

Т. А. Яковлева *

АНАЛИЗ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

На основе анализа законов субъектов РФ об административных правонарушениях в области лесопользования делается вывод о том, что субъекты РФ не выполняют требования ЛК РФ и КоАП РФ в сфере лесопользования. В большинстве законов субъектов РФ об административных правонарушениях не предусмотрена ответственность за нарушение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины, порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд, правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства.

Ключевые слова: административные правонарушения, использование лесных ресурсов, административные законы субъектов РФ

The analysis of laws of subjects of the Russian Federation about administrative offences of forest use has allowed to draw a conclusion that subjects of the Russian Federation do not fulfill the requirements of the administrative law of the Russian Federation. In majority of the administrative laws of subjects of the Russian Federation there is no liability for infringement of an order of preparation and collection of wood, wood resources and herbs by citizens for own needs.

Key words: administrative offences, use of wood resources, administrative laws of subjects of the Russian Federation

Россия – федеративное государство с двухуровневой системой законодательства: федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Ввиду необходимости обеспечения единообразия административно-деликтной деятельности в стране ст. 1.3 КоАП РФ закрепляет за Российской Федерацией право регулировать основные вопросы административной ответственности¹. Согласно ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относятся:

- 1) установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- 2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ;
- 3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ и др.

В настоящее время в субъектах РФ завершается процесс региональной кодификации норм об административной ответственности. В подавляющем большинстве субъектов РФ существует единый комплексный закон субъекта РФ об административных правонарушениях, который объединяет все материально-правовые и административно-процессуальные нормы об административной ответственности данного субъекта. Такие законы пока не приняты в четырех субъектах РФ: республиках Бурятия, Северной Осетии – Алании, Ингушетии, Иркутской области.

* Яковлева Татьяна Афанасьевна – старший преподаватель Якутского филиала ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт МВД России», адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России (Якутск). E-mail: tanyakovleva@mail.ru.

Мы проанализировали находящиеся в свободном доступе в Интернете законы об административных правонарушениях 31 субъекта РФ: Республики Башкортостан, Республики Карелии, Республики Татарстан, Чувашской Республики, Республики Саха (Якутия), Архангельской, Амурской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Курганской, Ленинградской, Липецкой, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Томской, Челябинской, Ярославской областей, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского, Хабаровского краев, Ханты-Мансийского автономного округа².

Анализ статей законов об административных правонарушениях в области охраны, использования, защиты и воспроизводства лесов перечисленных субъектов позволил сделать ряд выводов.

1. В законах субъектов РФ об административных правонарушениях уделяется мало внимания проблемам административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, в том числе за нарушение законодательства субъектов РФ в области охраны, использования, воспроизводства и защиты лесов. Только в 15 из 31 субъекта РФ административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования выделены в отдельную главу закона. В Республике Татарстан, Вологодской области, Красноярском крае административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования объединены с административными правонарушениями в сфере благоустройства городов и населенных пунктов и охраны общественного порядка, в Свердловской области и Ханты-Мансийском автономном округе – с нарушениями в сфере охраны объектов культурного наследия. Такой подход нарушает общее правило систематизации административно-деликтного законодательства – группировку административных правонарушений на главы по родовому объекту посягательства.

В законах Чувашской Республики, Тверской, Ярославской, Амурской, Пермской, Калужской, Новгородской областей административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования не предусмотрена.

2. В соответствии с пп. 4, 5, 6 ст. 82 ЛК РФ порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд, порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд, правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства утверждаются законами субъектов РФ. Отсюда следует, что законами субъектов РФ должна быть предусмотрена административная ответственность за нарушение перечисленных правил, порядка и нормативов. Однако в большинстве случаев ответственность за данные правонарушения в области лесопользования не закреплена.

Рассмотрим законы об административных правонарушениях некоторых субъектов РФ. Так, в законе Краснодарского края предусмотрена ответственность за нарушение правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства (ст. 7.13) и порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд (ст. 7.14); в законе Карелии – за нарушение сроков заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд (ст. 2.19), порядка заготовки гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд (ст. 2.20); в законе Приморского края – за нарушение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд (ст. 4.4); в законе Архангельской области – за нарушение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины, порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, недревесных лесных ресурсов для собственных нужд (ч. 3 ст. 6.6).

На территории Республики Саха (Якутия) действует Закон республики «О Кодексе Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях» (далее – КоАП РС(Я)), где в четвертой главе «Административные правонарушения в области охраны окружаю-

щей среды и природопользования» содержится 5 статей, предусматривающих ответственность за нарушение лесного законодательства Республики.

Статья 4.4 КоАП РС(Я) закрепляет ответственность за нарушение гражданами установленного порядка и нормативов заготовки древесины для собственных нужд, порядка заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд. Она состоит из двух частей:

1) нарушение установленного законодательством Республики Саха (Якутия) порядка и нормативов заготовки древесины для собственных нужд влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей;

2) нарушение установленного законодательством Республики Саха (Якутия) порядка заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста рублей до трех тысяч рублей.

Недостаток КоАП РС(Я) заключается в том, что в нем нет положений об административной ответственности за нарушение правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства. Считаем необходимым дополнить ст. 4.4 КоАП РС(Я) частью 3 в следующей редакции: «3. Нарушение установленных законодательством Республики Саха (Якутия) правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на должностных лиц – от пяти тысяч рублей до десяти тысяч рублей, на юридических лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей».

3. Согласно п. 4 ст. 11 ЛК РФ пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами. Пункт 5 ст. 11 гласит, что пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности в лесах и безопасности граждан при выполнении работ. Запрет или ограничение пребывания граждан в лесах устанавливается федеральным законом, следовательно, административная ответственность должна быть предусмотрена КоАП РФ.

Закон Новосибирской области об административных правонарушениях закрепляет административную ответственность за нарушение порядка пребывания граждан в лесах (ст. 7.2). Аналогичные статьи содержатся в Законе Ленинградской области об административных правонарушениях (ст. 5.3 «Нарушение запретов на осуществление лесопользования») и Законе Архангельской области об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 6.6 «Нарушение установленных областными законами и иными нормативными правовыми актами Архангельской области требований в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов»). К запрещенным действиям отнесены: посещения лесов, въезд транспортных средств в леса, проведение в лесах определенных видов работ и др. Данные составы административных правонарушений противоречат п. 1 ст. 11 ЛК РФ и абз. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ.

4. Статья 8.39 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах (округах) федерального значения. Отсюда следует, что в законах субъектов РФ об административных правонарушениях должна быть закреплена ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Опять же законы об административных правонарушениях субъектов РФ (кроме законов Ленинградской области (ст. 5.5)

и Краснодарского края (ст. 7.8) не включают такие положения, хотя фактически во всех субъектах приняты законы об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения.

Так, в КоАП РС(Я) не предусмотрена административная ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения Республики Саха (Якутия). Для устранения недостатка необходимо гл. 4 КоАП РС(Я) дополнить статьей 4.6:

«4.6. Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях местного и регионального значения

Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заказников, природных парков, памятников природы, ботанического сада, лечебно-оздоровительных территориях и на иных особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия) влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц — от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до шестидесяти тысяч рублей».

5. В законах субъектов РФ сделан акцент на защите городских лесов, лесопарков, лесных насаждений городов и других поселений, видов животных и растений, занесенных в Красную книгу субъектов РФ. При этом повреждение или самовольная вырубка зеленых насаждений в городских и сельских поселениях отнесены к правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования, хотя объектом правонарушения в данном случае являются общественные отношения в области муниципальной собственности.

Законодательные органы субъектов РФ не выполняют или не в полном объеме выполняют требования федерального административного законодательства России при установлении ответственности за правонарушения в области лесопользования. В целях обеспечения соблюдения принципов юридической ответственности, законности и неотвратимости наказания необходимо в законах субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотреть ответственность за нарушение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины, порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов, порядка заготовки и сбора пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд, правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства.

¹ Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 218; Антонов А. А. Правовые предпосылки законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Науч. тр. Евразийской академии административных наук. М., 2006. С. 120–139; Рогачева (Захарова) О. С. Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 28–33.

² Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях (проект Закона от 4 июня 2004 г. № 84-з); Закон Республики Карелия от 15 мая 2008 г. № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» (в ред. от 29 декабря 2010 г. № 1455-ЗРК); Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ; Закон Чувашской Республики от 23 июля 2003 г. № 22 «Об административных правонарушениях»; Закон Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. № 337-IV «О Кодексе РС(Я) об административных правонарушениях»; Областной закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 531 «Об административных правонарушениях» (в ред. от 4 февраля 2009 г. № 670-34-ОЗ, от 24 июня 2009 г. № 44-4-ОЗ); Закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (в ред. от 6 октября 2009 г. № 251-ОЗ); Закон Вологодской области от 24 ноября 2010 г. № 735 «Об административных правонарушениях в Вологодской области»; Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (в ред. от 7 декабря 2006 г. № 109-ОЗ); Закон Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской

области» (в ред. от 14 июля 2008 г.); Закон Калининградской области от 26 июня 2003 г. № 292 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» (в ред. от 16 июня 2006 г. № 17); Закон от 17 февраля 2011 г. № 234 «Об административных правонарушениях в Калужской области»; Закон Курганской области от 13 сентября 1996 г. № 84 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области» (в ред. от 3 марта 2011 г. № 1); Областной закон Ленинградской области «Об административных правонарушениях» (в ред. от 11 февраля 2011 г. № 7-оз); Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 19 августа 2004 г. № 543-пс; Закон Новгородской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»; Закон Орловской области от 4 февраля 2003 г. № 304-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» (в ред. от 21 марта 2005 г. № 495-ОЗ); Областной закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-зс «Об административных правонарушениях» (в ред. от 19 мая 2006 г. № 484-ЗС); Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории саратовской области»; Областной закон от 14 июня 2005 г. № 52-оз «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» (в ред. от 13 июня 2006 г. № 33-ОЗ); Закон Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-30 «Об административных правонарушениях» (в ред. от 17 апреля 2006 г. № 35-30); Закон Томской области от 26 декабря 2008 г. № 295-ОЗ «Кодекс Томской области об административных правонарушениях» (в ред. от 28 октября 2009 г. № 1912); Закон Челябинской области от 19 декабря 2002 г. № 129-30 «Об административных правонарушениях в Челябинской области»; проект закона Челябинской области «Об административных правонарушениях в Челябинской области»; Закон Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з «Об административных правонарушениях»; Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» (в ред. от 1 января 2010 г.); Закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях»; Закон Пермского края от 1 ноября 2007 г. № 139-ПК «Об административных правонарушениях» (в ред. от 15 декабря 2009 г. № 3-244-2009); Закон Приморского края от 21 февраля 2007 г. № 44-К «Об административных правонарушениях в Приморском крае» (в ред. от 15 декабря 2008 г. № 371-КЗ); Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 26 мая 2004 г. № 185 (в ред. от 29 апреля 2005 г. № 3-96/05); Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11 июня 2010 г. № 102-оз «Об административных правонарушениях».