

Д. А. Абезин, Э. В. Голоманчук, А. Е. Шульга

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

В статье приведен анализ особенностей привлечения к административной ответственности за нарушение правил лесопользования. В силу особой экологической и экономической важности лесных ресурсов подчеркивается значение охранных мероприятий, направленных на достижение цели их рационального и эффективного использования. Одним из способов охраны лесов является привлечение к юридической ответственности недобросовестных лесопользователей. Административная ответственность — наиболее часто встречающийся вид юридической ответственности в области лесных отношений. Авторы установили, что административная ответственность за нарушение правил использования, охраны и защиты лесов обладает совокупностью особенностей, что непосредственно связано как с правовым регулированием рассматриваемого института (леса), так и с возможностями его использования. В заключение приводится авторское понимание административной ответственности за нарушение правил использования, охраны и защиты лесов. Это установленная государством и предусмотренная санкцией юридической нормы мера принуждения, применяемая к лицу, совершившему административное правонарушение в сфере лесопользования.

Ключевые слова: охрана лесов, лесопользование, административное правонарушение, административная ответственность, административное наказание.

D. A. Abezin, E. V. Golomanchuk, A. E. Shulga

ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF THE RULES FOR THE USE, PROTECTION AND PROTECTION OF FORESTS

In the article authors summarize the characteristics of bringing to administrative responsibility for violation of forestry regulations. Authors stress the importance of protective measures aimed at achieving the goal of rational and efficient use of forests due to environmental and economic importance of the forest resources. One way to protect forests is a legal liability for unfair users of forest resources. Administrative responsibility is the most common kind of legal responsibility in the field of forestry. Authors determined that the administrative responsibility for violation of the rules of forests use, their safety and protection, has a set of unique features, which are directly related both to the legal regulation of this institution (the forestry) and the possibilities to use of forest resources. In conclusion authors present their understanding of the administrative responsibility for violation of the rules of forests use, their safety and protection. It is a coercive measure, established by state and covered by sanction of legal norm, applicable to the person who has committed an administrative offense in the field of forestry.

Key words: protection of forests, forestry, an administrative offense, administrative liability, administrative punishment.

Согласно Основам государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г. на территории России сосредоточена четверть мирового лесного покрова [1], что налагает на нашу страну определенную ответственность за его сохранность. Поддержание благоприятного состояния лесных массивов является делом международного значения, поскольку они обладают уникальными биосферными функциями, способствуют сокращению уровня бедности и голода на планете.

В настоящее время продолжают активно использоваться лесов и быстрый рост населения Земли. В связи с этим большое значение имеют вопросы эффективной охраны лесов от пожаров, незаконных рубок, нарушения установленных правил использования, а также иных действий, причиняющих вред лесам, произрастающим как на землях лесного фонда, так и на землях других категорий.

За нарушение норм действующего лесного законодательства предусмотрена юридическая ответственность, посредством которой нарушитель отвечает за совершенные им противоправные деяния перед обществом и государством. Как показывает практика, наиболее распространенным видом ответственности за нарушение лесного законодательства является назначение административного наказания. В юридической литературе отмечается, что сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что для достижения цели экологического благополучия государство делает упор на применение административно-правовых санкций [2].

Сегодня использование лесов в России строится на основе совокупности ряда принципов. Рассмотрим некоторые из них.

Учет глобального экологического значения лесов, длительности их выращивания и иных природных свойств. Данный принцип является особенно

важным в области международного сотрудничества. Леса выступают в качестве накопителей биоразнообразия и биологических ресурсов и источника генетического материала для биотехнической продукции. Принимая во внимание экологическую составляющую, человечеству необходимо решать многие практические вопросы, связанные с защитным назначением лесов. Ограничивая действие прямой солнечной радиации, лес создает благоприятную для людей среду. Его исключительная важность заключается в том, что он поддерживает состояние воздуха, воды, других существенных экологических факторов (почвы, фауны и т. д.), определяющих экологию человека.

Неистощительность и непрерывность лесопользования являются одним из основополагающих начал лесного законодательства, состоящих в том, что лесные ресурсы необходимо использовать для удовлетворения потребностей общества в древесине и иной лесной продукции. В то же время при установлении размера рубки древесины следует основываться на требованиях расчетной лесосеки. Именно такой подход обеспечит не только непрерывность, но и неистощительность лесопользования [3, с. 7]. Среди ученых нет единого мнения по поводу определения отдельных видов названных мероприятий по использованию лесов. Например, О. И. Крассов полагает, что нельзя признавать создание лесных плантаций и их эксплуатацию использованием лесов, поскольку в начале такой деятельности леса не существовало [4, с. 148].

Исследуя лесонарушение как основание юридической ответственности, О. А. Зиновьева [5] пришла к выводу, что это противоправное, как правило, виновное деяние, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения вреда лесам и (или) нарушающее правила лесопользования, охраны и воспроизводства лесов.

Г. Н. Полянская предлагала считать лесонарушением повреждение, уничтожение и похищение древесной растительности, а также повреждение земельных участков, назначение которых связано с естественным лесовозобновлением, и все виды самовольного использования земель лесного фонда, включая сельскохозяйственные и иные цели [6, с. 79]. Е. И. Немировский рассматривал лесонарушение как противоправное, нарушающее законы и подзаконные акты, принятые в интересах охраны лесов, действие (бездействие), наносящее материальный вред лесам или ущерб лесному хозяйству либо не приносящее такого вреда или ущерба непосредственно, но направленное во всех случаях против установленного порядка использования лесов и их охраны, а также повлекшее юридическую ответственность лесонарушителя [7, с. 36]. Р. К. Гусев утверждает,

что под лесонарушением надлежит понимать виновное противоправное деяние (действие или бездействие), направленное на нарушение установленного порядка ведения лесного хозяйства, права собственности на леса, порядка пользования, охраны и управления лесами и другими лесными ресурсами, установленных законодательством прав и интересов пользователей земельными участками [8, с. 65]. Б. Н. Цветков определял лесонарушение как противоправное деяние, допущенное хозяйственным органом или гражданином, не состоящим с лесным хозяйством в правовых отношениях по использованию леса, и связанное с посягательством на утвержденный государством особый правовой режим лесов [9, с. 54].

В юридической науке термин «охрана лесов» имеет узкое и широкое значение. Сторонником первой точки зрения является В. Ф. Горбовой, который под правовой охраной лесов понимает легально закрепленные меры, направленные на обеспечение рационального использования лесов и борьбу с нарушителями норм лесного законодательства при помощи привлечения виновных к административной, уголовной, дисциплинарной и материальной ответственности [10, с. 30]. Е. Н. Абанина придерживается широкого подхода и определяет охрану лесов как предотвращение истощения, загрязнения, разрушения лесного комплекса, осуществляемое как путем непосредственной охраны и защиты лесов, так и охраны от загрязнения атмосферного воздуха, вод, земель, недр, животного мира, организации рационального лесопользования и земель, на которых они произрастают, а также мер по их воспроизводству [11, с. 33]. Вторая точка зрения представляется нам более убедительной, поскольку отражает всю сущность понимания леса как экологической системы и его использования в рамках этой системы.

Нормативную базу административной ответственности составляют многочисленные правовые акты. Особое место среди них занимает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Административную ответственность отличают порядок установления, применение широким кругом уполномоченных законом органов и должностных лиц, определенная совокупность материальных и процессуальных правоотношений, частота применения, а также тот факт, что наложение административного взыскания не влечет для нарушителя судимости. Административная ответственность за нарушение лесного законодательства предусматривает привлечение к ней физических, юридических лиц и должностных лиц, совершивших правонарушения по ст. 7.1, ч. 2 ст. 7.2, ст. 7.9—7.11, 8.5, 8.7, 8.8, 8.12, 8.13, 8.24—8.37 КоАП РФ. Упрощенный по сравнению с гражданским и уголовным процессом порядок применения мер

административного воздействия позволяет более оперативно реагировать на нарушения природоохранного, в том числе лесного, законодательства, что делает административную ответственность важным средством правового обеспечения охраны лесов.

Вопросы административной ответственности за нарушение правил лесопользования и их актуальные проблемы рассматривались различными учеными. В частности, Т. Ю. Оленина и Т. А. Яковлева приходят к выводу о ее первоочередной значимости в контексте коррекции соблюдения правил лесопользования и сохранения биологических ресурсов лесов.

Новые условия правоприменения позволяют усилить влияние административного штрафа на укрепление законности в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (наиболее часто привлекаемых к административной ответственности в рассматриваемой сфере по сравнению с физическими лицами), поскольку его крупные размеры призваны ощутимо отражаться на их имущественном положении. Так, ст. 7.9 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — до 300 тыс. руб. По статье 8.25 максимальная сумма штрафа для граждан составляет 5 тыс. руб., а для юридических лиц — 500 тыс. руб., причем в соответствии с примечанием к указанной статье лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность как индивидуальные предприниматели, несут административную ответственность как юридические лица.

Мы считаем, что для укрепления значимости административной ответственности за лесонарушения, кроме увеличения размеров штрафа и его дифференциации для различных групп субъектов необходимо расширить права в этой области должностных лиц органов управления лесным хозяйством, предоставив им возможность фиксировать нарушения по аналогии с главой 12 КоАП РФ, установив своего рода «презумпцию виновности» и признав средства фото- и видеофиксации как относимые и допустимые доказательства.

Под компетенцией государственного органа в юридической науке традиционно понимается закрепленная в праве совокупность его властных полномочий в определенной сфере государственной деятельности. Осуществляя собственные дискреционные полномочия, связанные с реализацией правомочий собственника лесных участков, органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут выполнять любые управленческие функции в отношении лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации (планирование, сбор информации, контроль, учет и др.) [12].

Мы считаем, что должностным лицам следует предоставить возможность фиксировать факты нарушения правил заготовки древесины, порядка проведения рубок лесных насаждений, правил заготовки пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов, живицы), сбора лекарственных растений, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов и т. п. Для этого нужно использовать средства связи с привязкой по системе «ГЛОНАСС», в отсутствие нарушителей составлять протокол по делу об административном правонарушении в зависимости от имеющихся сведений о владельце участка и иных. По нашему мнению, сотрудники лесных хозяйств должны быть уполномочены законом на проверку документов, удостоверяющих личность.

Кроме того, представляется целесообразным перенести составы правонарушений, связанных с нарушением экологической безопасности, в главу, регулируемую административную ответственность в сфере природопользования и охраны окружающей среды (глава 8 КоАП РФ).

Ограничение и приостановление прав лесопользования в результате привлечения виновных лиц к административной ответственности необходимы лишь в той мере, в какой это требуется для достижения определенных целей, в том числе противодействия нарушению порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования, самих правил использования лесов, правил лесовосстановления и (или) лесоразведения, правил ухода за лесами и (или) лесного семеноводства; незаконной рубке, повреждению лесных насаждений или самовольному выкапыванию в лесах деревьев, кустарников, лиан; самовольному использованию лесов, нарушению правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожению лесных ресурсов и т. п.

Таким образом, мы установили, что административная ответственность за нарушение правил использования, охраны и защиты лесов обладает рядом особенностей, что непосредственно связано как с правовым регулированием рассматриваемого института (леса), так и с возможностями его использования. В связи с несовершенством норм административного законодательства в области нарушения правил использования и охраны лесов, видовым разнообразием нарушений лесного законодательства на практике возникает ряд проблем при их квалификации лицами, ведущими производство по делам данной категории.

Мы предлагаем внедрить в практику и действующее законодательство ряд мер, направленных на совершенствование института административной ответственности за нарушение правил использования, охраны и защиты лесов. В частности, установление по главам 7 и 8 КоАП РФ презумпции «виновности», введение

возможности автоматической фиксации нарушений и последующего признания этих данных допустимыми и относимыми доказательствами, а также корректировку текста КоАП РФ: в главе 8 сосредоточить нормы, регулирующие ответственность за правонарушения, связанные с лесопользованием.

Следовательно, административную ответственность за нарушение правил использования, охраны и защиты лесов можно определить как установленную государством и предусмотренную санкцией юридической нормы меру принуждения, применяемую к лицу, совершившему административное правонарушение в сфере лесопользования.

Список библиографических ссылок

1. Об утверждении основ государственной политики в области использования, охраны и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р // СЗ РФ. 07.10.2013. № 40 (ч. III). Ст. 5096.
2. Деревянко Л. А. Административные правонарушения в сфере экологии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
3. Баканева Н. Г. Правовая охрана лесов в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985.
4. Крассов О. И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007.
5. Зиновьева О. А. Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства. // Черные дыры в российском законодательстве. 2002. № 1. С. 486—502.
6. Полянская Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса. М., 1956.
7. Немировский Е. И. Правовая охрана лесов. М., 1987.
8. Гусев Р. К. Правовое обеспечение рационального использования и охраны лесов по новому лесному законодательству: состояние и перспективы развития // Правовые проблемы охраны окружающей природной среды. М., 1998.
9. Цветков Б. Н. Лес и закон. Л., 1975.
10. Горбовой В. Ф. Лесное право. Свердловск, 1977.
11. Абанина Е. Н. Правовая охрана лесов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
12. Абезин Д. А., Анисимов А. П., Голоманчук Э. В., Шульга А. Е. Разграничение предметов ведения и полномочий в сфере использования и охраны лесов // Вестник Евразийской Академии административных наук. 2015. № 3 (32). С. 90—96.

© Абезин Д. А., Голоманчук Э. А., Шульга А. Е., 2017