

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЛЕСНОГО НАДЗОРА НА ТЕРРИТОРИИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В данной статье проведен анализ данных, характеризующих деятельность по осуществлению федерального государственного лесного надзора на территории Иркутской области, и дана оценка качества его проведения. На основе сделанных в ходе анализа выводов, предложены мероприятия по повышению эффективности лесного надзора.

Ключевые слова: государственный лесной надзор, показатели эффективности государственного лесного надзора, нарушения лесного законодательства, ответственность за нарушения лесного законодательства.

Леса Иркутской области последние десятилетия подвергаются варварскому прессу – интенсивно вырубаются, гибнут в огне, усыхают от повреждений. Степень воздействия этих факторов приводит к потере не только прироста древесины, но и к глубоким изменениям структуры лесов.

Одной из важных функций государственного управления и одновременно способом обеспечения законности, т.е. строгого соблюдения и исполнения норм права участниками лесных отношений, является федеральный государственный лесной надзор.

Одно из центральных мест в охране лесов занимают правовые меры. Именно лесное законодательство, регулируя отношения по охране лесов, должно закреплять эффективные средства правовой защиты от негативного воздействия на леса хозяйственной и иной деятельности человека. Многочисленные и подчас бессистемные изменения, вносимые в действующий Лесной кодекс РФ от 4.12.2006 г. № 200-ФЗ, привели к полному разрушению существовавшей на протяжении примерно шестидесяти лет (вплоть до конца 2004 года) и успешно функционировавшей системы лесной охраны.

Государственный лесной контроль и надзор был введен Лесным Кодексом Российской Федерации от 4.12.2006 г. № 200-ФЗ, который вступил в силу с 1.01.2007 года.

Полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесная охрана) и федерального государственного пожарного надзора в лесах Иркутской области, в соответствии со ст. 83 Лесного кодекса РФ, осуществляет Агентство лесного хозяйства Иркутской области.

* Гамаюнова Элеонора Владимировна – магистрант, кафедра экономики предприятия и управления бизнесом, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, gamaunovaeleonora@mail.ru.

В структуре аппарата агентства имеются 6 отделов, должностные лица которых имеют полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесная охрана) и федерального государственного пожарного надзора в лесах, а также государственные лесные инспектора в 37 территориальных отделах агентства, расположенных на территории районов Иркутской области.

По состоянию на 01.01.2014 г. штатная численность государственных лесных инспекторов в Иркутской области составляет 463 человека, фактически 412. Даже имеющаяся штатная численность должностных лиц осуществляющих федеральный государственный лесной надзор в Иркутской области, как и в некоторых других субъектах РФ, не заполнена. Что связано с низкой оплатой труда работникам лесного хозяйства и плохими условиями труда.

Согласно приказу Министерства природных ресурсов РФ от 21.01.2014 г. № 21 «Об утверждении нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор», норматив патрулирования лесов для Иркутской области – 110 тыс. га на 1 государственного лесного инспектора. Это средний по стране показатель (Красноярский край – 242,5, Забайкальский край – 65,2, Республика Бурятия – 9,7). Фактически этот показатель в два раза больше. Тогда как при существовавшей до 2004 году системе лесной охраны в среднем по стране один лесник отвечал за охрану примерно 16 тысяч гектаров леса. На такой территории лесник вполне мог защитить лес от пожаров, самовольных рубок и других нарушений [3].

В настоящее время должностные лица, осуществляющие государственный лесной надзор, фактически вынуждены организовывать, а иногда и выполнять, множество хозяйственных работ, включая обеспечение граждан древесиной для собственных нужд (дровами и др.), организацию тушения лесных пожаров, хозяйственный контроль за исполнением обязательств по договорам аренды и купли-продажи лесных насаждений, и другие. Связано это с тем, что средств для выполнения этих работ силами подрядных организаций при существующей системе финансирования лесного хозяйства у органов управления лесами катастрофически не хватает.

Руководители и специалисты органов управления лесами, лесничеств и лесопарков вынуждены тратить значительную часть своего времени на поддержание отраслевого бумагооборота – подготовку разнообразных планов, отчетов, справок, документов для многочисленных надзорных инстанций и вышестоящих органов. Согласно данным опроса, проведенного Гринпис России, на эту работу тратится около 76 % рабочего времени руководящих работников и специалистов лесного хозяйства.

Должностные лица, осуществляющие государственный лесной надзор, полностью заняты и не имеют ни времени, ни необходимого материально-технического обеспечения для осуществления непосредственно охраны лесов.

Ситуация усугубляется еще и тем, что поправки, внесенные в Лесной кодекс РФ, фактически предусматривают совмещение одними должностными лицами полномочий и обязанностей, связанных с обеспечением хозяйственной

деятельности и контролем за исполнением договорных обязательств, полномочий по охране лесов и по проведению проверок соблюдения лесного законодательства.

Федеральный государственный лесной надзор в настоящее время включает в себя два крупных блока: надзор за объектами лесных отношений – патрулирование с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, а также надзор за субъектами лесных отношений – плановые и внеплановые проверки лиц, осуществляющих использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов [2].

В 2014 года сотрудниками агентства лесного хозяйства Иркутской области всего проведено 14 282 проверок, в том числе 144 плановых, 176 внеплановая проверка, 7 857 проверок по исполнению лесопользователями обязательных требований лесного законодательства и условий договоров, 6 054 рейдовых мероприятия, в том числе 1 863 проверок совместно с правоохранительными органами (рис. 1). Количество проверок соблюдения требований лесного законодательства в Иркутской области за последние четыре года значительно увеличилось. По сравнению с 2011 годом в 2014 году общее число проверок выросло на 58 % [4].

По результатам всех проверок было выявлено 5 160 нарушений лесного законодательства. По сравнению с 2013 годом этот показатель уменьшился на 3,5 % (рис. 1). Общий размер ущерба, причинённого лесному фонду Иркутской области, составил 2 990 138,68 тыс. р. [4].

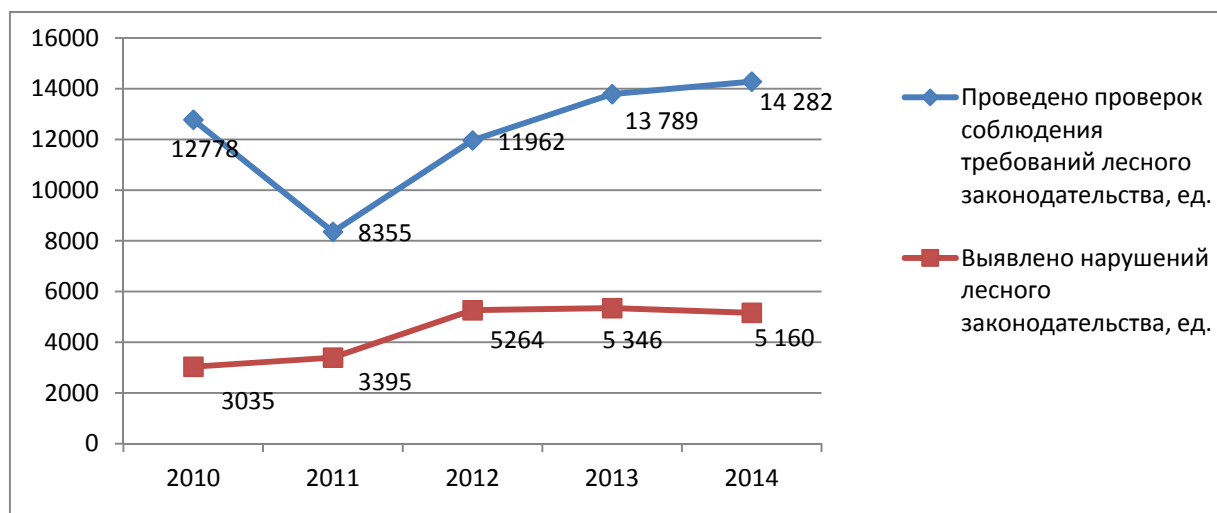


Рис. 1. Динамика проведения проверок лесного законодательства и выявления нарушений в Иркутской области

Основными нарушениями лесного законодательства в Иркутской области являются: нарушение Правил пожарной безопасности в лесах; нарушение правил использования лесов; незаконная рубка лесных насаждений.

Необходимо отметить, что по числу случаев в общем количестве нарушений лесного законодательства незаконные рубки лесных насаждений составляют 43–47 %, а по причиненному ущербу 99 %.

Статистика по незаконным рубкам в Иркутской области приведена в табл. 1.

Таблица 1

Статистика по незаконным рубкам в Иркутской области

Год	Число случаев, ед.	Прирост к предыдущему году, %	Объем незаконно заготовленной древесины, м³	Прирост к предыдущему году, %	Ущерб, млн р.	Прирост к предыдущему году, %	Кол-во лиц, осужденных за незаконную рубку	Прирост к предыдущему году, %
2008	2190	+3,3	165000	–	776,5	–	317	–
2009	2773	+26,6	233000	+41,2	1016,41	+38,5	419	+24,3
2010	2472	-10,9	265900	+14,1	1187,77	+10,5	589	+29,1
2011	2280	+8,4	325677	+22,5	1547,56	+30,3	592	+0,5
2012	2316	+1,6	254221	-21,9	1200,81	-22,4	599	+1,2
2013	2303	-0,6	392168,69	+54,3	1858,5	+54,8	602	+0,5
2014	2759	+19,8	554820,93	+41,5	2963,85	+59,5	687	+14,1

В Иркутской области наблюдается устойчивая тенденция ежегодного увеличения количества регистрируемых преступлений, предусмотренных ст. 260 УК РФ [3]. За последние два года в Иркутской области ущерб от нарушений лесного законодательства вырос в 2 раза.

Для возбуждения уголовных дел, установления виновных лиц и взыскания причинённого ущерба в 2014 году по 2 626 фактам незаконных рубок лесных насаждений материалы были направлены в следственные органы, в результате чего к уголовной ответственности по статье 260 Уголовного Кодекса Российской Федерации (незаконная рубка лесных насаждений) было привлечено 687 лиц (т.е. 26 % от общего количества возбужденных уголовных дел).

В среднем к уголовной ответственности привлекается от 30 до 40 % лесонарушителей от общего числа возбужденных уголовных дел (данные по Иркутской области с 2008 по 2014 г.).

Ущерб от незаконных рубок лесных насаждений в Иркутской области увеличивается по следующим причинам:

1) мягкая уголовная ответственность за нарушение требований лесного законодательства. Как отметил А.Н. Бархатов (бывший начальник отдела федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора в лесах Агентства лесного хозяйства Иркутской области): «За пять лет ни один человек не понёс реального наказания, связанного с лишением свободы, даже за тяжкие преступления (незаконные рубки леса в больших объёмах, в составе организованной группы, совершённые

неоднократно, совершённые лицами, имеющими судимость, и так далее). Даже в этих случаях суд выносит мягкий приговор: штраф, приговаривает условно или назначает в качестве наказания исправительные работы» [3].

2) не наказываются организаторы преступных групп. В ходе рейда задерживается бригада. Работники рассказывают, кто их «хозяин», кому принадлежат техника. Оперативник качественно отрабатывает эту информацию, однако следственные органы сводят всё дело к одному вальщику, который и отправляется под суд. То есть всю преступную группу и её «хозяина» освобождают от всякой ответственности. В итоге судят одного вальщика, с которого и взять-то нечего.

3) возвращение техники, с помощью которой совершено правонарушение, владельцам. Судьи мотивируют такое решение постановлением Верховного суда РФ, согласно которому техника и мотопилы не принадлежат тем, кто рубит лес. Якобы они берут эту технику в аренду для целей, не связанных с правонарушением.

4) большое количество приемных пунктов леса. В Иркутской области давно назрел вопрос о необходимости и целесообразности наличия большого количества никем не контролируемых пунктов приёмки и переработки древесины на территориях муниципальных образований. Как правило, пункты созданы иностранными предпринимателями, в основном из Китая. Особенно много таких пунктов в южных районах Иркутской области – в Осе, Усть-Уде, Иркутском, Усольском, Куйтунском и других районах.

Наиболее распространенным видом административной ответственности за нарушения лесного законодательства является штраф. Цель штрафа воспитательная и предупредительная. Несмотря на то, что штрафные санкции связаны с определенными денежными суммами, штраф никогда не рассматривался как мера компенсации.

Должностными лицами агентства лесного хозяйства Иркутской области в 2014 году наложено 2 255 административных штрафов на сумму 25 964,2 тыс. р. За последние несколько лет наблюдается постоянный рост суммы наложенных административных штрафов (рис. 2).

Из лиц, привлеченных к административной ответственности, большую часть составляют граждане, что объясняется тем, что большинство лесопользователей является гражданами, осуществляющими заготовку древесины для собственных нужд, и юридические лица.

Одним из качественных показателей, характеризующих эффективность государственного лесного надзора, является выявляемость виновников нарушений лесного законодательства. Существенная часть лесонарушений в Иркутской области совершается не выявленными нарушителями (30 % составляет от числа случаев лесонарушений, 70 % составляет от объема и ущерба лесонарушений), т.е. ущерб причинен, а предъявить его некому. И соответственно, возмещение ущерба от нарушений лесного законодательства остается на очень низком уровне. Процент возмещения ущерба от нарушений лесного законодательства в Иркутской области составляет 3–3,5 %. Но необходимо учесть, что данный показатель в существенной мере не зависит от органа госконтроля.

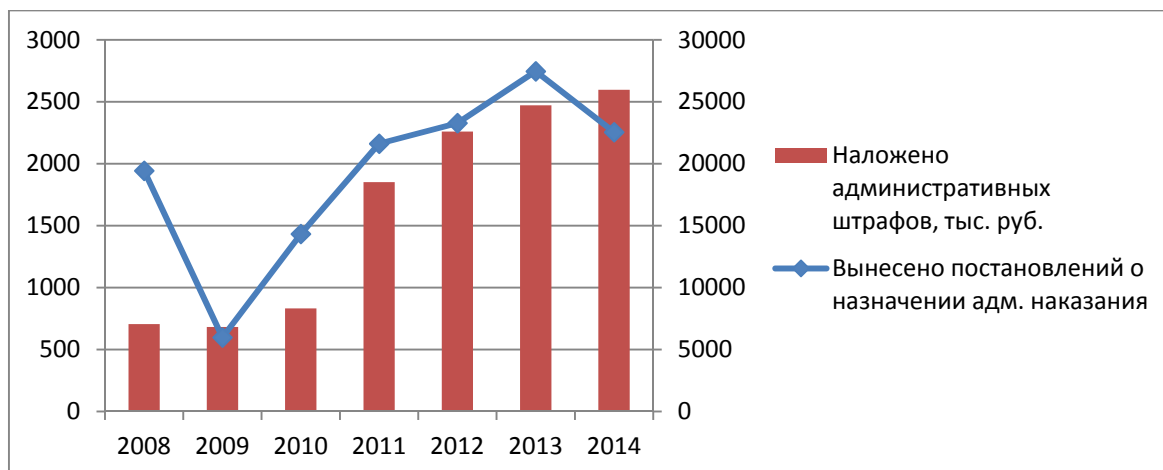


Рис. 2. Административная ответственность за нарушения требований лесного законодательства

Исходя из выше изложенного, считаю, что для повышения эффективности государственного лесного надзора на территории Иркутской области следует проводить мероприятия, направленные в первую очередь на снижение ущерба от незаконных рубок лесных насаждений и на повышение уровня выявляемости виновников нарушений требований лесного законодательства. Для этого необходимо внедрение современных методов и новых технологий; увеличение количества государственных лесных инспекторов, повышение уровня их технической оснащенности, улучшение условий труда; увеличение кратности маршрутов патрулирования лесов; организацию и проведение профилактической работы с населением и арендаторами; ужесточение наказания за нарушения лесного законодательства. Также на законодательном уровне необходимо совершенствованию нормативно-правового регулирования осуществления федерального государственного лесного надзора.

Список использованной литературы

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 07.03.2011) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации : учебное пособие / А. С. Захаренков, А. С. Карпов, Е. П. Кузьмичев, А. К. Курицын, Н. В. Ловцова, А. П. Петров, Р. В. Сунгуров ; под общ. ред. А. П. Петрова. – М.: Всемирный банк, 2011. – 240 с.
3. <http://www.rosleshoz.gov.ru>
4. <http://irkobl.ru/sites/alh/goskontrol>