объект, предмет, цели и задачи надзора за исполнением лесного законодательства, что позволит не вмешиваться в организационно – распорядительную деятельность государственных природоохранных органов и избегать подмены их функций.

Статья 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет предмет надзора. Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением экологических норм Конституции РФ (ст. 42 и ст. 58), исполнением законов, составляющих лесное законодательство, и законностью правовых актов, издаваемых в целях регулирования отношений в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. К объектам прокурорского надзора относятся органы представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления; МПР России, Росприроднадзор, Рослесхоз и их территориальные органы, а также лесхозы и лесозаготовительные организации (государственные муниципальные и коммерческие предприятия, учреждения, организации). *Задачами* прокурорского надзора за исполнением законов в сфере использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства является: охрана и защита экологических прав и свобод человека и гражданина*; обеспечение экологической безопасности населения; выявление, устранение и предупреждение нарушений лесного законодательства со стороны лесопользователей и контролирующих органов; обеспечение привлечения лиц, виновных в нарушениях лесного законодательства, к мерам юридической ответственности. *Целью* данного надзора является выявление и устранение нарушений лесного законодательства,

* Организационные основы прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства (в т.ч. за исполнением лесного законодательства) изложены в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 22.05.96 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод гражданина». В нем актуальными участками «общенадзорной» работы прокуратуры признаются надзор за соблюдением закрепленных в Конституции РФ экологических прав и свобод человека и гражданина (п.10.1. Приказа № 30 от 22.05.96 г.), надзор за исполнением экологического законодательства, включая лесное законодательство (п.8 Приказа) и надзор в сфере экологической безопасности (п.1 Приказа).

обеспечение прав и законных интересов граждан, государственных и коммерческих предприятий, учреждений, организаций.

Для повышения результативности организации и проведения прокурорских проверок прокурорам рекомендуется систематизировать и обобщить первичную информацию о нарушениях лесного законодательства, провести анализ статистических данных и отчетов государственных контролирующих и надзирающих органов в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Анализ данных, характеризующих состояние законности, не только дает знание реальной обстановки, но позволяет правильно определить направления надзорных усилий и объекты надзора, прогнозировать развитие неблагоприятных тенденций и процессов, выработать предупредительные меры.

Для правильной постановки аналитической работы прокурорам необходимо вооружиться, как минимум, тремя условиями: во-первых, информацией о нарушениях лесного законодательства и обстоятельствах, способствующих этим нарушениям; во-вторых, иметь средства и приемы сбора, накопления и обработки информации; наконец, должны быть в наличии унифицированные показатели, характеризующие состояние законности.

Только после сбора и оценки полученной информации о нарушении лесного законодательства, определения круга объектов, формулировки вопросов, подлежащих выяснению прокурором в поднадзорных органах, рекомендуется принимать решение о проведении прокурорской проверки.

Подготовка к прокурорской проверке в обязательном порядке включает составление плана ее проведения, который утверждается прокурором либо его заместителем. План содержит: наименование предприятия (организации), включая структурные подразделения, где планируется проведение проверки; перечень норм законодательства, соблюдение которых намечается проверить и соответствующих нормативных материалов; характер основных вопросов, подлежащих выяснению, список документов и иных сведений, подлежащих истребованию для ознакомления; основные тактические приемы, использование которых предполагается в ходе проверки (установление очередности получения объяснений, обеспечение сохранности соответствующей документации или ее изъятие, определение круга лиц, специалистов, необходимых для участия при проведении осмотра, фотографирования, видеозаписи и т.д.); порядок изучения и анализа собранной информации; сроки проведения проверки, а также ответственных исполнителей.

К числу важнейших элементов организации прокурорского надзора за исполнением законов, в т.ч. и за исполнением лесного законодательства относится надлежащий *контроль* со стороны руководителей прокуратур за рассмотрением актов прокурорского реагирования и исполнением требований прокурора.

С этой целью в прокуратуре ведется учет всех актов прокурорского реагирования (специальные журналы, компьютерный банк данных и др.) и обеспечивается оперативный контроль за сроками и

качеством их рассмотрения.

Предлагаемый перечень основных вопросов, подлежащих выяснению при проведении прокурорских проверок исполнения лесного законодательства Российской Федерации на объектах надзора.

1. Проведение прокурорских проверок исполнения лесного законодательства Российской Федерации в органах представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления

Для обеспечения законности правовых актов, издаваемых органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам охраны и рационального использования лесов, прокурору следует систематически знакомиться с такими правовыми актами и с этой целью проводить периодические проверки на поднадзорных объектах.

Проверяя законность правовых актов, издаваемых органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, прокурор дает им правовую оценку, при этом акцент делается на вопросах соответствия законам издаваемых правовых актов, а именно:

- не вышел ли орган за пределы своей компетенции;
- не допущены ли в изданных правовых актах нарушения норм лесного законодательства, ограничивающие права и свободы граждан в сфере использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд или устанавливающие не предусмотренные законом обязанности;
- не противоречит ли акт ранее изданным данным органом документам.

В процессе проведения проверки исполнения лесного законодательства прокурору рекомендуется также выяснить следующие вопросы:

- разработана ли, утверждена и каким образом реализуется региональная программа использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- нет ли фактов незаконного перевода лесных земель в нелесные земли в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользования лесным фондом;
- правомерно ли заключен договор аренды участка лесного фонда. Прокурору следует помнить, что до истечения срока действия лесорубочного билета и (или) лесного билета договоры аренды участков лесного фонда и договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда должны быть приведены в соответствие с ЛК РФ от 2006 г.
- соблюден ли в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации порядок: предоставления участков лесного фонда в аренду, безвозмездное и краткосрочное пользование; выдача лесорубочного билета, ордера или лесного билета; законно ли и обоснованно разрешение о проведении в лесном фонде строительных работ, добыча полезных ископаемых, прокладка коммуникаций и выполнение иных работ, не связанных с

ведением лесного хозяйства и осуществления лесопользования, если для этого не требуется перевода лесных земель в нелесные земли или перевода земель лесного фонда в земли других категорий.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Так, согласно ст. 10 Федерального закона от 04.12.06 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» распоряжение лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством.

2. Проведение прокурорских проверок исполнения лесного законодательства Российской Федерации в Министерстве природных ресурсов России и его территориальных органах

Как следует из «Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства РФ от 22.07.04 г. № 370, с изм. от 30.07.04 г., 22.12.05 г.) и постановления Правительства РФ от 06.04.04 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации», МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно – правовому регулированию в сфере изучения, использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. МПР России не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства.

В процессе проверки прокурором выясняется, соответствуют ли Конституции РФ, федеральному законодательству, актам Президента РФ и Правительства РФ, принятые МПР России нормативные правовые акты.

Осуществляя полномочия в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, прокурору рекомендуется выяснить в рамках ли закона МПР России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты (п.п. 5.2.9.–5.2.25. «Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации»):

- документы, регламентирующие порядок и методику проведения лесоустройства на территории лесов, не входящих в лесной фонд, а также порядок утверждения лесоустроительных проектов, других документов лесоустройства и перечень показателей государственного учета лесного фонда (и формы соответствующих документов);
- акты, устанавливающие критерии отнесения лесов третьей группы к резервным лесам, перечень особо защитных участков леса;
- акты, определяющие региональные правила

(наставления) рубок, санитарные правила (мероприятия) по защите лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, от вредителей и болезней леса, а также документы, содержащие перечень видов побочного лесопользования и противопожарных мероприятий, осуществляемых лесопользователями;

- документы, устанавливающие перечень должностных лиц государственной лесной охраны Российской Федерации, порядок осуществления мониторинга лесов и порядок организации и проведения лесных конкурсов и аукционов, положение об авиационной охране лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, а также размер минимальной площади лесов, не входящих в лесной фонд, при которой необходимо проведение лесоустройства;
- документы, регламентирующие координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении Росприроднадзора и Рослесхоза.

3. Проведение прокурорских проверок исполнения лесного законодательства Российской Федерации в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органах

Согласно «Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» (утв. постановлением Правительства РФ 30.07.04 г. № 400) и «Положению о государственной лесной охране Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства РФ от 20.03.06 г. № 150) Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, включая рациональное использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов.

В соответствии с «Положением о государственной лесной охране Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства РФ от 20.03.06 г. № 150) в Росприроднадзоре создана государственная лесная охрана Российской Федерации (далее – государственная лесная охрана), состоящая из должностных лиц Росприроднадзора и ее территориальных органов, которая осуществляет пожарный надзор в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд.

Исходя из полномочий, предоставленных законом Росприроднадзору и его территориальным органам, прокурору рекомендуется выяснить следующие вопросы (п.п.7,8 «Положения о государственной лесной охране Российской Федерации»):

- правовыми ли средствами предотвращаются и пресекаются территориальными органами Росприроднадзора преступления и административные правонарушения в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- обеспечивается ли порядок на территории лесного фонда;
- законно ли и обоснованно осуществляется производство по делам об административных правонарушениях (в т.ч. составление протоколов об административных правонарушениях, протоколов об изъятии вещей и документов, вынесение определений о возбуждении дел об административных правонарушениях, по-

становлений о прекращении производства по административным делам, постановлений о назначении административного наказания) и направляются ли в соответствующие государственные органы материалы о привлечении лиц к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, предъявляются ли иски в суд общей и специальной юрисдикции (арбитражное судопроизводство);

- соблюдается ли должностными лицами территориальных органов Росприроднадзора порядок задержания и доставления лиц, совершивших преступления и административные правонарушения в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, в правоохранительные органы;
- соблюдается ли порядок изъятия у граждан и должностных лиц в необходимых случаях добытые лесные ресурсы, орудия их добытия, а также транспортные средства;
- законно и обоснованно ли должностные лица государственной лесной охраны при исполнении служебных обязанностей применяют физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

В соответствии с п. 3 «Положения об осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов» прокурору также необходимо дать правовую оценку правоприменительной практике Росприроднадзора и его территориальных органов по осуществлению государственного контроля за соблюдением:

- порядка ведения государственного учета лесного фонда, мониторинга лесов, государственного лесного кадастра, лесоустроительной документации, отчетности, отражающей количественные и качественные характеристики изменения лесного фонда, порядка использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- требований по сохранению лесов от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных негативных воздействий;
- требований по ведению лесного хозяйства и обеспечению качества выполняемых лесохозяйственных мероприятий в соответствии с лесным законодательством;
- требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению;
- требований законодательства по целевому использованию земель лесного фонда, охране, своевременному проведению рекультивации нарушенных земель лесного фонда;
- санитарных правил в лесах, требований по предупреждению возникновения и распространения очагов вредителей и болезней леса, их учету («Санитарные правила в лесах Российской Федерации», утвержденные приказом МПР России от 27.12.05 г., с изменениями от 05.04.06 г.);
- требований законодательства о предоставлении участков лесного фонда в аренду, без-

возмездное пользование, концессию и краткосрочное пользование;

- правил отпуска древесины на корню в лесах, рубок главного и промежуточного пользования, заготовки живицы и второстепенных лесных ресурсов, побочного лесопользования («Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации», утвержденные постановлением Правительства РФ от 01.06.98 г. № 551, с изменениями от 24.09.02 г. и 20.03.06 г.);
- правил лесопользования и пребывания граждан в лесах, требований по обеспечению соответствия порядка проведения на землях лесного фонда строительных работ, добычи полезных ископаемых, прокладки коммуникаций и выполнения иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, разрешительным документам, выдаваемым в соответствии с лесным законодательством;
- правил пожарной безопасности в лесах, требований по своевременному принятию мер для ликвидации лесных пожаров и их последствий, по учету площадей земель лесного фонда, пострадавших от пожаров, и определению причиненного ими ущерба лесному фонду («Правила пожарной безопасности в лесах Российской Федерации», утвержденные постановлением Совета Министров-Правительства РФ от 09.09.93 г. № 886, с изменениями от 27.02.94 г.);
- требований по обеспечению соответствия лесоустроительных проектов и других документов лесостроительства, а также планируемых лесохозяйственных мероприятий принципам устойчивого развития, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесного фонда, сохранности и усиления средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных природных свойств леса («Инструкция по проведению лесостроительства в лесном фонде России, утверждена приказом Рослесхоза от 15.12.94 г. № 265; приказ Рослесхоза от 15.07.97 г. № 94);
- порядка отвода земельных участков и предоставления в пользование лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов на землях лесного фонда, а также правил охраны водных объектов на землях лесного фонда (ст. 111, 113 ВК РФ).

Особенностью осуществления надзора за исполнением лесного законодательства Росприроднадзором и его территориальными органами является то, что должностные лица Росприроднадзора и его территориальных органов, осуществляющие государственный контроль, одновременно по должности являются государственными инспекторами Российской Федерации, которые вправе:

- принимать меры по изъятию незаконно добытых лесных ресурсов, а также по пресечению пользования участками лесного фонда, осуществляемого без лесорубочного билета, ордера, лесного билета либо с нарушением условий, предусмотренных в этих разреши-

тельных документах, либо осуществляемого по документам, выданным с нарушением лесного законодательства;

- давать юридическим и физическим лицам обязательные к исполнению указания (предписания) по устранению нарушений лесного законодательства и их последствий.

С учетом предоставленных государственным инспекторам полномочий по осуществлению государственного контроля, прокурор проверяет законность и обоснованность их действий, и в случае выявления нарушений закона, принимает соответствующие меры прокурорского реагирования по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

4. Проведение прокурорских проверок исполнения лесного законодательства Российской Федерации в Федеральном агентстве лесного хозяйства и его территориальных органах

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) и его территориальные органы являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства. Деятельность Рослесхоза и его территориальных органов регулируется «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства», утвержденном постановлением Правительства РФ от 16.06.04 г. № 283 (с изм. от 22.12.05 г.).

При проведении проверки в Рослесхозе и его территориальных органах прокурорам (с учетом полномочий Рослесхоза и его территориальных органов, определенных в п.п. 5-8 «Положения») рекомендуется выяснить следующее:

- в соответствии ли с законом осуществляется мониторинг лесов и учет лесного фонда («Основные положения лесного мониторинга в России» приняты постановлением коллегии Рослесхоза от 19.10.93 г.; «Инструкция о порядке ведения государственного учета лесного фонда» (утв. приказом Рослесхоза от 30.05.97 г. № 72);
- соблюдается ли порядок установления возраста рубок, утверждения расчетных лесосек и отнесения лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также переводе лесов из одной группы лесов или категории защитности лесов первой группы, соответственно, в другую группу или категорию («Указания о порядке рассмотрения и утверждения расчетной лесосеки в лесном фонде Российской Федерации», утвержденные приказом МПР России от 14.08.02 г. № 529);
- в установленном ли порядке рассматриваются материалы о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и о переводе земель лесного фонда в земли других категорий («Положение о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом», утвержденное постановлением Правительства РФ от 03.09.04 г. № 455, с изменениями

от 15.11.04 г.);

- законно ли и обоснованно осуществляется перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом;
- соответствует ли закону организация и проведение лесных конкурсов и лесных аукционов.

Прокурору надлежит также выяснить, в рамках ли закона Рослесхоз и его территориальные органы организуют:

- оказание лесопользователям помощи в выборе способов воспроизводства лесов, обеспечении посевными и посадочными материалами;
- проведение лесоустройства;
- отнесение лесов к ленточным борам, защитным полосам вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения, запретным полосам лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, к лесам на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, имеющим важное значение для охраны окружающей природной среды, если это отнесение не связано с переводом лесов из одной группы лесов в другую;
- принятие решений о запрещении рубок главного пользования на особо защитных участках лесов и утверждение параметров данных участков;
- предоставление участков лесного фонда в краткосрочное пользование, аренду, безвозмездное пользование, заключение соответствующих договоров;
- согласование мест строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов;
- выдачу разрешений на проведение в лесном фонде работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, если для этого не требуется перевод лесных земель в нелесные земли или перевод земель лесного фонда в земли иных категорий;
- охрану и защиту лесов наземными и авиационными методами в пределах своей компетенции;
- осуществление мероприятий по охране и защите лесов, борьбе с вредителями и болезнями леса и лесными пожарами;
- осуществление перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, в лесах второй и третьей групп.

По результатам проверки исполнения лесного законодательства прокурору следует дать правовую оценку правоприменительной практике Рослесхоза и его территориальных органов по осуществлению полномочий, касающихся направления материалов о нарушениях лесного законодательства в Росприроднадзор, в органы внутренних дел, прокуратуру, суд, предъявления в установленном порядке в суд и арбитражный суд иски о возмещении ущерба, причиненного лесному фонду, взыскания неустоек