

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В РФ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ADMINISTRATIVE AMENABILITY FOR INFRINGEMENTS IN THE SPHERE OF FOREST USE IN RUSSIAN FEDERATION: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

I. Sefibekov

Annotation

The article deals with one of the key aspects of administrative responsibility in the field of forest use – the problem of commensurability of administrative penalties and damages caused by offenders. Based on an analysis of current trends in law-making, the author concludes that the problem of illegal logging in Russia is systemic. The low efficiency of the legal framework the author relates to the fact that it is trying to regulate the legal relationship of forest use "Post factum". According to the author, the problem goes beyond the scientific and legal context and requires an examination on the conceptual political level. As a strategic policy of increasing the efficiency of the administrative and legal regulation of forest use in the Russian Federation the author suggests paying attention to the principle of preventive management. The article deals with one of the key aspects of administrative responsibility in the field of forest use – the problem of commensurability of administrative penalties and damages caused by offenders. Based on an analysis of current trends in law-making, the author concludes that the problem of illegal logging in Russia is systemic. The low efficiency of the legal framework the author relates to the fact that it is trying to regulate the legal relationship of forest use "Post factum". According to the author, the problem goes beyond the scientific and legal context and requires an examination on the conceptual political level. As a strategic policy of increasing the efficiency of the administrative and legal regulation of forest use in the Russian Federation the author suggests paying attention to the principle of preventive management.

Keywords: subsoil use and protection of mineral resources, problem of effective forest use, administrative amenability, preventive management.

Сефибеков Имран Рамазанович

Аспирант,
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского,
Национальный исследовательский
университет

Аннотация

В статье рассматривается один из ключевых аспектов административной ответственности в сфере лесопользования – проблема соизмеримости административного наказания и причиняемого нарушителями ущерба. На основе анализа актуальных тенденций в законотворческой деятельности автор приходит к выводу о том, что проблема незаконного лесопользования в РФ носит системный характер. Низкую эффективность правовой базы автор связывает с тем, что она пытается регулировать лесные правоотношения "Post factum". В качестве стратегического курса повышения эффективности административно-правового регулирования лесопользования в РФ автор предлагает обратить внимание на принцип превентивного управления.

Ключевые слова:

Недропользование и охрана недр, проблемы эффективного лесопользования, административная ответственность, превентивное управление.

Вектор развития экономики современной России в значительной степени определяет необходимость поиска наиболее эффективных методов в сфере регулирования использования природных ресурсов. Это стратегическая задача, от решения которой во многом зависит не только материальное благополучие, но и экологическая безопасность и здоровье наших граждан. К сожалению, сегодня проблема использования и воспроизводства лесного ресурса РФ как никогда актуальна.

Практика лесопользования далека от приемлемой, а нарушения в этой сфере наносят серьезный ущерб обществу. Согласно Ст. 3.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ административным наказанием является установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, которая применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими ли-

цами [6]. Одной из главных проблем при этом является соизмеримость административного наказания и причиняемого нарушителями ущерба.

Как справедливо отметила Т.А. Яковлева, "Правовые основы использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов с начала прошлого десятилетия претерпели ряд существенных изменений, но в целом исходили из необходимости обеспечения рационального лесопользования, сохранения и возобновления экологического и экономического потенциала леса, создания условий для функционирования лесопромышленного комплекса" [14, с. 3]. В то же время статистика отмечает стабильный рост числа правонарушений в сфере пользования лесными ресурсами [14, с. 4]. При этом исследователи неоднократно отмечали несоизмеримость ущерба, наносимого правонарушителями и степенью административной ответственности физических и юридических лиц при условии несоблюдения и нарушения лесохозяйственных требований. Так, Л.А. Андреева считает, что если для физических лиц штрафные санкции могут быть вполне "ощутимыми", то "суммы взыскиваемых штрафных санкций... в принципе являются несущественными для лиц, использующих леса по договорам аренды лесных участков" [2, с. 12].

На протяжении последних лет государственные органы обращают на этот вопрос пристальное внимание. Так 6 октября 2011 г. Комитетом по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Российской Федерации был проведен "круглый стол" на тему: "Актуальные вопросы использования лесов для осуществления рекреационной деятельности" В ходе совместного обсуждения депутаты Госдумы, представители Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Федерального агентства лесного хозяйства, Федеральной антимонопольной службы, Торгово-промышленной палаты, региональных министерств и ведомств, ученые, занимающиеся проблемами лесопользования и воспроизведения лесных ресурсов высказали ряд суждений по проблеме.

В частности начальник Правового управления Федерального агентства лесного хозяйства И.В. Советников обратил внимание на недостатки и пробелы Лесного кодекса. По его мнению особую роль в процессе предоставления регионами лесных участков под определенные проекты должна играть процедура публичного обсуждения мнения граждан до предоставления лесных участков отдельным гражданам по их заявлениям [1]. По результатам "круглого стола" Федеральному агентству лесного хозяйства было предложено привести Правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности в соответствии с требованиями Лесного кодекса в части осуществления рубок лесных насаждений [1].

В декабре 2013 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (проект № 168903-6), направленный на урегулирование вопросов учета необработанной древесины и контроля за ее оборотом. Изменения в законодательстве продиктованы насущной необходимостью, поскольку незаконная рубка и сбыт древесины приобрели угрожающие размеры. По данным Комитета по лесопользованию Государственной Думы РФ в 2012 г. в России было выявлено порядка 20,4 тыс. случаев незаконных рубок с объемом незаконно заготовленной древесины более 1 млн. куб. м и ущербом порядка 10 млрд. рублей [9].

28 декабря 2013 г. Президент российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон №415-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", который, в частности, предусматривает ответственность за Нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней (Статья 8.28-1 КоАП) [12].

До принятия Закона от 28 декабря 2013 г. в России не существовало федеральных законодательных норм, обязывающих осуществлять учет заготовленной древесины и контролировать ее оборот. Закон вводит нормы, регламентирующие учет и контроль древесины, заготавливаемой в РФ, и позволяет, как об этом говорится в заявлении профильного Комитета "отследить любые перемещения заготовленной древесины в границах России" [9].

Кроме этого Законом вводится достаточно серьезная ответственность за нарушение лесного законодательства в части учета заготовленной древесины. В частности значительно увеличились суммы административных штрафов. Так, для юридических лиц суммы штрафов достигают полумиллиона рублей и более. Закон закрепляет не только возможность изъятия незаконно добытой и транспортируемой без сопроводительных документов древесины, но и конфискации соответствующих транспортных средств. По мнению Комитета, Федеральный закон "создаст мультипликативный эффект за счет прозрачного оборота древесины, что существенно увеличит налоговые поступления в бюджетную систему Российской Федерации" [9].

19 февраля 2015 г. Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии провел парламентские слушания на тему: "Правовые и экономические аспекты повышения эффективности и развития лесного комплекса Российской Федерации". Председатель Комитета В.И. Кашин обратил внимание на необходимость уделить особое внимание упорядочению

правовой базы, её прозрачности и стабильности [8]. При этом, по мнению В.И. Кашина "Федеральный закон от 28 декабря 2013 года №415-ФЗ создал действенный механизм контроля за оборотом заготовленной древесины, снижения масштабов незаконных рубок лесных насаждений [4].

Несмотря на оптимистичный тон подобных заявлений очевидно, что проблема незаконного лесопользования в РФ носит системный характер, как неоднократно подчеркивалось исследователями [10, с. 182–190]. Комплексный анализ причин нарушений не оставляет сомнения в том, что пути решения проблемы лежат не только в сфере юридической техники, но и в политической плоскости. Трудно не согласиться с Ю.В. Ждановой и Ю.С. Зиновьевой, которые отмечают, что "...зачастую к незаконному лесопользованию оказываются причастны должностные лица лесоохранных структур, что в значительной степени повышает степень общественной опасности совершаемых преступлений" [5, с. 287].

На коррупционный характер причин нарушения правил лесопользования неоднократно обращал внимания Секретарь Совета безопасности РФ Н.П. Патрушев. В ноябре 2014 г. на совещании в Уфе он так охарактеризовал состояние дел в лесном хозяйстве: "На фоне недостаточного контроля в данной сфере "процветают" незаконные рубки леса и нелегальный оборот древесины. Правоохранительными органами отмечается значительная коррумпированность лесной отрасли, а также должностных лиц в сфере контроля и надзора за лесопользованием" [13]. Еще более резко он высказался на межведомственном совещании во Владивостоке 26 августа 2015 г. говоря о том, что лесная промышленность Дальнего Востока "погрязла в теневых схемах" [7]. Отмечая "определенные положительные сдвиги" как результат актуализации законодательной базы в сфере лесопользования на федеральном уровне, он заявил: "Необходимо провести большую работу по выявлению "черных лесорубов" и их коррупционных связей в органах госвласти" [7].

Проблемы в законотворчестве и правоприменении в сфере регулирования лесного хозяйства РФ отметил и Председатель Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В.И. Кашин 16 июля 2015 года в прямом эфире телеканала

РБК он охарактеризовал законодательную базу и правоприменение "хромающими на обе ноги" [3].

Таким образом очевидно, что не смотря на усилия законодателей, ситуация с уровнем административных правонарушений в сфере лесопользования далека от желаемого перелома в сторону их снижения. Такая ситуация ставит перед исследователями ряд задач по выяснению причин низкой эффективности правового регулирования лесопользования и выработке практических рекомендаций по ее повышению. Помимо конкретных рекомендаций технико-юридического свойства хотелось бы обратить внимание на общий, концептуальный характер причин бедственного положения в отрасли. Автор солидарен с точкой зрения Ю.В. Ждановой и Ю.С. Зиновьевой, которые утверждают, что "только путем осуществления взаимосвязанного комплекса различных мероприятий удастся добиться быстрого сокращения объемов нелегального лесопользования в РФ" [5, с. 287]. В качестве стратегического курса повышения эффективности административно-правового регулирования лесопользования в РФ должен стать принцип превентивного управления, о чем еще в 2009 г. писал В.В. Петкау [11, с. 127]. "Неповоротливость" правовой базы, ее "отсталость от жизни" во многом связаны с тем, что она пытается регулировать лесные правоотношения "Post factum", в то время как необходимо превентивное, гибкое управление. Как отмечает В.В. Петкау "В современных условиях оперативная реакция организации на возникающие перспективы и угрозы реализации того или иного фактора развития лесного хозяйства уже не является достаточной из-за возрастающей динамики рыночной среды" [11, с. 127]. Поэтому ключевой характеристикой системы превентивного управления, по мнению автора, должен стать фактор упреждения. При этом целенаправленное (комплексное) упреждение должно обеспечиваться совокупностью решений и действий, которые составляют сущность гибкого превентивного управления [11, с. 127].

На наш взгляд, данная точка зрения выводит проблему за рамки исключительно научно-правового контекста. Только концептуальные политические решения (не исключено, что и конституционно-правового характера) могут кардинально изменить ситуацию с неуклонным ростом административных нарушений в сфере лесопользования, о которых говорил Н.П. Патрушев.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные вопросы использования лесов для осуществления рекреационной деятельности // Электронный ресурс: http://www.duma.gov.ru/news/273/106416/?sphrase_id=1836501 (дата обращения 05.09.2015).
2. Андреева Л.А. Административная ответственность в сфере лесных правоотношений // "Вопросы современной юриспруденции": материалы XXV международной заочной научно-практической конференции. (05 июня 2013 г.). Новосибирск: Изд. "СибАК", 2013. С.5–12.
3. В.И. Кашин: Дары леса на службу народа // Электронный ресурс: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124049057053048.html> (дата обращения 07.09.2015).

4. Документы и материалы Комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 29.04.2015 // Электронный ресурс: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124049056057051.html> (дата обращения 07.09.2015).
5. Жданова Ю.В., Зиновьева Ю.С. Современные проблемы незаконного лесопользования в РФ и пути их решения // Современные наукоемкие технологии. 2013. №10. С.287.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Российская газета № 2868 от 31 декабря 2001 г..
7. Лесная промышленность Дальнего Востока погрязла в теневых схемах // Электронный ресурс: http://bizon.ru/news/view/news_id/237292 (дата обращения 07.09.2015).
8. Новости Государственной Думы. 20. 02. 2015 // Электронный ресурс: http://www.duma.gov.ru/news/273/921686/?sphrase_id=1836501 (дата обращения 07.09.2015).
9. Новости Комитета ГД по природным ресурсам, природопользованию и экологии. 20.12.2013 // Электронный ресурс: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124049048056054.html> (дата обращения 07.09.2015).
10. Обыденников, В.И. Незаконное лесопользование в РФ, его экономические последствия и пути их преодоления // Лесной Вестник. 2012. № 4. С. 182–190.
11. Петкау В.В. Гибкое и превентивное лесопользование в России // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 19(157). Экономика. Вып.21. С.126–131.
12. Федеральный закон №415-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // Российская газета – Федеральный выпуск. № 6271. 30 декабря 2013 г.
13. Эффективность лесопользования в России остается низкой – Патрушев // Электронный ресурс: <http://www.interfax-russia.ru/Povoljje/news.asp?id=557423&sec=1671> (дата обращения 07.09.2015)
14. Яковлева Т.А. Административная ответственность за правонарушения в области лесопользования. Дисс...к.ю.н., СПб., 2012. 205 с.

© И.П. Сефибеков, (Sefibekov@bk.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

ЧИСТАЯ ВОДА

Реклама

7-я специализированная выставка и конгресс
КАЗАНЬ, 2016

23-25
ноября

12+

Организатор:
ОАО «Казанская ярмарка»

При поддержке:
Министерства экологии и природных
ресурсов Республики Татарстан,
Министерства строительства, архитектуры и
жилищно-коммунального хозяйства
Республики Татарстан,
Федерального агентства водных ресурсов,
ФГУ «СРЕДВОЛГАВОДХОЗ»

ОАО «Казанская ярмарка»
Россия, 420059, г. Казань, Оренбургский тракт, 8,
тел.: (843) 570-51-11, 570-51-27,
E-mail: d1@expokazan.ru, www.waterkazan.ru

КАЗАНСКАЯ
ЯРМАРКА