

УДК 343

Актуальные вопросы обеспечения законности использования земель лесного фонда средствами прокурорского надзора

Исламова Эльнара Рафисовна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных,
гражданских и арбитражных дел,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44;
e-mail: alnara@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу результатов исследования актуальных проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства при совершении сделок с такими объектами как земли лесного фонда, обеспечивающего регулирование большинства протекающих в экологической системе планеты процессов. В статье отражена положительная практика прокурорской деятельности по устранению нарушений законодательства в сфере охраны и использования земель лесного фонда. Сформулированы отдельные предложения о совершенствовании мер в сфере охраны земель лесного фонда.

Для цитирования в научных исследованиях

Исламова Э.Р. Актуальные вопросы обеспечения законности использования земель лесного фонда средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 72-80.

Ключевые слова

Земли лесного фонда, незаконное распоряжение, категории земель, распоряжение земельным участком, прокурор, заявление в суд.

Введение

Обеспечение законного использования земель лесного фонда, являющегося основным поставщиком кислорода и обеспечивающего естественное регулирование большинства протекающих в экологической системе Земли процессов [Быковский 2008, 30], невозможно переоценить.

С учетом актуальности данного вопроса был принят Лесной кодекс Российской Федерации. Правительством Российской Федерации изданы Распоряжение от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», Постановление от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы». Министерством промышленности и торговли и Министерством сельского хозяйства приказом № 482 от 31.10.2008 утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года.

Несмотря на принимаемые законодателем нормативные правовые акты, регламентирующие меры по обеспечению сохранности лесов, исследователи совершенно справедливо обращают внимание на недостаточное урегулирование вопросов права собственности на леса, их использования, аренды земельных участков, соблюдения санитарных и противопожарных мер защиты лесов и других вопросов, связанных с обеспечением рационального использования и охраны лесного фонда, в том числе земель – составной его части [Коноктин, 2006, 21].

Являются актуальными проблемы, связанные с незаконными рубками [Хромов, 2015, 33-36; Бессарабов и др., 2014, 9-14], самовольным использованием лесных участков, злоупотреблениями чиновников при выделении земельных участков лесного фонда, передаче их в собственность и аренду, что было освещено в Выступлении Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки 29.10.2013 на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Данная проблема также рассмотрена в статьях М.Ю. Кагамлык [Кагамлык, 2015, 37-39], О.В. Янчуркина [Янчуркин, 2014, 14-18], С.Ю. Карасевой [Карасева, Обзор практики рассмотрения дел Президиумом..., 2014; Карасева, Обзор практики рассмотрения федеральными арбитражными судами..., 2008]. Охрана лесов от пожаров недостаточно обеспечена, организованы неудовлетворительно лесная охрана, лесной надзор и контроль, полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами в области управления лесами нечетко разграничены, порядок проведения лесных аукционов несовершенен, правовые барьеры на пути незаконной рубки лесов и экспорта лесоматериалов слабы [Шуплецова, 2015, 72-79], допускаются нарушения бюджетного законодательства РФ при выделении и расходовании средств на осуществление мероприятий по охране и защите лесов, а также законодательства в сфере размещения и исполнения государственных (муниципальных) заказов [Шерснева, Типичные нарушения..., 2015, 12-15; Шерснева, Информационно-аналитическая работа..., 2015, 26-30; Куницына, Лесное законодательство..., 2011, 34-37; Куницына, Надзор за исполнением..., 2013, 41-44; Лихачева, Баскакова, 2011, 14-18; Васильева, Дицевич, 2014, 50-55; Дицевич, Исламова, 2015, 112-115].

Генеральная прокуратура Российской Федерации, проанализировав практику прокурорского надзора, пришла к выводу, что меры по предупреждению, выявлению, раскрытию и

расследованию преступлений в сфере лесопользования, принимаемые правоохранительными органами, неадекватны состоянию законности, а прокурорами данному направлению надзора не уделяется надлежащее внимание в соответствии с Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2014 № 307/36.

Анализ практики прокурорской деятельности по правонарушениям с незаконным использованием земельных участков

В этой связи представляется актуальным обобщение и анализ практики прокурорской деятельности, направленной на выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, связанных с незаконным использованием земельных участков.

Например, основанием для обращения прокурора с заявлением в Верховный суд Республики Башкортостан, явилось распоряжение Правительства Республики Башкортостан, на основании которого земельные участки категории земель лесного фонда, относящиеся к защитным лесам, были включены в границы населенного пункта и произведен их перевод из категорий земель лесного фонда в категорию земель населенных пунктов, при этом установлен основной вид их разрешенного использования – «комплексная жилищная застройка». Данное распоряжение принято с нарушением положений ч. 4 ст. 12, п. 2, пп. «з» п. 4 ч. 2 ст. 102, ч. 5 ст. 102, п. 5 ч. 1 ст. 104, ч. 3 ст. 106 Лесного кодекса Российской Федерации, содержащих запрет осуществления в защитных лесах деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями, в том числе размещения объектов капитального строительства. Кроме того, не учтены предписания п. 1 ч. 19 ст. 4.1 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», согласно которым исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе принимать решение о включении земельного участка в границы населенного пункта, если федеральными законами установлены ограничения изменения целевого назначения и (или) вида разрешенного использования земельного участка. Заявление прокурора удовлетворено судом в соответствии с Определением Верховного Суда РФ от 20.05.2015 № 49-АПГ15-5.

Выявляются прокурорами факты неправомерного распоряжения земельными участками. Так, военный прокурор Владивостокского гарнизона в интересах неопределенного круга лиц, Российской Федерации обратился в суд с иском к Департаменту земельных и имущественных отношений и С.Т. о признании распоряжения и договора аренды недействительными, применении последствий недействительности сделки. Обосновано заявление тем, что Департаментом земельных и имущественных отношений на основании вынесено распоряжения С.Т. о предоставлении в аренду сроком на 49 лет из земель населенных пунктов земельного участка площадью 2489 кв. м, а также заключен договор аренды зе-

мельного участка. Однако при совершении сделки нарушены требования п. 10 ст. 1 ФЗ «Об обороне», ст. 209 ГК РФ, поскольку Департамент распорядился земельным участком, являющимся федеральной собственностью, и нарушил право собственности Российской Федерации на данный объект недвижимости. Кроме того, предоставленный С.Т. земельный участок в нарушение ч. 1, 2 и 5 ст. 102, ч. 4 ст. 12 Лесного кодекса РФ предоставлен для осуществления деятельности, не совместимой с целевым назначением и полезными функциями защитных лесов, что влечет нарушение прав неопределенного круга лиц на сохранение защитных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения каждого на благоприятную окружающую среду. Требования прокурора удовлетворены судом апелляционной инстанции в соответствии с Определением Приморского краевого суда от 03.11.2015 по делу № 33-3724/2015.

Интересным представляется следующий пример практики деятельности прокурора. 22.10.2010 на основании протокола о результатах аукциона по продаже права на заключение договора аренды лесного участка между Департаментом лесного хозяйства Кировской области (арендодателем) и ООО «Кедр» (арендатором) заключен договор, на основании которого арендатор принимает во временное пользование на 15 лет для заготовки древесины лесной участок, находящийся в государственной собственности, площадью 3784,7 га. Договором предусмотрена арендная плата – 2 692 663 рубля в год, взимается за установленный объем заготовки древесины и подлежит изменению пропорционально изменению ставок платы за единицу объема лесных ресурсов, устанавливаемых согласно ст. 73 Лесного кодекса Российской Федерации, а также при изменении объемов изъятия лесных ресурсов. Организация на основании договора разработала и представила арендодателю проект освоения лесов, который утвердил на него положительное заключение государственной экспертизы. На основании этого проекта освоения лесов в соответствии договором департамент и ООО «Кедр» заключили соглашение от 07.10.2011, которым изменили виды, объемы и сроки использования лесов на арендуемом лесном участке, также был изменен размер арендной платы, который с 10.05.2011 составил 1 612 296 рублей в год.

Данное соглашение зарегистрировано Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кировской области 21.10. 2011. Прокурор Кировской области, обоснованно полагал, что указанное соглашение заключено с нарушением ст. 74 Лесного кодекса (без проведения соответствующего аукциона) и обратился в арбитражный суд с требованием о признании недействительным дополнительного соглашения. Исковое заявление было мотивировано тем, что, если предметом аукциона являлась арендная плата, то по результатам аукциона должен быть заключен договор аренды лесного участка, в котором размер арендной платы следует определять по цене, предложенной победителем. Исходя из целей проведения аукциона и положений ч. 2 ст. 74 Лесного кодекса Российской Федерации недопустимо дальнейшее изменение арендной платы в сторону уменьшения,

так как обратное приведет к нарушению прав иных участников аукциона, предлагавших меньшую сумму, чем победитель. Механизм изменения договора в связи с существенным изменением обстоятельств, предусмотренный ст. 451 Гражданского кодекса Российской Федерации, в данном случае не мог быть использован, поскольку предполагает изменение договора по соглашению сторон или по требованию одной из сторон в судебном порядке и изменение объема подлежащих заготовке лесных ресурсов на переданном в аренду лесном участке не относится к существенному изменению обстоятельств, которое стороны не могли разумно предвидеть при заключении договора, а в аукционной документации была непосредственно заложена возможность такого изменения. Такая позиция нашла подтверждение в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда от 17.12.2013 № 12157/13 по делу № А28-5083/2012.

Заключение

Подводя итоги изложенному, следует отметить следующее: результаты изучения прокурорской и судебной практики показывают, что осуществление прокурорского надзора позволяет выявить многочисленные нарушения при использовании земель лесного фонда и распоряжении ими. При этом одним из наиболее эффективных способов устранения выявленных нарушений публичных прав и интересов является реализация полномочий прокурора на обращение в суд.

Библиография

1. Бессарабов В.Г. и др. Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере экологии // Законность. 2014. № 9. С. 9-14.
2. Быковский В.К. Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 30 с.
3. Васильева Я.Ю., Дицевич Я.Б. Некоторые вопросы противодействия преступности, связанной с лесопользованием и отмытием преступных доходов // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1. С. 50-55.
4. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки 29.10.2013 на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на тему «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства при использовании, охране лесов и обороте древесины» URL: http://genproc.gov.ru/smi/news_events/news85082
5. Дицевич Я.Б., Исламова Э.Р. О совершенствовании законодательства и правоприменительной практики в сфере охраны земель лесного фонда // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 112-115.

6. Кагамлык М.Ю. Надзор за исполнением законов в сфере использования государственного имущества // Законность. 2015. № 11. С. 37-39.
7. Карасева С.Ю. Обзор практики рассмотрения дел Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ // СПС КонсультантПлюс. 2014.
8. Карасева С.Ю. Обзор практики рассмотрения федеральными арбитражными судами округов споров, связанных с землепользованием // СПС КонсультантПлюс. 2008.
9. Конокотин Д.Н. Правовые проблемы рационального использования и охраны земель лесного фонда Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 21 с.
10. Куницына Е.А. Лесное законодательство: практика надзора // Законность. 2011. № 5. С. 34-37.
11. Куницына Е.А. Надзор за исполнением лесного законодательства // Законность. 2013. № 12. С. 41-44.
12. Лихачева Е.Ю., Баскакова С.И. Надзор за исполнением лесного законодательства // Законность. 2011. № 1. С. 14-18.
13. Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2015 № 49-АПГ15-5 // СПС КонсультантПлюс. 2015.
14. Определение Приморского краевого суда от 03.11.2015 по делу № 33-3724/2015 // СПС КонсультантПлюс. 2015.
15. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 N 12157/13 по делу № А28-5083/2012 // СПС КонсультантПлюс. 2013.
16. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2014 № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования» // СПС КонсультантПлюс. 2014.
17. Хромов Е.В. Противодействие незаконным рубкам лесных насаждений // Законность. 2015. № 4. С. 33-36.
18. Шершнева Е.Ю. Типичные нарушения, выявляемые при надзоре за исполнением законов в сфере охраны и защиты лесов // Законность. 2015. № 10. С. 12-15.
19. Шершнева Е.Ю. Информационно-аналитическая работа как элемент организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране и защите лесов // Экологическое право. 2015. № 3. С. 26-30.
20. Шуплецова Ю.И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 72-79.
21. Янчуркин О.В. Меры прокурорского реагирования на факты нарушений законодательства, регулирующего управление и распоряжение государственной и муниципальной собственностью // Законность. 2014. № 9. С. 14-18.

Topical issues of ensuring the rule of law for usage of forestry fund lands by means of prosecutor's supervision

El'nara R. Islamova

PhD in Law, Associate Professor,
Department of prosecutor's supervision and prosecutor's taking part in investigation of criminal, civil and arbitral cases, Saint-Petersburg Juridical Institute (branch) of Academy of General Procuracy of the Russian Federation, 191104, 44 Liteinyi av, St. Petersburg, Russian Federation; e-mail: alnara@yandex.ru

Abstract

Objective. The analysis of regulatory legal acts, scientific sources, prosecutor supervision practice, and also practice of case investigation by court aimed to find typical violations and their peculiarities; investigation of violation circumstances, connected with non-observance of requirements of federal legislation by transferring lands of forestry fund into other categories, by illegal transferring of land lots into property, rent.

Methods. The author of this article uses method of comparative analysis of subjects and objects of violation, adjudgement peculiarities of private offence and transfer from the private to the general by formulating conclusions and proposals.

Results. Positive practice of prosecutor activity to remove violation of the legislation in the sphere of security and usage of forestry fund lands is shown in the article. Particular proposals about improving the measures in the sphere of forestry fund lands are given.

Conclusion. The public prosecution allows to find out many violations by using forestry fund lands and their disposition. At the same time one of the most effective ways to remove the discovered violations of public rights and interests is the realization of prosecutor's power for petition.

For citation

Islamova E.R. Aktual'nye voprosy obespecheniya zakonnosti ispol'zovaniya zemel' le-snogo fonda sredstvami prokurorskogo nadzora [Topical issues of ensuring the rule of law for usage of forestry fund lands by means of prosecutor's supervision] *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 3, pp. 72-80.

Keywords

Lands of forestry fund, illegal order, land categories, disposition of a land lot, prosecutor, petition.

References

1. Bessarabov V.G. et al. (2014) Deyatel'nost' prokuratury po ukreplniyu zakonnosti v sfere ekologii [Procuracy activity to consolidate the legality in the sphere of ecology]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 9-14.
2. Bykovskii V.K. (2008) *Pravovoe regulirovanie ispol'zovaniya lesov na zemlyakh lesnogo fonda. Dokt. Diss. Abstract* [Lawful regulation of usage forestry fund lands. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
3. Ditsevich Ya.B., Islamova E.R. (2015) O sovershenstvovanii zakonodatel'stva i pravoprimitel'noi praktiki v sfere okhrany zemel' lesnogo fonda [About improving of legislation and law-enforcement practice in the sphere of security of forestry fund lands]. *Teoriya i praktika obshchetsvennogo razvitiya* [Theory and practice of general development], 21, pp. 112-115
4. Kagamlyk M.Yu. (2015) Nadzor za ispolneniem zakonov v sfere ispol'zovaniya gosudarstvennogo imushchestva [Supervisions of laws in the sphere of usage of state property]. *Zakonnost'* [Legality], 11, pp. 37-39.
5. Karaseva S.Yu. (2014) Obzor praktiki rassmotreniya del Prezidiumom Vysshego Arbitrazhnogo Suda RF [Survey of case investigation of the Presidium of the Supreme Arbitral Court RF]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
6. Karaseva S.Yu. (2008) Obzor praktiki rassmotreniya federal'nymi arbitrazhnymi sudami okrugov sporov, svyazannykh s zemlepol'zovaniem [Survey of case investigation of arguments by the federal arbitral district courts connected with land usage]. *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
7. Khromov E.V. (2015) Protivodeistvie nezakonnym rubkam lesnykh nasazhdenii [Counteraction of illegal lumbering of forest planting]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 33-36.
8. Konokotin D.N. (2006) *Pravovye problemy ratsional'nogo ispol'zovaniya i okhrany zemel' lesnogo fonda Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss. Abstract* [Lawful problems of rational usage and security of forestry fund lands of the Russian Federation. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
9. Kunitsyna E.A. (2011) Lesnoe zakonodatel'stvo: praktika nadzora [Forestry legislation: practice of prosecution]. *Zakonnost'* [Legality], 5, pp. 34-37.
10. Kunitsyna E.A. (2013) Nadzor za ispolneniem lesnogo zakonadate'stva [Prosecution for execution of forestry legislation]. *Zakonnost'* [Legality], 12, pp. 41-44.
11. Likhacheva E.Yu., Baskakova S.I. (2011) Nadzor za ispolneniem lesnogo zakonadate'stva [Prosecution for execution of forestry legislation]. *Zakonnost'* [Legality], 1, pp. 14-18.
12. Opređenje Verkhovnogo Suda RF ot 20.05.2015 № 49-APG15-5 [Determination of the Supreme Court of the RF of May 20, 2015 № 49-APG15-5] (2015) *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
13. Opređenje Primorskogo kraevogo suda ot 03.11.2015 po delu № 33-3724/2015 [Determination of Primorskii regional court of November 3, 2015 according to the case № 33-3724/2015] (2015) *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].

14. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 17.12.2013 № 12157/13 po delu № A28-5083/2012 [Decree of the Presidium of VAS RF of December 17, 2013 № 12157/13 according to the case № A28-5083/2012] (2013) *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
15. Shersneva E.Yu. (2015) Tipichnye narusheniya, vyyavlyaemye pri nadzore za ispolneniem zakonov v sphere okhrany i zashchity lesov [Typical offences being revealed at supervision for law execution in the sphere of forest security and protection]. *Zakonnost'* [Legality], 10, pp. 12-15.
16. Shersneva E.Yu. (2015) Informatsionno-analiticheskaya rabota kak element organizatsii raboty organov prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonov ob okhrane i zashchite lesov [Informative-analytical work as an element of work organization of procuracy by supervision of law executing about forest security and protection]. *Ekologicheskoe pravo* [Ecological law], 3, pp. 26-30.
17. Shupletsova Yu.I. (2015) Perspektivy i napravleniya razvitiya lesnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Perspectives and directions of development of forestry legislation of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian law], 3, pp. 72-79.
18. Ukazanie General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii ot 09.06.2014 № 307/36 "Ob usilenii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov pri preduprezhdenii, vyyavlnii, raskrytii i rassledovanii prestuplenii v sfere lesopol'zovaniya" ["Instruction of General prosecutor of the Russian Federation of June 9, 2014 No 307/36 About consolidation of prosecutor's supervision by law executing at prevention, revealing, detecting and investigating the crimes in the sphere of forest usage"] (2014) *SPS Konsul'tantPlyus* [SPS Consultant].
19. Vasil'eva Ya.Yu., Ditsevich Ya.B. (2014) Nekotorye voprosy protivodeistviya prestupnosti, svyazannoi s lesopol'zovaniem i otmyvniem prestupnykh dokhodov [Some matters of criminality counteraction connected with forest usage and criminal money laundering]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian juridical vestnik], 1, pp. 50-55.
20. Vystuplenie General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii Yu. Ya. Chaiki 29.10.2013 na zasedanii kollegii Genereal'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii na temu "O sostoyanii zakonnosti i prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva pri ispol'zovanii, okhrane lesov i oborote drevesiny" [Speech of General prosecutor of the Russian Federation Yu. Ya. Chaiki on October 29, 2013 at the meeting of the General procuracy board on the topic "About condition of legality and prosecutor's supervision for legislation execution by usage, forest security and wood turnover"]. Available from: http://genproc.gov.ru/smi/news_events/news85082/ [Accessed 20/10/15].
21. Yanchurkin O.V. (2014) Mery prokurorskogo reagirovaniya na fakty narushenii zakonodatel'stva, reguliruyushchego upravlenie i rasporyazhenie gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennost'yu [Measures of prosecutor reaction on the facts of legislation violation, regulating management and disposition of state and municipal property]. *Zakonnost'* [Legality], 9, pp. 14-18.