

Административное право

УДК: 342.951

JEL: K23

ПЕГАНОВА Юлия Александровна

Северо-Западный институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Марии Ульяновой ул., д.18, Вологда, 160000, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-0420-8242>

Пеганова Юлия Александровна, преподаватель кафедры административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), соискатель кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Вологда
E-mail: ya.peganova@mail.ru

**АМБИВАЛЕНТНЫЙ ПОДХОД К ПОНЯТИЮ «ЛЕС»:
ВЛИЯНИЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ
ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Аннотация

Предмет/тема: статья посвящена анализу законодательного определения понятия «лес» с точки зрения влияния качества терминологии на государственное управление в области лесных отношений. Приводятся примеры разного интерпретирования нормы в правоприменении.

Цели/задачи: на основе обращения к нормам действующего законодательства, судебной практике, научной литературе, международным источникам автор предпринимает попытку дать содержательную характеристику понятия «лес». Целью исследования является критический анализ закрепленного в Лесном кодексе РФ термина «лес» с позиции управленческого подхода, оценки эффективности государственного управления в области лесных отношений. Отдельное внимание автор уделяет исследованию влияния качества терминологии на исполнение такого полномочия органов публичной власти, как государственный лесной контроль (надзор), а также на особенности возмещения вреда при рассмотрении споров в судебном порядке. Авторская гипотеза, отраженная в статье, заключается в недостаточной полноте существующего легального определения понятия «лес» для корректного применения на практике. По итогам исследования предложено авторское определение понятия «лес».

Методология: использовались методы анализа, сравнения, описания, правового моделирования, абстрагирования.

Выводы: по результатам проведенного анализа автор приходит к выводу о том, что используемый в Лесном кодексе РФ амбивалентный подход к понятию «лес» может негативно сказаться на эффективности исполнения полномочий органами публичной власти. Предложено понятие леса как объекта комплексного правового регулирования: земельного, гражданского, экологического и административного.

Ключевые слова: лес, лесные отношения, государственное управление,

полномочия, компетенция, органы публичной власти.

Administrative law

Julia A. Peganova, professor of the Department of administrative and financial of North-Western Institute (branch) of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), applicant of the Department of administrative and financial of North-Western Institute (branch) of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

AMBIVALENT APPROACH TO THE CONCEPT OF “FOREST”: IMPACT ON THE EFFECTIVENESS OF THE EXERCISE OF PUBLIC AUTHORITIES’ POWERS

Abstract

Subject / Topic The article is dedicated to legal concept of “forest” in terms of the impact of the quality of terminology on Forest governance. Examples of different interpretations of the norm in law enforcement are given.

Goals / Objectives In this article, the author, based on the appeal to the norms of current legislation, judicial practice, scientific literature, international sources, attempts to give a meaningful description of the concept of "forest". The purpose of the study is a critical analysis of the term "forest" enshrined in the Forest Code of the Russian Federation from the perspective of a managerial approach, assessing the effectiveness of public administration in the field of forest relations. The author pays special attention to the study of the influence of the quality of terminology on the performance of such powers of public authorities as state forest control (supervision), as well as on the specifics of compensation for damage when considering disputes in court. The author's hypothesis, reflected in the article, is the insufficient completeness of the existing legal definition of the concept of "forest" for correct application in practice. According to the results of the study, the author's definition of the concept of "forest" is proposed.

Methodology Methods of analysis, comparison, description, legal modeling abstraction.

Conclusion and Relevance Based on the results of the analysis, the Author concludes that the ambivalent approach to the concept of “forest” used in the Forest Code of the Russian Federation may negatively affect the effectiveness of the exercise of powers by public authorities. The concept of “forest” is proposed as the object of complex legal regulation: land, civil, environmental and administrative.

Keywords: *forest, forestry affairs, governance, powers, competence, public authorities.*

Для построения эффективной системы государственного управления какой-либо сферой всегда необходимо точное уяснение и нормативное отражение содержания ключевых понятий и принципов. Не вызывает сомнения, что поверхностное отношение к терминологии в нормативно-правовых актах может повлечь негативные последствия как для качества деятельности правоприменителя, так и для полноты реализации прав и интересов граждан и организаций.

Лесные отношения относятся к той сфере, где наличествуют пробелы и

противоречия в нормативно-правовых актах в части терминологии. В частности, до настоящего времени не сформулировано полное и точное определение понятия «лес».

Статья 5 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) хотя и именуется «Понятие леса», но не раскрывает самого определения «лес», а лишь указывает, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются исходя из законодательного закрепления понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе¹.

Усматривается амбивалентный подход к понятию «лес» [1; 2].

Смысловый анализ данной нормы позволяет сделать несколько выводов:

1) употребление союза «или» свидетельствует о разном понимании категорий «экологическая система» и «природный ресурс»;

2) отсутствуют критерии, уточняющие случаи, когда необходимо понимать лес как экологическую систему, а когда – как природный ресурс.

Для более полной характеристики требуется обращение к экологическому законодательству, закрепляющему определения понятий экологической системы и природных ресурсов.

Статья 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² (далее - Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ) содержит понятия «естественная экологическая система» и «природный ресурс», понятие «экологическая система» отсутствует, как и отличия ее от естественной экологической системы. Согласно анализируемой статье, «естественная экологическая система – это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Однако, что такое пространственно-территориальные границы, каков критерий их обозначения – географический или юридический, законодатель не раскрывает.

«Природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность». Применение этого определения также вызывает вопросы: как следует понимать лес – как компонент природной среды, природный объект или природно-

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. - 11.12.2006. - № 50. - Ст. 5278. (Дата обращения 24 июля 2022)

² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 26.03.2022) // Собрание законодательства РФ. - 14.01.2002. - № 2. - Ст. 133. (Дата обращения 24 июля 2022)

антропогенный объект; как определить потребительскую ценность леса, обязательно ли лес должен отвечать этому требованию? Об этом законодатель также умалчивает.

Названные законодательные пробелы сказываются на единообразии в правоприменении. Обращение к судебной практике свидетельствует об отсутствии единого подхода в толковании сущности понятия «лес» при рассмотрении споров. Так, например, Московский областной суд и Астраханский областной суд при рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, ссылаются на тезис: «Согласно статьям 1 и 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и статье 5 Лесного кодекса Российской Федерации, лес как компонент природной среды относится к окружающей среде...»¹.

Шестой кассационный суд общей юрисдикции в своем определении от 01.02.2021 по делу № 88-1109/2021 трактует статью 5 ЛК РФ следующим образом: «...лес как природный ресурс является комплексной экологической системой, состоящей из почв, подземных и наземных источников, объектов растительного и животного мира, находящихся в тесной взаимосвязи,...»².

В одном из постановлений Арбитражного суда Северо-Западного округа можно увидеть особый подход, где приоритет в определении леса отдается экологической системе: «... в статье 5 ЛК РФ дано понятие о лесе как в первую очередь об экологической системе, а затем как о природном ресурсе.»³.

По нашему мнению, применение общего интерпретирования экологической системы и природного ресурса, использованного в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, не позволяет в полной мере отразить особенности леса как отдельного объекта природной среды и объекта государственного управления [3; 4, с. 197]. Как отмечает Т.А. Яковлева, каждый компонент природной среды имеет свою специфику использования и охраны [5, с. 20]. Кроме того, правильное определение используемых в законе понятий необходимо для того, чтобы исключить как необоснованное расширение, так и неоправданное сужение их содержания с целью формирования четкого и понятного перечня полномочий органов власти, обладающих компетенцией в соответствующей сфере.

¹ См.: Апелляционное определение Московского областного суда от 11.03.2015 по делу № 33-4640/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Астраханского областного суда от 02.12.2015 по делу № 33-3840/2015 // СПС «КонсультантПлюс». (Дата обращения 24 июля 2022)

² Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 01.02.2021 по делу № 88-1109/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2015 № Ф07-6188/2015 по делу № А26-4236/2014 // СПС «КонсультантПлюс». (Дата обращения 24 июля 2022)

Исследуемый автором двойственный подход к пониманию леса находит свое отражение и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июня 2015 года № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»¹ отмечено, что в случае причинения вреда лесам отношения, связанные с возмещением вреда, должны быть урегулированы с учетом свойств леса и как природного ресурса, и как экологической системы. Кроме того, исчисление размера возмещения вреда производится с учетом имущественной ценности леса, которая, в свою очередь, основывается на стоимости (рыночной либо кадастровой) и экологической ценности. Также сказано, что экологическая ценность определяется по особым свойствам леса – уникальность, способность к восстановлению, заменимость, местоположение и т.д.

То есть позиция Конституционного Суда Российской Федерации основывается не на противопоставлении двойного понимания леса, а на одновременном учете обеих категорий: деятельность по использованию, охране, защите и воспроизводству леса как природного ресурса должна учитывать и его экологическое значение, и особенности.

Вместе с тем действующая норма статьи 5 ЛК РФ, содержащая союз «или», формально предоставляет правоприменителю возможность выбора в понимании леса либо как природного ресурса, либо как экологической системы. Согласимся с мнением А.Г. Певзнера, который считает, что применение союза «или» позволяет трактовать «лес» двояко в зависимости от ситуации, как будет выгодно в конкретном случае [6, с. 53].

Считаем, что для сферы государственного управления в области лесных отношений это имеет негативное влияние, особенно при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

В частности, к объектам государственного лесного контроля (надзора) относится деятельность в сфере лесного хозяйства (использование лесов; охрана лесов; защита лесов; воспроизводство лесов и лесоразведение) и производственные объекты (лесные участки, части лесных участков;

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье» // Вестник Конституционного Суда РФ. - № 4. - 2015. (Дата обращения 24 июля 2022)

средства предупреждения и тушения лесных пожаров; другие объекты, связанные с использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов и лесоразведением)¹. А ключевым показателем государственного лесного контроля (надзора) является отношение вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушений лесного законодательства, совершенных контролируруемыми лицами, к общему объему охраняемых законом ценностей².

Закрепление перечня подконтрольных объектов требует правовой определенности и однозначности в понимании их сущности, а также определения и содержания обязанностей соответствующего субъекта. В противном случае невозможно своевременно выявить ответственных лиц, территорию, а значит эффективность и результативность контрольно-надзорных мероприятий может быть поставлена под сомнение.

Отсутствие единообразного подхода к толкованию вызывает разночтение, и, как следствие, неодинаковое применение нормы как различными органами государственной власти, так и различными лесопользователями.

Обращаясь к опыту международного регулирования лесных отношений, отметим положительный пример из Модельного лесного кодекса для государств - участников СНГ. В нем можно увидеть более четкое понимание леса: как совокупность естественной и (или) искусственно созданной древесно-кустарниковой растительности, живого почвенного покрова, диких животных и микроорганизмов, образующую природный комплекс³.

Дискуссии о корректности и полноте законодательного определения понятия «лес» ведутся не только среди правоприменителей, но и в научном сообществе [7, с. 216; 8, с. 54; 9, с. 55]. Активно предпринимаются попытки предложить развернутое определение «леса». Одно из наиболее удачных определений сформулировано Пуряевой А.Ю.: «Лес - это совокупность живых и неживых тел, находящихся во взаимной связи друг с другом и в связи с окружающей средой, взаимно влияющих друг на друга и на

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 (ред. от 01.12.2021) «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. - 12.07.2021. - № 28 (часть II). - Ст. 5528. (Дата обращения 24 июля 2022)

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 (ред. от 01.12.2021) «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. - 12.07.2021. - № 28 (часть II). - Ст. 5528. (Дата обращения 24 июля 2022)

³ Модельный лесной кодекс для государств - участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 27.03.2017 Постановлением № 46-17 на 46-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ) // [Электронный ресурс]: Модельный лесной кодекс для государств - участников СНГ (parliament.am) (Дата обращения 24 июля 2022)

окружающую среду, представленная преимущественно группой близко произрастающих друг с другом древесных насаждений на определенной территории и подлежащая самостоятельному учету и охране как цельная экологическая система» [10, с. 184].

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что назрела необходимость в закреплении в нормах ЛК РФ нового, более конкретизированного определения понятия «лес», которое бы раскрывало правовую сущность леса с точки зрения соответствия задачам и принципам лесопользования и управления в области лесных отношений.

На наш взгляд, статью 5 Лесного кодекса РФ целесообразно изложить следующим образом: «Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как о совокупности земель, древесно-кустарниковой и иной растительности, микроорганизмов и других компонентов природной среды, биологически взаимосвязанных в развитии и влияющих друг на друга и на окружающую среду, как о природном объекте, имеющем важное экологическое, экономическое и социальное значение, а также как об объекте управления лесным хозяйством Российской Федерации».

Данное понятие позволит представить лес как объект комплексного правового регулирования: земельного, гражданского, экологического и административного.

Список источников:

1. Голубев (2020) – Голубев С.И. Предмет экологического преступления: монография. М.: КОНТРАКТ, 2020. 176 с.
2. Шварц (2019) - Шварц М.З., Володарский Д.Б. Принцип «загрязнитель платит» и юридическая ответственность хозяйствующих субъектов за неизбежный экологический вред. По мотивам Определения Конституционного Суда РФ от 13.05.2019 № 1197-О // Закон. - 2019. - № 9. – С. 100 - 121.
3. Хлуденева (2014) – Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. 172 с.
4. Клюканова (2021) - Клюканова Л.Г. К вопросу о месте и значении лесного права в правовой системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2021. - № 4. - С. 197.
5. Яковлева (2012) – Яковлева Т.А. Административная ответственность за правонарушения в области лесопользования: Дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. - 2012. - С. 20.
6. Певзнер (2008) – Певзнер А.Г. Лесной кодекс: к чему приводит спешка / А.Г. Певзнер, М.А. Юдин // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2008. - № 5. - С. 53.
7. Пышьева (2022) – Пышьева Е.С. Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве // Актуальные проблемы российского права. - 2022. - № 5. - С. 216.

8. Харинов (2021) - Харинов И.Н. Спорные вопросы (не)применения Закона о лесной амнистии // Закон. - 2021. - № 11. - С. 54.

9. Анохин, Герасимова (2010) - Анохин С.А., Герасимова О.А. Административно-правовая охрана лесов // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 7. - С. 55.

10. Пуряева (2011) - Пуряева А.Ю. Проблемы определения понятия «лес» в законодательстве РФ // Российский юридический журнал. - 2011. - № 5. - С. 179 – 185.

References:

Golubev (2020) - Golubev S.I. The subject of environmental crime: monograph. [Predmet ekologicheskogo prestupleniya: monografiya]M.: CONTRACT, 2020. 176 p

Schwartz (2019) - Schwartz M.Z., Volodarsky D.B. The principle of "the polluter pays" and the legal responsibility of economic entities for the inevitable environmental harm. Based on the Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 13.05.2019 No. 1197-О [Printsip «zagryaznitel platit» i yuridicheskaya otvetstvennost khozyaystvuyushchikh subyektov za neizbezhnyy ekologicheskiy vred. Po motivam Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda RF ot 13.05.2019 № 1197-О] // Law. - 2019. - No. 9. – pp. 100 - 121.

Khludeneva (2014) - Khludeneva N.I. Defects of legal regulation of environmental protection: monograph. [Defekty pravovogo regulirovaniya okhrany okruzhayushchey sredy: monografiya.] M.: IZiSP, INFRA-M, 2014. 172 p.

Klyukanova (2021) - Klyukanova L.G. On the question of the place and significance of forest law in the legal system of the Russian Federation [K voprosu o meste i znachenii lesnogo prava v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii] // Actual problems of Russian law. - 2021. - No. 4. - p. 197.

Yakovleva (2012) - Yakovleva T.A. Administrative responsibility for offenses in the field of forest management [Administrativnaya otvetstvennost za pravonarusheniya v oblasti lesopolzovaniya]: Diss. ... cand. jurid. sciences'. Saint Petersburg. - 2012. - P. 20.

Pevsner (2008) - Pevsner A.G. The Forest Code: what does haste lead to [Lesnoy kodeks: k chemu privodit speshka] / A.G. Pevsner, M.A. Yudin // Laws of Russia: experience, analysis, practice. - 2008. - No. 5. - p. 53.

Pysheva (2022) - Pysheva E.S. State-legal regulation of the use and protection of protective forest plantations in agriculture [Gosudarstvenno-pravovoye regulirovaniye ispolzovaniya i okhrany zashchitnykh lesnykh nasazhdeniy v selskom khozyaystve] // Actual problems of Russian law. - 2022. - No. 5. - p. 216.

Kharinov (2021) - Kharinov I.N. Controversial issues (not) of the application of the Law on Forest Amnesty [Spornyye voprosy (ne)primeneniya Zakona o lesnoy amnistii] // Law. - 2021. - No. 11. - p. 54.

Anokhin (2010) - Anokhin S.A., Gerasimova O.A. Administrative and legal protection of forests [Administrativno-pravovaya okhrana lesov] // Administrative and municipal law. - 2010. - No. 7. - p. 55.

Puryaeva (2011) - Puryaeva A.Yu. Problems of defining the concept of "forest" in the legislation of the Russian Federation [Problemy opredeleniya ponyatiya «les» v zakonodatelstve RF] // Russian Law Journal. - 2011. - No. 5. - pp. 179 – 185.