

Современное состояние механизма административной и уголовной ответственности за нарушение противопожарных правил лесопользования и лесосохраны на примере Забайкальского края

И. В. Тюрин

старший преподаватель кафедры финансового и административного права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: ITyurin@mesi.ru

С. С. Живулина

студентка 4-го курса юридического факультета РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: szhivulina@list.ru

Current State of the Mechanism of Administrative and Criminal Liability for Violation of Fire-Prevention Rules of Forest Exploitation and Forest Conservation on the Example of Zabaykalsky Krai

I. V. Tyurin

Senior Lecturer of the Department for Administrative and Financial Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: ITyurin@mesi.ru

S. S. Zhivulina

Fourth-year Student of the Department for Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: szhivulina@list.ru

Аннотация

В данной статье приведен краткий мониторинг статей из СМИ, содержащих примеры нарушений правил лесопользования в Забайкальском крае. Отражено современное состояние уголовного и административного законодательства в вопросе привлечения к ответственности за нарушение противопожарных правил лесопользования и лесосохраны региона физическими и юридическими лицами. Описана сложившаяся система государственного управления лесами. Указаны перспективы развития механизма привлечения должностных лиц профильных органов субъектов РФ к административной ответственности по итогам комплексных проверок, усиления федерального контроля за охраной лесов от пожаров посредством разработки Рослесхозом системы проведения комплексных проверок регионов перед началом пожароопасного сезона, по итогам которых составляется паспорт готовности каждого субъекта РФ. Высказано мнение о немаловажности развития наземных служб обнаружения лесных пожаров путем эффективного использования стационарных пунктов наблюдения (пожарно-наблюдательных вышек и мачт) и установки на них современных телевизионных камер цветного изображения с высокой разрешающей способностью.

Ключевые слова: лесные пожары, сельхозпалы, административная и уголовная ответственность за нарушение противопожарных правил лесопользования, лесосохрана, государственное управление лесами, служба обнаружения, регион, охраняемые территории, природоохрана.

Abstract

In this article we provide a brief analysis of a monitoring of articles. We take a look at articles from mass media that contain examples of forest management rules violations in Zabaykalsky Krai. We show the modern state of criminal and administrative legislation with regards to enforcement of fire prevention rules and forest protection rules of the region (when violated by either legal entities or private individuals). We describe the existing system of forest governance. We point at the perspectives of further

development of the mechanisms of instituting administrative proceedings against federal officials according to the results of comprehensive inspections. We also point at the perspectives of strengthening of the federal control over forest protection from fires by introducing a system where Rosselhoz conducts comprehensive inspections of federal subjects right before the fire season and compiles a readiness report for each federal subject. We express our opinion about the importance of developing fire detection ground services by increasing the effectiveness of ground-based observation points and installing modern high resolution color cameras.

Keywords: forest fires, agricultural burning grass, administrative and criminal responsibility for violation of fire prevention rules of forest management, forest protection, state forest management, service discovery, region, protected areas, the nature conservancy.

Общая площадь лесов Забайкальского края, по состоянию на 1 января 2015 г., составила 34 065,9 тыс. га. Эти данные были отражены в Докладе Министерства природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края, основная цель которого – характеристика фактического состояния компонентов природной среды, техногенной нагрузки на природную среду и хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов и их охраны, а также оценка состояния окружающей среды и здоровья населения вследствие влияния на них различных видов хозяйственной деятельности.

Значительная часть лесов края сконцентрирована не только на землях лесного фонда. В Забайкальском крае существует 88 особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального и регионального значения. К ним отнесены 2 заповедника, 2 национальный парка, 2 природных парка, 17 заказников, 65 памятников природы. Большинство существующих ООПТ федерального и регионального значения расположены в лесной зоне, в том числе на землях лесного фонда. Федеральные ООПТ края составляют 1/3 общей площади особо охраняемых природных территорий. В лесостепной зоне федеральные ООПТ представлены заказниками «Цасучейский бор», «Долина дзерена». Важно отметить, что три федеральные охраняемые природные территории имеют международные природоохранные статусы:

– Сохондинский и Даурский заповедники являются биосферными резерватами (Программа МАВ – «Человек и биосфера» – ЮНЕСКО);

– Даурский заповедник, заказники «Цасучейский бор» и «Долина дзерена» входят в состав международного российско-монгольско-китайского заповедника «Даурия».

Лесные ООПТ распределены по территории региона неравномерно. На севере Забайкальского края площадные лесные ООПТ (за исключением памятника природы регионального значения «Елово-чозениевая роща» и нескольких памятников природы, включающих гольцы) отсутствуют.

В данном регионе, богатом природными лесными ресурсами, на протяжении долгого времени основополагающей хозяйственной деятельностью была и остается торговля лесом и пиломатериалами. Согласно статье 1 Лесного кодекса Российской Федерации, лесные участки предоставляются арендаторам для осуществления заготовки древесины в соответствии с принципом обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах. Зачастую под «удовлетворением потребностей общества» понимается удовлетворение собственных нужд путем обогащения за счет незаконной порубки, вывоза и продажи лесных ресурсов. А. В. Колесникова, аспирант Института природных ресурсов, экологии и криологии СО РАН при Читинском государственном университете (ныне – Забайкальский государственный университет) в своей научной статье обозначила основные причины незаконной порубки и выжигания лесов. Согласно ее исследованию, при социалистической экономической системе незаконные порубки производились отдельными гражданами с целью бесплатной заготовки дров или обеспечения ма-

териалом строительства построек для личных нужд. Перепродажа заготовленной древесины и обогащение за этот счет в то время были практически исключены в связи с отсутствием частных предприятий, занимающихся переработкой древесины. С приходом частной собственности такая возможность появилась, и население незамедлительно ею воспользовалось.

В Забайкальском крае наблюдается закономерность, согласно которой ситуация возникновения лесных пожаров находится в прямой зависимости от расширения сферы незаконной заготовки лесов и лесной продукции. А в последние годы частота и масштабность возгораний в лесах, а также размер причиненного ущерба вследствие лесных пожаров в крае находятся на высоком уровне. По мнению ученых, данная проблема прежде всего находит свое начало в особенностях резко континентального климата Забайкальского края: малоснежные зимы, малое количество осадков в осенне-весенний период, сильные ветра, выдувающие влагу из почвы. Но зачастую, в сравнении с природным, влияние антропогенного фактора на пожароопасную обстановку в забайкальских лесах играет главную роль.

Для определения перечня главных проблем в вопросе применения ответственности за нарушение лесопользования следует проанализировать статьи из СМИ. Один из примеров нарушений был озвучен в заявлении заместителя Министра природных ресурсов и экологии РФ, руководителя Рослесхоза И. В. Валентика, сделанном на основании материалов селекторного совещания по проблемам пожароопасного сезона 2015 г. Так, по словам И. В. Валентика, с начала пожароопасного сезона 2015 г. в РФ возникло 11,4 тыс. лесных пожаров на площади 2,5 млн га. От лесных пожаров больше всего пострадали субъекты РФ, входящие в Сибирский федеральный округ, а именно: территории Забайкальского края, Республик Бурятия, Тыва и Иркутской области. Причиной 80% пожаров был назван антропогенный фактор, и это в том числе было обусловлено крайне низким уровнем выполнения мероприятий по предупреждению возгораний. Также, И. В. Валентик пояснил, что Рослесхоз выде-

лил в полном объеме все необходимое финансирование еще в начале года, но противопожарные мероприятия были или не выполнены, или были выполнены, но некачественно (только на 7–15% от запланированного).

По данным, размещенным на официальном сайте Прокуратуры Забайкальского края, в результате прокурорских проверок установлено, что органами исполнительной власти края достаточные меры по подготовке к пожароопасному сезону, тушению действующих пожаров и ограничению их распространения не были приняты. Следствием ненадлежащей подготовки к пожароопасному сезону стали многочисленные выявляемые органами прокуратуры повсеместно нарушения законодательства при организации работ по обнаружению, локализации и ликвидации природных пожаров. В связи с чем прокуратурой края были приняты следующие меры реагирования: внесены представления в адрес главы края, и. о. руководителя Гослесслужбы края; приведен в соответствие с законодательством Лесной план субъекта РФ; по протесту прокуратуры края приведено в соответствие с законом Постановление Губернатора края от 30 марта 2015 г. № 26 «Об установлении на территории Забайкальского края особого противопожарного режима», не соответствующее федеральному законодательству в части порядка введения ограничения пребывания граждан в лесах. По инициативе прокурора края усилена административная ответственность за нарушение региональных и муниципальных нормативных правовых актов, направленных на предотвращение лесных и ландшафтных пожаров (ст. 36.2, 51.2 Закона Забайкальского края от 24 июня 2009 г. № 198-33К «Об административных правонарушениях»).

Следующим примером может послужить новость из интернет-ресурса. Согласно информации, представленной на сайте, 13 апреля 2015 г., по сообщению первого заместителя начальника ГУ МЧС России по Забайкальскому краю Олега Скопича, в десяти районах Забайкальского края сгорело 48 жилых домов. «Причинами созданных угроз стали возгорания, которые в основном начались по причине нарушения правил пожарной безопасности внутри населенных пунктов и не-

контролируемых сельхозпалов вокруг них», – сказал Олег Скопич. Картину усугубляет и заявление самого начальника ГУ МЧС России по Забайкальскому краю Александра Сидорова. Он отметил, что в результате пожаров в тот же день в восьми районах края, в 19 населенных пунктах произошло возгорание 153 жилых домов, в которых проживали 521 человек.

Ввиду бездействия должностных лиц органов государственной власти края, выразившегося в недостаточной подготовке к пожароопасному сезону 2015 г., несвоевременном направлении сил и средств для тушения лесных пожаров, ненадлежащего исполнения ими своих должностных обязанностей вследствие недобросовестного отношения к службе, что повлекло уничтожение пожарами более 300 жилых домов и дачных участков 13–14 апреля 2015 г., по материалам прокуратуры края Следственное управление СК РФ, по краю возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 293 Уголовного кодекса РФ, ведется расследование.

Всего по результатам надзорных мероприятий органов прокуратуры края в сфере охраны лесов и населенных пунктов от природных пожаров в 2015 г. выявлены 1 905 нарушений, принесен 171 протест (163 удовлетворены), внесены 329 представлений, в результате рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 131 лицо, в суды направлено 232 заявления (130 рассмотрено и удовлетворено), возбуждено 227 дел об административных правонарушениях, предостережено 307 лиц, в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ направлено 15 материалов (возбуждено 14 дел). За 2014–2015 гг. в законную силу вступило 185 решений судов в указанной сфере, из них исполнено, в том числе добровольно, 76,1% (138) решений (данные по состоянию на I квартал 2015 г.), в стадии исполнения в отделах УФССП России по краю находится 49 исполнительных производств.

Елена Александровна Куница в своей диссертации «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» приводит результаты проведенного ею анкетирования

среди прокурорских работников, свидетельствующие о том, что действующая система органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений, нуждается в реформировании. Именно так, согласно ее опросу, считают 50 из 62 (или 80%) опрошенных респондентов. При этом 48 из 62 (или 96%) работников указывали, что реформирование системы органов, осуществляющих управление в сфере лесных отношений, должно выражаться в детальной регламентации и конкретизации компетенции указанных органов; 2 из 48 (или 4%) работников видели реформирование данной системы в возвращении в обязанности лесничих полномочий по тушению лесных пожаров.

Опираясь на материалы, представляемые официальным сайтом Прокуратуры Забайкальского края, материалы судебной практики и анализ статей из СМИ, можно сделать вывод о том, что одним из основных факторов, отрицательно влияющих на складывающуюся ситуацию в сфере лесопользования в Забайкальском крае, является наличие пробелов в лесном законодательстве. Также следует отметить ненадлежащий уровень функционирования территориальной подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, недостаточность и несвоевременность реакции контролирующих и правоохранительных органов на возникающие чрезвычайные ситуации, иные пробелы в их деятельности. Об этом, в частности, свидетельствуют выявляемые прокурорами факты отсутствия межведомственного взаимодействия на всех уровнях власти, неисполнения в полном объеме планов маневрирования силами и средствами, отсутствия координации действий при ликвидации чрезвычайных ситуаций со стороны оперативных штабов районов края.

Сложившаяся система государственного управления лесами, основанная на Лесном кодексе РФ 2006 г., в сезон лесных пожаров 2010–2013 гг. показала, что она не способна эффективно противостоять лесным пожарам при высоком уровне пожарной опасности. Более того, практика применения Лесного кодекса РФ 2006 г. продемонстрировала его низкую эффективность не только в части борьбы с пожарами, но и в целом в качестве

основы развития лесного хозяйства страны в отношении сохранения, воспроизводства лесных ресурсов, повышения продуктивности и устойчивости лесов, сохранения их средообразующей и природоохранной роли, а также реализации социальных функций лесов.

Современные положения лесного законодательства подчеркивают особую роль мер административной и уголовной ответственности в системе мер правовой охраны лесов (п. 1 ст. 99 ЛК РФ). В главе 26 УК РФ «Экологические преступления» выделено 18 составов преступных посягательств на окружающую среду и ее компоненты и только три из них устанавливают ответственность за преступления против правил природопользования. Деяния, предусматривающие уголовную ответственность за уничтожение или повреждение лесной растительности сгруппированы в двух статьях (ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» и ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» УК РФ). Также уголовная ответственность за причинение вреда лесной и иной растительности присутствует в части 2 статьи 249 и статьях 256, 259 УК РФ. Действующим российским законодательством ужесточена административная и уголовная ответственность за несанкционированные поджоги сухой травы, ставшие причиной лесных пожаров. Статьей 8.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрено наложение штрафа на граждан в размере от 2 до 5 тыс. рублей, на должностных лиц – от 7 до 50 тыс. рублей, на юридических лиц – от 50 тыс. до 1 млн рублей. Статья 261 Уголовного кодекса РФ предусматривает штраф в размере от 250 до 400 тыс. рублей либо лишение свободы на срок до 8 лет.

Перспективой дальнейшего совершенствования механизма защиты лесов края является усиление федерального контроля за охраной лесов от пожаров посредством раз-

работки Рослесхозом системы проведения комплексных проверок регионов перед началом пожароопасного сезона, по итогам которых будет составляться паспорт готовности каждого субъекта РФ. Проект паспорта готовности должен был быть разработан Минприроды России совместно с МЧС России, Минфином России в срок до 1 января 2016 г. Ежегодное финансирование системы указанных проверок за счет федерального бюджета составит 4,6–5 млрд рублей. По нашему мнению, введение системы паспортов готовности позволит не только качественно улучшить работу по профилактике лесных пожаров, но и сэкономить значительные бюджетные средства, которые идут на ликвидацию последствий лесных пожаров. Также развитие наземных служб обнаружения лесных пожаров должно осуществляться путем эффективного использования стационарных пунктов наблюдения (пожарно-наблюдательных вышек и мачт) и установки на них современных телевизионных камер цветного изображения с высокой разрешающей способностью. Для повышения оперативности тушения лесных пожаров необходимо укомплектовать существующие пожарно-химические станции до нормативного уровня технического оснащения и заменить изношенную пожарную технику и оборудование.

Механизм привлечения должностных лиц профильных органов субъектов РФ к административной ответственности по итогам комплексных проверок также должен быть разработан до января 2016 г. Кроме того, при Рослесхозе будет сформирован постоянно действующий оперативный штаб по охране лесов от пожаров. Наконец, Рослесхоз выделил в качестве особого объекта контроля своевременность проведения лесопатологических обследований насаждений, поврежденных лесными пожарами на Байкальской природной территории.

Список литературы

1. В прокуратуре края прошло межведомственное совещание о прохождении пожароопасного сезона 2015 г. – URL: <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=10469> (дата обращения: 20.12.2015).
2. В результате пожаров в 10 районах Забайкалья сгорело около 50 домов. – URL: <http://www.rosbalt.ru/federal/2015/04/13/1388129.html> (дата обращения: 20.12.2015).
3. Доклад об экологической ситуации в Забайкальском крае за 2014 г. – URL: http://xn--h1aakfkgb.xn--80aaaac8algcbgcbck3fl0q.xn--p1ai/OOS/ekologicheskaya_situaciya.html (дата обращения: 20.12.2015).
4. Закон Забайкальского края от 24 июня 2009 г. № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях». – URL: http://www.xn--80aaaac8algcbgcbck3fl0q.xn--p1ai/documents/normact_zabkray/15477.html (дата обращения: 20.12.2015).
5. Ильковский К. Люди не должны быть брошенными. – URL: <http://www.chita.kp.ru/daily/26366/3247855/> (дата обращения: 20.12.2015).
6. Информационное сообщение Минприроды России по итогам правительственного совещания по проблемам пожароопасного сезона 2015 г. – URL: <http://forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=18526&view=unread> (дата обращения: 20.12.2015).
7. Колесникова А. В. Незаконная заготовка древесины как проблема развития лесопромышленного комплекса приграничного региона (на примере Забайкальского края) // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 2. – С. 392–396.
8. Куница Е. А. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства : дис. ... канд. юр. наук. – М., 2014.
9. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
10. Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7500201503310007> (дата обращения: 20.12.2015).
11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52.
12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25.
13. Ученые утверждают, что лесные пожары в Сибири участились из-за изменений климата. – URL: <http://www.wood.ru/ru/lonewsid-17700.html> (дата обращения: 20.12.2015).