Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

*На правах рукописи*

**Пеганова Юлия Александровна**

# КОМПЕТЕНЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
**Степаненко Юрий Викторович**

Москва-2024

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение ..... 3

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ ..... 21

§ 1.1. Понятие и сущность категории «лесные отношения» как объекта публичного управления ..... 21

§ 1.2. Содержание компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений ..... 52

§ 1.3. Концептуальные подходы к формированию системы и структуры исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений ..... 89

Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЕРЕДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА УРОВЕНЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 118

§ 2.1. Передача полномочий как метод реализации компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений ..... 118

§ 2.2. Проблемы реализации отдельных переданных полномочий исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и меры по их устранению ..... 141

§ 2.3. Контроль за осуществлением переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений ..... 161

Заключение ..... 184

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ..... 189

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ» ..... 230

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2. ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..... 235

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3. ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 47 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ..... 237

# Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования.** На современном этапе развития общественных отношений в Российской Федерации, в условиях геополитической и социально-экономической турбулентности одним из ключевых факторов обеспечения экономического суверенитета государства служит охрана окружающей среды, защита, сохранение и преумножение природных богатств страны. Традиционно значимое положение в национальной экономике России занимает лесной сектор. На территории России сосредоточено 796 млн гектаров земель, покрытых лесной растительностью[1], что составляет 20% мировых лесных ресурсов[2]. Леса влияют на социально-экономическое развитие более половины субъектов Российской Федерации, выполняют средообразующие функции, играют важную роль в смягчении последствий изменения климата[3].

В соответствии с положениями действующего лесного и земельного законодательства леса находятся преимущественно в федеральной собственности[4]. Однако, по данным Рослесинфорга, ежегодно увеличиваются площади освоения лесов хозяйствующими субъектами. Так, в 2023 году более 261 млн гектаров лесов передано в аренду, безвозмездное или бессрочное пользование, т.е. в использование под различные нужды взято около 23% лесного фонда страны[5].

---

[1] Площадь лесных земель // Официальный сайт Единой межведомственной информационно-статистической системы. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/38194 (дата обращения: 18.09.2023).

[2] Глобальная оценка лесных ресурсов 2020 года // Официальный сайт Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций. URL: https://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020/ru (дата обращения: 18.09.2023).

[3] Доклад «О состоянии лесов мира 2022» // URL: https://www.fao.org/3/cb9360ru/cb9360ru.pdf (дата обращения: 22.09.2022); *Агафонов В.Б.* Эколого-правовое обеспечение реализации пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов и карбоновых ферм // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3 (103). С. 17-27.

[4] Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[5] Официальный сайт ФГБУ «Рослесинфорг» // URL: https://roslesinforg.ru/news/all/v-rossii-rastet-ploshchad-osvoeniya-lesov/ (дата обращения: 11.01.2024).

Эти обстоятельства свидетельствуют о том, что, являясь собственником лесов, государство должно быть заинтересовано в создании эффективной системы управления в области лесных отношений, направленной на рациональное и неистощительное использование лесов. Подтверждением этому служат положения ключевых документов стратегического планирования. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[6], Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года[7] в числе приоритетных задач государственной политики определены охрана и воспроизводство лесов, увеличение площади лесовосстановления, снижение уровня преступности в сфере использования лесных ресурсов. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года среди первоочередных задач закрепляют «повышение эффективности управления лесным сектором экономики»[8]. Кроме того, о важности сбережения лесных богатств, развития и поддержки отрасли лесного хозяйства не раз отмечал Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации[9].

Конституция Российской Федерации определяет Россию как федеративное государство, а сферу лесных отношений относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации[10]. Кроме того, апробированным инструментом, способствующим оперативному, компетентному и результативному решению вопросов управления в федеративном государстве,

---

[6] Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

[7] Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

[8] Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (часть III). Ст. 5096.

[9] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. № 46. 01.03.2024.

[10] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.

является предусмотренная законодательством возможность передачи федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Федерации.

В соответствии с положениями Лесного кодекса Российской Федерации (далее –ЛК РФ) осуществление полномочий в области лесных отношений возложено на органы публичной власти всех уровней (федерального, уровня субъектов Российской Федерации и муниципального). Анализ содержания статей 81-84 ЛК РФ позволяет утверждать, что большая часть полномочий отнесена к уровню субъектов Российской Федерации – либо в порядке закрепления собственных полномочий, либо путем передачи федеральных полномочий на уровень субъектов.

В действующих социально-экономических условиях, а также в связи с повышением рисков природных и техногенных катастроф, ранее существующие подходы к формированию и реализации компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений требуют изменений[11]. В январе 2021 года Правительством Российской Федерации принята обновленная Стратегия развития лесного комплекса до 2030 года, которая впервые объединила экономическую и экологическую составляющие лесного комплекса, вследствие чего подходы к развитию публичного управления лесами пересмотрены коренным образом. В частности, среди важнейших этапов реформирования лесного комплекса закреплено «распределение функций по управлению лесами между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации на принципах рационального сочетания федерализма и централизации в сфере государственного управления лесами»[12]. Кроме того, отдельное влияние на компетенцию исполнительных органов публичной власти оказывает цифровая трансформация. В частности, внедрение цифровых технологий в сферу лесных отношений

[11] Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

[12] Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

значительно сказалось на содержании контрольно-надзорных полномочий (федеральный государственный лесной контроль (надзор), лесная охрана). Климатическая повестка также влияет на пересмотр полномочий, таких как охрана лесов от пожаров, лесовосстановление, лесоразведение.

Перечисленные факторы вызывают необходимость совершенствования нормативно-правовой базы содержания, распределения и реализации компетенции исполнительными органами публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений. Данное обстоятельство актуализирует тему исследования и повышает значимость изучения правоприменительной практики субъектов РФ при реализации закрепленных и переданных полномочий, а также вопросов координации деятельности различных звеньев системы исполнительной власти РФ в сфере лесоуправления.

На сегодняшний день теоретическое обоснование распределения и реализации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений недостаточно разработано и не в полной мере учитывает реформирование лесного комплекса, внедрение цифровых технологий, климатические вызовы, использование инструментов передачи федеральных полномочий в сфере лесных отношений. Отмеченное подтверждает востребованность и актуальность настоящего исследования для публично-правовых наук в целом и науки административного права в частности.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Публично-правовой характер и многогранность темы обусловили большое количество изысканий, проведенных в разное время представителями юридических (административное, конституционное, экологическое и иные отрасли права) и иных общественных наук. Тема компетенции органов государственной власти и перераспределения полномочий между уровнями исполнительной власти разрабатывалась такими российскими учеными-административистами, как Д.Н. Бахрах, С.В. Запольский, Н.А. Игнатюк, Б.М. Лазарев, С.Н. Махина, Л.А. Мицкевич, Ю.А. Тихомиров. Проблемам административно-правовой организации управления в области лесных отношений посвящены работы Е.Н. Абаниной, Р.В.

Блинникова, Е.Н. Пугач, Д.В. Якунина. В юридической литературе имеется немало научных трудов, в которых уделяется внимание правовым вопросам рационального использования, охраны и защиты лесов (Н.Г. Жаворонкова, И.Б. Калинин, О.И. Крассов, В.Н. Петров, Б.Г. Розовский), проблемам эффективности лесопользования (С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, Н.И. Краснов, А.В. Радионов, Ф.П. Румянцев). Международный опыт организации государственного управления в области лесных отношений представлен в работах К.Н. Авериной, Л.Д. Гайсумовой, Н.П. Ворониной, А.П. Петрова. Теоретические выводы, сформулированные указанными авторами, послужили основой настоящего диссертационного исследования.

Отдельные аспекты, связанные с компетенцией исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений, рассматривались в ряде диссертационных исследований последних лет: Абанина Е.Н. «Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития» (2022 г.), Уркаев О.О. «Особенности юридической ответственности за нарушение лесного законодательства» (2023 г.), Байханов А.И. «Предупреждение преступной рубки лесных насаждений» (2023 г.), Василишина М.И. «Правовое обеспечение публичных интересов в лесном законодательстве» (2013 г.), Яковлева Т.А. «Административная ответственность за правонарушения в области лесопользования» (2012 г.), Седов А.А. «Правовые основы управления лесным хозяйством в Российской Федерации» (2005 г.).

Признавая значимость исследований указанных авторов, в то же время необходимо отметить, что в основном лесные отношения подвергались ими изучению с позиций экологического и уголовного права, а вопросы компетенции исполнительных органов публичной власти в этой сфере исследовались фрагментарно. Таким образом, можно утверждать, что в публично-правовых науках на диссертационном уровне отсутствует комплексное междисциплинарное исследование, посвященное современным проблемам формирования компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений и её реализации, в том числе с учетом проводимых реформ лесного комплекса и контрольно-надзорной деятельности, а также цифровизации

публичного управления. Кроме того, до настоящего времени в административно-правовой науке не являлся объектом самостоятельного исследования институт передачи полномочий РФ в области лесных отношений органам исполнительной власти субъектов РФ с учетом анализа опыта правоприменения в конкретных субъектах РФ.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в связи с формированием компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений и её реализацией.

**Предмет исследования** составляют нормативные правовые акты, устанавливающие компетенцию исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений, научные труды, посвященные исследуемой проблематике, а также правоприменительная практика.

**Цель исследования** заключается в разработке научно обоснованных предложений и практических рекомендаций по оптимизации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений, в том числе в части передачи полномочий РФ в области лесных отношений на уровень субъектов РФ.

Достижению заявленной цели исследования способствовали постановка и последовательное решение следующих **задач:**

- охарактеризовать категорию «лесные отношения» как объект публичного управления;

- проанализировать содержание и особенности компетенции органов публичной власти в области лесных отношений и определить с помощью научных средств объем полномочий исполнительных органов публичной власти субъектов РФ;

- изучить сложившуюся практику формирования системы и структуры исполнительных органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, в субъектах РФ;

- раскрыть сущность передачи полномочий РФ в области лесных отношений на уровень субъектов РФ как метода реализации компетенции органов публичной власти;

- охарактеризовать с учетом реформирования и цифровой трансформации проблему реализации отдельных переданных полномочий РФ в области лесных отношений на основе практики конкретных субъектов России;

- раскрыть содержание и механизм контроля за осуществлением переданных полномочий РФ в области лесных отношений;

- выработать направления и конкретные меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования реализации отдельных федеральных полномочий в области лесных отношений, переданных субъектам РФ, сформулировать предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных актов, регулирующих состав и основы реализации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений.

**Методологическая основа исследования.** В процессе исследования использовался всеобщий диалектический метод, а также общенаучные и частнонаучные методы: общелогический, анализ, синтез, структурно-системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, статистический, функциональный, методы правового моделирования и правового прогнозирования.

Формально-юридический метод использовался для раскрытия сущности юридических понятий и явлений. Структурно-системный метод способствовал формированию теоретического представления о правовых основах организации публичного управления в области лесных отношений, разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти. Статистический метод позволил использовать количественные характеристики при анализе реализации исполнительными органами публичной власти субъектов РФ компетенции в области лесных отношений. С помощью метода функционального анализа изучена эффективность нормативно-правовой базы субъектов РФ в анализируемой сфере

деятельности. Метод правового моделирования способствовал созданию теоретической модели организации эффективной системы публичного управления в области лесных отношений в субъектах РФ. Метод правового прогнозирования использовался для определения возможных перспектив развития нормативно-правового регулирования вопросов разграничения компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений. Сравнительно-правовой и историко-правовой методы применялись при изучении системы и структуры государственного управления в области лесных отношений в СССР, зарубежных странах, а также при изучении и толковании утративших силу источников права в исследуемой сфере.

**Теоретическую основу** исследования составили труды ученых-правоведов, а также представителей иных общественных наук (экономики, социологии и т.д.), необходимость обращения к которым объясняется многогранностью и комплексностью лесных отношений как объекта управления.

Фундаментом диссертационного исследования стали теоретико-методологические разработки представителей теории государства и права, общей теории государственного управления, административного, конституционного и муниципального права: А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, В.Г. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, С.В. Ведяшкина, С.В. Запольского, С.М. Зубарева, Н.А. Игнатюк, Д.А. Керимова, Ю.М. Козлова, А.В. Колесникова, Б.М. Лазарева, И.Ф. Ляпина, А.В. Мартынова, С.Н. Махиной, Л.А. Мицкевич, А.Ф. Ноздрачева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Н. Синюкова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, С.Е. Чаннова, В.В. Черникова и других ученых.

Учитывая специфику и межотраслевой характер исследования, в диссертации использовались научные разработки специалистов в области экологического и природоресурсного права: Е.Н. Абаниной, В.Б. Агафонова, С.А. Боголюбова, Н.П. Ворониной, Г.В. Выпхановой, Н.Г. Жаворонковой, О.И. Крассова, А.П. Петрова, А.В. Шиндиной и др.

С учетом комплексного характера проблем управления лесами в ходе исследования использовались результаты научных трудов представителей экономической и лесохозяйственной наук: А.А. Крайнева, В.Н. Петрова, Н.А. Петрунина и других.

**Нормативную базу исследования** составили положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов зарубежных государств и документов международных организаций.

**Эмпирическую базу исследования** составили аналитические материалы федеральных органов исполнительной власти (Минприроды России, Рослесхоза и др.), органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных им учреждений (Архангельской, Вологодской, Иркутской, Костромской, Ленинградской, Нижегородской, Тверской, Ярославской областей, Хабаровского края, Красноярского края, Республики Коми, Республики Татарстан и др.), а также материалы судебной практики. Кроме того, в рамках исследования автором был проведен опрос 250 респондентов-сотрудников органов исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, уполномоченных в области лесных отношений.

**Научная новизна результатов исследования** обусловлена формированием с междисциплинарных позиций новых для публично-правовых наук теоретических идей о содержании и реализации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

Научной новизной обладают выводы автора о сущности лесных отношений как самостоятельного объекта публичного управления. Научно обоснованы особенности осуществления компетенции в области лесных отношений на уровне субъектов РФ путем изучения моделей построения системы исполнительных органов публичной власти, на которые возложены соответствующие полномочия в

области лесных отношений; охарактеризован административно-правовой статус лесничеств. Элементы научной новизны содержат выводы автора о сущности передачи осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ как инструмента реализации полномочий в рамках конституционно разграниченных предметов ведения, направленного на децентрализацию полномочий в области лесных отношений, наделение субъектов РФ большей самостоятельностью и инициативностью при осуществлении публичного управления в области лесных отношений.

Новые результаты, полученные автором в ходе исследования, позволили выработать ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой сфере и модернизацию организационных мер по реализации компетенции исполнительных органов публичной субъектов РФ в области лесных отношений.

**Более конкретно научная новизна проявляется в положениях, выносимых на защиту.**

1. Обосновано, что лесные отношения являются комплексным объектом публичного управления, включающим в себя: 1) деятельность физических и юридических лиц, связанную с использованием лесов; 2) отношения по организации охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения и лесоустройства; 3) отношения по обеспечению содействия ведению лесного хозяйства; 4) отношения по обеспечению содействия развитию отраслей лесной промышленности.

2. Определены системообразующие принципы публичного управления в области лесных отношений: устойчивость; обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов; обеспечение охраны и защиты лесов; обеспечение использования лесов с учетом их экологического значения и особенностей; адаптивность; рациональное распределение компетенции между органами публичной власти. Среди них выделены и всесторонне исследованы принципы, важность следования которым

приобретает особую актуальность в кризисные периоды: устойчивость и адаптивность.

Устойчивость представляет собой сбалансированное с точки зрения экономических и экологических интересов общества и государства управляющее воздействие органов публичной власти, организаций, реализующих публично значимые функции, и институтов гражданского общества на лесные отношения, посредством которого обеспечивается многоцелевое, неистощительное и рациональное использование лесов, сохранение интегративного потенциала лесов выполнять биологические, экологические, экономические и социально-культурные функции в интересах настоящего и будущего поколений.

Принцип адаптивности публичного управления в области лесных отношений предполагает способность субъектов публичного управления оперативно реагировать на новые вызовы и угрозы, в том числе путем корректировки компетенции органов публичной власти (закрепление новых полномочий, перераспределение полномочий, дополнительное финансирование осуществления полномочий и т.д.).

3. Обосновано, что компетенция в области лесных отношений - это нормативно закрепленная совокупность полномочий органа публичной власти для выполнения возложенных на него задач и функций в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения.

Установлено, что компетенцией в области лесных отношений обладают исполнительные органы публичной власти на федеральном, межрегиональном (уровне федеральных округов), уровне субъектов РФ и муниципальном уровне. Вместе с тем сделан вывод о непропорциональном распределении ответственности между уровнями публичной власти. Реальному осуществлению полномочий на муниципальном уровне препятствует отсутствие муниципальной собственности на лесные участки (за исключением городских лесов). Основной объем полномочий закреплен за органами исполнительной власти субъектов РФ, именно они отвечают за организацию использования и охраны лесов, за конечный результат публичного управления в области лесных отношений. Однако при этом нормативно-правовое

регулирование в области лесных отношений и полномочия собственника в отношении земель лесного фонда осуществляет главным образом Российская Федерация.

4. Обосновано, что организационно-правовые особенности осуществления компетенции в области лесных отношений на уровне субъектов РФ проявляются в существовании различных моделей построения системы исполнительных органов публичной власти, на которые возложены соответствующие полномочия в области лесных отношений – четырехзвенной и пятизвенной. Эти системы различаются наличием или отсутствием органа специальной компетенции в области лесных отношений. Сравнение двух систем показало, что на эффективность осуществления полномочий в области лесных отношений влияет не столько наличие специально уполномоченного органа власти, сколько качественное нормативно-правовое закрепление перечня полномочий, распределение полномочий и ответственности внутри органа публичной власти. Вместе с тем, учитывая динамичность развития лесных отношений, внедрение новых технологий и методов управления, а также особенности финансирования переданных федеральных полномочий, предложено применение пятизвенной системы публичного управления в области лесных отношений в тех субъектах РФ, где в экономическом развитии высокую роль играет лесная промышленность, а также обладающих наибольшими площадями лесов.

5. Определены четыре подхода субъектов РФ к правовому закреплению места лесничеств в системе публичного управления. Особенности правовой регламентации статуса лесничеств зависят о того, являются они территориальными органами уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений, или структурными подразделениями уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений, или государственными казенными учреждениями (филиалами государственных казенных учреждений), подведомственными уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений, или бюджетными учреждениями, подведомственными уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений.

Выработаны предложения о включении лесничеств в систему органов исполнительной власти субъектов РФ (либо в виде территориальных органов, либо в виде структурных подразделений органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области лесных отношений), направленные на оптимизацию их деятельности и формирование единообразного подхода к административно-правовому статусу лесничеств на всей территории Российской Федерации. В целях совершенствования правового регулирования деятельности лесничеств представляется своевременным и необходимым принятие типового положения о государственных лесничествах на федеральном уровне.

6. Аргументирована целесообразность утверждения специального, применимого исключительно для лесного комплекса Российской Федерации, перечня территорий субъектов Российской Федерации с низкой плотностью сельского населения, а также относящихся к отдаленным и труднодоступным местностям. Его наличие обусловлено необходимостью практической реализации положений закона, отменяющего ограничения по замещению близкими родственниками, проживающими в такой сельской местности, должностей в органах публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, а также в подведомственных им учреждениях, если такое замещение должностей связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного родственника другому. Устранение данного пробела позволит обеспечить реализацию компетенции органов публичной власти в области лесных отношений в тех сельских территориях, где лесной комплекс является единственной сферой хозяйственной и трудовой деятельности.

7. Обосновано, что передача осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ представляет собой метод реализации полномочий в рамках конституционно разграниченных предметов ведения, направленный на децентрализацию полномочий в области лесных отношений, наделение субъектов РФ большей самостоятельностью и инициативностью при осуществлении публичного управления в области лесных отношений. Передача полномочий

должна выступать в том числе экономически стабилизирующим фактором в отношениях между субъектами РФ. Однако анализ позволил выявить ряд практических сложностей в области нормативно-правового регулирования и организации процесса обеспечения переданных полномочий необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. Следствием этих проблем становится недостаточное финансирование, что негативно отражается на возможностях органов исполнительной власти субъектов РФ полноценно и эффективно осуществлять свои полномочия в области лесных отношений.

8. Выявлены значимые особенности влияния цифровизации на компетенцию исполнительных органов публичной власти субъектов РФ:

1) внедрение цифровых технологий требует осуществления новых видов деятельности в рамках закрепленных полномочий, связанных с функционированием информационных систем, баз данных и т.д., что, в свою очередь, требует наличия дополнительных (цифровых) компетенций должностных лиц, которые задействованы в реализации этих полномочий;

2) существуют организационно-правовые проблемы реализации компетенции с использованием цифровых технологий, в особенности в части создания «цифрового двойника» леса (т.е. отражения всех лесохозяйственных мероприятий в автоматизированной информационной системе), вытекающие из предыдущего опыта и качества осуществления полномочий на уровне субъектов РФ: неактуальность данных лесоустройства; неактуальность таксационных данных, приводящая к занижению декларируемых объемов древесины; проблемы с использованием спутникового мониторинга из-за отсутствия связи с картографическими данными. Их решение предлагается путем синхронного проведения комплекса подготовительных мероприятий на всей территории РФ – разработка и реализация плана лесоустроительных работ с выходом в леса («натуральная таксация лесов»). Кроме того, ускорить и масштабировать процесс получения актуальных данных поможет привлечение лесопользователей из бизнес-сообщества.

9. Предложен ряд изменений в Лесной кодекс РФ и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы контроля за осуществлением органами исполнительной власти субъектов РФ переданных федеральных полномочий в области лесных отношений, а именно:

введение новых показателей эффективности осуществления таких переданных полномочий, как «Динамика покрытия лесами земель»; «Участие общественности в лесоуправлении и лесопользовании». Индикатором последнего может служить активность института общественного контроля (деятельности общественных лесных инспекторов). Расчет индикатора можно произвести путем соотношения количества общественных лесных инспекторов в регионе и количества мероприятий по общественному контролю, проведенных ими;

включение в действующий порядок отмены ненормативных правовых актов субъектов РФ, принятых в рамках осуществления переданных полномочий в области лесных отношений, прямого указания на возможность органов исполнительной власти субъектов РФ самостоятельно отменять принятые ими акты с обязательным уведомлением об этом Рослесхоза;

включение в Лесной кодекс РФ норм, содержащих требования к содержанию акта об изъятии переданных полномочий в области лесных отношений (основание изъятия; подробный перечень полномочий; права физических и юридических лиц, связанных договорными отношениями с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; положения о правопреемстве и т.д.).

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что полученные диссертантом выводы и сформулированные предложения в определенной степени восполняют пробелы в публично-правовых науках, прежде всего в науках административного, конституционного и экологического права, развивая представления о содержании компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и особенностях ее реализации. Особая значимость лесных отношений для обеспечения экономического суверенитета государства, а также реформирование этой сферы вызывают необходимость актуализации и переосмысления

существующих научных подходов к правовому обеспечению публичного управления в указанной сфере общественных отношений.

Автором выявлены, научно осмыслены и обоснованы теоретические идеи о правовом регулировании содержания и реализации компетенции исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений с учетом проводимых реформ лесного комплекса и контрольно-надзорной деятельности, внедрения цифровизации в сферу публичного управления в области лесных отношений, что в свою очередь позволило открыть новые направления для будущих научных изысканий.

**Практическая значимость исследования** проявляется в формировании предложений по изменению законодательства, устанавливающего компетенцию исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений и основы ее перераспределения. Сформулированные в диссертации научные выводы и рекомендации могут использоваться при совершенствовании законодательных и подзаконных актов, прежде всего при внесении изменений в Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Результаты, полученные по итогам исследования сущности и практики реализации компетенции исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации, а также соответствующего зарубежного опыта, могут быть применены в процессе совершенствования практической деятельности исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин «Административное право», «Экологическое право» и смежных с ними дисциплин.

**Степень обоснованности и достоверности результатов исследования** основана на методологии познания и подтверждается использованием общенаучных (общелогический, анализ, синтез, структурно-системный и др.) и частнонаучных (сравнительно-правовой, формально-юридический, правовое моделирование, правовое прогнозирование и др.) методов исследования,

обеспечивших комплексное изучение содержания и реализации компетенции исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и получение оригинальных научных результатов. Обоснованность и достоверность сформулированных автором выводов и предложений опирается на достижения различных отраслей публично-правовых (государственно-правовых) наук, широкий круг научных источников в области административного, конституционного, экологического права, посвященных вопросам содержания и реализации компетенции исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, а также подтверждается репрезентативным эмпирическим материалом, в т.ч. статистическими и информационно-аналитическими данными исполнительных органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, материалами судебной практики, а также результатами авторского социологического исследования.

**Апробация результатов исследования**. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного права и процесса федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Результаты исследования прошли апробацию на различных научно-практических конференциях, форумах, круглых столах и семинарах, в числе которых: Балтийский энергетический форум: проблемы обеспечения региональной безопасности (26-27 сентября 2024 г., Балтийский федеральный университет имени И. Канта, г. Калининград), Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (2019-2024 гг., Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва), Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти Ю.М. Козлова, на тему «Конституционная реформа и предмет административного права» (19 февраля 2021 г., Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва), Международный лесной форум «Российский лес» (2020-2024 гг., Правительство Вологодской области, г. Вологда), Международная научно-

практическая конференция Леденцовские чтения «БИЗНЕС.НАУКА. ОБРАЗОВАНИЕ. Правовые и экономические аспекты» (2020-2024 гг., г. Вологда), Всероссийская научно-практическая конференция «Роль МГЮА в становлении и развитии юридического образования на Русском Севере» (9 декабря 2021 г., г. Вологда), Международная научно-практическая конференция Неволинские чтения – 2021 «Правовые основы цифрового государства: стратегия регионального развития» (10 декабря 2021 г., г. Киров), Вологодский региональный форум с международным участием «Право и экономика: стратегии регионального развития» (2022-2024 гг., Правительство Вологодской области, г. Вологда), IX Московский юридический форум «LEGALTECH: научные решения для профессиональной юридической деятельности» (14-16 апреля 2022 г., Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва).

Отдельные результаты исследования рекомендованы к внедрению в Правительстве Вологодской области.

Наиболее важные положения и выводы диссертационного исследования отражены в 19 (девятнадцати) научных публикациях, 5 (пять) из которых опубликованы в изданиях, входящих в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёных степеней доктора и кандидата наук.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, охватывающие шесть параграфов, заключение, список использованных источников и приложения.

# Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

## § 1.1. Понятие и сущность категории «лесные отношения» как объекта публичного управления

Управление в области лесных отношений охватывает сложный комплекс различных видов управленческой деятельности, ключевым из которых является публичное управление. Понятием «публичное управление» в настоящем исследовании предлагается охватывать понятия государственного и муниципального управления. Кроме того, соглашаясь с точкой зрения современных исследователей в области административного права, считаем целесообразным относить к публичному управлению также деятельность «негосударственных-немуниципальных субъектов, которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограниченно делегирует в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия, а также отдельных индивидов»[13]. Таким образом, под публичным управлением мы будем подразумевать целенаправленное, организующее воздействие органов публичной власти, а также организаций, которым переданы для осуществления публично значимые функции, граждан и их объединений на развитие различных сфер общественной жизни для удовлетворения общественных потребностей и достижения публично значимых целей.

Важно оговориться, что в настоящее время, несмотря на всё большее использование термина «публичное управление» в научных трудах, нормативно-правовое закрепление этого понятия отсутствует, как и понятия «публичная власть». Ученые также отмечают, что «весьма мало фундаментальных теоретико-

[13] *Понкин И.В.* Понятия «управление» и «публичное управление» в общей теории публичного управления // URL: https://ebox.nbu.bg/pa2015/16_Igor%20Ponkin_RUSIA.pdf (дата обращения: 02.03.2024).

правовых работ по вопросу о понятии и сути публичного управления и публичной власти»[14]. Положения Закона РФ о поправке к Конституции РФ[15] и федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»[16] позволяют представить элементы единой системы публичной власти Российской Федерации следующим образом: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности. Именно они являются ключевыми субъектами, непосредственно осуществляющими публичное управление в пределах закрепленной за ними компетенции в различных сферах и областях общественной жизни.

Комплексный характер лесных отношений вызывает необходимость детального исследования их сущности и содержания с целью научного описания особенностей и закономерностей построения компетенции органов публичной власти. Ю.М. Козлов в своих трудах отмечал: «Характеризуя управленческие отношения, нельзя абстрагироваться от той сферы, в которой они складываются»[17].

Сфера лесных отношений активно развивается и занимает ведущие позиции в экономике многих крупных регионов России[18]. Вместе с тем примечательно, что ни в учебной, ни в научной литературе по административному праву не уделено должного внимания обособленному изучению публичного, в том числе государственного, управления в области лесных отношений. Обычно анализируется управление в области охраны окружающей среды и

---

[14] *Кобзарь-Фролова М.Н.* О терминах «государственное управление» и «публичное управление» в научных трудах, учебной литературе и законодательстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 97.

[15] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[16] Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

[17] *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., «Юрид. лит.», 1976. С. 19.

[18] См.: Официальный сайт Администрации Президента России // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/letters/72278 (дата обращения: 22.10.2023).

природопользования[19], и уже в рамках этого широкого объекта фрагментарно рассматриваются лесные отношения, лесной комплекс, лесное хозяйство и т.д. Однако системно и всесторонне лесные отношения не раскрываются с позиций административного права. В исследованиях по экологическому и земельному праву, а также по экономике и теории управления предприняты попытки охарактеризовать «государственное управление в области лесного хозяйства»[20], «государственное управление лесами»[21], но они также фрагментарны и не всегда учитывают административно-правовой подход к управлению в какой-либо области общественных отношений.

Усложняет исследование лесных отношений и то, что нормативно-правовая база управления в этой области имеет множество пробелов и противоречий. В частности, на законодательном уровне отсутствует подробное определение самого понятия «лесные отношения», а также описание сущностных характеристик лесных отношений с позиции публичного управления.

Термин «лесные отношения» появился в профессиональном обороте в советский период. До 1917 года, когда Декретом о земле[22] была провозглашена

---

[19] См., например: *Агапов А.Б.* Административное право. Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для вузов / А. Б. Агапов. — 13-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — С. 229-243; Административное право: учебник / под. ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. - М.: Норма, 2023. – С. 556-569; *Попов Л.Л.* Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации : монография / Л. Л. Попов, Ф. Б. Рысаев ; Л. Л. Попов, Ф. Б. Рысаев ; М-во сельского хоз-ва Российской Федерации, ФГОУ ВПО «Оренбургский гос. аграрный ун-т». – Оренбург : Изд. центр ОГАУ, 2007; *Лютягина Е.А.* Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лютягина Елена Александровна. – М., 2011. - 206 с.

[20] См., например*: Горбунова Н.А.* Актуальные вопросы административно-правового регулирования лесного хозяйства России : Монография / Н. А. Горбунова. – Киров : Вятский государственный гуманитарный университет, 2011. – 114 с.; *Абанина Е.Н.* Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития: дисс. … докт. юрид. наук: 5.1.2. / Абанина Елена Николаевна. – Саратов, 2022. – С. 158-288.

[21] См., например*: Сейдинай Э.* Модернизация государственного управления лесами на основе внедрения системы сбалансированных показателей : диссертация ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Сейдинай Энрик; - Воронеж, 2019. – 233 с.

[22] «Декрет о земле» (принят II Всероссийским съездом Советов 27.10.1917) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3. 2-е издание (утратил силу).

национализация лесов, широко применялось словосочетание «лесное дело»[23]. Несмотря на использование в профессиональной деятельности, легальное определение понятия «лесные отношения» отсутствовало, что позволяло варьировать его смысл. Принятый в 1923 году Лесной кодекс РСФСР[24] не упоминал ни термин «лесные отношения», ни «лесное дело». Впервые понятие «лесные отношения» было введено Основами лесного законодательства Союза ССР и союзных республик 1977 года, где под ними понимались общественные отношения в области использования, воспроизводства и охраны лесов[25]. Такое понимание лесных отношений перешло в Лесной кодекс Российской Федерации 1997 года[26] (далее - Лесной кодекс РФ 1997 года) и в несколько дополненном виде используется в современном законодательстве.

Согласно части 1 статьи 3 ЛК РФ «лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения)»[27]. В таком виде данная статья ЛК РФ сформировалась в 2019 году. Первая редакция ЛК РФ 2006 года не раскрывала содержание лесных отношений, часть 1 статьи 3 ЛК РФ закрепляла: «Лесное законодательство регулирует лесные отношения.». Отсутствие четкого представления о содержании лесных отношений вызвало неопределенность в правоприменительной практике. В научном сообществе стали появляться работы с критикой нового лесного кодекса, а также предложениями в части совершенствования важного для управления в сфере лесопользования понятийного

---

[23] *Петров В.Н.* Лесные отношения. Содержание и проблема оценки их эффективности. // ЛесПромИнформ. 2012. № 5 (87). С. 7.

[24] Лесной кодекс РСФСР (утв. II сессией ВЦИК X созыва 07.07.1923) // Известия ВЦИК. № 170. 31.07.1923 (утратил силу).

[25] Закон СССР от 17.06.1977 № 5906-IX «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 388 (утратил силу).

[26] Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610 (утратил силу).

[27] Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

аппарата[28]. Только в 2015 году Федеральный закон № 455-ФЗ[29] исправил существующую правовую неопределенность, и лесные отношения стали пониматься как отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В 2019 году часть 1 статьи 3 ЛК РФ была дополнена еще одной составляющей лесных отношений – лесоразведение[30]. По замыслу законодателя это сделано с целью устранения правовых коллизий[31].

Таким образом, на сегодняшний день в лесном законодательстве понятие «лесные отношения» раскрывается посредством перечисления их видов:

отношения в области использования лесов;

отношения в области охраны лесов;

отношения в области защиты лесов;

отношения в области воспроизводства лесов;

отношения в области лесоразведения.

По нашему мнению, действующее понятие лесных отношений имеет эколого-экономическое содержание, отражая экономические интересы общества и государства, направленные на извлечение материальных благ и удовлетворение материальных потребностей, а также экологические интересы, связанные с сохранением качества этого важного для экономики природного ресурса. С этой же позиции лесные отношения наиболее часто исследуются в научных трудах[32]. Полагаем целесообразным рассмотреть лесные отношения сквозь призму управленческой деятельности органов публичной власти, что позволит

---

[28] См., например: *Чердынцева И.И.* Кодекс принят. Проблемы остаются. // ЭЖ-Юрист. 2006. № 48; *Васильева М.И.* Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал Российского права. – М, 2007. № 1. С. 70-77.

[29] Федеральный закон от 30.12.2015 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 75.

[30] Федеральный закон от 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения» // СЗ. 2018. № 30. Ст. 4547.

[31] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

[32] См., например, труды Петрова В.Н., Абаниной Е.Н., Шуплецовой Ю.И. и др.

сформировать всестороннее теоретическое представление о сущности категории «лесные отношения».

Анализ главы 2 ЛК РФ позволяет утверждать, что *лесные отношения в области использования лесов* – это отношения, связанные с заготовкой древесины, живицы, пищевых лесных ресурсов, сбором недревесных лесных ресурсов и лекарственных растений, ведением сельского хозяйства, осуществлением рыболовства, различных видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, научно-исследовательской деятельности, выполнением работ по геологическому изучению недр, переработкой древесины и с осуществлением иных видов деятельности.

В данном виде отношений можно выделить две группы субъектов: 1) субъекты, использующие леса; 2) субъекты, предоставляющие леса для использования и обеспечивающие контроль за использованием лесов, а также нормативно-правовое обеспечение использования лесов (утверждение формы и порядка подачи лесной декларации, порядка исчисления расчетной лесосеки, правил заготовки древесины, правил использования лесов для ведения сельского или охотничьего хозяйства, других видов деятельности и т.д.). В первом случае субъектами являются физические и юридические лица, во втором – органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии со статьей 50.7 ЛК РФ *отношения в области охраны лесов* складываются с целью охраны лесов от пожаров, загрязнения, в том числе радиоактивного и нефтяного, и от иного негативного воздействия. При осуществлении охраны лесов происходит выявление, предупреждение и ликвидация негативно воздействующих на леса процессов и явлений. Среди субъектов отношений по охране лесов ведущая роль принадлежит органам государственной власти и органам местного самоуправления. Именно за ними закреплен обширный круг полномочий, включающий лесопожарное зонирование, осуществление мер пожарной безопасности в лесах, противопожарное обустройство лесов, мониторинг пожарной опасности в лесах, разработку планов тушения лесных пожаров, непосредственно тушение лесного пожара, проведение

мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах и т.д. Физические и юридические лица в меньшей степени участвуют в данных отношениях. Они выполняют обязанности, вытекающие из отношений по использованию лесов: выполнение проекта освоения лесов в части охраны от пожаров, участие в мероприятиях по тушению лесных пожаров на соответствующем лесном участке и др.

Согласно положениям главы 3.1 ЛК РФ, *отношения в области защиты лесов* направлены на выявление, предупреждение распространения и ликвидацию очагов вредных организмов в лесах, под которыми понимаются жизнеспособные растения любых видов, сортов или биологических типов, животные либо болезнетворные организмы любых видов, биологические типы, которые способны нанести вред лесам и лесным ресурсам. Как и в случае с отношениями по охране лесов, к субъектам отношений по защите лесов отнесены органы государственной власти и органы местного самоуправления, имеющие полномочия по выполнению мер санитарной безопасности в лесах, лесозащитному районированию, проведению государственного лесопатологического мониторинга, ликвидации очагов вредных организмов в лесах и др. Физические и юридические лица выполняют обязанности по защите лесов только в части, вытекающей из отношений по использованию лесов в рамках лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов.

*Лесные отношения в области воспроизводства лесов и лесоразведения* регулируются главой 4 ЛК РФ. Воспроизводство лесов включает в себя: 1) лесное семеноводство; 2) естественное, искусственное или комбинированное лесовосстановление; 3) осуществление отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями; 4) уход за лесами, состоящий из осуществления мероприятий по повышению продуктивности лесов, сохранению их полезных функций (вырубка части деревьев, кустарников, агролесомелиоративные работы и т.д.). Лесоразведение имеет целью повышение потенциала лесов, в частности предотвращение эрозии почв. Согласно положениям статей 61 и 63 Лесного кодекса РФ воспроизводство лесов и лесоразведение осуществляется органами государственной власти и органами местного

самоуправления в пределах их полномочий, среди которых государственный мониторинг воспроизводства лесов, установление правил лесовосстановления и правил лесоразведения и др. На физических и юридических лиц, использующих леса, возлагаются обязанности по соблюдению проекта лесовосстановления и проекта лесоразведения, подготовке отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении, уходу за лесами, непосредственному выполнению работ по лесовосстановлению и лесоразведению в соответствии с установленными органами государственной власти правилами.

Проведенный анализ видов деятельности, входящих в лесные отношения, позволяет констатировать, что реализуются они преимущественно органами государственной власти и органами местного самоуправления (то есть органами публичной власти), но при участии физических и юридических лиц. Помимо этого, вся деятельность в рамках лесных отношений, по нашему мнению, направлена на удовлетворение потребностей нынешнего и будущего поколений в ресурсах леса и услугах лесного комплекса. Отсюда вытекает яркий публично-правовой характер лесных отношений.

Согласно части 2 статьи 3 ЛК РФ имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, не подпадают под действие норм ЛК РФ, а регулируются гражданским и земельным законодательством. Вместе с тем с точки зрения публично-правового описания лесных отношений считаем, что названные в части 2 статьи 3 ЛК РФ отношения хотя и не являются объектом регулирования лесного законодательства, но относятся к лесным отношениям как объекту публичного управления. Это объясняется тем, что оборот лесных участков и лесных ресурсов не ограничивается частноправовыми отношениями. В случае если лесные участки находятся в государственной или муниципальной собственности, то в отношениях по их обороту (например, предоставление в аренду, постоянное (бессрочное) пользование) ключевым участником становится орган государственной власти или орган местного самоуправления как субъект, выполняющий полномочия собственника. Кроме того, учет сведений, связанных с оборотом лесных участков

(государственный кадастровый учет, государственная регистрация прав и сделок и т.д.), осуществляется специально уполномоченными органами государственной власти - Росреестром, Росимуществом и некоторыми другими.

На основе изложенного можно прийти к выводу о том, что лесные отношения как объект публичного управления включают в себя более широкий круг отношений, чем лесные отношения, урегулированные ЛК РФ.

Сформулируем определение понятия лесных отношений как объекта публичного управления. Вместе с тем предварим это рассмотрением субъектно-объектных взаимосвязей.

*Субъекты.* Статья 4 ЛК РФ закрепляет круг участников лесных отношений, называя среди них Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждан и юридических лиц. Однако следует отметить, что содержание их правового статуса будет зависеть от характера правоотношений, в которые они вступают, - частноправовые или публично-правовые. Опираясь на фундаментальное утверждение о том, что «сторонами (субъектами) управленческих отношений являются люди, действия которых образуют фактическое наполнение этих правоотношений»[33], согласимся с тезисом Ю.В. Степаненко, который отмечает, что «право не может оперировать понятием «люди», оно преобразует его в правовые понятия»[34]. Так, например, вступая в лесные отношения с целью заготовки древесины, люди обретают дополнительный социально-правовой статус и становятся «лесопользователями», «арендаторами лесного участка» и т.д., имеют определенный круг прав и обязанностей в соответствии с этим статусом.

Участник лесных отношений – не равно субъект публичного управления. Второе является более узким понятием и означает источник управляющего

---

[33] *Аверьянов В.Б.* Социальная природа и особенности социалистических государственно-управленческих отношений // Методологические проблемы юридической науки: Сб. научн. тр. Киев, 1990. С. 89.

[34] *Степаненко Ю.В.* Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Степаненко Юрий Викторович. – Москва, 2004. С. 22-23.

воздействия. Исходя из приведенного ранее понятия публичного управления, к субъектам публичного управления в области лесных отношений относятся органы публичной власти, граждане, общественные объединения. Однако непосредственное управление осуществляется только органами публичной власти, которые в пределах закрепленной за ними компетенции оказывают властное воздействие на лесные отношения, выражающееся в таких направлениях деятельности, как охрана лесов, федеральный государственный лесной контроль (надзор) и др.

Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления установлена в статьях 81, 82, 83, 84 ЛК РФ, а также получает развитие в иных федеральных нормативно-правовых актах (например, Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[35]), законах и других нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (например, Законе Вологодской области от 10 января 2007 года № 1539-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти области в сфере лесных отношений»[36]), муниципальных нормативных правовых актах. Подробнее содержание компетенции органов публичной власти в области лесных отношений рассмотрено в параграфе 1.2 настоящего диссертационного исследования.

*Объекты.* На стороне объектов управления в лесных отношениях выступают различные по своей природе и функциональному назначению процессы, элементы и их связи. Каждый их них обладает своими особенностями, внутренней структурой, в целом образуя систему, единый объект в его широком понимании. В связи с этим перед нами возникает задача в отграничении только тех объектов, которые относятся к сфере компетенции органов публичной власти и становятся предметом их управляющего воздействия.

Анализ научной литературы по исследуемой тематике позволил сделать несколько выводов. Во-первых, многими учеными указывается на недостаток

[35] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
[36] Красный Север. 2007. № 3.

правового регулирования в части установления перечня объектов лесных отношений[37]. Действительно, действующий ЛК РФ не содержит отдельной нормы, посвященной объектам лесных отношений. Иными словами, фактически отсутствует нормативно установленный перечень объектов и их подробная характеристика. Вместе с тем исходя из содержания статей 6-7 ЛК РФ можно предположить, что объектами лесных отношений признаются лес, лесной участок, лесной фонд, земли лесного фонда и земли иных категорий, на которых расположены леса.

В научных трудах можно встретить иную интерпретацию положений ЛК РФ об объектах лесных отношений. Так, Т.А. Яковлева относит к таковым лесной фонд, лесной участок и лесные насаждения[38], Е.Н. Абанина называет сред них лес, земли лесного фонда, лесной участок[39]. Во-вторых, анализ леса, лесного участка и других объектов лесных отношений не позволяет в полной мере охарактеризовать лесные отношения как объект публичного управления, т.к. их значение, в основном, описывается для гражданских и земельных правоотношений. Компетенция же органов публичной власти распространяется не на лес (как объект права собственности, как имущество), а на деятельность физических и юридических лиц по его использованию, а также на отношения по поводу организации использования лесов, обеспечения охраны, защиты и воспроизводства лесов и лесоразведения.

Сложности в характеристике объекта публичного управления в области лесных отношений вызваны также тем, что и в правовой доктрине, и в нормативно-правовых актах можно встретить смешение терминологии, а именно отождествление «лесных отношений» с «лесным хозяйством», «лесным

---

[37] См.: *Шуплецова Ю.И.* Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018; *Яковлева Т.А*. Административная ответственность за правонарушения в области лесопользования: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Яковлева Татьяна Афанасьевна. – Санкт-Петербург, 2012. – 205 с.; *Абанина Е.Н.* Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития: дисс. … докт. юрид. наук: 5.1.2. / Абанина Елена Николаевна. – Саратов, 2022.

[38] См.: *Яковлева Т.А.* Указ. соч. С. 20.

[39] См.: *Абанина Е.Н.* Указ. соч. С. 20.

комплексом». Вместе с тем эти термины имеют разную смысловую нагрузку и не могут применяться как синонимы.

Статья 12.1 ЛК РФ раскрывает содержание понятий «лесной комплекс», «лесное хозяйство» и «лесная промышленность». Согласно данной норме, лесной комплекс является обобщающим понятием и означает совокупность видов экономической и иной деятельности, относящихся к лесному хозяйству и лесной промышленности. Лесное хозяйство охватывает все виды экономической и иной деятельности по использованию и сохранению лесов, а также по лесоустройству и управлению в области лесных отношений. Лесная промышленность представляет собой совокупность отраслей промышленности, заготавливающих и обрабатывающих древесину, производящих из древесных ресурсов посредством химической и механической обработки готовую продукцию различной степени технологической сложности. К отраслям лесной промышленности относятся лесозаготовка, целлюлозно-бумажная промышленность, производство пиломатериалов, древесных плит, фанеры, мебели, биотоплива, деревянное домостроение и лесная химия (производство канифоли, таллового масла и др.)[40]. Таким образом, по действующим нормам ЛК РФ можно сделать вывод о том, что управление в области лесных отношений является составным элементом деятельности, относящейся к лесному хозяйству и, как следствие, составным элементом лесного комплекса.

По нашему мнению, такое разграничение понятий с точки зрения публичного управления является неточным. Буквальное толкование нормы позволяет нам говорить о том, что управление не распространяется в целом на лесное хозяйство как вид экономической и иной деятельности, а также на лесную промышленность, что не отвечает фактически сложившейся практике управленческой деятельности. Так, лесоустройство выделено как составляющая часть лесного хозяйства, но не отнесено к управлению в области лесных отношений. Однако согласно статье 67

[40] Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

ЛК РФ лесоустройство – это система взаимосвязанных мероприятий, проводимых с целью получения актуальных и достоверных сведений о лесах и лесных ресурсах, их местоположении, количественных и качественных характеристиках, которые в дальнейшем используются как информационная основа мероприятий по лесному планированию, ведению государственного лесного реестра и др. План проведения лесоустройства утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с требованиями, утвержденными Правительством Российской Федерации. Мероприятия по лесоустройству осуществляются органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также государственными (муниципальными) учреждениями, подведомственными соответствующим органам власти[41]. Таким образом, содержание лесоустройства характеризует его как одно из направлений публичного управления в области лесных отношений. Следовательно, отделять его в рамках лесного хозяйства от управления в области лесных отношений нецелесообразно. К подобному выводу приходили исследователи в области экологического и природоресурсного права, называя лесоустройство базовым элементом[42], функцией[43], частью системы государственного управления в области лесных отношений.

Глава 9 ЛК РФ, названная «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления *в области лесных отношений*» (курсив наш – Ю.П.), формально ограничивает сферу компетенции органов публичной власти только лесными отношениями (именно это обусловило формулировку темы нашего исследования), исключая остальные составляющие лесного хозяйства и лесную промышленность. Однако, по нашему мнению, в

---

[41] Приказ Минприроды России от 05.08.2022 № 510 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.03.2024).

[42] См.: *Гиряев М.Д.* Теоретические основы лесоустройства и современное лесное законодательство // Лесохозяйственная информация. 2017. № 2. С. 6.

[43] См.: *Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В.* Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // Lex russica. 2018. № 2. С. 78; *Абанина Е.Н.* Указ. соч. С. 168.

контексте публичного управления лесные отношения должны рассматриваться шире, так как и на лесное хозяйство, и на лесную промышленность оказывается управляющее воздействие органов публичной власти (что подробнее описано в параграфе 1.2 диссертации, посвященном компетенции органов публичной власти). Здесь же согласимся с мнением В.Г. Колесника и Л.Х. Синятуллиной, которые отметили: «Так как лесной комплекс включает в себя два взаимосвязанных блока – лесное хозяйство и лесную промышленность, - то и структура управления им является двойственной.»[44]. Подтверждением данному тезису служат также действующие документы стратегического планирования. Так, Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года[45] оперируют понятиями «управление лесным сектором», «управление лесами» и «полномочия в области лесных отношений». При несогласованности в терминологии, на которую не раз обращали внимание ученые[46], содержание данного документа свидетельствует о том, что управление лесным сектором структурно включает в себя осуществление полномочий органов публичной власти в области лесных отношений. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года[47] содержит раздел «Государственная система управления лесами», анализ которого позволяет заключить, что речь идет о государственном управлении лесным хозяйством, включающим особое направление - управление лесами как имуществом. В Государственной программе Российской Федерации

---

[44] *Колесник В.Г., Синятуллина Л.Х.* Система государственного управления лесным комплексом: Текущая ситуация и основные проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 131.

[45] Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (часть III). Ст. 5096.

[46] См., например,: *Абанина Е.Н.* Указ. соч. С. 264.

[47] Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

«Развитие лесного хозяйства»[48] использованы термины «управление лесами» и «управление лесным сектором». Кроме того, дано определение понятия «лесное хозяйство» как «вида экономической деятельности, в рамках которого осуществляется система мероприятий, направленных на воспроизводство лесов, охрану лесов от пожаров, регулирование использования лесов…». Такое определение отличается от дефиниции, закрепленной в Лесном кодексе РФ: не включает иные виды деятельности, кроме экономической, и управление в области лесных отношений. Однако в тексте Программы говорится не только и не столько об экономической деятельности, сколько об управлении, осуществлении полномочий органами публичной власти в области лесных отношений (например, лесная охрана, охрана лесов от пожаров и т.д.).

Таким образом, изложенное показывает, что отсутствует как терминологическая ясность в нормативно-правовых актах, так и единый научный подход к пониманию объектов публичного управления в области лесных отношений. По нашему мнению, с позиции публичного управления лесные отношения необходимо рассматривать широко – не только как отношения в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения, что соответствует статье 1 ЛК РФ, но и как отношения по организации лесоустройства, содействию ведению лесного хозяйства и развитию отраслей лесной промышленности. На основе этого лесные отношения как самостоятельный объект публичного управления можно представить в виде сложной конструкции разных классов объектов (деятельность физических и юридических лиц, связанная с использованием лесов, отношения по организации использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения и лесоустройства, отношения по обеспечению содействия ведению лесного хозяйства, а также содействия развитию отраслей лесной промышленности), на которые органы публичной власти

[48] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.

оказывают свое управляющее воздействие посредством реализации закрепленной за ними компетенции.

Анализируя лесные отношения, нельзя оставить без внимания обозначенную выше проблему отсутствия перечня объектов лесных отношений и описания их характеристик. Эта проблема может повлечь возникновение правовой неопределенности в установлении комплекса целей деятельности и содержания компетенции органов публичной власти, что, в свою очередь, может негативно отразиться на конечных результатах и эффективности публичного управления в области лесных отношений. Не углубляясь в отдельные аспекты проблематики, связанные с влиянием четкого понимания объектов лесных отношений на частноправовые отношения, отметим возможные препятствия для публичных правоотношений.

Так, в законодательстве отсутствует понятие такого объекта, как «часть лесного участка». Данный термин достаточно распространен в судебной практике[49] и правоприменительной деятельности[50], однако ЛК РФ не раскрывает его особенности, требования к нему как к самостоятельному объекту лесных отношений. Иными словами, закрепляя за органами публичной власти полномочия, связанные с учетом, использованием части лесного участка, законодатель умалчивает о его отличительных признаках, позволяющих отграничить его от иных объектов управления.

Еще одним примером того как пробел в законодательстве в части регулирования объектов лесных отношений может негативно влиять на публично-правовые отношения, является отсутствие в законодательстве,

---

[49] См., например,: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.06.2023 № Ф07-6373/2023 по делу № А26-2230/2022; Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 08.12.2017 г. по делу № А33-18808/2016 и др.

[50] См., например,: Постановление Правительства РФ от 02.09.2022 № 1553 «Об утверждении Правил представления информации в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней» // СЗ РФ. 2022. № 37. Ст. 6348; Письмо Рослесхоза от 06.09.2017 № АВ-03-54/12668 «О предоставлении частей лесных участков в целях использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов и сооружений, являющихся их неотъемлемой частью» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

правоприменительной практике и доктрине единообразного понимания сущности такого объекта лесных отношений, как лес. М.С. Строгович писал, что исследование научных юридических понятий в их точном юридическом содержании и их точное научное определение – абсолютно необходимо, без этого не может правильно применяться действующее право[51]. Статья 5 ЛК РФ называется «Понятие леса», однако в ней это понятие не раскрывается, а лишь отмечается, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются исходя из законодательного представления о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Усматривается амбивалентный подход[52] к понятию «лес». Смысловой 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[53].

Сложившаяся ситуация оказывает влияние на правоприменительную деятельность. Изучение судебной практики показало, что при рассмотрении споров отсутствует единый подход в толковании понятия «лес». Так, например, Московский областной суд и Астраханский областной суд при рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, опираются 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…»[54]. Шестой кассационный суд общей юрисдикции в определении от 01.02.2021 по делу № 88-1109/2021 толкует статью

---

[51] См.: Строгович М.С. Философия и правоведение. (Некоторые методологические вопросы юридической науки) // Советское государство и право. - М.: Наука, 1965, № 6. - С. 80.

[52] См: *Голубев С.И.* Предмет экологического преступления: монография. М.: КОНТРАКТ, 2020. 176 с.

[53] *Пеганова Ю.А.* Амбивалентный подход к понятию «лес»: влияние на эффективность реализации полномочий органами публичной власти // Современный юрист. 2022. № 3 (40). С. 34.

[54] См.: Апелляционное определение Московского областного суда от 11.03.2015 по делу № 33-4640/2015 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Апелляционное определение Астраханского областного суда от 02.12.2015 по делу № 33-3840/2015 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

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,…»[55]. В одном из постановлений Арбитражного суда Северо-Западного округа автором выявлен особый подход, отдающий приоритет в определении леса экологической системе: «… в статье 5 Лесного кодекса РФ дано понятие о лесе как в первую очередь об экологической системе, а затем как о природном ресурсе.»[56].

Описанный нами амбивалентный подход к пониманию сущности леса нашел свое отражение и в позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в своем постановлении от 2 июня 2015 года № 12-П им 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[57]. Таким образом, 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

[55] Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 01.02.2021 по делу № 88-1109/2021 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

[56] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2015 № Ф07-6188/2015 по делу № А26-4236/2014 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

[57] 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 «Заполярнефть» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2015.

«лес» двояко в зависимости от ситуации, как будет выгодно в конкретном случае[58]. Считаем, что для сферы публичного управления в области лесных отношений это имеет негативное влияние, особенно при осуществлении контрольно-надзорных полномочий»[59]. 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; средства предупреждения и тушения лесных пожаров; другие объекты, связанные с использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов и лесоразведением)[60]. А ключевым показателем государственного лесного контроля (надзора) является отношение вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушений лесного законодательства, совершенных контролируемыми лицами, к общему объему охраняемых законом ценностей[61]. При закреплении перечня объектов контроля (надзора) требуется однозначно определить и описать их сущность, а также закрепить и раскрыть содержание прав и обязанностей соответствующего субъекта. В противном случае невозможно своевременно выявить ответственных лиц, территорию, и, как следствие, эффективность и результативность контрольно-надзорных мероприятий может быть поставлена под сомнение. Отсутствие единообразного подхода к толкованию понятия «лес» влечет за собой неодинаковое применение нормы как различными органами власти, так и лесопользователями, что негативно сказывается на защите их прав.

Обращение к международному и зарубежному опыту правового регулирования в области лесных отношений позволило отметить некоторые положительные примеры. Так, в Модельном лесном кодексе для государств - участников СНГ содержится более четкое понимание леса. Это - «совокупность

---

[58] *Певзнер А.Г.* Лесной кодекс: к чему приводит спешка / А.Г. Певзнер, М.А. Юдин // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 5. С. 53.

[59] *Пеганова Ю.А.* Указ. соч. С. 35.

[60] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5528.

[61] Там же.

естественной и (или) искусственно созданной древесно-кустарниковой растительности, живого напочвенного покрова, диких животных и микроорганизмов, образующих природный комплекс»[62]. Данное понятие из Модельного закона воспроизводится и в статье 1 Лесного кодекса Республики Беларусь[63]. Дискуссии о корректности и полноте действующего законодательного определения понятия «лес» ведутся не только среди правоприменителей, но и в научном сообществе[64]. Ученые активно предлагают различные варианты развернутого определения понятия леса. Вместе с тем научные подходы к выяснению содержания указанного понятия различаются в зависимости от сферы научного знания (биологическое[65], эколого-правовое[66], лесоведческое[67] и др.).

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости закрепления в нормах ЛК РФ нового, более конкретного определения понятия «лес». Такое определение должно полностью раскрывать правовую сущность леса, учитывать его соответствие задачам и принципам лесопользования и управления в области лесных отношений. Предлагаем следующее определение понятия «лес»: это охраняемый законом природный объект, представляющий собой совокупность земель, древесно-кустарниковой и иной растительности, животных,

---

[62] 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): URL: http://www.parliament.am/library/modelayin%20orenqner/355.pdf (дата обращения: 24.07.2023).

[63] Лесной кодекс Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь: URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk1500332 (дата обращения: 11.08.2023).

[64] См., например, : *Пышьева Е.С.* Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 216; *Харинов И.Н.* Спорные вопросы (не)применения Закона о лесной амнистии // Закон. 2021. № 11. С. 54; *Анохин С.А., Герасимова О.А.* Административно-правовая охрана лесов // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 55.

[65] Экологический словарь / Б. А. Быков ; АН КазССР, Ин-т ботаники. - Алма-Ата : Наука, 1983. - 215 с.

[66] *Крассов О.И.* Право лесопользования в СССР. М., 1990. С. 22; *Пуряева А.Ю.* Проблемы определения понятия «лес» в законодательстве РФ // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 179 – 185.

[67] ОСТ 56-108-98. Стандарт отрасли. Лесоводство. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Рослесхоза от 03.12.1998 № 203) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

микроорганизмов и других компонентов природной среды, биологически взаимосвязанных в развитии и влияющих друг на друга и на окружающую среду, имеющий естественное или искусственное (с использованием законов природы) происхождение, предназначенный для выполнения средообразующих и защитных функций и удовлетворения экологических, экономических, социальных и духовных потребностей государства и общества, использование, охрана и защита которого осуществляются в рамках определенных уполномоченными органами публичной власти целей и пределов. Такое определение позволит представить лес как объект комплексного правового регулирования: земельного, гражданского, экологического и административного.

В связи с этим считаем необходимым внести в ЛК РФ изменения в части определения перечня объектов лесных отношений и их сущностных характеристик. В Лесном кодексе РФ 1997 года существовала отдельная глава, посвященная объектам лесных отношений. К ним относились: лесной фонд Российской Федерации, участки лесного фонда, права пользования ими, леса, не входящие в лесной фонд, их участки, права пользования ими, древесно-кустарниковая растительность. С нашей точки зрения, целесообразно законодательно закрепить следующие объекты лесных отношений: лес (в том числе лесная растительность), лесной участок, часть лесного участка, лесной фонд (в том числе земли лесного фонда и земли иных категорий, на которых расположены леса), права пользования ими.

Изучение лесных отношений как объекта публичного управления предполагает определение методов и принципов публичного управления в рассматриваемой области.

Под методами понимают «способы и средства сознательного прямого воздействия на социальные процессы, применяемые государственным аппаратом для достижения его целей»[68], а также «способы воздействия на волю, а через нее и

[68] *Попов Л.Л.* Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). № 6. 2021. С. 35.

на поведение управляемого»[69]. В теории административного права выделяют различные методы публичного и государственного управления. Для характеристики публичного управления в области лесных отношений наиболее применимо разделение методов на две группы - административные и экономические[70]. Административные методы подразумевают прямое воздействие управляющего субъекта на управляемый объект. Это методы прямых односторонних юридически-властных предписаний органов публичной власти. Административные методы могут быть правовыми и организационными, нормативными и индивидуальными, обязывающими, управомочивающими и поощряющими[71]. Экономические методы представляют собой косвенное правовое воздействие на интересы управляемых сторон отношений, стимулирующих их материальную заинтересованность в выполнении поставленных задач. Это может проявляться в виде материального поощрения, имущественных льгот и т.д.[72] Анализ действующего законодательства позволяет утверждать о том, что в области лесных отношений преобладают административные, централизованные методы публичного управления. Это находит отражение в положениях ЛК РФ, регулирующих, например, виды лесопользования, права, обязанности и гарантии лесопользователей, а также устанавливающих правила лесовосстановления и лесоразведения, обязанность предоставления отчета о воспроизводстве лесов, цели и задачи, порядок реализации мероприятий по охране и защите лесов и т.д. Экономические методы также используются, они проявляются главным образом в договорных отношениях в области использования лесов (постоянное (бессрочное) пользование, сервитут, аренда лесных участков).

---

[69] *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., «Юридическая литература», 1972. С. 30.

[70] См.: *Старилов Ю.Н.* Административное право: в 2 ч. Ч. 2: Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты государственного управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2001. С. 54.

[71] См.: Административное право: учебник / под. ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. - М.: Норма, 2023.

[72] Там же.

Следует согласиться с точкой зрения А.А. Крайнева, который пишет, что только при сбалансированности применения административных и экономических методов управления, при сочетании воздействия государственного и частного сектора возможно эффективно управлять собственностью в лесной сфере и повышать такой важнейший экономический показатель, как лесной доход страны[73].

Публичное управление в области лесных отношений основывается на определенных принципах. Принципы представляют собой «исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права и выражают главное, основное в праве, тенденции его развития - то, на что право должно быть ориентировано, устремлено»[74]. Принципы публичного управления есть «основные руководящие начала, на которых строится и функционирует управленческая деятельность и которые могут быть сформулированы в виде определенных правил, закрепляемых правом»[75]. В принципах публичного управления получают отражение основные требования к построению системы органов управления и системы методов управления.

Принципы регулирования лесных отношений определены в статье 1 ЛК РФ, среди которых с публичным управлением в области лесных отношений связаны следующие:

1) устойчивое управление лесами, сохранение биоразнообразия лесов, повышение их потенциала;

2) использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

---

[73] *Крайнев А.А.* Управление лесными ресурсами как объектом государственной собственности: Автореф. дисс. … канд. экономич. наук. Москва, 2007. С. 12.

[74] См.: *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на гранях двух веков). Саратов: Издательство СГАП, 2001. С. 123.

[75] *Козлов Ю.М.* Советское административное право: Учебник. – М.: Юрид. Лит., 1985. С. 26.

3) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

4) обеспечение охраны и защиты лесов;

5) недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Все указанные принципы соответствуют международным принципам, сформулированным в многочисленных конвенциях и соглашениях по охране окружающей среды.

На сегодняшний день одним из основополагающих принципов в управлении лесами является устойчивость[76]. Однако ЛК РФ не определяет сущность данного принципа и не содержит конкретных критериев «устойчивости». Не нов для современного правового поля и термин «устойчивое управление лесами». Принцип устойчивого лесоуправления был введен в официальный оборот на международном уровне и далее воспринят российской правовой системой в 1990-е годы. В 1993 году в Резолюции Конференции министров по вопросам охраны лесов в Европе было сформулировано официальное определение понятия устойчивого управления лесами: «...уход за лесами и использование лесных угодий таким образом, чтобы сохранялось их биоразнообразие, продуктивность, регенерационные способности, жизнеспособность и возможность выполнять в настоящем и будущем важные экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях, а также не наносить ущерба другим экосистемам»[77]. Такое же понимание устойчивого управления лесами получило отражение в приказе Рослесхоза № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого

---

[76] Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 07.10.2013. № 40 (часть III). Ст. 5096.

[77] См.: Резолюция H1: Общие руководящие принципы устойчивого управления лесами в Европе, 1993: URL: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/01/MC_helsinki_resolutionH1.pdf (дата обращения: 10.03.2023).

управления лесами Российской Федерации»[78] (далее – Приказ). Приказ, принятый в 1998 году, до настоящего времени остается единственным правовым актом, содержащим наиболее подробное описание принципа устойчивого лесоуправления в сравнении с действующими нормативными актами. Согласно тексту Приказа, устойчивое управление лесами России — это целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем, устойчивое управление предполагает бесконечно долгое сохранение лесов как части ландшафтов России. Содержание принципа более детально раскрыто в Приказе через критерии и индикаторы. Критерии отражают стратегические направления практической работы, определяя, какие шаги нужно предпринять для достижения устойчивости в управлении лесами. Индикаторы, в свою очередь, используются для измерения количественных и качественных характеристик этих критериев. Именно они позволяют оценить эффективность применения установленных критериев в практической работе. Целью введения критериев и индикаторов, по мнению разработчиков Приказа, является создание инструмента для выявления тенденций в сфере лесоуправления посредством регулярного мониторинга установленных показателей. В Приказе выделено шесть критериев устойчивого управления лесами: 1) поддержание и сохранение продуктивной способности лесов; 2) поддержание приемлемого санитарного состояния и жизнеспособности лесов; 3) сохранение и поддержание защитных функций лесов; 4) сохранение и поддержание биологического разнообразия лесов и их вклада в глобальный углеродный цикл; 5) поддержание социально-экономических функций лесов; 6) инструменты лесной политики для сохранения устойчивого управления лесами.

Согласно замечаниям исследователей, несмотря на то что эти критерии имеют нормативное закрепление, они «всё же не были положены в основу лесной

[78] Приказ Рослесхоза от 05.02.1998 № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

политики государства»[79].

Со времени издания Приказа прошло уже более двадцати лет. За это время был принят новый лесной кодекс, а также произошли значительные изменения в государственной социально-экономической и экологической повестке. Однако Приказ до сих пор не был отменен и не претерпел изменений. Следует отметить, что действующие в настоящее время федеральные и региональные нормативные правовые акты, которые служат правовой базой для установления и достижения стратегических целей развития лесного комплекса России, все еще активно используют термин «устойчивое управление лесами». Тем не менее, как и ЛК РФ, они не раскрывают полностью его содержание и особенности. Например, распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р, утверждающее Стратегию развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, закрепляет, что основным направлением развития сферы лесного хозяйства является ведение лесного хозяйства на принципах устойчивого управления лесами, сохранения экологической и социально-экономической роли лесов, устанавливает, что к 2030 году ожидается формирование устойчивого лесоуправления[80]. На указанную Стратегию даются ссылки и в положениях Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»[81], касающихся принципа устойчивого управления лесами. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года[82] устанавливают, что создание условий для устойчивого управления

---

[79] См: *Шуплецова Ю.И.* Устойчивое управление лесами (Монреальский процесс) // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: Сборник статей / Сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. С. 252.

[80] Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

[81] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» // СЗ РФ. 05.05.2014. № 18 (часть II). Ст. 2164.

[82] Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 07.10.2013. № 40 (часть III). Ст. 5096.

лесами является одним из способов решения задачи развития внутреннего рынка лесобумажной продукции.

Описанное свидетельствует о том, что в действующем законодательстве не сформирован единый подход к пониманию принципа устойчивого управления лесами и его критериев. Однако необходимо отметить, что устойчивость является важным принципом, направленным на реализацию стратегии развития лесного комплекса страны и, следовательно, требует оценки своей эффективности. Таким образом, можно утверждать, что в лесном законодательстве существует пробел, который восполним за счет внесения изменений в ЛК РФ, в частности закрепления определения термина «устойчивое управление в области лесных отношений» и актуализации положений анализируемого нами Приказа.

По нашему мнению, принцип устойчивости управления в области лесных отношений представляет собой осуществление сбалансированного с точки зрения экономических и экологических интересов общества и государства управляющего воздействия органов публичной власти, организаций, реализующих публично значимые функции, и институтов гражданского общества на лесные отношения, посредством которого обеспечивается многоцелевое, неистощительное и рациональное использование лесов, сохранение интегративного потенциала лесов выполнять биологические, экологические, экономические и социально-культурные функции в интересах настоящего и будущего поколений. Кроме того, «принцип устойчивого управления в области лесных отношений следует рассматривать сквозь призму нескольких взаимосвязанных показателей (здесь нам близок подход Е.Н. Абаниной[83]): экологического (рациональное и неистощительное использование лесов, охрана лесов), экономического (объем заготовки древесины, вовлечение хозяйствующих субъектов), социального (кадровая обеспеченность отрасли и социальная защита работников лесной сферы), а также управленческого (эффективность построения системы и структуры публичного управления в

[83] См.: *Абанина Е.Н.* Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития: дисс. … докт. юрид. наук: 5.1.2. / Абанина Елена Николаевна. – Саратов, 2022. - С. 17-18.

области лесных отношений на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальном уровне, оптимальное распределение компетенции между уровнями публичной власти). Этот принцип должен быть подкреплен комплексом мер, позволяющих претворить в жизнь стратегические задачи, а также обеспечить контроль за выполнением критериев»[84]. Анализируя положения ЛК РФ[85], можно сделать вывод о том, что реализация таких мер относится к компетенции органов публичной власти, что, по нашему мнению, служит одним из факторов достижения реализации принципа устойчивого лесоуправления в контексте федеративного устройства нашего государства. Четкое разграничение компетенции и передача обширного перечня полномочий на уровень субъектов РФ позволяют учитывать территориальные особенности каждого субъекта Российской Федерации. Кроме того, в субъектах Российской Федерации разрабатываются региональные программы и проекты, направленные на развитие лесного комплекса[86]. В них, в частности, предусматриваются показатели, соответствующие принципу устойчивого управлениями лесами: площадь лесовосстановления, оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров и др.

Таким образом, можно заключить, что действующее законодательство не содержит четкого понимания принципа устойчивости управления лесами и его критериев. Вместе с тем, несмотря на законодательный пробел, на практике меры по достижению устойчивости управления лесами реализуются органами публичной власти. Кроме того, большая часть полномочий в этой сфере закреплена

---

[84] *Пеганова Ю.А.* Разграничение компетенции органов публичной власти как фактор достижения устойчивого развития лесного комплекса РФ // Устойчивое развитие России: правовое измерение : Сборник докладов X Московского юридического форума. В 3-х частях, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 06 августа 2023 года. – Москва: Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 106.

[85] Например, полномочия по лесоустройству, проведению таксации лесов, лесное планирование и др.

[86] См., например,: Региональный проект «Сохранение лесов» федерального проекта «Сохранение лесов» национального проекта «Экология» // URL: вологодскаяобласть.рф›dokumenty/3945569/ (дата обращения: 19.08.2023).

за исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим предлагаем среди критериев и индикаторов устойчивого лесоуправления предусмотреть показатели рационального распределения компетенции между уровнями публичной власти и эффективности осуществления возложенных на органы власти полномочий.

Помимо перечисленных в ЛК РФ принципов предлагаем обратить внимание на новый для административно-правовой науки экономический принцип, интерес к которому ученые-правоведы проявили вследствие возникших новых угроз, таких как пандемия, кризисы в международных отношениях и т.д. Это принцип адаптивности управления, суть которого сводится к «способности решать сложные социальные проблемы с участием нескольких заинтересованных сторон, затрагивающих многие интересы в условиях неопределенности как действий, так и их результатов»[87]. В период возникновения новых климатических вызовов, а также политической турбулентности и санкционного давления сфера лесных отношений претерпела немало изменений. Преодолеть кризисные периоды помогает, в том числе, принцип адаптивности управления, позволяющий скорректировать требования, меры поддержки, контрольно-надзорные мероприятия и т.д. в интересах стабилизации и развития отрасли. Принцип адаптивности хотя ранее и не назывался так, но упоминался еще в 1972 году Б.М. Лазаревым в его труде «Компетенция органов управления» применительно к стабильности компетенции и ее гибкости: «Способность механизма управления быстро реагировать на меняющиеся условия и новые задачи – необходимое качество»[88]. Таким образом, для публичного управления в области лесных отношений на современном этапе важно следовать принципу адаптивности с целью корректировки компетенции органов публичной власти, в том числе закрепление новых полномочий, отвечающих современных вызовам.

На основе проведенного исследования сущности и содержательных

---

[87] *Погодина И.В.* Адаптивность как принцип публичного управления в современном государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 37.

[88] *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., «Юридическая литература», 1972. С. 14.

характеристик лесных отношений с точки зрения публичного управления автор пришел к ряду выводов.

1. Лесные отношения являются самостоятельным комплексным объектом публичного управления, включающим в себя: 1) деятельность физических и юридических лиц, связанную с использованием лесов; 2) отношения по организации охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения и лесоустройства; 3) отношения по обеспечению содействия ведению лесного хозяйства; 4) отношения по обеспечению содействия развитию отраслей лесной промышленности.

2. Целями публичного управления в области лесных отношений являются обеспечение устойчивого развития лесного комплекса, создание условий для эффективного, рационального, неистощительного использования лесов на всей территории Российской Федерации, своевременное и интенсивное воспроизводство лесов, сохранение и повышение эколого-экономического потенциала лесов, соблюдение физическими и юридическими лицами обязательных требований, установленных лесным законодательством, содействие развитию лесной промышленности.

3. Ключевыми, системообразующими принципами публичного управления в области лесных отношений на современном этапе являются:

устойчивость;

обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов;

обеспечение охраны и защиты лесов;

обеспечение использования лесов с учетом их экологического значения и особенностей;

адаптивность;

рациональное распределение компетенции между органами публичной власти.

Однако среди них есть принципы, которые недостаточно описаны в законодательстве и важность следования которым приобретает особую

актуальность в кризисные периоды: это устойчивость и адаптивность. Устойчивость представляет собой осуществление сбалансированного с точки зрения экономических и экологических интересов общества и государства управляющего воздействия органов публичной власти, организаций, реализующих публично значимые функции и институтов гражданского общества на лесные отношения, посредством которого обеспечивается многоцелевое, неистощительное и рациональное использование лесов, сохранение интегративного потенциала лесов выполнять биологические, экологические, экономические и социально-культурные функции в интересах настоящего и будущего поколений. Принцип адаптивности публичного управления в области лесных отношений предполагает способность субъектов публичного управления оперативно реагировать на новые вызовы и угрозы путем корректировки компетенции органов публичной власти (закрепление новых полномочий, перераспределение полномочий, дополнительное финансирование осуществления полномочий и т.д.).

4. Сложная внутренняя структура лесных отношений, их особое влияние на экономику государства и экосистему требуют концептуального подхода в вопросе правовой регламентации отличительных характеристик элементов структуры лесных отношений. Однако на основе проведенного анализа можно сделать вывод о несовершенстве действующего лесного законодательства в части понятийного аппарата. Отсутствие легального определения понятий «лесные отношения», «лес», четкой индивидуализации объектов лесных отношений влечет в правоприменении появление неконкретизированных отношений, что вызывает сложности в построении эффективной системы публичного управления в области лесных отношений. Закрепить проанализированные ключевые дефиниции возможно, в том числе путем введения в ЛК РФ преамбулы либо отдельной статьи, содержащей основные понятия, используемые в нем.

Предложенные автором меры по восполнению существующих доктринальных и законодательных пробелов направлены на повышение результативности мероприятий по управлению в области лесных отношений,

достижение целей устойчивого управления лесами.

## § 1.2. Содержание компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений

Изучение содержания и особенностей компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений первоначально предполагает обращение к общим вопросам: что есть «компетенция», какие элементы она включает? Ведь, как известно, «кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно «натыкаться» на эти общие вопросы»[89].

Глубокая разработка проблематики компетенции видными отечественными учеными-юристами (Б.М. Лазаревым[90], Ю.А. Тихомировым[91], Ю.М. Козловым[92], Д.Н. Бахрахом[93], А.В. Мицкевичем[94] и др.) избавляет нас от необходимости исследовать уже устоявшиеся парадигмы. Однако решение исследовательской задачи, определенной для настоящей части работы, а также комплексный и междисциплинарный характер управления в области лесных отношений требуют «формирования научного-методологического каркаса»[95] исследования компетенции органов публичной власти в данной сфере. В связи с этим,

---

[89]. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений : в 55 т. / В. И. Ленин ; Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС - 5-е изд. — М.: Гос. изд-во полит. лит., 1972. Т. 15. Февраль ~ июнь 1907. С. 368.

[90] См: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., «Юридическая литература», 1972. – 280 с.

[91] См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 351 с.

[92] См: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М., «Юрид. Лит.», 1976. – 184 с.

[93] См.: *Бахрах Д.Н.* Исполнительный орган государственной власти (понятие, правовой статус) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. - М.: Новая правовая культура, 2003. С. 62-70.

[94] См.: *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962. – 213 с.

[95] *Степаненко Ю.В.* Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Степаненко Юрий Викторович. – Москва, 2004. С. 133.

ограничивая себя в дискуссиях относительно сущности компетенции, обратимся к современным теоретическим взглядам на компетенцию органов публичной власти.

Согласно трудам Ю.А. Тихомирова, научные разработки которого по праву считаются ключевым современным фундаментальным трудом по теории компетенции, в самом общем виде компетенция представляет собой «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»[96]. Обобщая иные существующие точки зрения, можно отметить, что большинство ученых описывают компетенцию через характеристику элементов ее содержания. Так, Ю.А. Тихомиров рассматривает компетенцию как совокупность двух групп элементов: 1) собственно компетенционных, включающих цели, предметы ведения, полномочия; 2) сопутствующего элемента – ответственности за их неисполнение[97]. Б.М. Лазарев в содержание компетенции включал «обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные управленческие задачи и функции применительно к этим объектам»[98]. Д.Н. Бахрах считает, что «компетенция состоит из двух органично связанных элементов: полномочий и предметов ведения (подведомственности)»[99].

Несмотря на сходство в общем понимании компетенции, у ученых нет единства мнений насчет перечня входящих в нее элементов, а именно – включать ли в состав компетенции наряду с предметами ведения и полномочиями цели, задачи и функции. Включая цели в состав компетенции, Ю.А. Тихомиров определяет их как «способ длительной нормативной ориентации субъектов права»; в широком смысле автор приравнивает цели к публичным функциям, таким как политические, экономические, социальные, экологические, международные[100]. Д.Н. Бахрах не включает цели, задачи и функции в состав компетенции, он выделяет три самостоятельных блока в правовом статусе органа публичной власти: целевой (правовое закрепление целей, задач, функций), организационный и

---

[96] *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. С. 55.
[97] См.: Там же. С. 55-56.
[98] *Лазарев Б.М.* Указ. соч. С. 101-102.
[99] *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 70.
[100] См.: *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч.. С. 56.

компетенционный[101]. Изучение трудов Б.М. Лазарева показало, что он включает задачи в состав компетенции только в том случае, если они понимаются как «предписанные правовыми нормами основные направления управленческой деятельности органа, осуществляемой посредством разнообразных управленческих функций»[102]. Если же задачи понимать как конкретные цели или управленческие функции, возложенные на орган, то они не могут являться самостоятельным элементом компетенции[103]. По нашему мнению, следует согласиться с выводами Д.Н. Бахраха о том, что цели и задачи не входят в состав компетенции, а образуют отдельную составляющую в характеристике правового статуса органа исполнительной власти. Так, например, на сегодняшний день в большинстве положений[104] о федеральных органах исполнительной власти закрепляются полномочия и функции в определенной сфере деятельности. В нормативно-правовых актах субъектов РФ описание целей и задач в положениях об органах исполнительной власти встречается чаще[105]. Вместе с тем их анализ показывает, что фактически цели и задачи не определяют компетенцию, а описывают либо ее предпосылки, либо подменяют описание сферы компетенции (предметов ведения). Ранее в научном сообществе уже высказывалась схожая точка зрения о том, что «цели и задачи не следует включать в состав компетенции, они

---

[101] См.: *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 70.

[102] *Лазарев Б.М.* Указ. соч. С. 42.

[103] См.: Там же. С. 41-43.

[104] В силу объема ограничимся примерами из исследуемой сферы: постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства) // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068; постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

[105] В силу объема ограничимся примерами из исследуемой сферы: постановление Правительства Вологодской области от 24.09.2012 № 1108 (ред. от 27.03.2023) «Об утверждении Положения о Департаменте лесного комплекса Вологодской области» // Красный Север. № 183. 29.09.2012; Постановление Правительства Иркутской области от 30.11.2021 № 909-пп (ред. от 15.03.2023) «О министерстве лесного комплекса Иркутской области» (вместе с Положением о министерстве лесного комплекса Иркутской области) // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области http://www.ogirk.ru, 01.12.2021.

являются предпосылкой установления компетенции органа»[106]. Этот тезис справедлив, в том числе с учетом положений законодательства[107] о стратегическом планировании в Российской Федерации. Полагаем, что определение долгосрочных целей и задач напрямую влияет на формирование компетенции соответствующих органов власти, конкретный перечень полномочий, которые могут дополняться либо утрачивать свою актуальность в зависимости от достижения целей и решения поставленных задач. Что касается функций, то необходимо учитывать, что реализация любой функции невозможна без установления соответствующих прав и обязанностей. Так, для реализации функции по контролю и надзору необходимо, например, выдать предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований с предложением принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований[108], что закрепляется как полномочие (право и обязанность) органа власти. Таким образом, обоснованной представляется позиция Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Ю.В. Степаненко и С.М. Зырянова о том, что функции не относятся к составляющим компетенции органа власти, но занимают важное место в правовом статусе органа как элемент целевого блока[109]. Ученые-административисты в основном едины во включении в состав компетенции предметов ведения и полномочий органа публичной власти. Вместе с тем необходимо учитывать, что не все права и обязанности органа власти включаются в его компетенцию[110]. Так, не входят в компетенцию права и обязанности органов

---

[106] См.: *Сосновский С.А.* Правовые проблемы распределения компетенции федеральных органов исполнительной власти дисс. … канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2007. С. 17-18.

[107] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

[108] См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 №1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном лесном контроле (надзоре)») // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5528.

[109] См.: *Степаненко Ю.В.* Указ. соч. С. 137-138; *Зырянов С.М.* Функции органов административного надзора // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 12. С. 65; *Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: «Юридическая литература», 1976. С. 54.

[110] См.: *Лазарев Б.М.* Указ соч. С. 76-87.

власти как участников гражданского оборота, а также обязанности, вытекающие из норм, предписывающих этим органам общие принципы деятельности[111].

Обобщая изложенное, по нашему мнению, компетенция исполнительных органов публичной власти представляет собой совокупность предметов ведения (сфер воздействия) и полномочий (прав и обязанностей). Цели и задачи не входят в состав компетенции, а решаются в процессе ее реализации посредством осуществления полномочий. Функции также не относятся к элементам компетенции, они получают свою реализацию в закрепленных за органом власти правах и обязанностях.

Принимая во внимание описанное в предыдущем параграфе настоящего исследования понимание лесных отношений как объекта публичного управления, предлагаем следующее определение понятия «компетенция в области лесных отношений»: это имеющая нормативно-правовое закрепление совокупность полномочий, то есть наличных прав и обязанностей, органа публичной власти для выполнения возложенных на него задач и функций в области использования лесов физическими и юридическими лицами, организации использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения и лесоустройства, обеспечения содействия ведению лесного хозяйства и развитию отраслей лесной промышленности.

Компетенцией в области лесных отношений обладают органы публичной власти всех уровней (федерального, уровня субъектов РФ, муниципального). Правовой основой построения системы публичного управления в области лесных отношений и распределения компетенции между органами публичной власти служат Конституция РФ, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ) и ЛК РФ.

Система управления в области лесных отношений в России определена в Конституции РФ во взаимосвязи с правом собственности на природные ресурсы и

---

[111] См.: *Лазарев Б.М.* Указ. соч. С. 76, 80.

формой государственного устройства. Так, исходя из содержания статьи 71 Конституции РФ, к исключительному ведению Российской Федерации отнесены вопросы федеральной государственной собственности на леса и управления ею. Согласно положениям статьи 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (в том числе лесами), лесное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, в статье 78 Конституции РФ установлена возможность передачи полномочий с федерального уровня на уровень субъектов РФ, что получило отражение в ЛК РФ. «Таким образом, конституционно в России избрана двухступенчатая модель управления в области лесных отношений с преобладанием федеральной компетенции»[112]. А.П. Петров, анализируя статью 72 Конституции РФ, заключил, что «статья 72 создала эксклюзивный не известный в зарубежной практике механизм федерализации в управлении природными ресурсами»[113]. Более детально распределение компетенции между уровнями публичной власти раскрывается в ЛК РФ, данному вопросу посвящена глава 9 (статьи 81-84).

Предметом настоящего исследования не охватывается компетенция федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем исходя из конституционного принципа единства системы публичной власти, а также принципа согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях[114], полагаем целесообразным проанализировать полномочия исполнительных органов публичной власти на каждом уровне. Это позволит сформировать комплексное представление об особенностях публичного управления в области лесных

---

[112] *Пеганова Ю.А.* Компаративный анализ системы государственного управления в области лесных отношений в России и зарубежных странах // Евразийский юридический журнал. 2022. № 8 (171). С. 133.

[113] *Петров А.П.* Концептуальный подход к формированию системы управления лесами (теория и практика) // Проблемы лесного законодательства и пути его совершенствования/ под ред. И.В. Груздевой. – Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. – С. 60-61.

[114] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

отношений и определить место и роль исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в этой системе.

*I. Федеральный уровень.*

Статья 81 ЛК РФ содержит открытый перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений (системный анализ лесного законодательства свидетельствует, что в основном это полномочия федеральных органов исполнительной власти). На сегодняшний день в данном перечне названо 32 полномочия. Сгруппируем их.

*1. Нормотворческие полномочия:* принятие нормативных правовых актов, утверждающих порядок представления в форме электронного документа отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий; порядок осуществления государственного лесопатологического мониторинга; правила заготовки древесины, живицы, сбора недревесных лесных ресурсов и иные виды нормативных правовых актов и др.

*2. Контрольно-надзорные полномочия:* осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора), лесной охраны в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности; обеспечение эксплуатации единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней и др.

*3. Полномочия по обеспечению пожарной безопасности в лесах и защите от чрезвычайных ситуаций:* установление лесопожарного зонирования, создание и применение федерального резерва экстренного реагирования и др.

*4. Полномочия по обеспечению защиты лесов:* осуществление лесозащитного районирования.

*5. Полномочия по воспроизводству лесов и лесоразведению:* осуществление государственного мониторинга воспроизводства лесов; лесосеменное районирование и т.д.

*6. Полномочия по организации использования лесов:* установление перечня видов деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается; установление возрастов рубок и др.

*7. Полномочия по планированию в области охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения.*

*8. Полномочия по лесоустройству:* осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения; ведение реестра специалистов, имеющих право на осуществление мероприятий по лесоустройству, и предоставление информации из соответствующего реестра и др.

*9. Полномочия, связанные с содействием развитию лесной промышленности (введены с 1 сентября 2023 года в целях развития лесного комплекса):* предоставление лесных участков, расположенных на землях лесного фонда, для реализации приоритетных инвестиционных проектов в целях развития лесного комплекса; проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, в отношении лесных участков, предоставленных для реализации приоритетных инвестиционных проектов в целях развития лесного комплекса.

Перечисленные полномочия осуществляются различными федеральными органами исполнительной власти общей, отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.

Федеральным органом исполнительной власти общей компетенции, осуществляющим полномочия в сфере лесных отношений, является *Правительство Российской Федерации.* Согласно статье 22 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[115], Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области охраны

[115] СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; обеспечивает сохранение уникального природного и биологического многообразия страны. Кроме того, исходя их положений статей 45-47 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ[116], Правительство Российской Федерации является центральным органом государственной власти в правоотношениях по осуществлению контроля за исполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

Федеральным органом исполнительной власти межотраслевой компетенции является *Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)*. Исходя из структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 11.05.2024 № 326[117], руководство деятельностью Минприроды России осуществляет Правительство Российской Федерации.

Минприроды России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере «изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая леса, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов в земли другой категории, в области лесных отношений...»[118]. Согласно пункту 5.2. Положения о Минприроды России, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минприроды

---

[116] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

[117] Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2590.

[118] Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

России самостоятельно принимает несколько десятков разновидностей нормативных правовых актов в области лесных отношений. Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства лесного хозяйства.

*Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)* является ключевым федеральным органом исполнительной власти в области лесных отношений. Согласно пункту 1 положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства[119], Рослесхоз осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

До 2012 года Рослесхоз был подчинен непосредственно Правительству Российской Федерации и осуществлял полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений. С момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[120] Рослесхоз находится в ведении Минприроды России. В этой связи коренным образом изменились целевое назначение и компетенция Рослесхоза. На сегодняшний день Рослесхоз осуществляет следующие группы полномочий:

1) полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в области лесных отношений;

2) полномочия, направленные на оказание государственных услуг в области лесных отношений;

3) контрольно-надзорные полномочия:

4) государственная инвентаризация лесов;

5) охрана и защита лесов;

---

[119] Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

[120] СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

6) государственный мониторинг воспроизводства лесов;

7) государственный лесопатологический мониторинг;

8) полномочия по лесоустройству;

9) ведение реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений.

Кроме того, с 2021 года Рослесхоз осуществляет федеральный государственный надзор в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции, переработки древесины и учета сделок с ним, что вытекает из положений статьи 96.2 ЛК РФ и постановления Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними»[121]. Новый вид надзора введен в лесное законодательство Федеральным законом от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений»[122]. Вместе с тем данное полномочие не отражено в действующем положении о Рослесхозе. Несмотря на то что этот факт не препятствует осуществлению полномочия, представляется, что разный подход к закреплению полномочий не способствует системности правового регулирования государственного управления в области лесных отношений. Так, например, федеральный государственный лесной контроль (надзор) как закрепляется в ЛК РФ и специальном подзаконном акте, так и отражен в положении о Рослесхозе.

В соответствии с пунктом 4 положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, Рослесхоз осуществляет свою деятельность также через свои

---

[121] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними) // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5529.

[122] Федеральный закон от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» // СЗ РФ. 2021. № 6. Ст. 958.

*территориальные органы*. Территориальные органы созданы в федеральных округах. На сегодняшний день действует 7 территориальных отделов Рослесхоза – департаментов лесного хозяйства по федеральным округам[123]. Кратко рассмотрим деятельность территориальных отделов на примере Департамента лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу (далее – Департамент).

Согласно положению о Департаменте[124] за этим территориальным органом закреплены такие полномочия, как:

федеральный государственный лесной надзор, федеральный государственный пожарный надзор в лесах при осуществлении федерального государственного лесного надзора в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

осуществление защиты, в том числе в судебном порядке, имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений;

полномочия, связанные с контролем за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений: собственно контроль с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, к дисциплинарной ответственности; контроль за полнотой и правильностью составляемых отчетов, в том числе о расходовании предоставленных из федерального бюджета субвенций и о достижении целевых показателей; подготовка аналитических материалов по вопросам реализации органами

---

[123] См.: Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/agency/territorial (дата обращения: 29.08.2023).

[124] Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 199 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений;

содействие развитию инновационной деятельности субъектов РФ в области лесных отношений;

иные полномочия, которые могут быть предусмотрены нормативно-правовыми актами федерального уровня.

Анализ содержания полномочий показывает, что к основным вопросам окружного департамента относятся:

федеральный государственный лесной контроль (надзор);

контроль за осуществлением переданных полномочий.

Изучение нормативной основы деятельности территориальных отделов Рослесхоза свидетельствует об имеющих место недоработках в положениях об окружных департаментах, а именно: положения не приведены в соответствие с изменениями, принятыми в результате реформирования лесного комплекса и контрольно-надзорной деятельности. Так, во всех положениях закреплено полномочие по осуществлению «федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)»[125]. Вместе с тем в 2021 году в результате реформы полномочия по осуществлению лесного надзора и лесной охраны были разделены[126]. Кроме того,

---

[125] См.: Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 199 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 204 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 198 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Уральскому федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 200 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Центральному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 203 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Приволжскому федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 202 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Дальневосточному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023); Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 201 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Южному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

[126] См.: Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О

введено новое полномочие по осуществлению федерального государственного надзора в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ним, которое также отсутствует в положениях. Однако в Типовом положении о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства[127] нововведения учтены. Из этого следует, что требуется актуализировать положения о территориальных органах Рослесхоза в федеральных округах с целью приведения их в соответствие с действующим федеральным законодательством и вышестоящими подзаконными нормативными правовыми актами.

Функционирование территориальных отделов Рослесхоза свидетельствует о существовании межрегионального, или окружного, уровня реализации компетенции органов публичной власти в области лесных отношений. На территориальные отделы хотя и возложены задачи и функции Рослесхоза, однако их компетенция определена самостоятельно и имеются пространственные границы, соответствующие территории того или иного федерального округа.

Еще одним федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Минприроды России и имеющим полномочия в области лесных отношений, является *Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).* В соответствии с пунктом 5.1.4 положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования[128], Росприроднадзор осуществляет федеральный государственный лесной контроль (надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

---

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188.

[127] См.: Приказ Минприроды России от 30.01.2015 № 38 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.05.2015 № 37149) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 38. 2015.

[128] Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

Минприроды России, Рослесхоз и Росприроднадзор являются основными федеральными органами исполнительной власти, имеющими компетенцию в области лесных отношений. Вместе с тем можно назвать и другие федеральные органы исполнительной власти, которые в своей части реализуют полномочия в области лесных отношений. Это:

- Федеральная таможенная служба, которая осуществляет контроль за объемом, видовым (породным) и (или) сортиментным составом древесины, вывозимой из Российской Федерации[129];

- Министерство внутренних дел Российской Федерации, должностные лица которого также осуществляют контроль за транспортировкой древесины[130];

- Министерство обороны Российской Федерации, осуществляющее управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в границах военных лесничеств, проводит мероприятия по лесоустройству, а также обеспечивает отвод и таксацию лесосек на землях обороны; утверждает лесохозяйственные регламенты военных лесничеств, заключения государственной экспертизы проектов освоения лесов, планы проведения лесоустройства и проектную документацию лесных участков на землях обороны[131].

Кроме того, в рамках настоящего исследования считаем актуальным обратить внимание на вопрос смешения компетенции органов публичной власти. Речь идет о полномочиях в области лесных отношений, лесного хозяйства и в области лесной промышленности. В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке государственной

---

[129] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними) // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5529.

[130] См.: Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/activity/forest_control (дата обращения: 29.08.2023).

[131] Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в различных областях промышленности, в том числе лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной, является Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России). Вместе с тем наблюдается тенденция включения полномочий, связанных с содействием инвестиционной деятельности в целях развития лесного комплекса, в компетенцию других органов публичной власти. Такие полномочия закреплены за Минприроды России, территориальными отделами Рослесхоза. В последнее время отмечается повышение внимания государства к развитию лесопромышленного комплекса, о чем свидетельствуют проводимые при Президенте РФ специальные совещания, по итогам которых определяются новые меры поддержки и ставятся новые задачи перед представителями бизнеса и власти[132]. Эффективное и последовательное развитие лесной промышленности неразрывно связано с развитием лесного хозяйства, по действующему законодательству включающего в себя управление в области лесных отношений. Однако существующее сегодня распределение компетенции между исполнительными органами публичной власти в этих сферах не в полной мере соответствует решению задач по развитию одновременно и лесного хозяйства, и лесной промышленности.

По нашему мнению, сосредоточение в рамках компетенции одного органа власти многих сфер (Минприроды России), а также совмещение функций управления и функций хозяйствующего субъекта данными сферами не позволяет полноценно обеспечивать планирование и прогнозирование управления и рациональное использование природных ресурсов. Кроме того, закрепление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг за Рослесхозом дает основания говорить о сведении всего государственного управления в области лесных отношений на

---

[132] См.: Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития лесопромышленного комплекса (утв. Президентом РФ 22.03.2023 № Пр-562) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.09.2023).

федеральном уровне к одному органу власти – федеральному агентству, подчиненному министерству. Ситуация с совмещением функций природопользования и природоохраны в одном органе власти характерна в целом для государственного управления окружающей средой, о чем всегда упоминают исследователи в области административного права[133]. Вместе с тем с точки зрения целей административной реформы[134] это не отвечает требованиям об оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим представляется целесообразным предложение об обособлении в структуре федеральных органов исполнительной власти специального органа в статусе министерства, уполномоченного в сфере лесного комплекса (т.е. и лесного хозяйства, и лесной промышленности). Это могло бы стать шагом к комплексному решению задач развития лесного сектора экономики государства. Также это положительно скажется на нормативно-правовом и организационно-правовом обеспечении реализации компетенции в области лесных отношений в субъектах Российской Федерации: повысится оперативность реагирования на изменения и потребности в нормативно-правовом регулировании; будут созданы условия для проведения единой государственной политики в сфере развития лесного комплекса на всей территории Российской Федерации и т.д. На парламентских слушаниях[135], заседаниях совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации[136] неоднократно обсуждался вопрос о реформировании структуры государственного управления лесами путем создания нового министерства. Однако до настоящего времени вопрос остается открытым.

*II. Уровень субъектов РФ.*

---

[133] См: Административное право: учебник / под. ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. - М.: Норма, 2023. – С. 557.

[134] Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

[135]См.: Материалы Парламентской газеты от 18.03.2021: URL: https://www.pnp.ru/politics/gordeev-predlozhil-sozdat-ministerstvo-lesnogo-khozyaystva.html?ysclid=lly6f3szrd429605249 (дата обращения:.11.08.2023).

[136] См.: Официальный сайт Всероссийского общества охраны природы: URL: https://voop-rf.ru/tpost/08sdc9abh1-tass-glava-voop-predlozhil-sozdat-v-ross?ysclid=llya800zbi321811890 (дата обращения: 11.08.2023).

За органами государственной власти субъектов РФ Лесным кодексом РФ закреплены две группы полномочий в области лесных отношений: собственные полномочия, установленные статьей 82 ЛК РФ, и переданные федеральные полномочия, перечень которых содержится в статье 83 ЛК РФ.

*Собственные полномочия* в основном связаны с использованием лесов. Кроме того, имеются полномочия по лесоустройству и обеспечению пожарной безопасности в лесах.

*1. Полномочия по использованию и организации использования лесов:*

- владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

- установление ставок платы (для аренды лесного участка, заготовки древесины, договора купли-продажи лесных насаждений);

- утверждение порядка заготовки гражданами древесины, пищевых лесных ресурсов, недревесных лесных ресурсов, учет заготовленной древесины;

*2. полномочия по лесоустройству:*

- отнесение лесов к лесам, расположенным в лесопарковых зонах, зеленых зонах, определение функциональных зон в лесопарковых зонах;

- осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов и лесных участков, находящихся в собственности субъектов РФ, принятие решений о создании, об упразднении, изменении границ лесничеств на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения;

*3. полномочия по обеспечению пожарной безопасности в лесах:* организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения и на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

*Полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ,* включают закрытый перечень из 12 пунктов. К ним относятся:

*1) полномочия по использованию и организации использования лесов на землях лесного фонда:*

- предоставление лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, установление сервитутов;

*2) контрольно-надзорные полномочия:*

- осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора), лесной охраны;

- выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

*3) полномочия по лесоустройству:*

- проектирование лесных участков;

- разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов;

- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации (полномочие прекратится с 1 января 2025 года ввиду цифровой трансформации лесного комплекса – в России будет введен Единый государственный лесной реестр[137]);

*4) осуществление на землях лесного фонда охраны лесов;*

*5) осуществление защиты лесов;*

*6) осуществление воспроизводства лесов;*

*7) осуществление лесоразведения.*

Система и структура исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, реализующих данные полномочия, рассмотрена в третьем параграфе настоящей главы.

*III. Муниципальный уровень.*

---

[137] Постановление Правительства РФ от 25.08.2023 № 1378 «Об утверждении Правил ведения государственного лесного реестра» // Официальный интернет-портал правовой информации: URL: http://pravo.gov.ru, 28.08.2023 (дата обращения: 29.08.2023).

Полномочия органов местного самоуправления установлены статьей 74 ЛК РФ и осуществляются применительно к лесным участкам, находящимся в муниципальной собственности:

- владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;

- осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов;

- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;

- осуществление муниципального лесного контроля в отношении таких лесных участков;

- организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах;

- учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд;

- принятие решений о создании, об упразднении лесничеств, создаваемых в их составе участковых лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов, установлении и изменении их границ.

Перечень полномочий - закрытый, однако органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном федеральным законодательством. Для реализации установленных полномочий в структуре муниципальной власти не создаются специальные органы управления в области лесных отношений, чаще эти полномочия возложены на органы межотраслевой компетенции[138].

Как отмечают исследователи в области земельного и экологического права, на практике органы местного самоуправления в полной мере могут осуществлять перечисленные полномочия только в отношении участков, находящихся в муниципальной собственности, т.е. участков, признанных таковыми

---

[138] Например, в городе Вологде полномочия возложены на Департамент городского хозяйства, в структуре которого функционирует Отдел благоустройства, озеленения и экологии // Официальный сайт Администрации города Вологды: URL: https://vologda.gosuslugi.ru/ofitsialno/struktura/administratsia/organy/dgh/?ysclid=llwspu776t980990665 (дата обращения: 29.08.2023).

федеральными законами и законами субъектов РФ, приобретенных по гражданско-правовым основаниям, а также участков, право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю[139]. Однако распоряжение последними может осуществляться только после государственной регистрации права собственности на них. В этой связи некоторые исследователи считают, что если право муниципальной собственности на лесные участки не зарегистрировано, то эти участки считаются неразграниченной собственностью, а, значит, де-юре они не относятся к муниципальной собственности. Следовательно, исполнение закрепленных статьей 84 ЛК РФ полномочий «не является для органов местного самоуправления безусловно обязательным»[140]. Представляется, что необходимо внести соответствующие изменения в формулировку рассматриваемой нормы для исключения ее неоднозначного толкования. Кроме того, компетенция, закреплённая за органами местного самоуправления ЛК РФ, во многом не совпадает с вопросами местного значения, установленными Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[141] (далее – федеральный закон № 131-ФЗ), кроме муниципального лесного контроля. В статьях 14 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены полномочия органа местного самоуправления поселений и городских округов по организации использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов и лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов, что не отражено в статье 74 ЛК РФ. Согласно положениям ЛК РФ о городских лесах, в городских лесах должно проводиться лесоустройство и кадастровые работы, в них создаются лесничества, сведения о них включаются в государственный лесной реестр и лесохозяйственный регламент. Однако

---

[139] См.: Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020: URL: https://cloud.consultant.ru/ (дата обращения: 29.08.2023).

[140] См.: Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения) / Под ред. М.И. Васильевой. М.: Акрополь, Общественная палата Российской Федерации, 2007. С. 120 - 122.

[141] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

управление городскими лесами осложнено тем, что в ЛК РФ четко не определена форма собственности на земли с городскими лесами. По данным Рослесинфорга, на сегодняшний день в некоторых случаях право собственности на эти земли сохранилось за Российской Федерацией, в связи с тем что земли с городскими лесами изначально не были включены в границы городов[142]. В целом на практике главной проблемой, препятствующей осуществлению органами местного самоуправления полномочий в области лесных отношений, является фактическое отсутствие муниципальной собственности на лесные участки[143]. В связи с этим о реализации всего объема компетенции органов публичной власти в области лесных отношении на муниципальном уровне можно говорить, в основном, в теории.

Таким образом, анализ показал, что компетенцией в области лесных отношений обладают исполнительные органы публичной власти на различных уровнях: федеральном, межрегиональном (уровне федеральных округов), уровне субъектов РФ и муниципальном. Однако при сохранении федеральной собственности на земли лесного фонда основной массив полномочий фактически сосредоточен на уровне субъектов РФ: либо в порядке закрепления собственных полномочий, либо путем передачи полномочий Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной области осуществляют, в основном, полномочия нормотворческого и контрольно-надзорного характера. Компетенция органов местного самоуправления ограничена правом муниципальной собственности на лесные участки. Как отмечают исследователи, в настоящее время лесные участки зачастую не оформлены в муниципальную собственность, в связи с чем возможность реального осуществления органами местного самоуправления полномочий, закрепленных за ними в ЛК РФ, ставится под сомнение[144].

---

[142] См.: Официальный сайт ФГБУ «Рослесинфорг» // URL: https://roslesinforg.ru/ (дата обращения: 11.12.2023).

[143] См.: Официальный сайт Единой межведомственной информационно-статистической системы. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/38145 (дата обращения: 18.09.2023).

[144] См.: *Оленина Т.Ю.* Муниципальный лесной контроль: правовые проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 42; *Раздьяконова Е.В.* Вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений // Правовые проблемы использования и охраны лесов и повышение лесного

Исследование содержания компетенции исполнительных органов публичной власти позволяет сделать вывод о том, что управление «на земле», связанное с ответственностью за то, что происходит с лесами и в лесах, происходит на уровне органов исполнительной власти субъектов РФ. Именно они отвечают за организацию использования и охраны лесов, «за конечный результат»[145] публичного управления в области лесных отношений. Вместе с тем наличие переданных федеральных полномочий на уровень субъектов РФ дает основания говорить о непропорциональном распределении ответственности между уровнями публичной власти. Так, ученые обращают внимание на то, что полномочий передано меньше, чем ответственности[146] (основное нормативно-правовое регулирование осуществляет федерация, собственность и распределение финансирования при передаче полномочий остаются за федерацией). Кроме того, существует возможность изъять переданные федеральные полномочия. Обозначенное обуславливает целесообразность детального изучения метода передачи федеральных полномочий на уровень субъектов РФ как значимого элемента формирования компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений. По нашему мнению, от того, как механизм передачи полномочий закреплен в праве, напрямую зависит эффективность реализации компетенции на уровне субъектов РФ. В связи с этим данному вопросу посвящена вторая глава настоящего исследования.

Рассмотренные современные противоречия в правовом регулировании при организации публичного управления в области лесных отношений, а также нововведения нельзя оценивать без учета исторического опыта. В связи с этим

---

потенциала России: Сб. ст. международной научно-практической конференции / Отв. ред. Т.Ю. Оленина. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. С. 137.

[145] *Паршута В.В.* Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 54.

[146] См.: Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020: URL: https://cloud.consultant.ru/ (дата обращения: 29.08.2023); *Паршута В.В.* Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 53-54.

кратко рассмотрим вопрос компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений в ретроспективе.

Исследователи выделяют три этапа в истории специальных органов управления лесами в России: дореволюционный (с середины XVIII века до 1917 года), советский (1917-1993 годы) и современный (с 1993 года по настоящее время)[147].

*Дореволюционный этап* характеризуется созданием специального самостоятельного органа власти, ведающего в лесных вопросах (Лесного департамента)[148], который постепенно утратил свою самостоятельность путем включения в состав Министерства финансов[149,150]. В 1837 году создается новый орган власти – Министерство государственных имуществ[151], в составе которого восстанавливается Лесной департамент, а в 1839 году выделяется Корпус лесничих[152]. В 1894 году образовано Министерство земледелия и государственных имуществ[153] (с 1905 года - Главное управление землеустройства и земледелия[154]), в структуре которого действовало подразделение по управлению лесами. Утрата Лесным департаментом самостоятельности, смена органов власти и подчинения оценивается исследователями отрицательно: «восстановление Лесного департамента произошло в таком виде, что многие лесные дела, функционально относящиеся к нему, были розданы по другим департаментам министерства, что

---

[147] См.: *Пуряева А.Ю.* История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2013. № 3(90). С. 160.

[148] См.: О лесном управлении: Указ от 12 марта 1798 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

[149] См.: Об учреждении Министерств: Манифест от 8 сентября 1802 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

[150] См.: Учреждение министра финансов от 25 июля 1811 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

[151] См.: Высочайше утвержденное Учреждение Министерства государственных имуществ от 26 декабря 1837 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

[152] См.: Положение о Корпусе лесничих от 30 января 1839 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

[153] См.: Высочайше утвержденное Учреждение Министерства земледелия и государственных имуществ от 21 марта 1894 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

[154] См.: О переименовании Министерства земледелия и государственных имуществ в Главное управление землеустройства и земледелия: Высочайшее повеление, объявленное Главноуправляющим землеустройством и земледелием от 6 июня 1905 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

уже предопределяло низкую его эффективность»[155]. В целом компетенция Лесного департамента состояла из полномочий по лесоустройству, организации лесоэксплуатации и отпуску лесов, включая контроль. Профессор Н.А. Моисеев, анализируя события 1843 года, когда был представлен особый доклад на усмотрение Государя Императора о необходимости сосредоточить все дела по лесной части в отдельном самостоятельном ведомстве для учреждения особого Лесного департамента, сопоставляет это с современным положением дел и пишет, что «описанный пример было бы нелишне позаимствовать в нынешней России, когда государственные леса также попали в аналогичное положение в составе Минприроды России, потеряв самостоятельность органа управления ими и будучи к тому же раздробленными между субъектами РФ, которым переданы полномочия управления федеральными лесами»[156].

*Советский период* отмечен частым реформированием органов управления, в том числе в лесной сфере, в связи с чем историческая характеристика системы и структуры органов власти, уполномоченных в области лесных отношений, весьма обширна и многогранна и может стать темой для отдельного научного исследования. Поэтому в данном параграфе ограничимся анализом структурных изменений и общей характеристикой разграничения компетенции между Союзом ССР и Союзными республиками.

В первые годы советской власти не создавались специально уполномоченные органы в области лесных отношений, эта сфера компетенции закреплялась за органами управления землей. 21 апреля 1917 года образовано Министерство земледелия, в структуре которого созданы Главный и местные земельные комитеты, уполномоченные в сфере лесного хозяйства; все леса признавались находящимися под охраной государства[157]. 26 октября 1917 года – создание

---

[155] Столетие учреждения лесного департамента. 1798-1898. - СПб.: типолитография Ю.Я. Римана, 1898. - 252 с.

[156] *Моисеев Н.А.* Взгляд на двухсотлетнюю историю лесоуправления и извлечение уроков из нее // Лестной вестник. 2013. № 4. С. 74.

[157] См.: Об учреждении земельных комитетов: постановление Временного правительства от 21 апреля 1917 г. // СУ и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительственном сенате. 1917. № 98. Ст. 543.

Народного комиссариата земледелия РСФСР, в составе которого – Центральное управление лесами[158]. Всеми лесами заведовали губернские земельные комитеты, имеющие в структуре лесной отдел земельной управы[159]. Из положений Декрета от 27 мая 1918 года «О лесах» следует, что компетенцией в области лесных отношений также обладали особые технические лесные органы местной Советской власти; специальные органы Советской власти, заведующие вопросами операций по разработке, транспорту, торговле лесом, использованию древесины и т.д.; общие органы Советской власти[160].

1923 год – принятие первого Лесного кодекса РСФСР, который не предусматривал самостоятельного органа власти, уполномоченного в лесной сфере, полномочия возлагались вновь на Народный комиссариат земледелия[161]. В соответствии с Разделом VI Лесного кодекса РСФСР 1923 года государственный лесной фонд был разделен на лесничества (утверждаются соответствующим народным комиссариатом земледелия), а лесничества на объезды и обходы, число которых и их границы устанавливались губернскими лесными органами. Управление лесами в рамках лесничеств осуществлялось лесничими.

С принятием Конституции СССР 1924 года сформирован Народный комиссариат лесной промышленности[162], в союзных республиках специальные органы управления лесами не создавались[163]. Период с 1929 года характеризуется повышением внимания государства к проблемам развития лесной

---

[158] См.: *Писаренко А. И., Страхов В. В.* Лесное хозяйство России: От пользования – к управлению. М., 2004. С. 196.

[159] См.: Положение «О лесном управлении в губерниях и областях» // СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 220.

[160] См.: Декрет от 27 мая 1918 года «О лесах»// СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

[161] Лесной кодекс РСФСР 1923 года: URL: http://xn--e1aaejmenocxq.xn--p1ai/node/13921 (дата обращения: 29.08.2023).

[162] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.08.2023).

[163] Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1925. 26 мая.

промышленности и лесного хозяйства[164]. «Первичными единицами управления лесным хозяйством были лесхозы и леспромхозы, которые делились на участки (учлесхозы и учлеспромхозы) в зависимости от удобства управления и условий эксплуатации»[165]. Согласно Постановлению ЦИК и СНК от 3 сентября 1930 года «Об организации лесной промышленности и лесного хозяйства СССР» управление в области лесного хозяйства и лесной промышленностью осуществлялось Высшим советом народного хозяйства СССР, обладающего в том числе контрольными полномочиями и полномочиями по охране лесов от пожаров[166]. В 1932 году леса разделяются на две группы: лесопромышленного и лесокультурного назначения. В связи с этим полномочия по их управлению вновь разделяются между Высшим советом народного хозяйства СССР и Народным комиссариатом земледелия СССР соответственно[167]. 1947 год - образование Министерства лесного хозяйства при Совнаркоме СССР в статусе союзно-республиканского министерства[168]. Все леса и полномочия были разделены «между союзным министерством и Министерством лесной промышленности РСФСР»[169]. Территориальными единицами управления были лесхозы и лесничества. Компетенцией в области охраны лесов от пожаров обладали также органами управления промышленностью и лесозаготовительные организации[170].

Следующее десятилетие вплоть до 1961 года характеризуется исследователями как период резкого снижения качества управления в части защиты лесов, т.к. перестало существовать Министерство лесной промышленности

---

[164] См.: Постановление ВЦИК РСФСР «О состоянии и перспективах развития лесного хозяйства и лесной промышленности»: URL: https://unis.shpl.ru/Pages/Search/BookCard.aspx?Id=1321088&ysclid=llz69w0kq827331637 (дата обращения: 29.08.2023).

[165] *Пуряева А.Ю.* Указ. соч. С. 163.

[166] Об организации лесной промышленности и лесного хозяйства СССР: постановление ЦИК и СНК от 3 сентября 1930 г. № 43/347 // СЗ СССР. 1930. № 45. Ст. 365.

[167] Об организации лесного хозяйства: постановление СНК СССР от 31 июля 1931 г. № 627 // СЗ СССР. 1930. № 46. Ст. 313.

[168] Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР: Указ Президиума ВС СССР от 4 апреля 1947 г. // Ведомости ВС СССР. 1947. № 13.

[169] *Пуряева А.Ю.* Указ. соч. С. 165.

[170] См.: Постановление СМ РСФСР от 15 июня 1948 г. № 652 «О мерах охраны лесов от пожаров» // СУ РСФСР. 1948. № 8. Ст. 49.

и лесная сфера была передана в ведение Министерства сельского хозяйства и заготовок СССР[171]. В результате таких преобразований начали значительно сокращаться и гибнуть лесные культуры[172]. 1961-1968 гг. – частое создание новых органов управления, полномочия которых разделялись по сферам - лесное хозяйство и лесная промышленность[173]. 1969 год – создание единого центрального органа управления - Государственного комитета СССР по лесному хозяйству[174].

1977 год – принятие «первого общесоюзного закона в истории советского лесного законодательства»[175] - Основ лесного законодательства[176]. На основании данного акта был принят Лесной кодекс РСФСР. Основы лесного законодательства разграничивали компетенцию Союза ССР и Союзных республик следующим образом. Согласно статье 6 к ведению Союза ССР были отнесены: распоряжение единым государственным лесным фондом в пределах, необходимых для осуществления полномочий Союза ССР; установление размера лесосечного фонда СССР и порядка его распределения и отпуска древесины на корню; регламентация единых для Союза ССР систем лесоустройства, учета лесов и порядка ведения лесного кадастра; установление основных направлений и перспективных планов развития лесного хозяйства страны; государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов и установление порядка его осуществления и др. В соответствии со статьей 8 ведению союзной

---

[171] Об образовании Министерств СССР: Закон СССР от 15 марта 1953 г. // Известия Советов депутатов трудящихся СССР. 1953. 16 марта. С. 2.

[172] См.: *Колданов В.Я.* Очерки истории советского лесного хозяйства. М., 1992. С. 172.

[173] См.: Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по лесной, целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей промышленности и лесному хозяйству: Указ Президиума ВС СССР от 22 января 1962 г. // Ведомости ВС СССР. 1962. № 4. Ст. 47; Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления: Закон СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-VI // Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558; Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета лесного хозяйства Совета Министров СССР: Указ Президиума ВС СССР от 18 февраля 1966 г. № 4538-VI // Ведомости ВС СССР. 1966. № 8. Ст. 126.

[174] См.: Постановление Совета министров СССР от 23 сентября 1969 г. № 762 «Об утверждении Положения О Государственном комитете СССР по лесному хозяйству»: URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7158.htm?ysclid=llziio9bi6851142408 (дата обращения: 29.08.2023).

[175] *Зиновьева О.А.* Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства: дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 63.

[176] Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 387.

республики в области регулирования лесных отношений вне пределов компетенции Союза ССР подлежали:

распоряжение единым государственным лесным фондом на территории республики;

установление порядка пользования лесами, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов;

установление перспективных планов развития лесного хозяйства, использования лесных ресурсов и полезных природных свойств леса;

планирование республиканских мероприятий в области рационального использования, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов;

осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов, а также регулирование лесных отношений по другим вопросам, если они не отнесены к компетенции Союза ССР.

1988 год – создание Государственного комитета СССР по охране природы, в полномочия которого входило осуществление государственного контроля за ведением лесного хозяйства, использованием и охраной лесов[177].

Краткое изучение организации государственного управления лесами в советский период показывает частую смену подведомственности, отсутствие системности и устойчивости управления, что вызывало, в частности, проблемы сбережения лесов. Не позволяли выстроить крепкую систему управления различные политические изменения, войны, изменения подходов к управлению в стране в целом. Разделяем точку зрения А.Ю. Пуряевой о том, что «позже создать сильную вертикальную систему государственного управления лесами удалось благодаря сохранению крепких низовых звеньев – лесхозов и леспромхозов, выполнявших функции по охране лесов, контрольные и надзорные функции, работы по лесоразведению и лесовосстановлению, хозрасчетные функции. Одним

[177] См.: Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 10 марта 1988 г. № 342 «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесной промышленностью страны» // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 362.

из факторов, способствовавших укреплению системы управления лесами, была плановая экономика»[178].

*Современный период* в истории государственного управления лесами исчисляется с момента принятия Конституции РФ 1993 года, в которой были разграничены предметы ведения и полномочия между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также с принятия Основ лесного законодательства Российской Федерации. В 1997 году принимаются Лесной кодекс и постановление Правительства РФ от 3 июля 1997 года № 804 «О специально уполномоченных органах управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов»[179], заложившие правовую основу для развития нового периода в российской истории лесоуправления. Этот период характеризуется реформированием федеральных органов исполнительной власти в области лесного хозяйства, частым перераспределением полномочий между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ. Подвергался реформам и федеральный орган власти, уполномоченный в области лесного хозяйства. Так, в 1998 году была создана Федеральная служба лесного хозяйства[180], в 2001 году в структуре Министерства природных ресурсов РФ выделено Управление лесного хозяйства. В 2004 году вследствие изменения всей структуры федеральных органов исполнительной власти создано Федеральное агентство лесного хозяйства, которое находится в ведении Министерства природных ресурсов РФ[181]. Кроме того, часть полномочий в области лесных отношений отнесена к Федеральной службе по надзору в сфере природопользования: контроль и надзор за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов.

---

[178] *Пуряева А.Ю.* Указ. соч. С. 168.

[179] Постановление Правительства РФ от 3 июля 1997 г. № 804 «О специально уполномоченных органах управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов» // СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 3240.

[180] О Федеральной службе лесного хозяйства: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23 декабря 1998 г. № 542-СФ // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 27.

[181] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

В 2007 году принят новый кодекс, действующий по настоящее время, который «коренным образом изменил ранее существовавшие лесные отношения»[182]. А в 2008 году в результате очередной реформы федеральных органов исполнительной власти Федеральное агентство лесного хозяйства перешло в ведение Министерства сельского хозяйства РФ[183]. После тяжелых лесных пожаров[184] в 2010 году Президентом РФ было принято решение о передаче Федерального агентства лесного хозяйства из ведения Министерства сельского хозяйства России в прямое подчинение Правительству РФ[185]. Однако в 2012 году Федеральное агентство лесного хозяйства перешло в ведение Минприроды России[186], такая структура остается действующей по сей день.

Таким образом, опыт построения системы и структуры государственного управления в области лесных отношений в разные исторические периоды имел как негативные черты, так и положительные подходы, которые можно было бы позаимствовать на современном этапе развития лесного комплекса России. Уроки, вызванные частыми изменениями как в структуре управления, так и в стратегических курсах, показывают современному законодателю последствия и возможности избежать негативных сценариев. Точно и наглядно охарактеризовал российскую историю развития управления лесами профессор М.М. Орлов: «Ничто так не вредно в лесном хозяйстве, как метание из стороны в сторону, постоянная смена направлений, которая приводит к топтанию на месте»[187].

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным изучение подходов зарубежных государств к построению системы публичного управления в области лесных отношений в целях сравнения с российским опытом,

---

[182] *Пуряева А.Ю.* Указ. соч. С. 170.

[183] Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

[184] См.: Интервью официального представителя Федерального агентства лесного хозяйства Владимира Дмитриева РИА Новости: URL: https://ria.ru/20130115/918171595.html?ysclid=llzknr0si7342361953 (дата обращения: 29.08.2023).

[185] Указ Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4533.

[186] Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

[187] *Орлов М.М.* Лесоуправление. М., 2006. С. 26.

а также выявления наиболее эффективных и перспективных практик. Для сравнения мы выбрали государства, схожие с Российской Федерацией по форме государственного устройства и уровню развития лесного комплекса. Это государства-федерации из числа мировых лидеров как по площади лесных ресурсов, так и уровню развития лесного комплекса: Канада, США, Бразилия, ФРГ.

В России полномочия по управлению федеральной собственностью отнесены к федеральному уровню власти. Согласно статье 8 ЛК РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Изучение зарубежного опыта показывает, что даже в государствах со схожими государственно-политическими и экономическими характеристиками подходы к решению вопросов о разграничении полномочий в области лесных отношений и праве собственности на леса значительно отличаются.

Так, в Канаде, состоящей из провинций и 3 территорий, право собственности на леса в основном принадлежит провинциям, федеральная собственность ограничена лесными землями индейцев и обороны. Разграничение полномочий между федеральным центром и провинциями в сфере лесных отношений произведено следующим образом[188]:

- федеральные органы власти отвечают за организацию научно-исследовательской работы, принятие мер по охране окружающей среды и защите прав коренных народов страны, регулирование вопросов внешнеторговой деятельности, а также контроль за соблюдением международных соглашений в области лесного хозяйства;

- все остальные вопросы, касающиеся регулирования лесного хозяйства, включая воспроизводство лесов, относятся к компетенции правительств провинций.

[188] Организация лесоуправления и лесопользования в Канаде: впечатления участников поездки по обмену опытом GFTN России // Устойчивое лесопользование. № 2 (27). 2011: URL: https://wwf.ru/upload/iblock/667/10-_5_.pdf (дата обращения: 20.09.2022).

При этом по канадскому законодательству перечень передаваемых полномочий в этой сфере является открытым[189]. Таким образом, основной массив полномочий в области лесных отношений в Канаде возложен на провинции[190].

В США, где треть земель покрыта лесами, право собственности на леса принадлежит как федеральному центру и штатам, так и частным лицам. Большую часть земель лесного фонда (58%) составляют частные землевладения, 33% подконтрольны федеральному правительству и только 9% управляется штатами и муниципалитетами[191]. «Государственное управление федеральными лесными землями осуществляет Федеральная лесная служба в составе Министерства сельского хозяйства. При этом не имеет значения, в границах какого штата находятся такие земли. Распорядительные и надзорные полномочия при управлении федеральными лесными землями отсутствуют у властей штатов и муниципалитетов. Несмотря на это, в США нет единого федерального акта, регулирующего вопросы лесопользования. Это полностью относится к компетенции отдельных штатов. Однако единообразия в региональном регулировании нет: некоторые штаты весьма подробно регулируют данную сферу, в отдельных же штатах вопросы пользования лесным фондом должным образом не урегулированы»[192].

В Бразилии, аналогично другим федеративным государствам, воспринята двухступенчатая система управления лесами. Статья 24 Конституции Бразилии предусматривает разработку лесного законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях на конкурентной основе. Полномочия между уровнями публичной власти разделены. В связи с этим штаты издают нормативные акты лишь

---

[189] *Грей Дж.А*. Канадский опыт организации лесных концессий // Устойчивое лесопользование. 2004. № 1. С.28.

[190] *Sizer N., Rice R*. Backs to the wall in Suriname: Forest policy in country in crisis. Washington D.C.: World Resources Institute, 1995.

[191] *Grey Towers.* Forest Management Experience in the United States // MegaFlorestais.- October 17. – 2006: URL: https://www.fs.usda.gov/speeches/forest-management-experience-united-states (дата обращения: 20.09.2022).

[192] *Пеганова Ю.А.* Компаративный анализ системы государственного управления в области лесных отношений в России и зарубежных странах // Евразийский юридический журнал. 2022. № 8 (171). С. 134.

для уточнения и дополнения уже существующих федеральных актов. Система органов власти, уполномоченных в области лесных отношений, в Бразилии является обширной и носит межотраслевой характер. Отдельного органа, ответственного за лесной сектор, не существует. Общее руководство осуществляет Министерство охраны окружающей среды, чьи полномочия схожи с соответствующими полномочиями Минприроды России. Министерству охраны окружающей среды подчиняется Лесная служба Бразилии, основная цель которой заключается в содействии эффективному и устойчивому лесопользованию[193]. Анализ ее полномочий указывает на сходство по компетенции с российскими федеральными агентствами – Рослесхозом и Росимуществом. Также Министерству охраны окружающей среды Бразилии подчиняется Бразильский институт окружающей среды и возобновляемых природных ресурсов (IBAMA) – федеральное агентство с административной и финансовой автономией[194]. IBAMA отвечает за создание лесозащитных зон и осуществление контроля в этой сфере. Кроме того, существует особая структура в ведении Министерства сельского хозяйства Бразилии – Институт национального землепользования и аграрной реформы (INCRA)[195]. По своему правовому статусу, в российском понимании, это организация, осуществляющая отдельные публичные полномочия. В сфере лесных отношений главная задача INCRA состоит в борьбе с обезлесиванием, в связи с чем среди его полномочий - контроль соблюдения собственниками земельных участков, на которых расположены леса, требования об их возобновлении. В бразильской системе отсутствует централизованный орган лесного надзора, контрольно-надзорные полномочия распределены между другими органами власти. Анализ нормативно-правовой базы Бразилии и правоприменительной практики

---

[193] [Электронный ресурс] // http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm (дата обращения: 29.08.2023).

[194] [Электронный ресурс] // http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm (дата обращения: 29.08.2023).

[195] [Электронный ресурс] // https://www.ecolex.org/details/legislation/law-no-12651-on-the-protection-of-native-forests-lex-faoc113357/ (дата обращения: 29.08.2023).

свидетельствует о том, что государственная лесная политика выстраивается непоследовательно, в том числе ввиду недостаточной изученности лесов.

В Германия (ФРГ) право собственности на леса существует в четырех формах – государственная (федеральные леса и леса федеральных земель), муниципальная, частная и корпоративная. «Лесами, находящимися в государственной собственности, управляют государственные органы, корпоративными лесами управляют муниципальные органы (коммуны), частными лесами - юридические или физические лица, собственники этих лесов и их представители»[196]. Как отмечают немецкие исследователи[197], в 2005 году система государственного управления лесами ФРГ претерпела существенные изменения. Было создано Федеральное агентство по вопросам недвижимости, которое наделили функциями Управления федерального имущества, связанные с федеральными лесами. Агентство подчинено специальному надзорному органу Федерального министерства финансов. Одной из ключевых задач Федерального агентства по вопросам недвижимости считается управление военными лесами, т.е. лесами, предназначенными для нужд Бундесвера. Ядро государственного управления лесами в ФРГ составляют органы власти федеральных земель. При этом отсутствует единообразный подход к созданию системы управления на уровне земель, каждая федеральная земля создает свою систему. «Так, например, в Баварии высшее лесное управление осуществляет межотраслевой орган – Министерство продовольствия, сельского и лесного хозяйства; в Берлине – Ведомство Берлинских лесов; в Бранденбурге – Министерство развития сельских районов, окружающей среды и сельского хозяйства. Общим для всех структур уровня федеральных земель является принцип соизмеримости затрат и результатов управленческой деятельности, в связи с чем во всех федеральных землях образованы государственные предприятия лесного хозяйства, которые осуществляют и управление лесами, и выполняют производственные функции, в том числе

[196] *Петров В.П.* Система государственного и муниципального управления лесами Германии // ЛесПромИнформ. № 6 (112). 2015: URL: https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=4178 (дата обращения: 29.08.2023).

[197] *Thorsten Franz.* Geschichte der deutschenForstverwaltung / Germany, 2020. С. 330-332.

реализацию лесной продукции и оказание услуг в сфере лесных отношений. С точки зрения баланса интересов государства и предприятий, уровня ответственности и самостоятельности субъектов федерации государственное управление лесами в ФРГ схоже с Канадским»[198].

Проведенный нами краткий сравнительный анализ систем публичного управления в области лесных отношений в России, Канаде, США, Бразилии и ФРГ показал, что несмотря на общие черты, в том числе избрание многоступенчатой (двухступенчатой) системы государственного управления, данные государства применяют разные подходы в отношении форм собственности на леса. Так, в Бразилии и США государству принадлежит ключевая контролирующая роль. Вместе с тем за частными лесовладельцами закреплен широкий перечень полномочий. Канада и ФРГ, напротив, предпочитают использовать различные формы собственности на лес. Основная компетенция находится в руках региональных властей, которые также учитывают интересы частных предприятий.

«Все изученные подходы имеют как достоинства, так и недоработки, однако устойчивое развитие лесного комплекса любого государства невозможно без обмена опытом и использования передовых методик управления. Так, по нашему мнению, в России целесообразно использование опыта Канады в законодательном установлении открытого перечня передаваемых федеральных полномочий в области лесных отношений и закрепление права собственности на леса за регионами. Для России такая модель могла бы способствовать развитию намеченной тенденции к децентрализации государственного управления лесными ресурсами. Кроме того, перспективным направлением для развития системы государственного управлениями лесами в России может стать расширение участия частного сектора экономики»[199].

Таким образом, проведенный анализ сущности и отраслевых особенностей компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных

---

[198] *Пеганова Ю.А.* Указ. соч. С. 135.
[199] Там же.

отношений на современном этапе, а также в ретроспективе и с учетом зарубежного опыта позволяет сделать следующие выводы.

1. На сегодняшний день компетенцией в области лесных отношений обладают органы публичной власти на различных уровнях: федеральном, межрегиональном (уровне федеральных округов), уровне субъектов РФ и муниципальном. Реальному осуществлению полномочий на муниципальном уровне препятствует отсутствие муниципальной собственности на лесные участки. Основной массив полномочий сосредоточен на уровне субъектов РФ: либо в порядке закрепления статьей 82 ЛК РФ собственных полномочий, либо путем передачи полномочий Российской Федерации в порядке статьи 83 ЛК РФ. Именно они отвечают за организацию использования и охраны лесов, за конечный результат публичного управления в области лесных отношений. Однако сосредоточение большинства полномочий на региональном уровне происходит при сохранении федеральной собственности на земли лесного фонда и возможности изъятия переданных полномочий, что дает основания говорить о непропорциональном распределении ответственности между уровнями публичной власти.

2. Анализ распределения компетенции в области лесных отношений между федеральными органами исполнительной власти свидетельствует о необходимости обособления в структуре федеральных органов исполнительной власти специального органа в статусе министерства, уполномоченного в сфере лесного комплекса. К такому же выводу можно прийти, изучая исторический опыт управления лесами. Частые изменения в структуре управления не способствуют стабильности и устойчивости развития лесного комплекса. В связи с этим требуется концентрация функций в области лесного комплекса и лесной промышленности в руках одного органа власти. Это будет способствовать эффективному стратегическому планированию в интересах устойчивого развития лесного комплекса. Кроме того, это положительно скажется в том числе на нормативно-правовом и организационно-правовом обеспечении реализации компетенции в области лесных отношений в субъектах Российской Федерации: повысится

оперативность реагирования на изменения и потребности в нормативно-правовом регулировании; будут созданы условия для проведения единой государственной политики в сфере развития лесного комплекса на всей территории Российской Федерации; появится возможность сбалансировать ответственность за использование и охрану лесов между федеральным уровнем и уровнем субъектов РФ и т.д.

3. Зарубежный опыт активного участия частного сектора экономики в лесоуправлении может стать перспективным направлением для развития российской практики взаимодействия государства и бизнеса.

## § 1.3. Концептуальные подходы к формированию системы и структуры исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений

Представление о компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений было бы неполным без анализа системы и структуры исполнительных органов публичной власти, которые реализуют соответствующие полномочия в области лесных отношений в субъектах Российской Федерации.

Глубина и спектр вопросов об особенностях системы и структуры исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений не ограничиваются объемом настоящего параграфа и подлежат исследованию в рамках отдельной научной работы. Поэтому автором сделан акцент на наиболее дискуссионных и обладающих практической значимостью аспектах проблематики.

Первый вопрос, который вызывает трудности для изучения системы и структуры исполнительных органов публичной власти субъектов РФ в области лесных отношений, связан с конституционными поправками 2020 года, заложившими основу реформирования организации публичной власти в России. В

рамках этой реформы принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который создал правовую базу для формирования и функционирования органов публичной власти на региональном уровне. Данным законом в пункте 3 статьи 1 введена дефиниция «органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации»[200], толкование которой не является однозначным. А именно: неочевидно, включаются ли в состав этих органов федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы или только органы государственной власти субъекта РФ, (иные государственные органы субъекта РФ) и органы местного самоуправления, действующие на территории субъекта РФ. Современные ученые-конституционалисты также обращают внимание на обозначенную проблему. По мнению А.В. Блещика, «федеральные органы государственной власти функционально входят в единую систему публичной власти в субъекте РФ и являются ее неотъемлемой частью»[201]. В.А. Лебедев, говоря о необходимости разработки закона «Об органах публичной власти в Российской Федерации», предлагает закрепить в нем систему публичной власти субъекта РФ, которая будет включать в себя «орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, федеральные органы государственной власти, расположенные на территории субъекта РФ, органы местного самоуправления, общественные объединения граждан». Не столь однозначно подошли к этому вопросу законодатели субъектов РФ, приводя конституции (уставы) субъектов РФ в соответствие с новым федеральным законодательством о публичной власти. Так, одна часть субъектов РФ под органами, входящими в единую систему публичной власти в регионе, понимает только органы государственной власти данного субъекта РФ, государственные органы субъекта РФ, органы местного самоуправления, действующие на территории данного субъекта РФ, без включения

[200] СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

[201] *Блещик А.В.* К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 21.

федеральных государственных органов (такой подход применен, например, в Вологодской[202], Кировской[203] областях, Хабаровском крае[204]). Другие субъекты РФ в перечень органов власти, составляющих единую систему публичной власти в субъекте РФ, включают также территориальные органы федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, действующие на территории данного субъекта РФ (например, в Ленинградской области[205]), либо в целом федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные органы, осуществляющие свои полномочия на территории субъекта РФ (например, в Псковской области[206]). По нашему мнению, следуя конституционным принципам федерализма и единства системы публичной власти в России, к органам власти, входящим в единую систему публичной власти в субъекте РФ, следует относить те органы власти, которые формируются для осуществления публичной власти исключительно на территории данного субъекта РФ (или отдельной его части). Следовательно, это: 1) территориальные органы федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, действующие на территории данного субъекта РФ; 2) органы государственной власти субъекта РФ, иные государственные органы субъекта РФ; 3) органы местного самоуправления, действующие на территории данного субъекта РФ.

В связи с тем что система и структура органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно[207], представляется целесообразным рассмотреть подходы

---

[202] См.: Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (принят постановлением ЗС Вологодской области от 03.10.2001 № 481) // Красный Север. № 202-203. 23.10.2001.

[203] См.: Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (принят Кировской областной Думой 29.02.1996) // Вятский край. № 66 (1314). 1996.

[204] См.: Устав Хабаровского края (принят постановлением Законодательной Думы Хабаровского края от 19.05.2022 № 1331) // Приамурские ведомости. № 21. 2022.

[205] См.: Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. № 1. 1995.

[206] См.: Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У (принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001) // Губернские ведомости. № 11. 18.04.2001.

[207] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

различных субъектов РФ к построению их системы и структуры исполнительных органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений. Для анализа нами выбраны субъекты РФ, которые относятся к так называемым «лесным регионам России», то есть лидерам по площади лесов и эффективности ведения лесного хозяйства. Ежегодно Рослесхозом составляются рейтинги[208] регионов по различным критериям: рейтинг лесистых регионов – по показателям площади лесов, лесовосстановления; рейтинг эффективности осуществления переданных полномочий – по показателям охраны лесов от пожаров, осуществления лесного надзора, сохранения лесов, финансово-экономической деятельности. С учетом рейтингов за последние пять лет нами для исследования были выбрали следующие субъекты РФ: Вологодская область, Хабаровский край, Иркутская область, Архангельская область, Республика Коми, Костромская область, Нижегородская область, Ярославская область, Ленинградская область, Тверская область, Республика Татарстан.

Анализ построения региональной системы органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, позволяет сделать вывод о существовании двух разновидностей этой системы: четырехзвенной либо пятизвенной. Необходимо сделать оговорку, что в настоящем исследовании в систему исполнительных органов публичной власти субъектов РФ, уполномоченных в области лесных отношений, автором не отнесены территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Это связано с тем, что федеральные органы исполнительной власти, обладающие компетенцией в области лесных отношений, либо вообще не имеют территориальных органов (Минприроды России), либо имеют территориальные органы не в субъектах РФ, а в федеральных округах (Рослесхоз). Иными словами, компетенция таких территориальных органов распространяется не на один конкретный регион, а сразу на несколько, входящих в соответствующий федеральных округ.

---

[208] Рейтинги субъектов в области лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/rates?ysclid=llcbumjfm856822921 (дата обращения: 20.06.2023).

Четырехзвенная система представлена следующими субъектами публичной власти:

1) высший исполнительный орган власти субъекта РФ (правительство, администрация);

2) исполнительный орган власти субъекта РФ отраслевой компетенции, то есть уполномоченный исключительно в области лесных отношений (министерство, департамент, управление, комитет и т.д.);

3) территориальные единицы управления – лесничества;

4) исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (администрация).

Пятизвенная система включает в себя:

1) высший исполнительный орган власти субъекта РФ (правительство, администрация);

2) исполнительный орган власти субъекта РФ межотраслевой компетенции, то есть уполномоченный в целом в сфере природных ресурсов и охраны окружающей среды, в том числе в области лесных отношений (чаще: министерство природных ресурсов, министерство сельского хозяйства и т.д.);

3) его структурное подразделение, отвечающее за сферу лесных отношений (департамент, управление, отдел и т.д.);

4) территориальные единицы управления – лесничества;

5) исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (администрация).

Из выбранных для исследования 11 субъектов РФ в большинстве (7) реализована четырехзвенная система: в Иркутской, Костромской, Нижегородской, Ярославской, Тверской, Вологодской (до 2024 года) областях, Хабаровском крае и Республике Татарстан. Рассмотрим черты такой системы на примере Иркутской области.

В соответствии со статьей 63 Устава Иркутской области высшим исполнительным органом Иркутской области является Правительство Иркутской

области[209]. Оно осуществляет широкий круг полномочий, характерных для органа общей компетенции в любом субъекте РФ. Полномочия сформулированы достаточно широко, без привязки к узким сферам и областям жизнедеятельности, в том числе области лесных отношений. В структуре Правительства Иркутской области выделена должность заместителя Председателя Правительства, координирующего и контролирующего деятельность в сфере лесного комплекса, сельского хозяйства и ветеринарии[210].

Исполнительным органом власти отраслевой компетенции, уполномоченным в области лесных отношений, в Иркутской области является Министерство лесного комплекса области (далее – Министерство). В соответствии с Положением о Министерстве[211], это исполнительный орган государственной власти Иркутской области, осуществляющий функции по управлению в сфере лесного хозяйства, лесопромышленного комплекса на территории Иркутской области. За Министерством закреплен обширный круг полномочий. Их комплексный анализ позволяет разделить полномочия на следующие группы[212]:

1) полномочия гражданско-правового характера, связанные с распоряжением лесными участками и лесными насаждениями: предоставление лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование; заключение договоров купли-продажи лесных насаждений и другие;

2) контрольно-надзорные полномочия: осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора) и лесной охраны в лесах, расположенных на землях лесного фонда; осуществление контроля за соблюдением гражданами нормативов и порядка заготовки древесины, выдача

---

[209] Устав Иркутской области от 17.04.2009 № 1 (принят постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС) // Областная. № 45. 24.04.2009.

[210] Официальный портал Правительства Иркутской области // URL: https://irkobl.ru/authorities/gov/obligation/ (дата обращения: 10.05.2024).

[211] Постановление Правительства Иркутской области от 30.11.2021 № 909-пп «О министерстве лесного комплекса Иркутской области» (вместе с Положением о министерстве лесного комплекса Иркутской области) // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области http://www.ogirk.ru, 01.12.2021.

[212] Там же.

разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда и другие;

3) полномочия по обеспечению пожарной безопасности в лесах и защите от чрезвычайных ситуаций: осуществление на землях лесного фонда охраны лесов (в том числе меры пожарной безопасности и тушение лесных пожаров), защиты лесов, разработка планов тушения лесных пожаров; осуществление мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в лесах и другие;

4) полномочия по планированию в области охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения: обеспечение разработки лесного плана Иркутской области, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов и др.;

5) полномочия, направленные на учет лесов и древесины: ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории области; осуществление учета древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд и др.;

6) полномочия, связанные с территориальным планированием: определение функциональных зон в лесопарковых зонах, в которых расположены леса; проектирование лесных участков на землях лесного фонда и другие;

7) воспроизводство лесов и лесоразведение;

8) полномочия информационного характера, связанные с доведением до граждан необходимой информации, а также направлением установленного перечня информации в вышестоящие органы власти.

Можно предложить иную классификацию полномочий – по основанию возникновения полномочия:

1) полномочия, закрепленные статьей 82 ЛК РФ в качестве собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ;

2) федеральные полномочия, переданные на уровень субъектов РФ в порядке статьи 83 ЛК РФ;

3) иные полномочия, прямо не отраженные в ЛК РФ, но закрепленные в субъекте РФ. К таковым можно отнести, например, полномочия по профилактике

незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании в сфере лесного хозяйства.

Перечисленные полномочия в основном связаны с охраной, защитой, воспроизводством лесов, лесоразведением (лесные отношения). Однако в положении о Министерстве проведено разделение функций и полномочий на группы по сферам: в сфере лесного хозяйства, в сфере лесопромышленного комплекса, что соответствует наименованию Министерства. К полномочиям в сфере лесной промышленности можно отнести содействие развитию деревообрабатывающего комплекса на территории Иркутской области, установление значений целевых показателей критериев оценки приоритетных инвестиционных проектов в целях развития лесного комплекса и др.

Большая часть полномочий Министерства лесного комплекса Иркутской области характерна и для исполнительных органов власти иных анализируемых нами субъектов РФ. Это объясняется требованиями норм ЛК РФ, закрепляющими за органами государственной власти субъектов РФ полномочия в различных направлениях деятельности в области лесных отношений. Вместе с тем полномочия, связанные с лесной промышленностью, можно увидеть не во всех субъектах РФ. Так, в нормативно-правовых актах, утверждающих положения о соответствующих органах исполнительной власти, выбранных нами для анализа субъектов РФ, не отражены полномочия в сфере лесной промышленности в

Ленинградской[213], Ярославской[214], Нижегородской[215] областях и Республике Коми[216]. В Тверской области[217] и Республике Татарстан[218] такие полномочия хотя и не прописаны прямо, но имеются положения об участии органа власти в регулировании инвестиционной и инновационной деятельности субъекта, что применимо и к лесной промышленности. Также отметим, что в ряде субъектов РФ (Хабаровский край, Костромская и Архангельская области) полномочия в сфере лесной промышленности особо выделены среди других: либо путем закрепления в отдельном блоке (Костромская область[219]), либо путем обозначения среди задач и закрепления расширенного перечня полномочий в данном направлении

---

[213] Постановление Правительства Ленинградской области от 31.07.2014 № 341 «Об утверждении Положения о Комитете по природным ресурсам Ленинградской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 05.08.2014.

[214] Постановление Правительства ЯО от 18.08.2023 № 792-п «О министерстве лесного хозяйства и природопользования Ярославской области, признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации области и Правительства области и частично утратившими силу отдельных постановлений Правительства области» (вместе с Положением о министерстве лесного хозяйства и природопользования Ярославской области, Перечнем постановлений Администрации области и Правительства области, признаваемых утратившими силу, и постановлений Правительства области, признаваемых частично утратившими силу) // Документ-Регион. № 68. 29.08.2023.

[215] Постановление Правительства Нижегородской области от 15.03.2021 № 185 «Об утверждении положения о министерстве лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Нижегородской области» // Нижегородские новости. № 28(6284). 16.04.2021.

[216] Постановление Правительства РК от 24.08.2017 № 452 «О Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми» (вместе с Положением о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми, Перечнем государственных учреждений Республики Коми, в отношении которых Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми осуществляет функции и полномочия учредителя) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 31.08.2017. № 18. Ст. 317.

[217] Постановление Правительства Тверской области от 16.12.2021 № 680-пп «О Министерстве лесного комплекса Тверской области (вместе с Положением о Министерстве лесного комплекса Тверской области) // Тверские ведомости. № 50 (22-28 декабря). 2021.

[218] Постановление КМ РТ от 12.02.2007 № 38 «Вопросы Министерства лесного хозяйства Республики Татарстан» (вместе с Положением о Министерстве лесного хозяйства Республики Татарстан) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 21.02.2007. № 8. Ст. 0330.

[219] Постановление Губернатора Костромской области от 01.10.2010 № 186 «О департаменте лесного хозяйства Костромской области» (вместе с Положением о департаменте лесного хозяйства Костромской области) // СП - нормативные документы. № 43. 08.10.2010.

(Хабаровский край[220]), либо посредством закрепления лесопромышленного комплекса среди сфер деятельности органа (Архангельская область[221]).

Отметим, что несмотря на наличие/отсутствие полномочий в области лесной промышленности, в наименованиях органов власти имеются несоответствия. Так, в Костромской области при наличии широкого перечня полномочий в области лесопромышленного комплекса уполномоченный орган называется Департамент лесного хозяйства. В Тверской области, напротив, орган власти именуется Министерством лесного комплекса, а его полномочия в области лесной промышленности прямо не прописаны, обозначены только полномочия в сфере лесного хозяйства; похожая ситуация в Ленинградской области.

При пятизвенной системе публичного управления в области лесных отношений в субъекте РФ создан орган межотраслевой компетенции, имеющий в своей структуре подразделение, отвечающее за управление в области лесных отношений. Чаще всего создаются исполнительные органы власти, уполномоченные в области охраны окружающей среды, использования и защиты различных природных ресурсов либо в сфере сельского хозяйства. Так, в Ленинградской области действует Комитет по природным ресурсам (далее – Комитет), осуществляющий полномочия в сфере отношений по охране окружающей среды, лесных отношений, отношений недропользования, отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения, охраны атмосферного воздуха, а также обеспечения радиационной безопасности, экологической экспертизы, безопасности гидротехнических сооружений, использования атомной энергии[222]. В

---

[220] Постановление Правительства Хабаровского края от 30.12.2021 № 707-пр «Об утверждении Положения о министерстве лесного хозяйства и лесопереработки Хабаровского края» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 05.01.2022.

[221] Постановление Правительства Архангельской области от 04.03.2014 № 92-пп «Об утверждении Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области» // Волна. № 9. 11.03.2014.

[222] Постановление Правительства Ленинградской области от 31.07.2014 № 341 «Об утверждении Положения о Комитете по природным ресурсам Ленинградской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 05.08.2014.

структуре Комитета выделен Департамент лесного комплекса[223], а полномочия в сфере лесных отношений подробно прописаны в положении о Комитете отдельным блоком. Это можно оценить положительно в сравнении с системой управления иными природными ресурсами. В Архангельской области при наличии пятизвенной системы управления области лесных отношений уделено особое внимание. В регионе функционирует министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса[224]. Само наименование министерства говорит о высокой роли лесной промышленности для данного региона. Архангельская область относится к числу лидеров по развитию лесного комплекса и внедрению новых подходов к управлению в области лесных отношений, о чем свидетельствует, в частности, выбор Архангельской области в качестве пилотного региона для реализации новой модели лесоустройства[225].

Изучая практику субъектов РФ, в процессе исследования мы наблюдали изменение регионального подхода к структуре управления в области лесных отношений. Так, в Вологодской области в 2024 году постановлением Губернатора области от 20 февраля 2024 года № 54 «Об изменениях в структуре исполнительных органов власти»[226] орган отраслевой компетенции (Департамент лесного комплекса области) был реорганизован путем присоединения к нему Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области и Департамента по охране, контролю и регулированию использования объектов

[223] Постановление Губернатора Ленинградской области от 06.06.2008 № 115-пг «Об утверждении структуры комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. № 28. 16.07.2008.

[224] Постановление Правительства Архангельской области от 04.03.2014 № 92-пп «Об утверждении Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области» // Волна. № 9. 11.03.2014.

[225] Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства // URL: https://rosleshoz.gov.ru/news/2023-08-09/n10659 (дата обращения: 10.08.2023).

[226] Постановление Губернатора Вологодской области от 20.02.2024 № 54 «Об изменениях в структуре исполнительных органов области» // Красный Север. № 20. 27.02.2024.

животного мира Вологодской области. Анализ структуры[227] и полномочий[228] новообразованного органа власти, Министерства природных ресурсов и экологии Вологодской области (с марта по ноябрь 2024 наименование: Департамент природных ресурсов, лесного и охотничьего хозяйства Вологодской области), позволяет сделать вывод, что изменение четырехзвенной структуры на пятизвенную не отразилось на значимости лесного комплекса как объекта управления. Однако оценить результаты реорганизации будет возможно только спустя время, путем анализа практики работы и эффективности реализации полномочий во всех сферах компетенции.

Сравнивая четырехзвенную и пятизвенную структуры управления в области лесных отношений, автор приходит к следующему выводу. На эффективность осуществления полномочий в области лесных отношений влияет не столько наличие специально уполномоченного органа власти, сколько качественное нормативно-правовое закрепление перечня полномочий, распределение полномочий и ответственности внутри органа власти. Вместе с тем, учитывая динамичность области лесных отношений, внедрение новых технологий и методов управления, а также принцип адаптивности управления, представляется целесообразным применение четырехзвенной системы публичного управления в области лесных отношений в тех субъектах РФ, где в экономическом развитии высокую роль играет лесная промышленность, а также обладающих наибольшими площадями лесов.

В обеих рассматриваемых системах обязательным элементом выступают лесничества и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований. В связи с тем что компетенция последних достаточно ограничена, а особенностей в структуре органов местного самоуправления выявлено не было

---

[227] Постановление Губернатора Вологодской области от 11.11.2024 № 345 «Об утверждении структуры Министерства природных ресурсов и экологии Вологодской области» // Красный Север. № 129. 16.11.2024.

[228] Постановление Правительства Вологодской области от 08.11.2024 № 1321 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Вологодской области» // Красный Север. № 132. 23.11.2024.

(компетенция закреплена за органами местного самоуправления, отвечающими за использование имущества, земельные отношения, а также охрану окружающей среды), данный элемент систем подробно рассматриваться не будет. Наиболее проблемным и актуальным для практики является вопрос о лесничествах, чему в настоящем исследовании и уделим особое внимание.

ЛК РФ в статье 23 определяет лесничества как основные территориальные единицы управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Однако развернутое понятие лесничества, его правовой статус в федеральном законодательстве не определены. Субъекты РФ вынуждены самостоятельно регулировать данный вопрос и, как следствие, делают это по-разному. Анализ практики субъектов РФ позволяет говорить о существовании следующих подходов к правовому статусу лесничеств:

1) лесничества как территориальные органы уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений;

2) лесничества как структурные подразделения (отделы, управления) уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений;

3) лесничества как государственные казенные учреждения, подведомственные уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений, либо филиалы государственных казенных учреждений;

4) лесничества как бюджетные учреждения, подведомственные уполномоченному органу исполнительной власти субъекта РФ в области лесных отношений.

В большинстве субъектов РФ избран третий вариант. Правовое положение государственных казенных учреждений определяется в соответствии со статьей 123.22 Гражданского кодекса РФ[229], нормами Федерального закона от 12.01.1996

[229] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

№ 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[230] и Бюджетного кодекса РФ[231]. Государственное казенное учреждение создается органом государственной власти для оказания государственных услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти. Целью создания лесничеств в статусе казенных учреждений, по общему правилу, является эффективное выполнение функций органов исполнительной власти субъектов РФ в области лесных отношений: обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов, их охраны и защиты, воспроизводства, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного многоцелевого лесопользования; организация и обеспечение воспроизводства лесов, улучшения породного состава и качества лесов; повышение продуктивности лесов и увеличение их доходности; сохранение и усиление средообразующих, защитных, водоохранных, рекреационных, оздоровительных, санитарно-гигиенических и иных полезных природных свойств лесов; сохранение биологического разнообразия и объектов историко-культурного и природного наследия на землях лесного фонда.

Лесничества в статусе бюджетных учреждений созданы (а точнее остались без изменения статуса) в меньшем количестве субъектов РФ. При фактическом наличии данной формы существования лесничеств такой подход противоречит требованиям гражданского и бюджетного законодательства, закрепляющего, что выполнять государственные функции имеют право только казенные учреждения, бюджетные и автономные учреждения могут выполнять государственные функции только в случаях, прямо установленных законом. В этой связи после принятия Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных)

---

[230] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

[231] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

учреждений»[232] в некоторых субъектах РФ предприняты меры по приведению правового статуса лесничеств в соответствие с требованиями законодательства. Так, соответствующий правовой акт принят, например, в Костромской области в 2011 году - постановление Администрации Костромской области № 453-а «О создании областных государственных казенных учреждений путем изменения типа существующих областных государственных бюджетных учреждений»[233]. В субъектах РФ, составляющих выборку для настоящего исследования, лесничества в статусе бюджетных учреждений отсутствуют. Пример такой организационно-правовой формы обнаружен автором в Волгоградской области, где лесничества названы «специализированными государственными бюджетными учреждениями»[234].

Лесничества-территориальные органы уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ функционируют в Нижегородской и Иркутской областях. В Нижегородской области полномочия в области лесных отношений осуществляет Министерство лесного хозяйства и охраны объектов животного мира области[235]. Как следует из Лесного плана Нижегородской области[236], в структуре названного Министерства предусмотрено 35

---

[232] Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

[233] Постановление Администрации Костромской области от 28.11.2011 № 453-а «О создании областных государственных казенных учреждений путем изменения типа существующих областных государственных бюджетных учреждений» // СП - нормативные документы. № 49. 02.12.2011.

[234] Официальный сайт Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области // URL: https://oblkompriroda.volgograd.ru/about/organizations/list/?PAGEN_1=4 (дата обращения: 01.08.2023).

[235] Постановление Правительства Нижегородской области от 15.03.2021 № 185 (ред. от 15.06.2023) «Об утверждении положения о министерстве лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Нижегородской области» // Нижегородские новости. № 28(6284). 16.04.2021.

[236] Лесной план Нижегородской области (утв. Указом Губернатора Нижегородской области от 27.12.2018 № 179) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru, 20.07.2022.

территориальных органов – районных и межрайонных лесничеств[237]. В Иркутской области полномочия в сфере лесных отношений возложены на министерство лесного комплекса области[238]. В его структуре выделены территориальные органы – 37 территориальных управлений, выполняющих функции лесничеств[239].

Лесничества в статусе структурных подразделений органа исполнительной власти субъекта РФ действуют в Вологодской области[240]. Так, на сегодняшний день в Вологодской области создано 26 государственных лесничеств, что соответствует количеству муниципальных районов и округов области. Они являются территориальными отделами управления организации федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) Министерства природных ресурсов и экологии области.

Смешанный подход применен в Архангельской области, где наряду с лесничествами - обособленными подразделениями главного территориального органа «Управление лесничествами» действуют 28 лесничеств-государственных казенных учреждений, распределенных по тому же территориальному принципу[241].

Избранная в субъекте РФ организационно-правовая форма лесничеств напрямую влияет на правовой статус сотрудников лесничеств (лесничих, лесных инспекторов). Так, работники лесничеств-территориальных органов и лесничеств-структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, по

---

[237] Официальный сайт министерства лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Нижегородской области // URL: https://minles.nobl.ru/about/territorial/?ysclid=llceo52e36929509000 (дата обращения: 01.08.2023).

[238] Постановление Правительства Иркутской области от 30.11.2021 № 909-пп (ред. от 15.03.2023) «О министерстве лесного комплекса Иркутской области» (вместе с Положением о министерстве лесного комплекса Иркутской области) // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области http://www.ogirk.ru, 01.12.2021

[239] Указ Губернатора Иркутской области от 29.11.2021 № 322-уг «Об утверждении структуры министерства лесного комплекса Иркутской области» // Областная. № 139. 13.12.2021; Приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 06.10.2017 № 90-мпр (ред. от 15.05.2023) «Об утверждении Положений о территориальных управлениях министерства лесного комплекса Иркутской области» // Областная. № 115. 13.10.2017.

[240] Постановление Губернатора Вологодской области от 11.11.2024 № 345 «Об утверждении структуры Министерства природных ресурсов и экологии Вологодской области» // Красный Север. № 129. 16.11.2024.

[241] Официальный сайт Правительства Архангельской области // URL: https://dvinaland.ru/gov/iogv/minlpk/organs/ (дата обращения: 01.08.2023).

общему правилу, являются государственными гражданскими служащими, тогда как работники лесничеств в статусе учреждений к государственным гражданским служащим не относятся. Буквальное толкование норм действующего лесного законодательства позволяет говорить о том, что сотрудники лесничеств без статуса государственных гражданских служащих не имеют право исполнять полномочия Российской Федерации, переданные органам исполнительной власти субъектов РФ, а уполномочены только на реализацию отдельных государственных функций. Это вытекает, в частности, из положений статьи 83 ЛК РФ и статьи 6 Бюджетного кодекса РФ. Статья 83 ЛК РФ предусматривает, что Российская Федерация передает осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений именно «органам государственной власти субъектов Российской Федерации», без указания на возможность закрепить эти полномочия за государственными учреждениями. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ в понятие казенного учреждения вкладывает «осуществление исполнения государственных функций в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти». Таким образом, исполнять федеральные полномочия в области лесных отношений на уровне субъектов РФ могут только государственные гражданские служащие органов исполнительной власти субъектов РФ. К такому же выводу приходят Н.Г. Жаворонкова и Г.В. Выпханова в своем исследовании, направленном на разработку поправок в ЛК РФ[242].

Разница правового статуса лесничих проявляется также в степени их подконтрольности, особенно в части противодействия коррупции. На сотрудников государственных лесничеств, являющихся государственными гражданскими служащими, распространяется действие федерального и регионального законодательства о государственной гражданской службе, ограничения и запреты, установленные, в частности, в целях противодействия коррупции. Так, например, в Вологодской области при проведении конкурсов и при приеме на

---

[242] *Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В.* Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // Lex russica. 2018. № 2. С. 88.

государственную гражданскую службу в Министерство природных ресурсов и экологии области (ранее до 2024 года – в Департамент лесного комплекса области) проводятся проверки достоверности представленных в анкете персональных данных и иных сведений, сведений о наличии (отсутствии) судимости на основании справки Информационного центра Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Вологодской области, информации об отсутствии задолженности по налогам и сборам и о том, что гражданин не зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, на основании справки из органов государственной налоговой службы. Кроме того, кандидаты на должность государственной гражданской службы и лица, замещающие должности государственной гражданской службы, включенные в перечень должностей государственной гражданской службы области, при назначении на которые лица обязаны представлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, обязательно представляют выше названные сведения. Достоверность этих сведений проверяется в соответствии с Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых лицом, замещающим государственную должность области (гражданином, претендующим на замещение государственной должности области), лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области (гражданином, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы области), соблюдения ограничений лицом, замещающим государственную должность области, соблюдения лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области, требований к служебному поведению, утвержденным постановлением Губернатора Вологодской области от 11 января 2007 года № 3[243]. В соответствии с требованиями постановления Правительства

[243] Постановление Губернатора Вологодской области от 11.01.2007 № 3 «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представленных лицом, замещающим государственную должность области (гражданином, претендующим на замещение государственной должности области), лицом, замещающим должность государственной

Вологодской области от 25 августа 2014 года № 738[244] отдельные категории государственных гражданских служащих Департамента обязаны сообщать о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей.

Лесной сектор находится в ряду наиболее коррумпированных и криминализированных, что не раз отмечалось Президентом РФ[245], а также подтверждается данными правоохранительных органов[246] и результатами научных исследований[247]. Самыми распространёнными и зачастую латентными являются коррупционные нарушения на низовом уровне – уровне лесничеств[248]. Среди часто встречающихся преступлений – злоупотребление полномочиями, получение взятки за покровительство, незаконное вознаграждение от предпринимателей за продление договоров аренды лесных участков, несанкционированные рубки

---

гражданской службы области (гражданином, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы области), соблюдения ограничений лицом, замещающим государственную должность области, соблюдения лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области, требований к служебному поведению» // Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru, 10.08.2023.

[244] Постановление Правительства Вологодской области от 25.08.2014 № 738 «Об утверждении Положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 26.08.2014.

[245] См.: Стенографический отчёт о заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека 11.12.2018: URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/59374 (дата обращения: 31.07.2023).

[246] См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL: https://epp.genproc.gov.ru/ (дата обращении: 03.05.2023); Официальный сайт Прокуратуры Вологодской области: URL: http://prokvologda.ru (дата обращении: 03.05.2023); Официальный сайт Прокуратуры Кировской области: URL: http://www.prokuratura-kirov.ru (дата обращении: 03.05.2023).

[247] См.: *Луппова М.А., Мухлынин Д.Н.* К вопросу обеспечения правопорядка и эффективного управления лесным фондом Кировской области // Безопасность бизнеса. 2021. № 6. С. 19-25.

[248] См.: *Зарипов И.Н.* Коррупция должностных лиц в сфере лесного хозяйства // Вестник научных трудов «Юристъ»: Мат. засед. III Совета молодежных общественных организаций и объединений Республики Татарстан в сфере противодействия коррупции. В 2 ч. Ч. 1: Сб. науч. ст. / Под ред. Н.Т. Димитриевой, С.Л. Алексеева, М.С. Бадрутдинова [и др.]. Казань: Академия социального образования, 2020. С. 47-51.

лесных насаждений[249]. Ярким примером служит резонансное уголовное дело, рассмотренное в 2023 году в Хабаровском крае[250]. Заведующий филиалом краевого государственного казенного учреждения «Советское лесничество» Хабаровского края признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями), ч. 6 ст. 290 УК РФ (получение взятки в особо крупном размере). В течение 2018-2021 годов он получал от представителя лесодобывающего предприятия взятки на общую сумму 1,2 миллиона рублей за то, что без выезда на места рубок лесных насаждений подписывал акты проверок исполнения предприятием обязательств по договору аренды, а также от руководителя другого предприятия получил взятку за внесение недостоверных сведений в акты о проверке и выполнении лесовосстановительных работ с целью избежания административной ответственности предприятия.

Подобные преступления наносят государству многомиллиардные убытки. В последние годы происходит реформирование отрасли с целью ее декриминализации, повышения прозрачности системы контроля за процессами перевозки и реализации древесины[251]. Разработанные меры, безусловно, приносят свои положительные результаты, однако помимо этого необходимо учитывать значение организации системы и структуры лесоуправления. В случае если сотрудник лесничества не является государственным гражданским служащим, он не ограничен законодательством в части одновременного ведения предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В такой ситуации возможно совпадение в одном лице лесного инспектора, уполномоченного контролировать заготовку древесины, подписывать акты о приемке работ и т.д., и представителя лесозаготовительного или иного предприятия (либо его

---

[249] См.: Интервью Председателя Следственного комитета России Александра Бастрыкина «Российской газете»: URL: https://sledcom.ru/press/interview/item/1503026 (дата обращении: 03.05.2023).

[250] См.: Официальный сайт Прокуратуры Хабаровского края: URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_27/mass-media/news?item=87122366 (дата обращении: 03.05.2023).

[251] См.: Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса (утв. Президентом РФ 06.11.2020 № Пр-1816): URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64379 (дата обращении: 03.05.2023).

родственника). Риск конфликта интересов существует и в лесничествах в статусе подразделения органа исполнительной власти, например когда лесному инспектору требуется выписывать разрешение на заготовку древесины для самого себя как гражданина либо для своего родственника. Однако данная ситуация контролируема, практика показывает, что подобные случаи, за редким исключением, выявляются оперативно и своевременно получают соответствующую правовую оценку. Например, в Вологодской области введена практика замены контролирующего лица на представителя другого территориального отдела-государственного лесничества, что позволяет избежать конфликта интересов, но стирает территориальный подход при разделении полномочий лесничеств. Критичными описанные случаи становятся только на тех территориях (чаще – сельских), которые являются отдаленными и труднодоступными местностями, с низкой плотностью сельского населения, где существует проблема с отсутствием дополнительных рабочих мест во всех сферах, кроме лесной, а значит, конфликт интересов неизбежен. Он может проявляться как в подчинении при совместной трудовой деятельности близких родственников, так и в выступлении родственников со стороны контролирующей стороны и субъекта предпринимательской деятельности.

Об этой проблеме на государственном уровне заговорили в 2020 году с точки зрения необходимости возрождения в регионах «лесных династий», то есть семей, где несколько поколений посвятили свою жизнь профессиям в лесном комплексе. На сегодняшний день нехватка кадров в лесной отрасли составляет более 25%, основная часть недостает в лесничествах в сельской местности[252]. В связи с этим на совещании по вопросам декриминализации лесного комплекса Президентом РФ было принято решение об отмене ограничений, связанных «с замещением близкими родственниками, проживающими в сельской местности, должностей в органах публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, а также в подведомственных им учреждениях (если такое замещение должностей связано с

[252] См.: Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: URL: http://council.gov.ru/events/news/127377/ (дата обращении: 03.05.2023).

непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного родственника другому), в целях возрождения трудовых династий в сфере лесного хозяйства»[253]. Во исполнение данного поручения в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» внесены соответствующие изменения[254]. Однако исключение из общего запрета нахождения на государственной гражданской службе закреплено только для «уполномоченных в сфере лесных отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях»[255], федеральные органы исполнительной власти и подведомственные учреждения не упомянуты. Отдельного перечня территорий субъектов РФ для реализации данной нормы не предусмотрено. Соответственно, руководствоваться необходимо действующими перечнями территорий с низкой и высокой плотностью населения[256], утвержденными Правительством РФ во исполнение статьи 11 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ. Анализ практики субъектов РФ показывает, что упомянутые перечни не отражают фактической ситуации применительно к лесной отрасли и не позволяют реализовать нововведения закона на тех территориях, где это действительно необходимо. Например, Вологодская область отсутствует в перечне территорий субъектов РФ с низкой плотностью населения. Как следствие, ко всему субъекту РФ невозможно применить исключение из законодательного запрета нахождения на государственной гражданской службе в органах исполнительной

---

[253] См.: Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса (утв. Президентом РФ 06.11.2020 № Пр-1816): URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64379 (дата обращении: 03.05.2023).

[254] Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I). Ст. 4188.

[255] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

[256] Распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2318.

власти субъекта РФ, уполномоченных в области лесных отношений. Вместе с тем на некоторых территориях области (например, Бабаевский округ) применить новое исключение было бы целесообразно вследствие описанных выше ситуаций. Таким образом, несмотря на предпринятую попытку смягчить действующие запреты и стимулировать развитие отрасли путем поддержки «лесных династий», введенная норма оказалась недоработанной и практически «мертвой».

На основании изложенного полагаем, что закрепление деятельности лесничих в статусе государственных гражданских служащих является более рациональным с точки зрения подконтрольности их деятельности и противодействия коррупции в лесном секторе. Прямое подчинение руководителю уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, ограничения по работе на предприятиях лесной промышленности, иные ограничения и запреты, исключающие возникновение конфликта интересов – те инструменты, которые позволяют напрямую контролировать и предупреждать проявления коррупции и иные нарушения.

Также важно отметить строгий прием на работу, не ограничивающийся предоставлением сведений о доходах и наличии/отсутствии судимости. Для поступления на государственную гражданскую службу предъявляются более высокие, относительно работы в казенных учреждениях, требования к уровню профессиональных компетенций. Так, в Вологодской области при проведении конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы в лесничествах конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании и о квалификации, а также на основе результатов конкурсных процедур с использованием различных методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, таких как тестирование с использованием автоматизированного программного комплекса «Кадры Госслужбы Вологодской области»; индивидуальное собеседование; собеседование с членами конкурсной комиссии (интервью); анализ кейсов

(решение практических заданий)[257]. Данный подход позволяет комплексно оценить уровень знаний и подготовки кандидатов, а необходимость следовать общим требованиям к уровню образования и стажу для замещения соответствующих групп и категорий должностей государственной гражданской службы без возможности необоснованного снижения/повышения требований свидетельствует о единообразном подходе во всех лесничествах на территории региона. При принятии же на работу в лесничества-казенные учреждения единообразный подход не всегда соблюдается. Об этом свидетельствует, например, имеющаяся в отрытом доступе информация о требованиях к кандидатам на различные должности в лесничества Хабаровского края[258]. Так, к заведующему филиалом «Болоньское лесничество» предъявлены следующие квалификационные требования: высшее профессиональное образование, среднее профессиональное образование; знание местных природных условий, работа с компьютером, GPS, работа с картографическим материалом. К заведующему филиалом «Высокогорное лесничество» - образование высшее (лесохозяйственное), стаж работы не менее 5 лет в лесном хозяйстве. Как видим, к равнозначным должностям предъявляются совершенно разные требования, что не способствует системности и единству управления в области лесных отношений.

Кроме того, фактами в пользу включения лесничеств в структуру органа исполнительной власти субъекта РФ служат следующие особенности функционирования этой территориальной единицы. Структурные подразделения органа исполнительной власти субъекта РФ не являются отдельными юридическими лицами, и, как следствие, не проводят самостоятельно закупки, т.е. в них не требуется создавать штат сотрудников контрактной службы, проводить торги и т.д. Они не ведут отдельно сметы и иные бухгалтерские документы, не осуществляют кадровую работу (кроме подбора кадров). То есть такая организация

[257] Государственная служба в Департаменте лесного комплекса Вологодской области: URL: https://dlk.gov35.ru/gosudarstvennaya-sluzhba/ (дата обращении: 03.05.2023).

[258] Краевые государственные казенные учреждения: URL: https://les.khabkrai.ru/Ob-upravlenii/Podvedomstvennye-organizacii/Kraevye-gosudarstvennye-kazennye-uchrezhdeniya (дата обращении: 03.05.2023).

деятельности позволяет, во-первых, не отвлекаться на обслуживание деятельности лесничества, а выполнять непосредственно собственные главные задачи; во-вторых, централизованно и единообразно на всей территории субъекта РФ строить кадровую и бюджетную политику в лесничествах.

В рамках данной дискуссии может возникнуть вполне обоснованный вопрос: насколько экономически выгодно/затратно для государства будет перевод сотрудников лесничеств в статус государственных гражданских служащих? С одной стороны, затраты увеличатся, численность чиновников тоже, что не в полной мере соответствует современным тенденциям оптимизации в сфере государственного управления. С другой же стороны, повысится уровень прозрачности и подконтрольности, что положительно повлияет на снижение криминализированности отрасли. По нашему мнению, при данном соотношении государственных интересов необходимо выбирать то, что позитивно скажется на развитии отрасли, защите прав и интересов граждан и организаций, обеспечении законности и правопорядка, уровне доверия населения к власти.

Изучая вопрос о правовом статусе лесничих, нельзя не упомянуть о престиже работы в лесничестве. Оценка уровня оплаты труда, востребованность профессии не относится к предмету настоящего исследования. Вместе с тем данные аспекты влияют на обеспеченность квалифицированными специалистами, и, как следствие, на качество выполнения возложенных на лесничества задач. На необходимость укрепления кадрового потенциала отрасли, организации современных условий труда, обеспечения достойной зарплаты для работников, занятых в лесной отрасли, было обращено внимание Президента РФ на специальном совещании, посвященном развитию и декриминализации лесного комплекса[259]. По итогам совещания с 2021 года «специалист лесного хозяйства» был включен в перечень специальностей, в отношении которых действуют меры государственной

[259] См.: Совещание о развитии и декриминализации лесного комплекса 30.09.2020: URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64116 (дата обращении: 03.05.2023).

поддержки молодых специалистов, работающих в сельской местности[260]. По нашему мнению, необходимо продолжить повышение престижа службы в лесной отрасли, в том числе путем экономического стимулирования (повышение заработной платы, дополнительные меры поддержки, поощрения).

Исследуя систему и структуру исполнительных органов публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, в различных субъектах РФ, автором были выявлены некоторые особенности и проблемы в нормативно-правовом оформлении деятельности этих органов. Наиболее часто встречающейся проблемой стало смешение терминологии при определении компетенции органов власти. Приведем примеры.

В Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Вологодской области Раздел 3 назван «Полномочия (функции) Министерства»[261], то есть понятия «функции» и «полномочия» использованы как синонимы. Однако анализ содержания раздела говорит о том, что речь идет все-таки о полномочиях.

В Положении о министерстве лесного хозяйства и лесопереработки Хабаровского края в Разделе 2 «Основные задачи Министерства» в перечне задач – федеральный государственный лесной контроль (надзор). Вместе с тем в соответствии с нормами ЛК РФ это является полномочием, а не задачей. Раздел 3 посвящен функциям Министерства, однако перечисляются полномочия, отдельный раздел или иное упоминание о полномочиях отсутствует.

Подобная ситуация усматривается в Положении о министерстве лесного комплекса Иркутской области, Положении о Министерстве лесного комплекса Тверской области, Положении о министерстве лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Нижегородской области, где в разделах о функциях фактически перечислены полномочия.

---

[260] См.: Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса (утв. Президентом РФ 06.11.2020 № Пр-1816): URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64379 (дата обращении: 03.05.2023).

[261] Постановление Правительства Вологодской области от 08.11.2024 № 1321 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Вологодской области» // Красный Север. № 132. 23.11.2024.

В Положении о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми выделены отдельные разделы, посвященные функциям и государственным услугам, однако и в данном случае разделы содержат полномочия.

Положение о министерстве лесного хозяйства и природопользования Ярославской области содержит как раздел 2 «Полномочия», так и раздел 3 «Функции». Вместе с тем среди функций перечисляются полномочия, например, разработка лесного плана, ведение государственного лесного реестра.

Из выбранных для анализа субъектов РФ высокое качество юридической техники в нормативно-правовых актах о деятельности уполномоченного в области лесных отношений органа исполнительной власти отмечено в Архангельской области (имеется раздел «Компетенция», в котором закреплены полномочия), Костромской области, Ленинградской области (имеется раздел «Полномочия», полномочия разделены по сферам), Республике Татарстан (в разделе «Функции» закреплены пункты о полномочиях, причем полномочия разделены на собственные и переданные Российской Федерацией).

Таким образом, проведенный анализ системы и структуры исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, позволяет сделать несколько выводов.

1. Отсутствие в федеральном законодательстве требований к организации управления в области лесных отношений в субъекте РФ, размытость понятия и правового статуса лесничеств приводит к применению субъектами РФ различных подходов, что негативно сказывается на системности публичного управления в области лесных отношений и уровне прозрачности деятельности лесного сектора экономики.

2. Нормативно-правовые акты, разрабатываемые субъектами РФ и определяющие порядок деятельности уполномоченных органов публичной власти и организаций в области лесных отношений, значительно различаются в разных субъектах РФ и имеют недостатки и противоречия при определении целей, функций и полномочий соответствующих органов власти и организаций.

Описанное может отрицательно влиять на качество осуществления полномочий и эффективность контроля за их осуществлением.

По нашему мнению, целесообразно привести к единообразию организацию публичного управления в области лесных отношений в субъектах РФ путем закрепления соответствующих положений в федеральном законодательстве (ЛК РФ), установив следующее:

- государственные лесничества в субъектах РФ должны быть включены в систему органов исполнительной власти субъектов РФ (либо в виде территориальных органов, либо в виде структурных подразделений органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области лесных отношений);

- в «лесных» субъектах РФ должен быть создан орган исполнительной власти отраслевой компетенции, уполномоченный исключительно в сфере лесного комплекса.

Для качественного правового обеспечения организации публичного управления в области лесных отношений в субъектах РФ предлагается на федеральном уровне (с учетом предложений и имеющегося позитивного опыта субъектов РФ) разработать и внедрить типовое положение о государственных лесничествах.

3. В результате анализа нормативно-правовой базы выявлено препятствие для полноценной реализации компетенции органов публичной власти в области лесных отношений в сельских территориях, где превалирующая роль для занятия рабочих мест принадлежит лесному сектору. Принятая в 2021 году норма об отмене ограничений, связанных с замещением близкими родственниками, проживающими в сельской местности, должностей в органах публичной власти, уполномоченных в области лесных отношений, а также в подведомственных им учреждениях, если такое замещение должностей связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного родственника другому, фактически не работает и не выполняет задачу по возрождению трудовых династий в сфере лесного хозяйства вследствие того, что отсутствует нормативное описание территорий, на которые

будет распространяться данная норма. По нашему мнению, решить данную проблему поможет разработка специального, применимого для лесного комплекса Российской Федерации, перечня территорий субъектов Российской Федерации, относящихся к территориям с низкой плотностью сельского населения, а также к отдаленным и труднодоступным местностям. Разработка такого перечня будет способствовать сохранению кадров в лесном секторе в отдаленных труднодоступных сельских территориях, которые непосредственно выполняют возложенные на них полномочия в области лесных отношений.

# Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЕРЕДАЧИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА УРОВЕНЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## § 2.1. Передача полномочий как метод реализации компетенции исполнительных органов публичной власти в области лесных отношений

Исполнительные органы публичной власти реализуют свои полномочия в рамках закрепленной за ними компетенции, которая устанавливается нормативными правовыми актами на основании конституционных положений о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Учесть все возможные особенности и потребности, связанные с реализацией компетенции на различных этапах социально-экономического развития государства, а также многообразие складывающихся отношений в рамках публичного управления не представляется возможным без инструментов и методов, позволяющих корректировать распределение полномочий внутри системы исполнительной власти. Одним из таких методов служит предусмотренная Конституцией Российской Федерации возможность передачи полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Несмотря на широкое практическое применение передачи полномочий в различных сферах и областях жизнедеятельности общества и государства, до настоящего времени остается открытым вопрос о сущности понятия «передача полномочий», а также о его соотношении с категориями «делегирование», «децентрализация» и «наделение полномочиями». Нормативно установленные определения приведенных понятий отсутствуют, что создает ситуации их произвольного толкования и применения как в федеральном, так и в региональном законодательстве. Среди ученых также нет единого мнения относительно сущности каждого понятия и их соотношения. Вопрос о содержании и соотношении понятий

«делегирование», «децентрализация», «наделение» и «передача» полномочий уже длительное время остается предметом научных дискуссий в административном и конституционном праве. Наиболее часто данный вопрос рассматривается в контексте проблематики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также в аспекте описания компетенции органов публичной власти. Анализ трудов по исследуемой проблематике позволил нам выделить несколько подходов[262].

1. Синонимичное использование понятий «делегирование», «наделение», «передача полномочий» встречается как в трудах основоположников теории компетенции Б.М. Лазарева и Ю.А. Тихомирова[263], так и в исследованиях последних лет[264]. Так, например, Б.М. Лазарев рассматривает «делегирование» как особый способ наделения полномочиями, «при котором один орган управления возлагает на другой обязанность и предоставляет ему на один раз право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа»[265].

2. Строгое разграничение терминов «наделение» и «делегирование». Н.И. Соломка[266] разграничивает термины «делегирование» и «наделение» по принципу сохранения права на реализацию переданных полномочий. Так, по ее мнению, при наделении у органа, передавшего полномочия, сохраняется только право на общее руководство и контроль за осуществлением полномочий. Право же на реализацию этих полномочий возможно только в случае делегирования. По мнению Н.А. Игнатюк, «наделение» есть правовое закрепление полномочий за определенными

---

[262] *Пеганова Ю.А.* «Передача полномочий»: анализ терминологической подмены в российской правовой доктрине и законодательной практике // Евразийский юридический журнал. 2021. № 8 (159). С. 140.

[263] *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 310-316.

[264] См.: *Корепина А.В.* Делегирование полномочий как метод государственного управления // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016. № 2 (34). С. 46; *Глазунова И.В.* Соотношение целей и методов административного реформирования // Актуальные вопросы современной экономики. 2020. № 9. С. 315.

[265] *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 252.

[266] См.: *Соломка Н.И.* Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Соломка Н.И. - Екатеринбург, 1999. - 169 с.

органами власти, фактическую же передачу полномочий автор обозначает термином «делегирование»[267].

3. Разделение терминов «наделение» и «делегирование», но определение для них родового понятия. Так, Н.В. Кузнецова считает, что для понятий «делегирование» и «наделение» родовым является понятие «передача» полномочий[268]. С.Н. Махина[269], рассматривая систему децентрализации, выделяет в качестве ее форм делегирование (связано с компетенцией), деконцентрацию (связана с передачей полномочий) и передачу власти (связана с предметами ведения).

На основе анализа приведенных точек зрения можно сделать вывод, что как среди ученых-административистов, так и ученых-конституционалистов нет единого мнения относительно использования термина, характеризующего передачу полномочий. Каждая точка зрения имеет глубокое осмысление и подтверждение. Вместе с тем важно отметить, что передачу полномочий не следует рассматривать в качестве способа изменения компетенции органов публичной власти. Как было отмечено в предыдущих параграфах, в административном и конституционном праве компетенция понимается как совокупность предметов ведения и полномочий, Предметы ведения строго разграничены в статьях 71-73 Конституции Российской Федерации и иному разграничению не подлежат. Соответственно, передаваться каким-либо способом могут только полномочия, а не в целом компетенция.

Не уделяется достаточного внимания смысловому разделению исследуемых понятий и в действующих нормативно-правовых актах. В Конституции РФ при закреплении положений о разграничении предметов ведения и полномочий используется два термина: в статье 132 - «наделение полномочиями»

---

[267] Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев и др. / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Контракт, ИНФРА-М, 2006. 341 с.

[268] *Кузнецова Н.В.* Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кузнецова Н.В. - М., 2005. - 180 с.

[269] *Махина С.Н.* Некоторые аспекты соотношения категорий «децентрализация», «демократия», «федерализм «и «разграничение полномочий и предметов ведения» в современном государстве и праве // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 185-201.

(применительно к органам местного самоуправления), и в статье 78 - «передача полномочий» (применительно к органам государственной власти)»[270]. Свое развитие приведенные нормы получают в федеральном законодательстве. При анализе подзаконных нормативных правовых актов в исследуемой сфере были выявлены единичные случаи употребления понятия «делегирование»[271].

По результатам проведенного сравнения можно заключить, что «делегирование», «наделение» и «передача» полномочий – взаимосвязанные понятия, имеющие одинаковое целевое содержание. Однако сложившаяся законотворческая практика показывает, что термин «передача полномочий» принято использовать применительно к передаче федеральных полномочий органам власти субъектов РФ, а «наделение полномочиями» - применительно к органам местного самоуправления. «Децентрализация», по нашему мнению, является обобщающим понятием, первопричиной делегирования полномочий и представляет собой «разделение управленческих функций между властными уполномоченными субъектами в целях достижения оптимального управленческого результата»[272]. Данный тезис подтверждается тем, что современная концепция передачи полномочий в системе исполнительной власти начала складываться в рамках четвертого этапа административной реформы 2003-2005 гг., одним из основных направлений которой стала оптимизация функций органов исполнительной власти[273]. «Для достижения цели эффективного распределения

---

[270] *Пеганова Ю.А.* Указ. соч. С. 141-142.

[271] См.: Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации) // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553; Письмо Росстроя от 26.12.2006 № СК-5414/02 «О реализации делегированных полномочий в области градостроительной деятельности» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. № 1. 2007; Распоряжение Минземимущества РТ от 16.08.2005 № 1092-р «О делегировании полномочий по распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находящимися в государственной собственности» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.08.2023).

[272] *Махина С.Н.* Указ. соч. С. 185.

[273] См.: Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. С. 9; *Россинский Б.В.* Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 9 (142). С. 20; *Запольский С.В.* Административный процесс как основа реализации компетенции органов исполнительной власти // Мониторинг правоприменения. 2024. № 2(51). С. 9-15.

функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти был принят ряд управленческих решений, важнейшее из которых – о передаче части функций и полномочий на уровень иных государственных и частных структур. О важности и необходимости децентрализации, в том числе ввиду необходимости учета региональных особенностей, пишет В.Н. Синюков, отмечая, что «сегодня правовая система России закономерно нуждается в региональной диверсификации. Во имя существования единого правового пространства в ней должны быть сферы, структуры, перечни полномочий субъектов, нацеленные на балансировку федерации провинциальной правовой компонентой»[274].

В области лесных отношений децентрализация полномочий как одна из целей развития публичного управления получила закрепление в ключевых документах стратегического планирования. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года среди основных задач в направлении «Совершенствование государственной системы управления лесами» закрепляет совершенствование распределения функций между Российской Федерацией и ее субъектами на принципах рационального сочетания федерализма и централизации[275]. На важность системы разграничения полномочий органов государственной власти разного уровня указано и в Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года[276].

Проанализируем сущность передачи полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации как метода, способствующего реализации компетенции и направленного на децентрализацию полномочий.

---

[274] *Синюков В.Н.* Российская правовая система: введение в общую теорию / В.Н. Синюков. - 2-е изд., доп. – М.: Норма, 2010. – С. 394-395.

[275] См.: Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 8 (часть II). Ст. 1398.

[276] См.: Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (часть III). Ст. 5096.

Правовой основой служит система правовых актов, создающих с помощью принципов и иных юридических средств правовую базу для организации деятельности органов исполнительной власти по передаче полномочий, реализации переданных полномочий и осуществлению контроля за осуществлением переданных полномочий в области лесных отношений. Конституционное регулирование передачи полномочий определено статьями 10, 11, 71, 72, 77, 78, 85 Конституции Российской Федерации. Исходя из содержания статьи 71 Конституции РФ к исключительному ведению Российской Федерации в области лесных отношений можно отнести: регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе право на благоприятную окружающую среду; федеральную государственную собственность, в том числе на леса, и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического и экологического развития Российской Федерации; гражданское законодательство, регулирующее имущественные отношения, связанные в том числе с оборотом лесных ресурсов. Анализ статьи 72 Конституции РФ позволяет сформулировать предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области лесных отношений следующим образом: вопросы владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами; разграничение государственной собственности, в том числе на леса; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. Здесь же определено, что земельное, водное, лесное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно статье 78 Конституции РФ передача федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ возможна путем заключения соответствующего соглашения, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Данная конституционная норма нашла свое выражение в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О

Правительстве Российской Федерации»[277], а далее в том же виде - в новом ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Так, исходя из статьи 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[278] высший орган исполнительной власти Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству. Решение о подписании такого соглашения принимается исключительно на заседаниях Правительства РФ. Примеры заключения подобных соглашений в правотворческой практике Российской Федерации отсутствуют. Это объясняется характером возложенных на Правительство РФ как высший орган исполнительной власти задач по организации деятельности всех органов исполнительной власти на территории Российской Федерации. Правительство РФ осуществляет полномочия по координации и контролю деятельности органов исполнительной власти, принятию мер по устранению нарушений законодательства, в том числе и в сфере передачи полномочий. Однако отметим, что на сегодняшний день действуют соглашения между Правительством РФ и высшими органами исполнительной власти субъектов РФ, заключенные на начальных этапах формирования федеративных отношений в России. Вместе с тем по содержанию их нельзя отнести к актам о передаче полномочий. Их положения предусматривают разграничение полномочий и направлены на проведение согласованной политики в различных сферах государственного управления[279].

Рамочным нормативно-правовым актом, регламентирующим передачу федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации, в

---

[277] СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

[278] СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

[279] См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности // Вечерняя Казань. 1994. 17 окт.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Башкортостан от 25.05.1994 «О взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 11(29). Ст. 581.

настоящее время выступает Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Анализ положений главы 7 этого федерального закона позволяет сделать вывод о том, что данным законом, как и ранее действующим Федеральным законом № 184-ФЗ, предусматривается два способа передачи федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации: 1) нормативно-правовой, который может быть законодательным и подзаконным; 2) договорный.

Для нормативно-правового способа характерна передача федеральных полномочий одновременно всем субъектам Российской Федерации путем указания на это в соответствующем нормативно-правовом акте: федеральном законе (законодательный способ) либо нормативно-правовом акте Президента РФ или Правительства РФ (подзаконный способ).

Условия законодательного способа передачи полномочий содержатся в статье 45 Федерального закона № 414-ФЗ, закрепляющей обязательные (пункт 2) и вариативные (пункты 3-4) положения федерального закона, которым может быть предусмотрена передача полномочий. Так, федеральный закон, которым передаются полномочия, должен содержать следующие обязательные положения:

перечень передаваемых полномочий;

указание федерального органа исполнительной власти, ответственного за организацию осуществления контроля, мониторинга эффективности и качества реализации переданных полномочий;

права и обязанности федеральных органов исполнительной власти, связанные с осуществлением субъектами РФ полномочий;

права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ по осуществлению переданных полномочий;

порядок определения объема выделяемых субвенций;

обязанность высшего должностного лица субъекта РФ представлять отчет об осуществлении переданных полномочий;

порядок изъятия переданных полномочий и возврата субвенций;

права и обязанности руководителей федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля за осуществлением в субъектах РФ переданных полномочий.

Помимо перечисленных положений, федеральный закон может предусматривать: а) обязательность передачи в пользование либо в собственность субъектов РФ федерального имущества с возможностью использования исключительно по целевому назначению - для осуществления переданных полномочий; б) право руководителей этих федеральных органов исполнительной власти давать высшим должностным лицам субъектов РФ обязательные для исполнения указания по вопросам осуществления переданных полномочий.

Именно такой (законодательный) способ передачи отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрен для области лесных отношений. Полномочия передаются федеральным законом - Лесным кодексом РФ (статья 83). Статья 83 ЛК РФ в полной мере соответствует перечисленным выше требованиям, содержит все необходимые положения.

За последние годы в России проведена существенная работа по развитию нормативно-правового способа передачи федеральных полномочий. В результате выполнения задачи по децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, поставленной Президентом РФ в Бюджетном послании 2011 года[280], стала разработка Федерального закона от 13 июля 2015 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»[281]. Среди новаций в сфере

[280] Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» // Парламентская газета. № 32. 07.07.2011.

[281] СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.

передачи федеральных полномочий существенное значение для государственного управления имело закрепление возможности передачи полномочий подзаконными нормативными правовыми актами (подзаконный способ). Положения о подзаконном способе передачи полномочий перешли и в новый Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Так, статьей 46 указанного Федерального закона предусмотрено, что полномочия федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ соответственно нормативно-правовыми актами Президента РФ и нормативно-правовыми актами Правительства РФ. Передача полномочий указанным способом возможна при условии, если полномочия не переданы федеральными законами, и если такая передача предусмотрена в федеральных законах, регулирующих правоотношения в соответствующей сфере деятельности. Подзаконная передача полномочий производится только по представлению Правительства РФ.

Правовыми формами подзаконного способа передачи полномочий являются указ или распоряжение Президента РФ и постановление Правительства РФ[282]. Проекты таких нормативных актов подлежат обязательному согласованию с законодательными органами власти субъектов РФ и высшими должностными лицами субъектов РФ, которые в тридцатидневный срок должны представить по ним свои отзывы. Требования к содержанию нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ в целом аналогичны требованиям, предъявляемым к федеральным законам о передаче полномочий, за исключением положения о порядке определения объема выделяемых субвенций.

В области лесных отношений также предусмотрена возможность передачи федеральных полномочий подзаконными нормативными правовыми актами. Пунктом 12 статьи 83 ЛК РФ закреплена правовая форма передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти на уровень субъектов РФ в виде

[282] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

постановлений Правительства РФ. Возможность передачи полномочий таким способом в области лесных отношений, как и в иных сферах, пока не нашла практической реализации. Вместе с тем подзаконный способ в сравнении с передачей полномочий на основе федерального закона является более удобным, благодаря тому что процедура принятия подзаконных нормативных правовых актов значительно проще законотворческого процесса. Как следствие, подзаконная передача полномочий может обеспечить оперативное реагирование на изменения в соответствующей сфере государственного управления.

Необходимо отметить, что в науке административного и конституционного права часто поднимается вопрос о конституционности в целом нормативно-правового варианта передачи федеральных полномочий[283]. Обосновывают это положениями части 2 статьи 78 Конституции РФ, закрепляющей только передачу полномочий путем заключения соответствующего соглашения. Как отмечает Ф.А. Лещенков, «любое соглашение должно предполагать совпадение воли двух субъектов и взаимность их интенций»[284]. Учитывая требование статьи 39 Федерального закона № 414-ФЗ о необходимости согласования проекта федерального закона по предметам совместного ведения с законодательными органами власти субъектов РФ и высшими должностными лицами субъектов РФ, а также прямое указание на обязательность согласования проекта подзаконного нормативно-правового акта о передаче полномочий теми же субъектами, можно говорить о формальном соответствии нормативно-правового способа передачи полномочий положениям части 2 статьи 78 Конституции РФ.

Второй, договорный, способ передачи федеральных полномочий на уровень субъектов РФ характеризуется передачей полномочий конкретному субъекту Федерации. При этом законодательством предусмотрено заключение договоров о разграничении полномочий и соглашений о передаче полномочий. Исходя из

---

[283] См., например: *Черепанов В.* Разграничить или делегировать? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 165.

[284] *Лещенков Ф.А.* Сравнительно-правовой обзор делегирования федеральных полномочий на примере РФ и некоторых зарубежных государств - М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2010.

положений статьи 50 Федерального закона № 414-ФЗ способ разграничения полномочий путем заключения соответствующего договора является исключительным и используется в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и если эти особенности влекут иное разграничение полномочий, чем установлено федеральными законами. Той же статьей установлено, что «порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом РФ». Однако соответствующий нормативно-правовой акт до настоящего времени не разработан.

Общая схема подготовки договора содержится в статье 50 Федерального закона № 414-ФЗ:

1) высшее должностное лицо субъекта РФ представляет проект договора в законодательный орган субъекта РФ, о результатах рассмотрения сообщает Президенту РФ;

2) согласованный договор подписывается и Президентом РФ, и высшим должностным лицом субъекта РФ;

3) подписанный договор должен быть утвержден федеральным законом, проект которого в Государственную Думу вносит Президент РФ;

4) договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона и не может действовать более 10 лет.

В Российской Федерации не распространена практика заключения таких договоров о разграничении полномочий. В настоящее время действует Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 199-ФЗ[285]. Содержание договора включает положения о том, что высшие исполнительные органы государственной власти РФ и Республики Татарстан по вопросам

[285] Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2007. №31. Ст. 3996.

использования и охраны земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов на территории Татарстана вносят соответствующие законопроекты в Государственную Думу; что Республика Татарстан оказывает государственную поддержку и содействие соотечественникам в сохранении самобытности, развитии национальной (татарской) культуры и языка и т.д. Согласимся с мнением А.В. Блещика, отметившего, что данный договор, как и действовавший ранее[286], имел целью «не столько регулирование двусторонних отношений федерального центра и Татарстана, сколько демонстрацию последним собственного государственного суверенитета»[287]. О.Е. Кутафин, изучая практику заключения подобных договоров в 1990-х годах, писал, что «с их помощью была предпринята попытка либо снизить напряженность между центром и наиболее независимыми регионами, связанную с их сепаратистскими устремлениями, и таким образом удержать их в общем политико-правовом пространстве России, либо, наоборот, подчеркнуть тесные дружеские связи, существующие между центром и некоторыми регионами»[288].

В соответствии с действующим законодательством в области лесных отношений договорный способ передачи полномочий путем заключения договора о разграничении полномочий не предусмотрен. В Лесном кодексе РФ 1997 года статьей 48 закреплялась возможность разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов в соответствии с заключенными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Данный вариант правового регулирования государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов не отвечал реалиям начавшихся административной и

---

[286] См.: Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Подписан в г. Москве 15.02.1994) // Вестник ВАС РФ. № 6. 1994

[287] *Блещик А.В.* Перспективы договорного регулирования федеративных отношений в России в контексте этнополитической стабилизации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 49 - 52.

[288] *Кутафин О.Е.* Избранные труды: В 7 т.: Монография. М.: Проспект, 2011. Том 2: Источники конституционного права. С. 158.

федеративной реформ. Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ статья 48 Лесного кодекса РФ 1997 года признана утратившей силу, а статья 47 закрепила принципиально новое положение: полномочия по тушению лесных пожаров и осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, переданы Российской Федерацией со средствами на их осуществление органам государственной власти субъектов РФ. То есть произошел переход от договорного разграничения полномочий к нормативному, появилась возможность передавать федеральные полномочия на уровень субъектов РФ.

Основной разновидностью договорного способа передачи полномочий служит заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий. Общие вопросы заключения таких соглашений урегулированы статьей 51 Федерального закона № 414-ФЗ, анализ которой свидетельствует о том, что этот способ также является исключительным, так как применяется в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на все субъекты РФ, что вызвано особенностями социально-экономического и политического развития субъекта РФ. В соглашении должны быть предусмотрены условия и порядок передачи осуществления полномочий, включая вопрос финансового обеспечения, порядок осуществления контроля за осуществлением переданных полномочий, срок действия соглашения, ответственность сторон и иные вопросы, связанные с реализацией положений соглашения. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти, чьи полномочия передаются, и высшим должностным лицом субъекта РФ, на органы власти которого возлагается осуществление федеральных полномочий, и вступает в силу после утверждения Правительством РФ. Статья 51 Федерального закона № 414-ФЗ предусматривает существование порядка заключения и вступления в силу соглашений, который должен быть утвержден Правительством РФ. Однако, как и в рассмотренном

случае, соответствующий нормативно-правовой акт отсутствует. Только Министерством юстиции РФ разработана примерная форма соглашения[289].

Примером рассматриваемого соглашения о передаче полномочий в сфере лесных отношений может служить Соглашение между Рослесхозом и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в области лесных отношений, утвержденное распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2014 года № 1283-р[290]. Документ действовал до 31 декабря 2017 года и был направлен на урегулирование отношений в сфере осуществления государственного управления лесами в переходный период после принятия в состав России нового субъекта. В 2022 году в состав Российской Федерации были приняты еще четыре новых субъекта – Луганская Народная Республика, Донецкая Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область. Федеральными конституционными законами[291] о принятии в Российскую Федерацию названных субъектов предусмотрено, что до 1 января 2026 года на территориях новых регионов их нормативно-правовыми актами (по согласованию

---

[289] Приказ Минюста России от 11.01.2023 № 5 «Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.08.2023).

[290] Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2014 № 1283-р «Об утверждении Соглашения между Федеральным агентством лесного хозяйства и Советом министров Республики Крым» // СЗ. РФ. 2014. № 29. Ст. 4183.

[291] Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6933.

с Минприроды России) могут быть определены особенности регулирования лесных отношений. На сегодняшний день такие акты не приняты.

Изучая содержание упомянутых в настоящем параграфе нормативных правовых актов о передаче федеральных полномочий в области лесных отношений на уровень субъектов РФ, нами были определены основные принципы передачи полномочий. По источнику закрепления и сфере распространения их можно разделить на три группы: 1) общеправовые принципы, закрепленные в Конституции РФ и являющиеся основой для организации публичного управления в целом; 2) конституционные, или универсальные, принципы передачи полномочий, закрепленные в Конституции РФ и получающие дальнейшее развитие в федеральных законах, применяемые для института передачи полномочий в любой сфере государственного управления; 3) отраслевые принципы передачи полномочий, содержащиеся в лесном законодательстве и применяемые при передаче полномочий в области лесных отношений.

К общеправовым принципам относятся принципы законности, федерализма, государственной целостности, единства системы публичной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

К универсальным принципам передачи полномочий можно отнести следующие:

принцип передачи полномочий по соглашению;

«принцип взаимной передачи полномочий, закрепляющий возможность горизонтальной и вертикальной передачи полномочий»[292];

принцип материально-финансового обеспечения передачи полномочий;

принцип обоснованности и целесообразности передачи полномочий;

принцип обязательности осуществления контроля и оценки эффективности осуществления переданных полномочий;

принцип строгой определенности объема передаваемых полномочий;

---

[292] *Шиндина А.В*. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации : дисс. … канд. юрид. наук. Саратов. 2017. С. 12-13.

принцип юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее осуществление переданных полномочий.

К отраслевым принципам передачи полномочий в области лесных отношений можно отнести:

принцип индивидуального подхода при определении объема выделяемых субвенций на организацию осуществления переданных полномочий – в соответствии со статьей 83 ЛК РФ субвенции распределяются исходя из площади эксплуатационных и защитных лесов, интенсивности их использования, численности населения субъектов РФ, показателей пожарной опасности лесов по специальной методике, утвержденной Правительством РФ;

принцип возможности осуществления части контрольных полномочий за реализацией переданных федеральных полномочий государственными учреждениями, подведомственными уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

Использование в системе исполнительной власти инструмента передачи полномочий в области лесных отношений влечет формирование целой группы общественных отношений нескольких видов.

1. Отношения по организации процесса передачи полномочий РФ в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ. Такие отношения возникают с момента инициативы о передаче полномочий, которая может принадлежать, например, Правительству РФ, уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (Рослесхозу). Завершаются отношения юридической фиксацией перехода полномочий с одного уровня власти на другой, то есть вступлением в силу соответствующего федерального закона, либо подзаконного нормативно-правового акта, либо договора (соглашения).

2. Отношения, связанные с осуществлением переданных федеральных полномочий в области лесных отношений. Центральным субъектом в данных правоотношениях выступает орган исполнительной власти субъекта РФ, на который возложено осуществление переданных полномочий. В рамках этой группы отношений происходит разработка и принятие подзаконных нормативно-

правовых актов федерального и регионального уровней, определяющих особенности организации и порядка осуществления тех или иных полномочий. Рослесхоз может участвовать в данных отношениях также путем выдачи указаний по вопросам осуществления полномочий.

3. Отношения по осуществлению контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий. Складываются из деятельности федеральных органов власти, которые организуют и осуществляют контроль, мониторинг эффективности и качества осуществления переданных полномочий, а также деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ по предоставлению необходимой отчетности.

4. Отношения, связанные с обеспечением материально-финансовыми ресурсами для осуществления полномочий: 1) предусматривается выделение финансовых средств и имущества; 2) выделенные материально-финансовые ресурсы используются; 3) проверяется их использование. Эти отношения регулируются в основном бюджетным законодательством и «предполагают решение спектра финансовых задач, таких как определение порядка финансового обеспечения передаваемых полномочий, формирование объема потребностей в финансовых средствах, отражение принятых решений в законе (решении) о бюджете, принятие подзаконных актов, регламентирующих процедуры расходования, финансовой отчетности, возврата неиспользованных остатков средств и т.д.»[293].

Правила расчета выделяемых субвенций закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 25.11.2021 № 2046 «Об утверждении Методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и о признании

---

[293] *Андреева Е.М.* Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации : дисс. … д-ра юрид. наук. Москва. 2018. С. 19.

утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации»[294]. Вопросы расходования и учета указанных субвенций урегулированы постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2006 года № 837 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений»[295]. Распределение между субъектами РФ субвенций из федерального бюджета реализуется также на основании постановления Правительства Российской Федерации от 10 июня 2023 года № 963[296].

Не выходя за рамки предмета исследования, отметим некоторые проблемные аспекты финансового обеспечения переданных федеральных полномочий в области лесных отношений, влияющие на эффективность осуществления компетенции исполнительных органов субъектов РФ. Так, исследователи отмечают, что существующие показатели, применяемые для распределения субвенций, по большей части не могут обеспечить баланс интересов, в связи с чем требуется значительное софинансирование от региональных бюджетов и от арендаторов лесных участников (на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению на арендованных участках)[297]. Однако не все субъекты РФ имеют такую возможность. Например, в 2022 году на осуществление субъектами переданных федеральных полномочий в области лесных отношений из

---

[294] СЗ РФ. 2021. № 49 (Часть I). Ст. 8235.

[295] СЗ РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 288.

[296] Постановление Правительства РФ от 10.06.2023 № 963 «Об утверждении Правил определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2020 г. № 1404» // СЗ РФ. 2023. № 25. Ст. 4585.

[297] *Петрунин Н.А.* Некоторые аспекты финансового обеспечения переданных полномочий в области лесных отношений // Государственное управление лесами: проблемы и пути решения : сборник научных статей и докладов II Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 29 мая – 02 2022 года. – Санкт-Петербург: федеральное бюджетное учреждение "Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства", 2022. – С. 72.

федерального бюджета было выделено 40,9 млрд рублей[298], в 2023 году – 40,3 млрд рублей[299]; в 2024 -46,3 млрд рублей[300]. Вместе с тем по расчетам экспертов реальная потребность в финансировании составляет от 134 до 149 млрд рублей по различным сценариям[301]. Эту проблему подтвердили и в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, подводя итоги исполнения полномочий в области лесных отношений в 2023 году[302]. Кроме того, рассмотренный в параграфе 1.3 настоящего исследования вариант осуществления полномочий в области лесных отношений органом исполнительной власти субъекта РФ межотраслевой компетенции также может повлиять на финансирование переданных полномочий. По результатам исследований аналитиков, реализация полномочий органом власти межотраслевой, а не отраслевой компетенции, служит рискообразующим фактором, который может привести «к фактическому финансированию других видов деятельности государственного органа за счет «лесных» субвенций», что влечет за собой наступление риска «Нецелевое расходование средств субвенций» и риска «Неэффективное расходование средств субвенций»[303]. Таким образом, в отношениях по обеспечению переданных полномочий материально-финансовыми ресурсами имеются проблемы нормативно-правового и организационно-правового

---

[298] См.: Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. 2021. № 50 (часть I). Ст. 8397 (текст Федерального закона, приложения 1 - 9, 11, начало приложения 14).

[299] См.: Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (Часть I). Ст. 8760 (текст Федерального закона, приложения 1 - 10, 12, начало приложения 15).

[300] См.: Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (Часть I). Ст. 8657 (начало).

[301] См.: Разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию программно- целевого планирования в лесном хозяйстве с учетом необходимости достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года на основе документов стратегического планирования и Плана мероприятий по декриминализации и развитию лесного комплекса и наилучших отечественных и международных практик в области стратегического планирования: отчет о НИР (заключ.) / ФБУ "СПбНИИЛХ"; рук. Петрунин Н. А.; исполн.: Сережкин А. В. [и др.]. - СПб., 2021. - 629 с.

[302] См.: Парламентская газета URL: https://www.pnp.ru/economics/v-sovfede-rasskazali-o-nekhvatke-deneg-v-regionakh-na-lesovosstanovlenie.html (дата обращения: 11.02.2024).

[303] *Бечина И.В.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений // Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства. 2020. № 4. С. 70.

характера, которые негативно сказываются на реализации компетенции органами исполнительной власти субъектов РФ в области лесных отношений. Решить их возможно путем внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты, а также путем пересмотра подхода к финансированию переданных полномочий в области лесных отношений.

Передача полномочий всегда влечет за собой необходимость сотрудничества между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Согласимся с М.И. Василишиной, которая утверждает, что «тесное сотрудничество необходимо с целью обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения возникающих потребностей в лесных ресурсах»[304]. При передаче полномочий в области лесных отношений сотрудничество осуществляется между Рослесхозом и высшим органом исполнительной власти субъекта РФ посредством заключения соглашения о взаимодействии. Проанализировав соглашения[305], заключенные в разные годы, можно выделить общие положения, которые предусматриваются на каждый период сотрудничества.

1. Возложение на Рослесхоз обязанностей по оказанию методической, организационной и консультативной помощи региону. Также Рослесхоз обязуется принимать во внимание позицию высшего органа исполнительной власти субъекта РФ при разработке государственных, федеральных, целевых и иных программ, составлении планов выездных совещаний и иных мероприятий, при планировании международной деятельности, а также переводе лесных участков из категории земель лесного фонда в земли иных категорий.

---

[304] *Василишина М.И.* Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации // Экологическое право. 2012. № 6. С. 24.

[305] См., например: Соглашение о взаимодействии между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Вологодской области на 2016 год: URL: Официальный портал Правительства Вологодской области vologda-oblast.ru (дата обращения: 03.05.2023); Соглашение о взаимодействии между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Вологодской области на 2021 год: URL: https://pravo.gov35.ru/upload/iblock/ebc/0017-21.pdf?ysclid=lm8c1gj9ph568074767 (дата обращения: 03.05.2023).

2. Высший орган исполнительной власти субъекта РФ, в свою очередь, обязуется обеспечить осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, федеральному государственному лесному надзору и иных полномочий. Не позже чем за месяц до окончания действия соглашения субъект Российской Федерации представляет в Рослесхоз отчет о его исполнении. По нашему мнению, применение двустороннего установления обязанностей в соглашениях о взаимодействии способствует наиболее эффективному применению и детализации норм ЛК РФ о передаче федеральных полномочий, а также повышает уровень качества осуществления субъектами РФ переданных полномочий за счет методического и иного взаимодействия с центральным федеральным органом исполнительной власти в области лесных отношений.

Подводя итог краткому исследованию сущности передачи полномочий РФ в области лесных отношений на уровень субъектов РФ, можно сделать следующие выводы.

1. Передача осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ – это метод реализации полномочий в рамках конституционно разграниченных предметов ведения, направленный на децентрализацию полномочий в области лесных отношений, наделение субъектов Российской Федерации большей самостоятельностью и инициативностью при осуществлении публичного управления в области лесных отношений.

2. Механизм передачи полномочий РФ в области лесных отношений на уровень субъектов РФ состоит из ряда стадий: анализ необходимости передачи полномочий; достижение соглашения между заинтересованными сторонами; экспериментальная апробация передачи полномочий (факультативная стадия); полноценное внедрение на всей территории государства; фактическое осуществление переданных полномочий; контроль за осуществлением переданных полномочий.

3. В рамках передачи полномочий в области лесных отношений складывается ряд общественных отношений нескольких видов: отношения по

организации процесса передачи полномочий РФ в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ; отношения, связанные с осуществлением переданных федеральных полномочий в области лесных отношений; отношения по контролю за осуществлением переданных федеральных полномочий; отношения, связанные с обеспечением осуществления полномочий материально-финансовыми ресурсами.

4. На сегодняшний день законодательством предусмотрено два способа передачи федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ: нормативно-правовой, который может быть законодательным и подзаконным; и договорный. Вместе с тем на практике для лесных отношений применен только законодательный способ. По нашему мнению, следует использовать возможности подзаконного способа, который в сравнении с передачей полномочий на основе федерального закона является более удобным благодаря более простой процедуре принятия подзаконных нормативных правовых актов, что позволяет обеспечить оперативное реагирование на изменения.

5. Передача полномочий в области лесных отношений призвана в том числе выполнять роль некоего экономически стабилизирующего фактора в отношениях между субъектами РФ. Однако на практике в отношениях по обеспечению переданных полномочий материально-финансовыми ресурсами имеются проблемы нормативно-правового и организационно-правового характера, которые вызывают недофинансирование полномочий и, как следствие, негативно сказываются на полноте и эффективности реализации компетенции органами исполнительной власти субъектов РФ в области лесных отношений. Решить их возможно путем внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты, а также путем пересмотра подхода государства к финансированию переданных полномочий в области лесных отношений.

## § 2.2. Проблемы реализации отдельных переданных полномочий исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и меры по их устранению

Современное общественное развитие характеризуется активным внедрением цифровых технологий. Не стала исключением и сфера публичного управления. Современные исследователи отмечают, что свое влияние цифровизация и цифровая трансформация оказывают на все элементы административно-правового статуса органов исполнительной власти (целевой, структурно-организационный, компетенционный)[306]. С.М. Зубарев рассматривает цифровизацию государственного управления в том числе «как процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить информационную открытость органов власти и их взаимодействие с гражданами и организациями»[307].

В настоящее время в России осуществляется масштабная реформа лесного комплекса, одним из направлений которой является цифровизация[308]. Анализ применения цифровых технологий в лесном комплексе позволяет сделать о вывод о том, что в наибольшей степени цифровизация сказалась на осуществлении переданных на уровень субъектов РФ федеральных полномочий в области лесных

---

[306] См.: *Кабытов П.П., Стародубова О.Е.* Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 113 - 126.

[307] *Зубарев С.М.* О некоторых проблемах правового обеспечения цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 24.

[308] Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021.№ 8 (часть II). Ст. 1398.

отношений, таких как федеральный государственный лесной контроль (надзор)[309], лесная охрана, осуществление мер пожарной безопасности в лесах и тушения лесных пожаров. В связи с этим проанализируем проблематику осуществления названных полномочий с точки зрения нормативно-правового и организационного обеспечения их реализации с учетом реформирования.

Сегодня в результате реформы федеральный государственный лесной контроль (надзор) и лесная охрана – это два самостоятельных направления. Однако до 2021 года лесная охрана и лесной надзор составляли единое федеральное полномочие, передаваемое для реализации органам исполнительной власти субъектов РФ в порядке статьи 83 ЛК РФ. В современной истории лесного законодательства это не единственный пример реформы данной сферы. В ранее действующем Лесном кодексе 1997 года правовое регулирование контрольно-надзорных полномочий в области лесных отношений не отличалось системностью. Понятия «государственный лесной контроль и надзор», «муниципальный лесной контроль» отсутствовали[310]. Институт лесной охраны отличался от современного. До 2004 года лесная охрана выступала в качестве специализированного подразделения в структуре федерального органа управления лесным хозяйством (Федеральной службы лесного хозяйства России[311], затем – Минприроды России[312]) для обеспечения охраны и защиты лесов от пожаров, незаконных рубок и иных нарушений лесного законодательства, а также осуществления государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов и пожарного надзора в лесах.

---

[309] *Румянцев Ф.П., Иванов С.В.* О внесении дополнений и изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований в деятельности государственного лесного контроля (надзора) // Право и государство: теория и практика. 2024. № 3(231). С. 169.

[310] См.: Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации (поглавный) / В.В. Залесский, А.Д. Куликов, О.М. Оглоблина и др.; под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007. С. 186.

[311] Постановление Правительства РФ от 27.07.1998 № 850 «Об утверждении Положения о государственной лесной охране Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3896 (утратило силу).

[312] Постановление Правительства РФ от 20.03.2006 № 150 «Об утверждении Положения о государственной лесной охране Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1402 (утратило силу).

В связи с началом административной реформы в России институт государственной лесной охраны был преобразован[313]. Должностные лица государственной лесной охраны стали назначаться из состава Росприроднадзора[314] и обладали полномочиями по осуществлению государственного лесного контроля и обеспечению соблюдения лесного законодательства. Исследователи отмечают, что для осуществления данных полномочий Росприроднадзор не обладал достаточным опытом и штатом сотрудников, что негативно сказывалось на эффективности их реализации. С принятием ЛК РФ 2006 года институт государственной лесной охраны был упразднен. Только к 2010 году лесная охрана возвращена в сферу управления лесными отношениями, но уже как направление реализации государственного лесного надзора, заключающееся в осуществлении охраны лесов от нарушений лесного законодательства[315].

Реформа лесной отрасли, начавшаяся в 2018 году, внесла существенные изменения в организацию данных видов контрольно-надзорных полномочий, в результате чего произошло их разделение с определением для каждого полномочия собственного предмета, круга субъектов и перечня средств осуществления. Проведем анализ полномочий по осуществлению федерального государственного лесного контроля (надзора) и лесной охраны на основе актуальных пореформенных норм и исследования цифровой трансформации отрасли.

Правовую основу осуществления федерального государственного лесного контроля (надзора) составляют: рамочный Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; ЛК РФ (глава 12); постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)».

---

[313] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

[314] Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

[315] Федеральный закон от 29.12.2010 № 442-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 54.

Статья 96 ЛК РФ позволяет сформулировать следующее определение федерального государственного лесного контроля (надзора). Это -деятельность органов исполнительной власти, их территориальных органов, подведомственных им государственных учреждений, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных лесным законодательством, за исключением обязательных требований в сфере приемки, перевозки, переработки и хранения древесины и ее прослеживаемости, учета древесины и сделок с ней.

Порядок организации и осуществления федерального государственного лесного контроля (надзора) урегулирован на подзаконном уровне[316]. Предмет контроля (надзора) составляет соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных ЛК РФ, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с данными законами федеральными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в таких сферах, как: использование, охрана, защита, воспроизводство лесов; лесоразведение; обеспечение пожарной безопасности в лесах; семеноводство в отношении семян лесных растений. В предмет лесного надзора не входит соблюдение обязательных требований в сфере приемки, перевозки, переработки и хранения древесины и ее прослеживаемости, учета древесины и сделок с ней. Это связано с выделением особого вида надзора в области лесных отношений - федерального государственного надзора в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними[317]. Он не подпадает под действие рамочного Федерального закона № 248-ФЗ.

---

[316] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» (вместе с Положением о федеральном государственном лесном контроле (надзоре)) // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5528.

[317] Федеральный закон от 04.02.2021 № 3-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» // СЗ РФ. 2021. № 6. Ст. 958.

Его предметом является уже соблюдение не «обязательных требований», а иного вида требований, установленных лесным законодательством и направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними. Его существенным отличием от федерального государственного лесного контроля (надзора) также является возможность осуществления только органами исполнительной власти федерального уровня: Рослесхозом, его территориальными органами и подведомственными учреждениями, без передачи на уровень субъектов РФ[318].

Субъектами федерального государственного лесного контроля (надзора) являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им государственные учреждения. В качестве объектов федерального государственного лесного контроля (надзора) можно выделить две группы: 1) производственные объекты; 2) объекты, составляющие деятельность. К деятельности контролируемых лиц в сфере лесного хозяйства относятся: использование лесов; охрана лесов; защита лесов; воспроизводство лесов и лесоразведение. Производственные объекты: лесные участки; части лесных участков, на которых в том числе осуществляется деятельность по использованию, охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению; средства предупреждения и тушения лесных пожаров; другие объекты, в том числе стационарные объекты, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, связанные (задействованные) с осуществлением использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения. Перечисленные объекты подлежат учету путем внесения сведений об объектах контроля в информационные системы органов государственного надзора не позднее 2 дней со дня поступления таких сведений. При сборе, обработке, анализе и учете сведений об объектах контроля (надзора) органы

[318] Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними» // СЗ РФ. 2021. № 28 (часть II). Ст. 5529.

государственного надзора используют информацию, представляемую им в соответствии с нормативными правовыми актами; информацию, получаемую в рамках межведомственного взаимодействия, а также общедоступную информацию, в том числе сведения, содержащиеся в государственном лесном реестре.

Контрольно-надзорные мероприятия, проводимые в рамках федерального государственного лесного контроля (надзора), закреплены в нескольких видах. По необходимости взаимодействия с подконтрольным лицом контрольно-надзорные мероприятия делятся на:

а) проводимые при взаимодействии с контролируемым лицом: инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка;

б) проводимые без взаимодействия с контролируемым лицом: наблюдение за соблюдением обязательных требований; выездное обследование.

По характеру контрольно-надзорных мероприятий можно выделить две группы:

а) проводимые на плановой основе: инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка.

б) проводимые на внеплановой основе: инспекционный визит; рейдовый осмотр; выездная проверка; наблюдение за соблюдением обязательных требований; выездное обследование.

Ключевым нововведением проводимых реформ лесной отрасли и контрольно-надзорной деятельности стало применение риск-ориентированного подхода, предполагающего зависимость интенсивности проведения мероприятий федерального государственного лесного контроля (надзора) от категории риска, к которой отнесена деятельность подконтрольных юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Подконтрольные объекты относят к одной из категорий риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: а) значительный риск; б) умеренный риск; в) низкий риск. Критерии отнесения объекта контроля к категории риска определены в пункте 15 Положения о федеральном государственном лесном контроле (надзоре).

Отметим, что риск-ориентированный подход уже применялся в контрольно-надзорных мероприятиях в области лесных отношений, а именно при проведении пожарного и санитарно-эпидемиологического надзора в лесах[319]. Однако в иные виды лесного надзора такой подход внедрен не был. Действовавшая на тот момент модель обязывала контрольно-надзорные органы осуществлять сплошную проверку подконтрольных объектов с определенной периодичностью, что зачастую приводило к неэффективному расходованию ресурсов, снижению результативности проверочных мероприятий. По нашему мнению, риск-ориентированный подход должен способствовать увеличению охвата реальных нарушителей обязательных требований в области лесных отношений, так как субъекты федерального государственного лесного контроля (надзора) смогут сфокусировать свое внимание на тех подконтрольных объектах, чья деятельность потенциально несет наибольшую угрозу причинения вреда. Вместе с тем ни в рамочном законе о государственном контроле (надзоре), ни в отраслевых нормах о контроле (надзоре), в том числе лесном, не выделен принцип приоритета риск-ориентированного подхода. Однако в качестве приоритетного по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий направления обозначено проведение профилактических мероприятий. Для лесного контроля (надзора), например, выделены следующие виды профилактических мероприятий: информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения; консультирование; профилактический визит. Представляется, что именно эти (профилактические) мероприятия способствуют снижению риска причинения вреда, отнесению деятельности организации к более низкой категории риска, а, значит, и снижению периодичности и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий. Следовательно, приоритетность профилактических мероприятий

[319] Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 06.10.2021) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.09.2023).

напрямую связана с риск-ориентированным подходом и по сути является выражением его приоритета для контрольно-надзорной деятельности[320].

К результатам осуществления федерального государственного лесного контроля (надзора) Федеральный закон № 248-ФЗ относит: «оценку соблюдения контролируемым лицом обязательных требований; создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований и (или) прекращения их нарушений; восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности; применение контрольным (надзорным) органом мер, предусмотренных пунктом 2 части 2 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ. Формой закрепления результатов контрольно-надзорных мероприятий считается акт»[321].

Содержание и порядок реализации второго полномочия - лесной охраны – закреплены в главе 12.1 ЛК РФ и приказе Минприроды России от 15.12.2021 № 955[322]. Под лесной охраной в них понимается деятельность, направленная на определение состояния лесов и влияния на них природных и антропогенных факторов, а также на предотвращение, выявление и пресечение нарушений гражданами, пребывающими в лесах, требований, установленных в соответствии с ЛК РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными

---

[320] *Леганова Ю.А.* Федеральный государственный лесной контроль (надзор) как способ обеспечения соблюдения обязательных требований в области лесных отношений // Роль права в обеспечении благополучия человека : Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч., Москва, 23–26 ноября 2021 года. Том Ч. 5.. – Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 116.

[321] Государственный контроль и надзор в Российской Федерации: учебное пособие / А.В. Корепина, Я.В. Васильева, Ю.А. Леганова; Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).– Вологда, 2022. – С. 290 : https://goo.su/Z9PXU (дата обращения 02.09.2023).

[322] Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15.12.2021 № 955 «Об утверждении Порядка и Нормативов осуществления лесной охраны» (Зарегистрирован 27.01.2022 № 67033): URL: http://publication.pravo.gov.ru/ (дата обращения 02.09.2023).

правовыми актами субъектов РФ в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения.

Основным мероприятием для выявления нарушений является патрулирование лесов. Маршруты патрулирования составляются на основе данных о том, где чаще всего отдыхают граждане или ранее были зафиксированы нарушения лесного законодательства.

Субъекты лесной охраны совпадают с субъектами федерального государственного лесного контроля (надзора) и муниципального лесного контроля. Разработчики идеи разделения лесного надзора и лесной охраны преследовали цель повышения эффективности государственного управления лесами и декриминализации лесного комплекса. Вместе с тем реализация новых положений на практике показывает, что разделение произошло пока лишь на законодательном уровне. Так, проанализировав утвержденные в различных субъектах РФ перечни должностных лиц, уполномоченных осуществлять лесную охрану и лесной надзор, можно заметить, что должностные лица органов власти и государственных учреждений (а это основное контрольно-надзорное звено) дублируются в перечнях[323]. То есть на организационном уровне отделения охраны от надзора не

[323] См., например,: приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 13.07.2021 № 1010 «Об установлении перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять лесную охрану на землях лесного фонда на территории Республики Коми»: URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1101202107160005?index=1&rangeSize=1 (дата обращения: 25.09.2023); приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 12.07.2021 № 1001 «Об установлении перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять федеральный государственный лесной контроль (надзор) на территории Республики Коми»: URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1101202107160002?index=2&rangeSize=1 (дата обращения: 25.09.2023); приказ Департамента лесного комплекса Вологодской области от 21.07.2022 № 931 «О перечнях должностных лиц, уполномоченных на осуществление лесной охраны»: URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/3501202207220003?ysclid=lmoyymbgwx787948034&index=3 (дата обращения: 25.09.2023); постановление Правительства Иркутской области от 03.03.2022 № 147-пп «Об установлении перечня должностных лиц министерства лесного комплекса Иркутской области, уполномоченных на осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора) на землях лесного фонда»: URL: https://www.ogirk.ru/pravo/wp-content/uploads/2022/03/147-%D0%BF%D0%BF.pdf?ysclid=lmoz0k6qwb135209578 (дата обращения: 25.09.2023).

произошло - разделенные функции фактически осуществляют одни и те же должностные лица. Различаются лишь проводимые мероприятия и сопровождающие эти виды деятельности документы. Таким образом, анализ правового обеспечения и реализации полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ по осуществлению лесного надзора и лесной охраны показал недоработки в разделении надзорных и охранных полномочий. Усматривается необходимость детальной проработки организационно-методического сопровождения реализации идеи разделения этих двух видов полномочий. Представляется, что для реального разделения полномочий, повышения эффективности и результативности их осуществления требуются в первую очередь дополнительные ресурсы, в том числе материальные и методические[324].

Преобразования в сфере указанных полномочий в области лесных отношений не ограничились только функциональными изменениями. Важнейшей их составляющей стала цифровизация. Выделим такие направления использования цифровых технологи, как:

создание федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (ФГИС ЛК);

применение дистанционного мониторинга использования лесов, фотокамер, фото- и видеоловушек;

использование беспилотных систем.

В феврале 2021 года принят Федеральный закон № 3-ФЗ[325], которым предусматривается создание ФГИС ЛК. Основная задача реформы в данном направлении – повышение эффективности и прозрачности лесного комплекса,

---

[324] *Пеганова Ю.А.* Анализ реализации органами исполнительности власти субъектов Российской Федерации полномочий по выявлению и пресечению нарушений лесного законодательства // Роль МГЮА в становлении и развитии юридического образования на Русском Севере : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Вологда, 09 декабря 2021 года. – Вологда: Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. – С. 44.

[325] Федеральный закон от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.10.2023).

обеспечение прозрачности всех этапов оборота древесины: от момента заготовки до переработки и реализации, в том числе на экспорт»[326]. ФГИС ЛК призвана стать единой цифровой площадкой, хранящей все данные о лесах и учете древесины и сделок с ней. При этом сведения должны обновляться в режиме реального времени. Внедрение ФГИС ЛК происходит поэтапно. С сентября 2023 года использование системы осуществляется на территории «пилотных» регионов — Архангельской, Московской и Ульяновской областей, далее последовательно подключаются остальные субъекты РФ.

ФГИС ЛК разработана на базе действующей системы ЛесЕГАИС, которая с момента полного введения в действие ФГИС ЛК станет одной из ее подсистем. Главным преимуществом новой системы можно назвать учет сведений не только по купле-продаже древесины, но и сведений об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов и их состоянии. Как отметили пользователи ЛесЕГАИС, принявшие участие в социологическом опросе автора (Приложение № 1), система не позволяла оперативно отслеживать сделки, не предоставляла актуальные данные о состоянии лесов, а также о свободных лесных участках.

До настоящего времени в лесной отрасли на практике для отображения лесохозяйственных мероприятий, качественных и количественных характеристик лесов используются бумажные планшеты или простые текстовые файлы в электронном виде. Полная актуальная электронная база отсутствует.

Информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, используется при сборе, анализе и учете сведений об объектах федерального государственного лесного контроля (надзора). Основой же для ведения государственного лесного реестра в соответствии с пунктом 1 статьи 67 ЛК РФ служат данные, полученные в результате мероприятий по лесоустройству. Сегодня данные о лесоустройстве не отвечают требованию актуальности – лесоустроительные работы проведены

---

[326] *Пеганова Ю.А.* Цифровизация контроля в области лесных отношений как современное направление противодействия коррупционным правонарушениям // БИЗНЕС. НАУКА. ОБРАЗОВАНИЕ. Правовые и экономические аспекты : Сборник материалов IX Международной научно-практической конференции Леденцовские чтения, Вологда, 22 апреля 2021 года. – Вологда: Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина в г. Вологде, 2021. – С. 624.

зачастую несколько десятков лет назад, следовательно, не отражают реальной ситуации. По данным Рослесхоза[327], по состоянию на начало 2024 года доли площади лесов, в которых проведены лесоустроительные работы в общей площади лесов, расположенных на земля лесного фонда субъектов РФ, в разрезе федеральных округов и субъектов РФ представлены следующим образом.

1. Центральный федеральный округ: в большинстве регионов срок лесоустроительных работ составляет от 1 до 10 лет (площади от 51 до 100%), на 46% площади лесов Воронежской области лесоустройство проведено более 15 лет назад, в Орловской и Смоленской областях на 36% площади лесов давность лесоустройства составляет более 20 лет.

2. Северо-Западный федеральный округ: в трех субъектах РФ из десяти (Калининградская, Ленинградская и Новгородская области) давность лесоустроительных работ составляет до 10 лет на площади лесов более 50%. В Республике Карелия, Архангельской и Вологодской областях почти на половине площади лесов лесоустройство проведено более 15 и 20 лет назад. На 57% площади лесов Республики Коми, на 87% площади лесов Мурманской области и на 100% площади лесов Ненецкого автономного округа давность лесоустроительных работ составляет более 20 лет.

3. Южный федеральный округ: в большинстве регионов (Республика Калмыкия, Краснодарский край, Астраханская, Ростовская области) более чем на 60% площади лесов лесоустройство проведено свыше 15 и 20 лет назад.

4. Северо-Кавказский федеральный округ: в Республике Дагестан, Республике Ингушетия и Ставропольском крае на площади лесов более 85% давность лесоустроительных работ превышает 15 и 20 лет, в остальных регионах давность составляет от 1 до 10 лет (площади от 60 до 100%).

5. Приволжский федеральный округ: в большинстве субъектов РФ давность лесоустроительных работ составляет от 1 до 10 лет (площади от 50 до 100%), в Республике Башкортостан, Пензенской, Саратовской и Оренбургской

[327] Ведомственная информация Рослесхоза: ответ на запрос № 03-01-50/28341 от 22.11.2023.

областях на площади лесов более 50% давность лесоустроительных работ превышает 15 и 20 лет.

6. Уральский федеральный округ: во всех регионах давность лесоустроительных работ со сроком до 15 лет охватывает половину площади всех субъектов округа.

7. Сибирский федеральный округ: на большей части площади всех регионов, за исключением Новосибирской области и Алтайского края, лесоустроительные работы проводились более 20 лет назад.

8. Дальневосточный федеральный округ: только в Приморском крае на 73% площади лесов давность лесоустройства составляет до 10 лет, в остальных регионах – свыше 20 лет на площадях лесов более 60%.

Анализ показал, что на данный момент информация о составе древесины, объемах, возможности рубки в том или ином местонахождении во многом устарела и не соответствует действительности, что создает условия для использования этой неактуальной информации в целях совершения правонарушений. Так, в связи с тем что сведения о границах лесных участков требуют обновления, возникает вопрос о законности рубок на соответствующей территории. Описанная ситуация требует проведения новых лесоустроительных мероприятий. В противном случае эффективность контрольно-надзорной деятельности может быть поставлена под сомнение.

Таким образом, для обеспечения функционирования новой системы ФГИС ЛК первоначально необходим комплекс мероприятий по лесоустройству во всех субъектах РФ, а это в свою очередь потребует значительные затраты, как временны́е, так и материальные. Иными словами полноценная цифровая трансформация невозможна без масштабных подготовительных работ «на земле».

Возвращаясь к вопросу о работе ЛесЕГАИС и ФГИС ЛК, отметим, что Федеральным законом № 3-ФЗ предусмотрена разработка и внесение всех разрешительных документов в единую электронную форму, чего не предусматривалось ранее. Заключение договоров по использованию лесов для рубок, учёт древесины и сделок с ней будут осуществляться только в электронном

виде. По мнению разработчиков закона, реализация этой меры позволит обеспечить достоверный учёт качес твенных и количественных характеристик лесных ресурсов, снизит ущерб от нелегальных рубок[328]. Так, в случае если необходимые сведения будут отсутствовать в системе либо будет обнаружено несоответствие между документами, сделки с древесиной должны блокироваться. В обновленной системе алгоритм контроля за ведением сделок с древесиной выстроен таким образом, что при блокировке подписания отчёта по сделке блокируется и возможность создания электронного сопроводительного документа[329]. Это означает, что сделка приостанавливается до тех пор, пока продавец не предоставит все необходимые правоустанавливающие документы по объёму древесины.

Кроме того, ФГИС ЛК предусматривает межведомственное взаимодействие, например, с Министерством внутренних дел РФ, Федеральной таможенной службой. Так, предусмотрено выведение на экран мобильного телефона QR-кода, при сканировании которого сотрудники правоохранительных органов имеют возможность установить правомерность перевозки древесины посредством выведения основной информации. По нашему мнению, возможно дальнейшее технологическое упрощение процедуры контроля без личного участия сотрудников правоохранительных органов, например, путём включения в базу данных государственных регистрационных номеров перевозчика и фиксацию правонарушителей с помощью камер видеонаблюдения.

В целом внедрение ФГИС ЛК можно оценить положительно. На основе проведенного опроса сотрудников исполнительных органов публичной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений, уполномоченных в сфере лесных отношений (Приложение № 1), нами выделены следующие положительные черты ФГИС ЛК: повышается прозрачность деятельности, ускоряются коммуникации, упрощаются процедуры и в будущем станет заметна значительная

---

[328] Официальный сайт Правительства Российской Федерации government.ru: URL: http://government.ru/ news/41355/ (дата обращения: 02.10.2023).

[329] Постановление Правительства РФ от 06.12.2021 № 2214 (ред. от 30.12.2022) «Об утверждении формы электронного сопроводительного документа на транспортировку древесины и продукции ее переработки…» // СЗ РФ. 2021. № 50 (часть IV). Ст. 8597.

экономия ресурсов. Однако данное направление цифровизации несет в себе и возможные риски: фальсификацию документов (особенно в случае коррупционных действий), технические сбои и хакерские атаки, которые вследствие формирования документов исключительно в электронном виде могут привести к затягиванию процессов, финансовым потерям, искажению информации.

Еще одним направлением цифровизации лесного комплекса, позволяющим выявлять нарушения лесного законодательства, в частности незаконные рубки, является дистанционный (космический) мониторинг, а также фото- и видеоловушки.

Дистанционный мониторинг (космомониторинг) представляет собой технологию выявления и учета на основе материалов космических съемок текущих изменений в лесном фонде многолесных районов и технологию оценки мест рубок на основе использования выборочной крупномасштабной аэрофотосъемки[330]. Дистанционный мониторинг осуществляется в соответствии с приказом Рослесхоза № 556, закрепляющим регламент проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов[331]. Система дистанционного мониторинга организации и состояния лесопользования в лесном фонде Российской Федерации была создана в 2005 году Рослесхозом в целях повышения эффективности организации пользования лесным фондом, а также для оперативного принятия решений по обеспечению привлечения лесонарушителей к ответственности[332]. В ходе проведения работ по дистанционному мониторингу в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ направляются карточки дешифрования мест использования лесов с признаками нарушения лесного законодательства для проведения проверок. Далее информация передается лесничествам, которые проводят проверки с составлением соответствующего акта. Например, при

---

[330] *Сухих В.И.* Научные основы и первые результаты дистанционного мониторинга незаконных рубок леса. Текст. / В.И. Сухих, М.Д. Гиряев. – С. 34.

[331] Приказ Рослесхоза от 06.05.2022 № 556 «Об утверждении Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.10.2023).

[332] *Сухих В.И.* Указ.соч. С. 33.

выездной проверке сотрудники лесничеств выезжают на лесные участки, где предположительно совершено нарушение – на космоснимке отсутствуют лесные насаждения, а сведения о заключении договора купли-продажи лесных насаждений либо подаче лесной декларации в информационной системе отсутствуют. В случае подтверждения нарушения материалы направляются в правоохранительные органы для установления виновных лиц и привлечения их к ответственности.

Практика субъектов РФ показывает, что с помощью дистанционного мониторинга выявляется только часть нарушений. Так, по данным дистанционных мониторингов 2016 и 2017 годов, проведенных в Вологодской области, подтверждено 180 фактов незаконных рубок (или 42 % от общего количества незаконных рубок); в 2018 году – 110 фактов (31%), в 2019 году – 41 факт (16%), в 2020 году – 19 фактов (8%), в 2021 году – 45 фактов (21%), в 2022 году – 48 фактов (24%), в 2023 году – 32 факта (14%)[333].

Важно отметить, что количество незаконных рубок в регионах в разные периоды либо увеличивается, либо снижается, но остается на высоком уровне. Так, в Вологодской области в 2015 году зарегистрировано 296 незаконных рубок, в 2016 году – 346 (+17%), в 2018 году – 355 (+2%), с 2019 года по 2023 год отмечается тенденция к снижению – от 262 до 133 незаконных рубок (-50% за 5 лет)[334]. По нашему мнению, основная причина роста показателей незаконных рубок носит организационно-правовой характер. Это - несвоевременное поступление данных дистанционного мониторинга, проводимого Рослесхозом и его подведомственными учреждениями. Основной объем данных дистанционного мониторинга поступает только на следующий год. Так, например, в учет 2022 года включены незаконные рубки лесов, совершенные в 2021 году. Данные дистанционного мониторинга 2021 года поступили лишь в конце года, в связи с чем основная часть данных была проверена в бесснежный период 2022 года, и полученные результаты были отражены в отчетности не 2021, а 2022 года. Таким образом, наблюдается

[333] Ведомственная информация Департамента лесного комплекса Вологодской области: ответ на запрос № 07-01-20/2 от 10.11.2023.

[334] Там же.

отсутствие объективной и своевременной информации о количестве фактически выявленных незаконных рубок лесных насаждений за соответствующий отчетный период.

Наиболее оперативно позволяет выявлять и фиксировать нарушения фото- и видеоловушки. Эти камеры фиксации оснащены специальными датчиками, реагирующими на движение. При срабатывании камеры информация оперативно передается сотруднику лесной охраны (или лесного надзора) и в правоохранительные органы, которые могут предпринять соответствующие меры реагирования. Данная система показала свою эффективность и востребованность[335]. Подобный опыт также положительно отмечается и в зарубежных государствах. Например, активно используются фотоловушки в Белоруссии[336]. Камеры также используются для мониторинга лесопожарной ситуации. По данным Министерства природных ресурсов и экологии Вологодской области, камеры устанавливаются на вышках сотовых операторов. Техническими характеристиками камер, позволяющими справляться с оперативным выявлением лесных пожаров, являются: 33-кратное увеличение «изображения», поворот на 360 градусов, дальность наблюдения до 40 километров, круглосуточная бесперебойная работа, способность работать даже при крайне низких или высоких температурах воздуха - от минус 40 до плюс 70 градусов. Система работает по принципу: при появлении дыма происходит автоматическая фиксация, что сигнализирует о потенциальной пожарной опасности в диспетчерскую службу. Диспетчер проводит анализ поступившей информации и если факт возгорания подтверждается, информация сообщается в лесничество, на территории которого зафиксирован пожар. После этого сотрудники лесной охраны должны выехать на место лесного пожара. Система видеомониторинга

---

[335] См., например: Сайт отраслевого информационно-аналитического журнала «ЛЕС и ДЕРЕВООБРАБОТКА»: URL: https://lesozagotovka.com/news/ulybnites-vas-snimayut/ (дата обращения: 29.09.2023).

[336] См.: Белорусская общественно-политическая газета «СБ. Беларусь сегодня»: URL: https://www.sb.by/articles/chto-snimaet-les.html?ysclid=lnc8np8y4a337038230 (дата обращения: 29.09.2023).

лесных пожаров позволяет обнаруживать пожары на ранних стадиях, что способствует более быстрой их ликвидации и предупреждению распространения пожара на большие территории.

Содержание таких камер сегодня в основном находится «на плечах» арендаторов лесных участков, которые передают камеры на обслуживание органам власти субъектов РФ и подведомственным им учреждениям. В связи с этим вопрос оснащенности территории субъекта РФ камерами, а значит и скорости выявления и тушения лесных пожаров, поставлен в зависимость от субъектов предпринимательской деятельности. С одной стороны, это плюс – хозяйствующие субъекты должны быть заинтересованы в обеспечении безопасности, в том числе пожарной, арендованного лесного участка. С другой же стороны, это не является их обязанностью. Следовательно, в разных регионах и на разных территориях одного региона будет неравномерно организован видеомониторинг лесопожарной ситуации. По нашему мнению, в этой ситуации можно предусмотреть дополнительное стимулирование предпринимателей, содействующих установлению камер.

В последние годы в целях мониторинга лесопожарной ситуации и обнаружения нарушений лесного законодательства активно внедряется использование беспилотных систем (квадрокоптеров). Данная система позволяет получать фото- и видеодокументацию высокого качества, которая в дальнейшем может быть использована при формировании доказательственной базы. В 2023 году Правительством РФ утверждена Стратегия развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2035 года[337], а с 2024 года запускается национальный проект «Беспилотные авиационные системы», в рамках которого планируется расширение авиапарка беспилотных систем в субъектах РФ. Это подтверждает востребованность и эффективность системы для достижения целей тушения лесных пожаров и выявления лесонарушений.

[337] Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2023 № 1630-р «Об утверждении Стратегии развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2035 года и плана мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. 2023. № 27. Ст. 5055.

Приведенные примеры используемых цифровых технологий в сфере лесоуправления можно назвать общефедеральными, инициатива внедрения которых принадлежала федеральному центру. Однако существуют примеры инициативных региональных проектов, направленных на повышение эффективности взаимодействия лесопользователей и органов власти. Одним из таких примеров может служить региональная государственная информационная система «Умный лес» (РГИС «Умный лес), разработанная в Пермском крае[338]. Данная система решает комплекс управленческих задач: учёт лесного фонда, качественного состава лесных ресурсов; мониторинг отслеживания вырубки лесов, включая выявление незаконной рубки на основе данных космомониторинга; мониторинг хранения, транспортировки и переработки древесины. По данным Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края, внедрение РГИС «Умный лес» позволило за период с 2019 по 2023 год в 1,5 раза сократить случаи теневого оборота древесины (с 379 до 263 случаев); в 2,5 раза сократить время обработки документов[339]. РГИС «Умный лес» интегрирована с ЛесЕГАИС и иными информационными системами (ИС «Мониторинг транспортных потоков», СУФД, egrul.nalog.ru и др.). Успешный региональный кейс Пермского края тиражирован в других субъектах РФ – Кировской, Белгородской, Ульяновской, Новосибирской областях, Республике Татарстан.

Таким образом, обращение к опыту использования цифровых технологий в сфере публичного управления в области лесных отношений показало влияние цифровизации на эффективность реализации переданных федеральных полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ. В целом анализ применения новых цифровых технологий в публичном управлении в области лесных отношений позволяет выделить несколько значимых аспектов влияния на содержание компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ.

---

[338] См.: РГИС «Умный лес»: URL: https://umles.permkrai.ru/ (дата обращения: 29.09.2023).

[339] Материалы Всероссийского совещания «Основные итоги работы лесного хозяйства России в 2022 году и задачи на 2023 год»: URL: https://vk.com/video-121901344_456239891?ysclid=lndmw8s31y880220292 (дата обращения: 02.09.2023).

Во-первых, внедрение цифровых технологий требует осуществления новых видов деятельности в рамках закрепленных полномочий, связанных с функционированием информационных систем, баз данных и т.д. Это, в свою очередь, требует наличия дополнительных (цифровых) компетенций должностных лиц, которые задействованы в реализации этих полномочий, - умение работать с информационными системами, оборудованием и т.д. Следовательно, необходимо обучение сотрудников, так как полноценное эффективное внедрение новых цифровых технологий невозможно без обеспечения компетентного обращения с новыми системами. Один из вариантов решения проблемы принадлежит регионам. Так, описанная выше инициатива Пермского края предусматривает также создание в Перми Центра компетенций цифровой трансформации лесного хозяйства России, позволяющего делиться опытом с коллегами из разных регионов.

Во-вторых, цифровизация вызывает потребность в корректировке уже осуществляемых полномочий при межведомственном взаимодействии. Интегрирование новых систем с внешними платформами (как федеральными, так и региональными) - залог успешного и быстрого достижения целей внедрения новых технологий.

Массовому внедрению цифровых технологий в сферу публичного управления в области лесных отношений, в особенности созданию «цифрового двойника» леса (т.е. отражение всех лесохозяйственных мероприятий в автоматизированной информационной системе), препятствуют проблемы, вытекающие из предыдущего опыта и качества осуществления полномочий на уровне субъектов РФ:

- проблемы организационно-правового характера: неактуальность данных лесоустройства; неактуальность таксационных данных, приводящая к занижению декларируемых объемов древесины; проблемы с использованием спутникового мониторинга вследствие отсутствия связи с картографическими данными;

- проблемы ресурсного обеспечения лесного комплекса в регионах: недостаточное бюджетное финансирование мероприятий, связанных с

обеспечением внедрения новых технологий; «кадровый голод», недостаток «цифровых» компетенций сотрудников.

Таким образом, основные проблемы эффективной и полноценной реализации компетенции органами исполнительной власти субъектов РФ в данной сфере на сегодняшний день вызваны недостатками в организационном и финансовом их сопровождении. Однако решению некоторых описанных проблем может способствовать их нормативно-правовая регламентация. Кроме того, практика использования новой системы ФГИС ЛК еще не сформирована. Следовательно, обнаружены не все пробелы и противоречия, а значит, существуют перспективы развития нормативно-правовой базы.

## § 2.3. Контроль за осуществлением переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений

Обеспечение оптимальной реализации субъектами РФ переданных федеральных полномочий в области лесных отношений предполагает необходимость существования в системе государственного управления механизма, позволяющего Российской Федерации в лице уполномоченного органа осуществлять своевременный контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий. Целесообразность участия уполномоченного федерального органа исполнительной власти в вопросах осуществления субъектами РФ переданных федеральных полномочий обусловлена не столько необходимостью пресечения и предотвращения нарушений законодательства в области лесных отношений, сколько возможностью обеспечить рациональное и эффективное выполнение переданных полномочий в каждом конкретном субъекте РФ.

Анализ статьи 83 ЛК РФ и статьи 45 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ позволяет выделить следующие направления контроля за осуществлением

переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений:

контроль за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий в области лесных отношений, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета;

контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов, связанных с осуществлением переданных полномочий, с правом направления предписаний об отмене нормативно-правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений, а также с правом отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные федеральные полномочия;

контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, в установленном порядке к дисциплинарной ответственности, в том числе освобождению от занимаемой должности;

оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

В ЛК РФ отдельно названы контроль за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и о лесных пожарах и контроль за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и за обоснованностью проводимых в связи с этим мероприятий, что находит отражение и в научных исследованиях[340]. Однако, по нашему мнению, это частные случаи собственно контроля за осуществлением полномочий, обладающие спецификой, ввиду чего создано отдельное правовое регулирование осуществления данных видов контроля[341].

---

[340] См., например: *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. 232 с.

[341] См.: Постановление Правительства РФ от 18.08.2011 № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных

Вопрос о контроле за расходованием средств, предоставляемых на осуществление переданных полномочий, выходит за рамки предмета настоящего исследования и требует специальных знаний в области экономической науки и финансово-бюджетной политики, в связи с чем не будет подробно проанализирован. Рассмотрим особенности остальных трех направлений контроля за осуществлением переданных полномочий.

*1. Контроль за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов, связанных с осуществлением переданных полномочий.*

В связи с тем что перечень передаваемых полномочий достаточно обширен, контроль за правовым регулированием осуществления этих полномочий в каждом конкретном субъекте РФ приобретает особое значение, так как именно от качества и полноты сформированной правовой базы во многом зависят правильность и эффективность осуществления полномочий.

В соответствии с пунктом 5.4.19 (3) положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства данный вид контроля уполномочен осуществлять Рослесхоз. Контроль проводится как в сфере нормативных, так и ненормативных актов. Отметим, что возможность влиять на правотворчество субъектов РФ в сфере принятия правовых актов ненормативного характера существует далеко не у всех федеральных органов исполнительной власти. В области отношений по охране окружающей среды и природопользования Рослесхоз является единственным федеральным органом власти, уполномоченным на контроль принятия ненормативных правовых актов субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации[342]. Для реализации данного полномочия

---

пожарах» // СЗ РФ. 2011. № 34. Ст. 4991; Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1158 «Об утверждении Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6642.

[342] Например, ст. 26 Водного кодекса РФ, ст. 6 ФЗ «О животном мире» устанавливают только право на осуществление контроля за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения

Рослесхоза предусмотрены правила[343] отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные федеральные полномочия в области лесных отношений, порядок[344] проведения экспертизы ненормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные федеральные полномочия в области лесных отношений, а также в целях повышения эффективности реализация контрольного полномочия разработан соответствующий приказ Рослесхоза[345].

На основе анализа названных документов схему проверки ненормативных правовых актов можно представить следующим образом:

1 этап: направление органом исполнительной власти субъекта РФ заверенной копии и электронного варианта правового акта в территориальный орган Рослесхоза – в течение 14 дней после принятия акта;

2 этап: анализ наличия в правовом акте положений, которые регулируют осуществление переданных федеральных полномочий в области лесных отношений - не позднее 7 дней со дня поступления правового акта;

- в случае наличия таких положений - проведение экспертизы правового акта Рослесхозом – в течение 30 дней с возможностью продления срока, не более чем на 30 дней. Во время экспертизы проверяется наличие правовых оснований для принятия правового акта, соответствие положений правового акта Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативно-правовым актам Российской Федерации,

---

предписаний об отмене соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений.

[343] Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 № 524 «Об утверждении Правил отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4217.

[344] Приказ Минприроды России от 22.11.2016 № 613 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы не носящих нормативного характера правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» (Зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2017 № 46216) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

[345] Приказ Рослесхоза от 14.07.2017 № 352 «Об осуществлении департаментами лесного хозяйства по федеральным округам деятельности по контролю за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

наличие компетенции органа власти на принятие данного правового акта. Также составной частью проверки является антикоррупционная экспертиза правового акта;

3 этап: принятие итогового решения – об отмене правового акта полностью или в части либо об отсутствии оснований для отмены. Правовой акт подлежит отмене в случаях: отсутствия правовых оснований для его принятия; наличия положений, противоречащих Конституции РФ или федеральным нормативно-правовым актам; принятия правового акта неуполномоченным органом либо с превышением имеющихся полномочий; наличия коррупциогенных факторов. В случае наличия оснований для отмены правового акта принимается и подписывается соответствующее решение и составляется заключение экспертизы в качестве приложения к решению. Решение в течение 5 рабочих дней направляется в адрес органа власти субъекта РФ, принявшего проверяемый правовой акт. Орган власти субъекта РФ обязан опубликовать решение в СМИ и на своем официальном сайте.

Реализуя рассматриваемые нормы на практике, правоприменители столкнулись с вполне обоснованным вопросом: является ли отмена правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ в области лесных отношений исключительной прерогативой Рослесхоза? Так, в производстве Арбитражного суда Северо-Западного округа находилось дело о признании недействительным распоряжения Правительства Ленинградской области 04.09.2017 № 443-р, которым отменялись три распоряжения Правительства Ленинградской области о предоставлении ООО «Линк Девелопмент» лесных участков в аренду для строительства и эксплуатации линейных объектов[346]. ООО «Линк Девелопмент» обратилось с заявлением в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, считая, что отмена распоряжений нарушает его права и принята Правительством Ленинградской области в отсутствие таких полномочий. Суд первой инстанции удовлетворил требования, ссылаясь на то, что согласно

[346] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.08.2018 № Ф07-8420/2018 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

правилам отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные федеральные полномочия в области лесных отношений, правом отмены обладает только Рослесхоз, следовательно, Правительство Ленинградской области превысило свои полномочия[347]. Суд апелляционной инстанции поддержал данное решение[348]. При рассмотрении дела в кассационной инстанции суд высказал сомнения в том, что «Федеральное агентство лесного хозяйства признает только за собой право на отмену правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, не допуская наличия у данных органов права на самостоятельную отмену принятых ими актов. Вывод судов первой и апелляционной инстанций о наличии только у Федерального агентства лесного хозяйства полномочий по отмене подобных правовых актов, по сути, возлагает на данный федеральный орган конкретные обязанности без выяснения правовой позиции данного лица, а также иных обстоятельств, связанных с его участием в спорном материальном правоотношении»[349].

Таким образом, считаем, что необходимо восполнить существующий пробел в правовом регулировании порядка отмены ненормативных правовых актов субъектов РФ, принятых в рамках осуществления переданных полномочий в области лесных отношений, прямо указав на возможность органов исполнительной власти субъектов РФ самостоятельно отменять принятые ими акты с обязательным уведомлением об этом Рослесхоза.

ЛК РФ (пункт 2 части 9 статьи 83) Рослесхозу предоставлена возможность выдавать обязательные для исполнения предписания об отмене нормативно-правовых актов субъектов РФ или о внесении в них изменений. Вместе с тем

---

[347] См.: Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.12.2017 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

[348] См.: Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 29.03.2018 № 13АП-3523/20118 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

[349] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.08.2018 № Ф07-8420/2018 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

нормативная регламентация процессуальных особенностей выдачи и исполнения предписаний до настоящего времени отсутствует. Так, не установлены процедура принятия, сроки выдачи и исполнения предписания. В связи с этим в рассматриваемых правоотношениях создается правовая неопределенность.

Представляется обоснованным предложение А.Ю. Винокурова о «специальном регулировании механизма ответственности органов власти субъектов РФ за невыполнение обязательных к исполнению предписаний уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (их должностных лиц) об отмене нормативных правовых актов или о внесении в них изменений»[350]. О.О. Солдатенков в одном из своих исследований также отмечал, что «не может идти речи о стабильности положения органов государственной власти субъектов РФ, поскольку установленные дефекты контрольного механизма в первую очередь затрагивают их деятельность; тем самым ставится под сомнение эффективность осуществления делегированных полномочий»[351].

Как показывает статистика, в целом процент отмены региональных правовых актов Рослесхозом является достаточно низким. По данным Рослесхоза «в 2022 году в Рослесхоз и его территориальные органы на правовую экспертизу поступило более 60 тыс. ненормативных правовых актов и более 300 нормативных правовых актов. По итогам 2022 года отменено 7 актов ненормативного характера как не соответствующих лесному законодательству»[352]. Кроме того, по итогам реализации контрольных полномочий в 2022 году Рослесхозом был выработан ряд предложений по повышению эффективности этого направления деятельности. В частности, в целях сокращения сроков проведения экспертизы ненормативных правовых актов было предложено наделить Рослесхоз и его территориальные

---

[350] *Винокуров А.Ю.* Контроль органов государственной власти субъектов Российской Федерации за правовым регулированием отношений в сфере охраны окружающей среды по переданным полномочиям // Экологическое право. 2013. № 1. С. 13.

[351] *Солдатенков О.О.* Делегирование полномочий в механизме реализации права публичной собственности на природные ресурсы // Юрист. 2009. № 1. С. 71.

[352] Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/activity/legal_regulation/reference_and_analytical_information (дата обращения: 28.08.2023).

органы правом направления запросов[353]. Одно из предложений уже внедрено в практику: теперь правовые акты для проведения экспертизы представляются исключительно в электронном виде, а на их копиях ставится заверенная усиленной квалифицированной электронной подписью отметка об экспертизе. Считаем, что эти нововведения значительно экономят сроки проведения экспертизы и отвечают современным реалиям и тенденциям к эффективному внедрению цифровых технологий в государственное управление.»[354].

*2. Контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий.*

Данное полномочие возложено на Рослесхоз и его территориальные органы и осуществляется на основании порядка, утвержденного приказом Минприроды России от 03.07.2019 № 434[355], и порядка действий должностных лиц Рослесхоза, принятого приказом Рослесхоза от 09.07.2021 № 569[356].

Предметом контроля является соблюдение органами государственной власти субъектов РФ и их подведомственными организациями законодательства Российской Федерации в области лесных отношений при осуществлении ими переданных федеральных полномочий. Контроль реализуется посредством проведения проверок осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений. Проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Плановые проверки проводятся на основании

---

[353] См.: там же.

[354] *Пеганова Ю.А.* Проблематика контроля за правовым регулированием субъектами Российской Федерации вопросов осуществления переданных федеральных полномочий в области лесных отношений // Образование и право. 2023. № 11. С. 170-174.

[355] Приказ Минприроды России от 03.07.2019 № 434 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

[356] Приказ Рослесхоза от 09.07.2021 № 569 «Об утверждении Порядка действий должностных лиц Рослесхоза, осуществляющих контроль за исполнением предписаний об устранении нарушений, выявленных в проверках по контролю за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, и о признании утратившим силу приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 19.06.2018 № 503» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

утвержденного приказом Рослесхоза плана проверок, подлежащего согласованию с органами прокуратуры. Периодичность плановых проверок составляет не чаще одного раза в два года. Внеплановые проверки могут быть проведены при наличии определенных оснований. Согласно частям 8 и 9 статьи 63 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ это:

- информация от граждан, организаций, органов публичной власти о фактах нарушения законодательства Российской Федерации, которые повлекли или могут повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан;

- поручение Президента РФ, Правительства РФ, требования Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

- контроль за исполнением ранее выданного предписания об устранении нарушения обязательных требований.

Как плановые, так и внеплановые проверки проводятся в двух формах:

1) выездная проверка (по месту нахождения уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ, его территориальных органов, структурных подразделений, подведомственных организаций);

2) документарная проверка (без выезда на место нахождения уполномоченного органа субъекта, его территориальных органов, структурных подразделений, подведомственных организаций).

При невозможности проведения проверки в рамках одной из форм проводится и документарная, и выездная проверки. Для проведения проверок формируется специальная комиссия, которая непосредственно и осуществляет проверку в соответствии с утвержденным заданием. Срок проведения проверки не должен превышать 20 рабочих дней. В ходе проверки рассматриваются сведения, содержащиеся в документах подконтрольного органа, которые используются или подготовлены при осуществлении им переданных федеральных полномочий,

исполнении предписаний и представлений Рослесхоза или его территориальных органов.

Контроль за осуществлением переданных федеральных полномочий включает в себя две составляющие: а) рассмотрение и анализ отчетности об осуществления переданных федеральных полномочий; б) проверка деятельности органа государственной власти субъекта РФ и его подведомственных организаций по осуществлению переданных федеральных полномочий.

Результаты работы комиссии оформляются актом проверки, состоящим из вводной, описательной (основной) и заключительной частей. По итогам проведенных проверок в случае выявления нарушений обязательных требований выдаются предписания и представления, которые направляются подконтрольным органам государственной власти субъектов РФ.

Далее территориальные органы Рослесхоза осуществляют контроль за исполнением выданных предписаний и представлений. Исполнение проверяется на основании направленных органом государственной власти субъекта РФ материалов, документов и сведений, которые подтверждают исполнение предписания или отдельных пунктов предписания. По результатам их анализа составляется акт проверки. На основании акта проверки и анализа материалов, документов и сведений принимается одно из следующих решений:

об исполнении предписания (пунктов предписания);

о неисполнении предписания (пунктов предписания);

о снятии предписания (пунктов предписания) с контроля.

Последнее из решений принимается при наличии существенных объективных обстоятельств, которые не позволяют органу власти субъекта РФ исполнить предписание в полном объеме в установленные сроки. В таком случае может быть выдано новое предписание для исполнения требований предписания в полном объеме. В случае принятия решения о неисполнении предписания (пункта предписания) могут применяться дополнительные меры реагирования, такие как информирование правоохранительных или контролирующих органов, должностных лиц субъекта РФ и т.д.

Кроме того, приказом Минприроды России от 03.07.2019 № 434 предусмотрен внутренний контроль за осуществлением полномочия по контролю за переданными полномочиями, который осуществляется структурным подразделением Минприроды России, координирующим деятельность Рослесхоза. Внутренний контроль может быть предварительным (до начала осуществления контроля, его цель - предупреждение нарушений нормативно-правовых актов, закрепляющих требования к порядку контроля за переданными полномочиями); текущим (во время осуществления контроля, его цель - соблюдение и исполнение должностными лицами Рослесхоза и его территориальных органов нормативно-правовых актов, закрепляющих требования к порядку контроля за переданными полномочиями); последующим (по результатам контроля, его цель - выявление фактов несоблюдения установленных требований к проведению контроля за переданными полномочиями, а также совершенствование осуществления контроля); контроль по обращениям подконтрольных органов.

Анализируя результаты проверок за последние три года[357], можно выявить наиболее типичные повторяющиеся нарушения:

- отсутствие должного контроля за лицами, использующими леса (например, лесные участки используются без проектов освоения лесов);

- нарушения при составлении протоколов об административных правонарушениях, при расчете размера вреда;

- нарушения законодательства при формировании, доведении и исполнении государственных заданий подведомственными учреждениями.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» Рослесхозом принято решение об отмене проведения в 2023 году плановых проверок исполнения органами государственной

[357] См: Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/activity/monitoring/reference_and_analytical_information/basic_infringement (дата обращения: 09.09.2023).

власти субъектов РФ переданных федеральных полномочий в области лесных отношений.

*3. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.*

Оценка эффективности осуществления переданных полномочий представляет собой анализ специализированной системы показателей осуществления полномочий в области лесных отношений и сопоставление результатов между субъектами РФ. Данный институт направлен на создание дополнительных стимулов субъектам РФ к повышению уровня государственного управления лесами.

Приказом Минприроды России от 09.12.2014 № 545 утверждена методика оценки эффективности[358], а постановлением Правительства РФ от 06.03.2012 № 194[359] утверждены критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению переданных федеральных полномочий в области лесных отношений.

В настоящее время критерии оценки эффективности разделены по тематическим группам[360]:

1) организация использования лесов, расположенных на землях лесного фонда;

2) организация и обеспечение охраны лесов от лесных пожаров;

3) организация и обеспечение воспроизводства лесов;

4) организация и обеспечение защиты лесов;

---

[358] Приказ Минприроды России от 09.12.2014 № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

[359] Постановление Правительства РФ от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1417.

[360] Там же.

5) финансово-экономическая организация деятельности по осуществлению переданных полномочий;

6) сохранение лесов;

7) осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

Наименование последней группы не актуализировано после реформы контрольно-надзорной деятельности и разделения лесного надзора и лесной охраны, однако применяется к обновленной системе контрольно-надзорных полномочий. В связи с этим далее будем использовать пореформенное наименование разделенных полномочий: федеральный государственный лесной контроль (надзор) и лесная охрана.

Показатель эффективности определяется по каждому критерию отдельно, по всем критериям в совокупности и по группам критериев. Субъекту РФ присваивается рейтинговое место по каждому критерию, затем считается среднее место в группе критериев и место в обобщенных итоговых данных. В результате формируется рейтинг субъектов РФ по эффективности осуществления переданных федеральных полномочий в области лесных отношений.

В качестве предмета оценки эффективности выступают результаты деятельности органов власти субъектов РФ, осуществляющих переданные федеральные полномочий в области лесных отношений, за отчетный год. Информация для оценки результатов содержится в отчетах об осуществлении переданных полномочий, отчетах о достижении целевых прогнозных показателей, отчетах о расходовании субвенций, в государственном лесном реестре, в статистической и отраслевой отчетности, в сведениях о лесных пожарах и пожарной опасности в лесах. При реализации оценки эффективности учтено многообразие природно-климатических, экономических и социальных условий - критерии оценки определяются исходя из показателей, рассчитываемых в относительных единицах (к общей площади земель лесного фонда и т.п.).

Однако при применении данной системы оценки на практике возникает вопрос объективности и полноты некоторых утвержденных критериев. Так, среди

критериев, характеризующих осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного контроля (надзора) и лесной охраны, установлено процентное соотношение суммы возмещенного ущерба от нарушений лесного законодательства и суммы нанесенного ущерба от нарушений лесного законодательства. К нарушениям лесного законодательства относятся как гражданско-правовые (например, нецелевое использование древесины по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан), так и нарушения административно-правового и уголовно-правового характера. Причем ущерб от совершения последних значительно превышает размер ущерба по иным нарушениям лесного законодательства[361]. Взыскание указанного ущерба осуществляется территориальными органами Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации (далее – ФССП России)[362]. Кроме того, размер ущерба, заявленный уполномоченным органом и подлежащий возмещению, может быть снижен судьей. То есть уполномоченные органы федерального государственного лесного контроля (надзора) и лесной охраны не могут отвечать за количество фактически взысканных сумм причиненного ущерба. Однако на оценку эффективности осуществления полномочий в целом данные показатели влияют. Как позывает практика, суммы возмещенного ущерба остаются намного ниже сумм нанесенного ущерба от нарушений лесного законодательства. Так, согласно статистической информации Департамента лесного комплекса Вологодской области[363] и Управления ФССП России по Вологодской области[364] общая сумма нанесенного ущерба от нарушений лесного законодательства на территории области в 2020 году составила 134 млн. 890 тыс. рублей, сумма фактически возмещенного ущерба – 13 млн. 347 тыс. рублей, процент возмещения – 9,89%. В

---

[361] Официальный портал Правительства Вологодской области: URL: http://www.vologda-oblast.ru (дата обращения: 03.09.2023).

[362] См.: Соглашение ФССП России № 0001/5, Рослесхоза № ИВ-21/17согл от 27.02.2015 «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федерального агентства лесного хозяйства» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. № 4. 2015.

**[363]** Ведомственная информация Департамента лесного комплекса Вологодской области: ответ на запрос № 07-01-20/2 от 10.11.2023.

[364] Официальный сайт УФССП России по Вологодской области: URL: https://r35.fssp.gov.ru/workupr/otchety_i_doklady_o_dejatelnosti (дата обращения: 11.09.2023).

2021 году ущерб составил 206 млн. 226 тыс. рублей, возмещено 39 млн. 779 тыс. рублей, процент возмещения составил 19,29%. В 2022 году объем нанесенного ущерба насчитывал 341 млн. 891 тыс. рублей, фактически возмещено 53 млн. 803 тыс. рублей, процент возмещения – 15,74%. Основными причинами невозможности оперативного взыскания по исполнительным документам УФССП России по Вологодской области называют отсутствие у должника денежных средств и иного имущества; отсутствие должника по известному юридическому адресу; смерть должника-физического лица и т.д.[365] На основании изложенного считаем рассматриваемый критерий эффективности некорректным. Несмотря на то что в постановлении Правительства РФ от 06.03.2012 № 194 сделана оговорка о положительной оценке по данному показателю в случае увеличения значения по сравнению с уровнем предыдущего отчетного года, он не позволяет объективно оценить работу органов власти субъектов РФ, осуществляющих федеральный государственный лесной контроль (надзор) и лесную охрану.

В связи с этим полагаем целесообразным изменить указанный критерий на следующий: «сумма обращенного к взысканию ущерба от нарушений лесного законодательства», под которым будет пониматься общий размер ущерба по делам о нарушениях лесного законодательства, признанный судом и подлежащий возмещению.

Еще один критерий эффективности осуществления на землях лесного фонда федерального государственного лесного контроля (надзора) и лесной охраны – количество зарегистрированных органом государственной власти субъекта РФ нарушений лесного законодательства в расчете на одно должностное лицо, осуществляющее федеральный государственный лесной контроль (надзор) и лесную охрану. В большинстве субъектов РФ имеются должностные лица, которые в силу должностных обязанностей не осуществляют патрулирование и непосредственно не выявляют нарушения лесного законодательства, но вместе с тем относятся к лицам, осуществляющим эти полномочия. Например, в

[365] Официальный сайт УФССП России по Вологодской области: URL: https://r35.fssp.gov.ru/workupr/otchety_i_doklady_o_dejatelnosti (дата обращения: 11.09.2023).

Вологодской области это начальник Департамента лесного комплекса области и его заместители (до 2024 года)[366]. На основании изложенного предлагаем рассчитывать данный показатель на должностных лиц, уполномоченных на проведение проверочных мероприятий, то есть тех, кто согласно утвержденным планам фактически патрулирует леса и осуществляет иные мероприятия по выявлению нарушений лесного законодательства.

Помимо упомянутых недостатков в оценке эффективности осуществления переданных федеральных полномочий в области лесных отношений представляется необходимым дополнение показателей эффективности критериями, характеризующими лесное хозяйство субъекта в целом. В настоящее время среди критериев оценки отсутствует главный показатель, который всегда предъявлялся к ведению лесного хозяйства – покрытие земель лесами. Сейчас все критерии ведут к экстенсивному управлению лесами. Предложенный показатель отражал бы метод интенсивного управления лесными ресурсами. Он бы дал возможность проследить динамику покрытия лесами земель – увеличилось, сократилось или осталось неизменным, а также отразить соотношение затрат на лесное хозяйство и лесные доходы.

В научном сообществе неоднократно высказывались предложения по изменению критериев оценки эффективности реализации переданных полномочий. В частности, Е.Н. Абанина с целью учета социальных, экономических, природно-климатических и экологических особенностей субъектов РФ предлагала внедрить «кластеризацию регионов - 4 кластера:

- кластер I (малолесные) – регионы с лесистостью менее 20%;

- кластер II (многолесные лесопромышленные) – лесопромышленные регионы с лесистостью более 40%;

---

[366] См.: постановление Правительства Вологодской области от 24.09.2012 № 1108 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного комплекса Вологодской области» // Красный Север. № 183. 29.09.2012; приказ Департамента лесного комплекса Вологодской области от 28.01.2014 № 104 «Об утверждении Перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на территории области» // Официальный интернет-портал правовой информации Вологодской области http://www.pravo.gov35.ru, 28.01.2014.

- кластер III (среднелесные освоенные) – регионы высокой плотностью населения, высокой степенью освоения лесов и с лесистостью 15–40%;

- кластер IV (малоосвоенные) – регионы с низким объемом заготовки древесины вследствие суровых природных условий и с лесистостью 35–55%»[367].

Также Е.Н. Абанина высказала идею о введении нового показателя эффективности - «Участие общественности в лесоуправлении и лесопользовании», индикатором которого может служить «наличие в регионе общественных советов для обсуждения вопросов лесопользования»[368]. Поддерживая данную идею, хотелось бы дополнить ее. Е.Н. Абанина говорит об участии общественности как в лесопользовании, так и в лесоуправлении. Однако индикатор она предлагает только для оценки участия в обсуждении вопросов лесопользования. По нашему мнению, целесообразно сформулировать второй индикатор – активность института общественного контроля (деятельности общественных лесных инспекторов). Расчет индикатора можно произвести путем соотношения количества общественных лесных инспекторов в регионе и количества мероприятий по общественному контролю, проведенных ими. Как было отмечено заместителем Губернатора Вологодской области, курирующим управление в области лесных отношений, «институт общественного контроля приобретает всё большее значение для обеспечения законных интересов и потребностей граждан. В Вологодской области эти представители общественности ведут большую просветительскую деятельность среди населения, помогают с пропагандой противопожарной безопасности, активно участвуют в мероприятиях по посадке лесов, помогают сотрудникам лесной охраны оперативно реагировать на поступающие от общественников сигналы о неблагоприятных ситуациях.»[369].

---

[367] *Абанина Е.Н.* Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития: дисс. … докт. юрид. наук: 5.1.2. / Абанина Елена Николаевна. – Саратов, 2022. - С. 281-282.

[368] *Абанина Е.Н.* Указ соч. С. 284.

[369] Официальный сайт Правительства Вологодской области: URL: https://vologda-oblast.ru/novosti/rastet_kolichestvo_obshchestvennykh_lesnykh_inspektorov_vologodchiny/ (дата обращения: 09.09.2023).

В августе 2023 года Рослесхоз анонсировал грядущие изменения в оценке эффективности осуществления переданных полномочий[370]. По данным Рослесхоза[371], в целях совершенствования подходов к оценке эффективности осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных федеральных полномочий в области лесных отношений, а также с учетом изменений лесного законодательства подготовлены и направлены в Минприроды России соответствующие проекты изменений. Так, в проекте для оценки предлагаются новые критерии, касающиеся оказания государственных услуг:

а) среднее время оказания услуг и доля отказов в предоставлении отраслевых услуг;

б) своевременность обнаружения лесных пожаров;

в) использование саженцев с закрытой корневой системой при искусственном и комбинированном лесовосстановлении.

Также предложено привести в соответствие с действующим законодательством положения о федеральном государственном лесном контроле (надзоре) и лесной охране. При разработке проекта изменений учтены предложения научного сообщества: все субъекты РФ предложено распределить на 10 групп исходя из 3 ключевых характеристик:

природное-климатические (лесистость территории в процентах и т.д.);

социальные (площадь лесов в гектарах на одного жителя);

экономические (плотность автодорог).

По нашему мнению, запланированные нововведения актуальны и вызваны современными условиям осуществления полномочий в регионах. Вместе с тем в первоначальном проекте учтены не все критерии и показатели, которые мы могли продемонстрировать и объективно оценить деятельность субъектов РФ по осуществлению переданных федеральных полномочий. Также остались без

---

[370] См.: Рослесхоз разработал новые критерии оценки регионов по эффективности ведения лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/news/2023-08-21/n10671 (дата обращения: 09.09.2023).

[371] Ведомственная информация Рослесхоза: ответ на запрос № 03-01-50/28341 от 22.11.2023.

внимания упомянутые выше несовершенства в оценке контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, при общей положительной тенденции подходы к оценке эффективности осуществления субъектами РФ переданных полномочий в области лесных отношений нуждаются в доработке. А именно назрела необходимость ввести новые показатели эффективности осуществления переданных полномочий:

1) «Динамика покрытия лесами земель»;

2) «Участие общественности в лесоуправлении и лесопользовании», индикатором которого может служить «активность института общественного контроля (деятельности общественных лесных инспекторов)».

Расчет индикатора можно произвести путем соотношения количества общественных лесных инспекторов в регионе и количества мероприятий по общественному контролю, проведенных ими.

В рамках рассмотрения вопроса о контроле за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ по осуществления федеральных полномочий в области лесных отношений отдельное внимание уделим одному из важнейших следствий осуществления данного вида контроля – изъятию переданных полномочий. За последние годы данный институт значительно усовершенствован законодателем. На основе обобщения существующих норм отраслевых законов об изъятии полномочий создано рамочное правовое регулирование, определяющее единые для всех сфер деятельности принципы изъятия переданных органам государственной власти субъектов РФ федеральных полномочий[372].

---

[372] *Пеганова Ю.А.* Изъятие переданных федеральных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы правового обеспечения процедуры // Права и обязанности гражданина и публичной власти: поиск баланса интересов : XVII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) и XX Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ), в 5 ч., Москва, 26–29 ноября 2019 года. Том Часть 5. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Проспект", 2020. – С. 94-98.

Федеральным законом от 5 февраля 2018 года № 12-ФЗ[373] были внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ, предусматривающие основания, порядок, срок и последствия изъятия переданных полномочий. Эти положения почти в неизмененном виде перешли в статью 47 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ. На сегодняшний день устанавливается, что изъятие переданных федеральных полномочий возможно в следующих случаях:

- неисполнение или ненадлежащее их исполнение;

- если осуществление их федеральными органами исполнительной власти на территории соответствующих субъектов РФ необходимо для реализации мероприятий по обеспечению обороны страны и безопасности государства либо для реализации международных или общенациональных мероприятий и обеспечения взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и (или) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- если такие полномочия не могут осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в связи со стихийным бедствием, катастрофой или иной чрезвычайной ситуацией;

- если на территории субъекта РФ федеральными органами исполнительной власти (или их территориальными органами) осуществляются аналогичные по содержанию полномочия и изъятие переданных полномочий позволит обеспечить сокращение расходов федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта РФ[374].

Инициатива изъятия переданных полномочий принадлежит уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (путем внесения представления), а также высшему должностному лицу субъекта РФ (путем

---

[373] Федеральный закон от 05.02.2018 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 7. Ст. 972.

[374] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

направления мотивированного обращения). Правовой формой изъятия переданных полномочий федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, является указ Президента РФ, а полномочий федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, – постановление Правительства РФ. Если передача полномочий предполагала выделение субвенций из федерального бюджета, то при изъятии полномочий неиспользованный остаток средств подлежит обязательному возврату. Также установлен предельный срок, на который могут быть изъяты переданные полномочия – необходимый для устранения допущенных нарушений при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий (возобновления возможности их надлежащего осуществления), ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий, решения указанных законом задач, но не более чем на два года[375].

В ЛК РФ изменения в части положений об изъятии полномочий внесены Федеральным законом от 4 июня 2018 года № 148-ФЗ[376]. Обновленный механизм изъятия переданных полномочий заработал с 1 января 2019 года. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным вносить в Правительство РФ представление об изъятии полномочий в области лесных отношений, является Рослесхоз. При принятии положительного решения по вопросу изъятия полномочий Правительство РФ вносит в Государственную Думу соответствующий проект федерального закона. В случае изъятия федеральных полномочий в области лесных отношений у субъекта РФ их осуществление возлагается на Рослесхоз. Таковы основные положения об изъятии переданных федеральных полномочий в области лесных отношений, закрепленные действующим законодательством. И хотя правовое регулирование данной процедуры стало подробнее и приведено к

[375] Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

[376] Федеральный закон от 04.06.2018 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 14 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3415.

единообразию, имеются спорные положения, а также вопросы, не урегулированные внесенными поправками и требующие разъяснений для обеспечения возможности применения на практике без ущерба для прав субъектов лесных отношений[377]. Так, можно говорить о существовании спорного момента при принятии решения об изъятии полномочий по причине неисполнения или ненадлежащего исполнения полномочий. Законодатель не разъясняет, что понимается в данном случае под ненадлежащим исполнением – низкие результаты по итогам оценки эффективности или иные причины. Также не определено, какой период неисполнения считается достаточным для изъятия полномочий. Кроме того, согласимся с Э.С. Навасардовой, которая считает, что возможность изъятия полномочий в случае ненадлежащего исполнения уполномоченными должностными лицами органа исполнительной власти субъекта РФ, на которые возложены обязанности по реализации переданных полномочий, фактически происходит отождествление органа управления и должностных лиц данного органа[378]. Обозначенное, по нашему мнению, нуждается в проработке на ведомственном уровне.

Помимо рассмотренного, в случае изъятия федеральных полномочий в области лесных отношений представляется неоднозначным вывод о последствиях такого изъятия для природопользователей. В частности, в ситуации если органом исполнительной власти субъекта РФ было принято решение о предоставлении в пользование участка лесного фонда, неясно, сохранится ли это право при изъятии полномочий у субъекта РФ, и каковы дальнейшие действия пользователя лесного участка. Также не дается точного ответа на вопрос о том, как поступать в случае, если уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ организует проведение аукциона, но до его окончания полномочия по распоряжению лесным фондом у него изымаются. Исходя из того что решение об изъятии полномочий является государственно-властным, представляется, что и вопросы о последствиях должны быть разрешены тем субъектом, который это решение принял. В обоих

---

[377] *Пеганова Ю.А.* Указ. соч. С. 94-98.

[378] *Навасардова Э.С.* О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 42.

случаях требуется разъяснить, будет ли Рослесхоз, исполняя изъятые полномочия, правопреемником в части исполнения рассмотренных полномочий, и если да, то каким образом должно оформляться правопреемство и как будут защищаться и соблюдаться права лесопользователей.

Несмотря на отсутствие практики применения рассматриваемых норм, считаем, что в ЛК РФ необходимо внести соответствующие положения, раскрывающие подробную характеристику акта об изъятии переданных полномочий в области лесных отношений: основание изъятия; подробный перечень полномочий; права физических и юридических лиц, связанных договорными отношениями с органом исполнительной власти субъекта РФ; положения о правопреемстве и т.д.[379]. Кроме того, с целью защиты прав природопользователей целесообразно отдельно прописать обязанность их информирования об изменении распорядителя лесного фонда. Эта обязанность может быть закреплена за органом исполнительной власти субъекта РФ, чьи полномочия изымаются.

Рассмотрев особенности контроля за осуществлением переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, можно сделать вывод о том, что в настоящее время сформирован научно обоснованный и единообразный механизм осуществления различных видов контроля. Спорные положения, пробелы и проблемы в правовом регулировании указанного вопроса, выявленные автором на основе анализа правовых основ и правоприменительной практики, предлагается решить на федеральном уровне путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство как в области лесных отношений, так и в сфере организации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

---

[379] *Пеганова Ю.А.* Указ. соч. С. 94-98.

## Заключение

Эффективное публичное управление в области лесных отношений, оптимальное распределение компетенции в этой сфере между уровнями публичной власти на сегодняшний день являются важными факторами достижения экономического суверенитета государства. Несмотря на то что сфера лесных отношений всегда была в фокусе внимания различных отраслей научного знания, в современной научной литературе по административному праву не уделено должного внимания обособленному изучению публичного и государственного управления в области лесных отношений. Отсутствуют и комплексные исследования, которые бы выявили и предложили оптимальные пути решения современных проблем разграничения компетенции в области лесных отношений и реализации компетенции исполнительными органами публичной власти субъектов Российской Федерации, способствовали бы нормативно-правовым преобразованиям в этой сфере. С указанных позиций проведенное исследование позволило сделать ряд выводов, определяющих возможные направления дальнейшего развития и совершенствования теоретических представлений и нормативно-правовых основ содержания компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений и ее реализации.

1. На основе анализа сущностных компонентов лесных отношений автором обосновано, что лесные отношения являются самостоятельным комплексным объектом публичного управления, который включает в себя: 1) деятельность физических и юридических лиц, связанную с использованием лесов; 2) отношения по организации охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения и лесоустройства; 3) отношения по обеспечению содействия ведению лесного хозяйства; 4) отношения по обеспечению содействия развитию отраслей лесной промышленности.

2. Ключевыми субъектами, осуществляющими непосредственное «управление» в области лесных отношений, являются исполнительные органы

публичной власти на различных уровнях (федеральном, межрегиональном - уровне федеральных округов, уровне субъектов РФ и муниципальном), обладающие соответствующей компетенцией. Исследование показало, что при сохранении федеральной собственности на земли лесного фонда основной массив полномочий фактически сосредоточен на уровне органов исполнительной власти субъектов РФ: либо в порядке закрепления собственных полномочий, либо путем передачи федеральных полномочий. Федеральные органы исполнительной области осуществляют, в основном, полномочия нормотворческого и контрольно-надзорного характера. Компетенция органов местного самоуправления ограничена правом муниципальной собственности на лесные участки, в связи с чем возможность реального осуществления ими полномочий ставится под сомнение. Управление «на земле», связанное с ответственностью за то, что происходит с лесами и в лесах, осуществляется на уровне субъектов РФ: именно органы исполнительной власти субъектов РФ отвечают за организацию использования и охраны лесов, за конечный результат публичного управления в области лесных отношений. Вместе с тем передача федеральных полномочий субъектам РФ создала дисбаланс в распределении ответственности между различными уровнями публичной власти. Субъекты РФ получили больше ответственности, чем соответствующих полномочий, что указывает на непропорциональное распределение обязанностей в системе публичного управления.

3. Субъекты РФ по-разному подходят к формированию системы и структуры исполнительных органов публичной власти, обладающих полномочиями в области лесных отношений, а также правового статуса территориальных единиц управления – лесничеств. Значительно различаются в разных субъектах РФ и нормативно-правовые акты, разрабатываемые субъектами РФ самостоятельно и определяющие порядок деятельности уполномоченных органов публичной власти и организаций в области лесных отношений. Они имеют недостатки и противоречия при определении целей, функций и полномочий. Перечисленные факторы негативно сказываются на системности публичного управления в области лесных отношений и уровне прозрачности деятельности лесного сектора

экономики, а также на качестве осуществления полномочий в субъектах РФ и эффективности контроля за их осуществлением. Полученные в ходе исследования результаты формируют предпосылки для разработки и преставления базовых концептуальных идей развития правового регулирования, определяющего правовой статус исполнительных органов публичной власти субъектов РФ, уполномоченных в области лесных отношений, а территориальных единиц управления – лесничеств.

4. Реализация компетенции исполнительными органами публичной власти в области лесных отношений основывается на комплексе методов и принципов. На современном этапе необходимо обратить особое внимание на принципы, которые пока не получили достаточного теоретического и нормативно-правового описания, однако их соблюдение способствует системному развитию и преодолению кризисных периодов: принцип устойчивости и принцип адаптивности.

5. Одним из факторов, отрицательно влияющих на реализацию компетенции органов публичной власти в области лесных отношений, является несовершенство понятийного аппарата: в законодательстве отсутствует перечень и характеристика объектов лесных отношений, а также развернутое определение понятия «лес». Автором предложено определение леса, которое способно раскрыть правовую сущность леса, учитывая его соответствие задачам и принципам лесопользования и управления в области лесных отношений: лес - это охраняемый законом природный объект, представляющий собой совокупность земель, древесно-кустарниковой и иной растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов природной среды, биологически взаимосвязанных в развитии и влияющих друг на друга и на окружающую среду, имеющий естественное или искусственное (с использованием законов природы) происхождение, предназначенный для выполнения средообразующих и защитных функций и удовлетворения экологических, экономических, социальных и духовных потребностей государства и общества, использование, охрана и защита которого осуществляются в рамках определенных уполномоченными органами публичной власти целях и пределах.

6. Особым методом реализации полномочий в рамках конституционно разграниченных предметов ведения, направленным на децентрализацию полномочий в области лесных отношений, наделение субъектов Российской Федерации большей самостоятельностью и инициативностью при осуществлении публичного управления в области лесных отношений, служит передача осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ. Несмотря на то что на сегодняшний день законодательством предусмотрено два способа передачи федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ: нормативно-правовой (который может быть законодательным и подзаконным) и договорный, на практике для лесных отношений применен только законодательный способ. По мнению автора, следует использовать возможности подзаконного способа, который в сравнении с передачей полномочий на основе федерального закона является более удобным благодаря более простой процедуре принятия подзаконных нормативных правовых актов, что позволяет обеспечить оперативное реагирование на изменения.

7. Отдельное внимание в исследовании обращено на контроль за осуществлением переданных федеральных полномочий в области лесных отношений. Признавая безусловную значимость проведенных в последние годы реформ законодательства в данной сфере, автором выявлены пробелы и предложены пути их восполнения. В частности, выработаны рекомендации по редактированию положений об оценке эффективности осуществления переданных полномочий, с целью защиты прав природопользователей обосновано предложение о введении в ЛК РФ положения, характеризующего акт об изъятии переданных полномочий в области лесных отношений.

8. В ходе изучения особенностей осуществления отдельных переданных федеральных полномочий в области лесных отношений отмечено, что на эффективность реализации компетенции органами исполнительной власти субъектов РФ значительное влияние оказывает цифровизация. Анализ современных цифровых технологии в лесоуправлении показал, что наибольшей

степени цифровизация сказалась на осуществлении таких полномочий, как: федеральный государственный лесной контроль (надзор), лесная охрана, осуществление мер пожарной безопасности в лесах и тушения лесных пожаров. Отмечается, что внедрение цифровых технологий требует осуществления новых видов деятельности в рамках закрепленных полномочий, связанных с функционированием информационных систем, баз данных и т.д. Массовому внедрению цифровых технологий в сферу публичного управления в области лесных отношений на уровне субъектов РФ препятствуют проблемы, вытекающие из предыдущего опыта и качества осуществления полномочий: проблемы организационно-правового характера (неактуальность данных лесоустройства; неактуальность таксационных данных, приводящая к занижению декларируемых объемов древесины; проблемы с использованием спутникового мониторинга вследствие отсутствия связи с картографическими данными); проблемы ресурсного обеспечения лесного комплекса в регионах.

Таким образом, полученные результаты диссертационного исследования и сформулированные выводы обеспечивают достижение цели и задач, поставленных автором. Проведенное диссертационное исследование позволило рассмотреть, проанализировать и предложить возможные решения концептуальных теоретических и практических проблем, возникающих в сфере публично-правового регулирования содержания и реализации компетенции исполнительных органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений. Автор полагает, что дальнейшее развитие законодательства и правоприменительной практики в исследуемой сфере должно быть последовательным и стабильно направленным на устранение существующих в настоящее время пробелов и противоречий. В связи с этим дальнейшего научного осмысления требуют специфические особенности и основные пути оптимизации компетенции органов публичной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, в том числе с учетом накопленного опыта внедрения новых технологий в сферу публичного управления.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

## Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.

4. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6931.

5. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6930.

6. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области» // СЗ РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6932.

7. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // СЗ РФ. – 2022. – № 41. – Ст. 6933.

8. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

11. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

13. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

14. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 50 (часть III). – Ст. 8039.

15. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

16. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

18. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

19. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

20. Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. – 2007. – №31. – Ст. 3996.

21. Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.

22. Федеральный закон от 29.12.2010 № 442-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 54.

23. Федеральный закон от 13.07.2015 № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4359.

24. Федеральный закон от 05.02.2018 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 7. – Ст. 972.

25. Федеральный закон от 04.06.2018 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 14 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 24. – Ст. 3415.

26. Федеральный закон от 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения» // СЗ. – 2018. – № 30. – Ст. 4547.

27. Федеральный закон от 30.12.2015 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов» // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (часть I). – Ст. 75.

28. Федеральный закон от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» // СЗ РФ. – 2021. – № 6. – Ст. 958.

29. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 24 (Часть I). – Ст. 4188.

30. Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. – 2021. – № 50 (часть I). – Ст. 8397 (текст Федерального закона, приложения 1 - 9, 11, начало приложения 14).

31. Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. – 2022. – № 50 (Часть I). – Ст. 8760 (текст Федерального закона, приложения 1 - 10, 12, начало приложения 15).

32. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. – 2023. – № 49 (Часть I). – Ст. 8657 (начало).

33. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

34. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

35. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

36. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

37. Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2024. – № 20. – Ст. 2590.

38. Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации) // СЗ РФ. – 2023. – № 3. – Ст. 553.

39. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3538.

40. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

41. Указ Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. – 2010. – № 35. – Ст. 4533.

42. Постановление Правительства РФ от 3 июля 1997 г. № 804 «О специально уполномоченных органах управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов» // СЗ РФ. – 1997. – № 27. – Ст. 3240.

43. Постановление Правительства РФ от 25.08.2023 № 1378 «Об утверждении Правил ведения государственного лесного реестра» // Официальный интернет-портал правовой информации: URL: http://pravo.gov.ru, 28.08.2023 (дата обращения: 29.08.2023).

44. Постановление Правительства РФ от 06.12.2021 № 2214 (ред. от 30.12.2022) «Об утверждении формы электронного сопроводительного документа на транспортировку древесины и продукции ее переработки…» // СЗ РФ. – 2021. – № 50 (часть IV). – Ст. 8597.

45. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства) // СЗ РФ. – 2010. – № 40. – Ст. 5068.

46. Постановление Правительства РФ от 29.12.2006 № 837 (ред. от 13.01.2017) «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (2 ч.). – Ст. 288.

47. Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 № 524 «Об утверждении Правил отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. – 2011. – № 28. – Ст. 4217.

48. Постановление Правительства РФ от 02.09.2022 № 1553 «Об утверждении Правил представления информации в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней» // СЗ РФ. – 2022. – № 37. – Ст. 6348.

49. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (часть II). – Ст. 2164.

50. Постановление Правительства РФ от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1417.

51. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – № 47. – Ст. 6586.

52. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 06.10.2021) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в

некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.09.2023).

53. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)» // СЗ РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5528.

54. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними) // СЗ РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5529.

55. Постановление Правительства РФ от 25.11.2021 № 2046 «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и о признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 49 (Часть I). – Ст. 8235.

56. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

57. Постановление Правительства РФ от 27.07.1998 № 850 «Об утверждении Положения о государственной лесной охране Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 32. – Ст. 3896 (утратило силу).

58. Постановление Правительства РФ от 20.03.2006 № 150 «Об утверждении Положения о государственной лесной охране Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 13. – Ст. 1402 (утратило силу).

59. Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. – 2021. – № 8 (часть II). – Ст. 1398.

60. Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2023 № 1630-р «Об утверждении Стратегии развития беспилотной авиации Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2035 года и плана мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. – 2023. – № 27. – Ст. 5055.

61. Распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения» // СЗ РФ. – 2004. – № 23. – Ст. 2318.

62. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

63. Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2013. – № 40 (часть III). – Ст. 5096.

64. Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2014 № 1283-р «Об утверждении Соглашения между Федеральным агентством лесного хозяйства и Советом министров Республики Крым» // СЗ РФ. – 2014. – № 29. – Ст. 4183.

65. Постановление Правительства РФ от 10.06.2023 № 963 «Об утверждении Правил определения общего объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2020 г. № 1404» // СЗ РФ. – 2023. – № 25. – Ст. 4585.

66. Постановление Правительства РФ от 18.08.2011 № 687 «Об утверждении Правил осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» // СЗ РФ. – 2011. – № 34. – Ст. 4991.

67. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1158 «Об утверждении Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» // СЗ РФ. – 2016. – № 47. – Ст. 6642.

68. Приказ Минприроды России от 03.07.2019 № 434 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

69. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 15.12.2021 № 955 «Об утверждении Порядка и Нормативов осуществления лесной охраны: URL: http://publication.pravo.gov.ru/ (дата обращения: 02.09.2023).

70. Приказ Минприроды России от 30.01.2015 № 38 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – № 38. – 2015.

71. Приказ Минприроды России от 09.12.2014 № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

72. Приказ Минприроды России от 22.11.2016 № 613 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы не носящих нормативного характера правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

73. Приказ Минприроды России от 05.08.2022 № 510 «Об утверждении Лесоустроительной инструкции» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.03.2024).

74. Приказ Минюста России от 11.01.2023 № 5 «Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.08.2023).

75. Приказ Рослесхоза от 05.02.1998 № 21 «Об утверждении Критериев и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

76. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 199 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

77. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 204 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Сибирскому федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

78. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 198 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Уральскому федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

79. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 200 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Центральному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

80. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 203 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Приволжскому федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

81. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 202 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Дальневосточному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

82. Приказ Рослесхоза от 19.06.2015 № 201 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного хозяйства по Южному федеральному округу» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

83. Приказ Рослесхоза от 14.07.2017 № 352 «Об осуществлении департаментами лесного хозяйства по федеральным округам деятельности по контролю за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

84. Приказ Рослесхоза от 09.07.2021 № 569 «Об утверждении Порядка действий должностных лиц Рослесхоза, осуществляющих контроль за исполнением предписаний об устранении нарушений, выявленных в проверках по контролю за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, и о признании утратившим силу приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 19.06.2018 № 503» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

85. Приказ Рослесхоза от 06.05.2022 № 556 «Об утверждении Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.10.2023).

86. Распоряжение Минземимущества РТ от 16.08.2005 № 1092-р «О делегировании полномочий по распоряжению земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находящимися в государственной собственности» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.08.2023).

87. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

88. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» // Парламентская газета. – № 32. – 07.07.2011.

89. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности // Вечерняя Казань. – 1994. – 17 окт.

90. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Башкортостан от 25.05.1994 «О взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1994. – № 11(29). – Ст. 581.

91. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Подписан в г. Москве 15.02.1994) // Вестник ВАС РФ. – № 6. – 1994.

92. Соглашение о взаимодействии между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Вологодской области на 2014 год: URL: Официальный портал Правительства Вологодской области vologda-oblast.ru (дата обращения: 03.05.2023).

93. Соглашение о взаимодействии между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Вологодской области на 2016 год: URL: Официальный портал Правительства Вологодской области vologda-oblast.ru (дата обращения: 03.05.2023).

94. Соглашение о взаимодействии между Федеральным агентством лесного хозяйства и Правительством Вологодской области на 2021 год: URL: https://pravo.gov35.ru/upload/iblock/ebc/0017-21.pdf?ysclid=lm8c1gj9ph568074767 (дата обращения: 03.05.2023).

95. Соглашение ФССП России № 0001/5, Рослесхоза № ИВ-21/17согл от 27.02.2015 «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федерального агентства лесного хозяйства» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. – № 4. – 2015.

96. Письмо Рослесхоза от 06.09.2017 № АВ-03-54/12668 «О предоставлении частей лесных участков в целях использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов и сооружений, являющихся их неотъемлемой частью» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

97. Письмо Росстроя от 26.12.2006 № СК-5414/02 «О реализации делегированных полномочий в области градостроительной деятельности» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. – № 1. – 2007.

98. Устав Иркутской области от 17.04.2009 № 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС) // Областная. № 45. 24.04.2009.

99. Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 03.10.2001 № 481) // Красный Север. – № 202-203. – 23.10.2001.

100. Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (принят Кировской областной Думой 29.02.1996) // Вятский край. – № 66(1314). – 1996.

101. Устав Хабаровского края (принят постановлением Законодательной Думы Хабаровского края от 19.05.2022 № 1331) // Приамурские ведомости. – № 21. – 2022.

102. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. – № 1. – 1995.

103. Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У (принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001) // Губернские ведомости. – № 11. – 18.04.2001.

104. Закон Вологодской области от 10.01.2007 № 1539-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти области в сфере лесных отношений» // Красный Север. – 2007. – № 3.

105. Лесной план Нижегородской области (утв. Указом Губернатора Нижегородской области от 27.12.2018 № 179) // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru, 20.07.2022.

106. Постановление Губернатора Вологодской области от 11.11.2024 № 345 «Об утверждении структуры Министерства природных ресурсов и экологии Вологодской области» // Красный Север. № 129. 16.11.2024.

107. Постановление Губернатора Вологодской области от 20.02.2024 № 54 «Об изменениях в структуре исполнительных органов области» // Красный Север. – № 20. – 27.02.2024.

108. Постановление Губернатора Вологодской области от 16.05.2016 № 251 (ред. от 21.02.2018) «Об утверждении структуры Департамента лесного комплекса Вологодской области» // Красный Север. – № 53. – 21.05.2016.

109. Постановление Губернатора Вологодской области от 01.11.2024 № 328 «О переименовании и изменении в структуре исполнительных органов области» // Красный Север. № 126. 09.11.2024

110. Постановление Губернатора Вологодской области от 11.01.2007 № 3 «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представленных лицом, замещающим государственную должность области (гражданином, претендующим на замещение государственной должности области), лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области (гражданином, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы области), соблюдения ограничений лицом, замещающим государственную должность области, соблюдения лицом, замещающим должность государственной гражданской службы области, требований к служебному поведению» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 10.08.2023.

111. Постановление Правительства Вологодской области от 24.09.2012 № 1108 «Об утверждении Положения о Департаменте лесного комплекса Вологодской области» // Красный Север. – № 183. – 29.09.2012.

112. Постановление Правительства Вологодской области от 08.11.2024 № 1321 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Вологодской области» // Красный Север. № 132. 23.11.2024.

113. Постановление Правительства Вологодской области от 25.08.2014 № 738 «Об утверждении Положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 26.08.2014.

114. Постановление Правительства Архангельской области от 04.03.2014 № 92-пп «Об утверждении Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области» // Волна. – № 9. – 11.03.2014.

115. Постановление Правительства Ленинградской области от 31.07.2014 № 341 «Об утверждении Положения о Комитете по природным ресурсам Ленинградской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области http://www.lenobl.ru, 05.08.2014.

116. Постановление КМ РТ от 12.02.2007 № 38 «Вопросы Министерства лесного хозяйства Республики Татарстан» (вместе с Положением о Министерстве лесного хозяйства Республики Татарстан) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 21.02.2007. – № 8. – Ст. 0330.

117. Постановление Губернатора Костромской области от 01.10.2010 № 186 (ред. от 30.06.2023) «О департаменте лесного хозяйства Костромской области» (вместе с Положением о департаменте лесного хозяйства Костромской области) // СП - нормативные документы. – № 43. – 08.10.2010.

118. Постановление Администрации Костромской области от 28.11.2011 № 453-а «О создании областных государственных казенных учреждений путем изменения типа существующих областных государственных бюджетных учреждений» // СП - нормативные документы. – № 49. – 02.12.2011.

119. Постановление Правительства РК от 24.08.2017 № 452 (ред. от 08.08.2023) «О Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми» (вместе с Положением о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми, Перечнем государственных учреждений Республики Коми, в отношении которых Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми осуществляет функции и полномочия учредителя) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 3– 1.08.2017. – № 18. – Ст. 317.

120. Постановление Правительства Нижегородской области от 15.03.2021 № 185 «Об утверждении положения о министерстве лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Нижегородской области» // Нижегородские новости. – № 28(6284). – 16.04.2021.

121. Указ Губернатора Иркутской области от 29.11.2021 № 322-уг «Об утверждении структуры министерства лесного комплекса Иркутской области» // Областная. № 139. 13.12.2021; Приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 06.10.2017 № 90-мпр (ред. от 15.05.2023) «Об утверждении Положений о территориальных управлениях министерства лесного комплекса Иркутской области» // Областная. – № 115. – 13.10.2017.

122. Постановление Губернатора Ленинградской области от 06.06.2008 № 115-пг «Об утверждении структуры комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. – № 28. – 16.07.2008.

123. Постановление Правительства Иркутской области от 30.11.2021 № 909-пп (ред. от 15.03.2023) «О министерстве лесного комплекса Иркутской области» (вместе с Положением о министерстве лесного комплекса Иркутской области) // Официальный интернет-портал правовой информации Иркутской области http://www.ogirk.ru, 01.12.2021.

124. Постановление Правительства Тверской области от 16.12.2021 № 680-пп «О Министерстве лесного комплекса Тверской области (вместе с Положением о Министерстве лесного комплекса Тверской области) // Тверские ведомости. – № 50 (22-28 декабря). – 2021.

125. Постановление Правительства Хабаровского края от 30.12.2021 № 707-пр «Об утверждении Положения о министерстве лесного хозяйства и лесопереработки Хабаровского края» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 05.01.2022.

126. Постановление Правительства Иркутской области от 03.03.2022 № 147-пп «Об установлении перечня должностных лиц министерства лесного комплекса Иркутской области, уполномоченных на осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора) на землях лесного фонда»: URL: https://www.ogirk.ru/pravo/wp-content/uploads/2022/03/147-%D0%BF%D0%BF.pdf?ysclid=lmoz0k6qwb135209578 (дата обращения: 25.09.2023).

127. Постановление Правительства ЯО от 18.08.2023 № 792-п «О министерстве лесного хозяйства и природопользования Ярославской области, признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации области и Правительства области и частично утратившими силу отдельных постановлений Правительства области» (вместе с Положением о министерстве лесного хозяйства и природопользования Ярославской области, Перечнем постановлений Администрации области и Правительства области, признаваемых утратившими силу, и постановлений Правительства области, признаваемых частично утратившими силу) // Документ-Регион. – № 68. – 29.08.2023.

128. Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 13.07.2021 № 1010 «Об установлении перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять лесную охрану на землях лесного фонда на территории Республики Коми»: URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1101202107160005?index=1&rangeSize=1 (дата обращения: 25.09.2023).

129. Приказ Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми от 12.07.2021 № 1001 «Об установлении перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять федеральный государственный лесной контроль (надзор) на территории Республики Коми»: URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1101202107160002?index=2&rangeSize=1 (дата обращения: 25.09.2023).

130. ОСТ 56-108-98. Стандарт отрасли. Лесоводство. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Рослесхоза от 03.12.1998 № 203) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

131. Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития лесопромышленного комплекса (утв. Президентом РФ 22.03.2023 № Пр-562) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 22.09.2023).

132. Приказ Департамента лесного комплекса Вологодской области от 21.07.2022 № 931 «О перечнях должностных лиц, уполномоченных на

осуществление лесной охраны»: URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/3501202207220003?ysclid=lmoyymbgwx787948034&index=3 (дата обращения: 25.09.2023).

133. Приказ Департамента лесного комплекса Вологодской области от 28.01.2014 № 104 «Об утверждении Перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) на территории области» // Официальный интернет-портал правовой информации Вологодской области http://www.pravo.gov35.ru, 28.01.2014.

134. Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса (утв. Президентом РФ 06.11.2020 № Пр-1816): URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64379 (дата обращения: 03.05.2023).

135. Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 19.04.2023).

136. 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): URL: http://www.parliament.am/library/modelayin%20orenqner/355.pdf (дата обращения: 24.07.2023).

137. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.08.2023).

138. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1925. 26 мая.

139. Лесной кодекс РСФСР 1923 года: URL: http://xn--e1aaejmenocxq.xn--p1ai/node/13921 (дата обращения: 29.08.2023).

140. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 610 (утратил силу).

141. Высочайше утвержденное Учреждение Министерства государственных имуществ от 26 декабря 1837 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

142. Высочайше утвержденное Учреждение Министерства земледелия и государственных имуществ от 21 марта 1894 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

143. О переименовании Министерства земледелия и государственных имуществ в Главное управление землеустройства и земледелия: Высочайшее повеление, объявленное Главноуправляющим землеустройством и земледелием от 6 июня 1905 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

144. Об учреждении земельных комитетов: постановление Временного правительства от 21 апреля 1917 г. // СУ и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительственном сенате. – 1917. – № 98. – Ст. 543.

145. Положение «О лесном управлении в губерниях и областях» // СУ РСФСР. – 1918. – № 15. – Ст. 220.

146. «Декрет о земле» (принят II Всероссийским съездом Советов 27.10.1917) // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3. 2-е издание (утратил силу).

147. Постановление ВЦИК РСФСР «О состоянии и перспективах развития лесного хозяйства и лесной промышленности»: URL: https://unis.shpl.ru/Pages/Search/BookCard.aspx?Id=1321088&ysclid=llz69w0kq82733 1637 (дата обращения: 29.08.2023).

148. Об организации лесной промышленности и лесного хозяйства СССР: постановление ЦИК и СНК от 3 сентября 1930 г. № 43/347 // СЗ СССР. – 1930. – № 45. – Ст. 365.

149. Об организации лесного хозяйства: постановление СНК СССР от 31 июля 1931 г. № 627 // СЗ СССР. – 1930. – № 46. – Ст. 313.

150. Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР: Указ Президиума ВС СССР от 4 апреля 1947 г. // Ведомости ВС СССР. – 1947. – № 13.

151. Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по лесной, целлюлозно-бумажной, деревообрабатывающей промышленности и лесному хозяйству: Указ Президиума ВС СССР от 22 января 1962 г. // Ведомости ВС СССР. – 1962. – № 4. – Ст. 47.

152. Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления: Закон СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-VI // Ведомости ВС СССР. – 1965. – № 39. – Ст. 558.

153. Об образовании союзно-республиканского Государственного комитета лесного хозяйства Совета Министров СССР: Указ Президиума ВС СССР от 18 февраля 1966 г. № 4538-VI // Ведомости ВС СССР. – 1966. – № 8. – Ст. 126.

154. О Федеральной службе лесного хозяйства: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23 декабря 1998 г. № 542-СФ // СЗ РФ. – 1999. – № 1. – Ст. 27.

155. О лесном управлении: Указ от 12 марта 1798 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

156. Об учреждении Министерств: Манифест от 8 сентября 1802 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

157. Учреждение министра финансов от 25 июля 1811 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

158. Положение о Корпусе лесничих от 30 января 1839 г. // СПС «Гарант» (дата обращения: 19.07.2023).

159. Декрет от 27 мая 1918 года «О лесах» // СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

160. Лесной кодекс РСФСР (утв. II сессией ВЦИК X созыва 07.07.1923) // Известия ВЦИК. – № 170. – 31.07.1923 (утратил силу).

161. Постановление СМ РСФСР от 15 июня 1948 г. № 652 «О мерах охраны лесов от пожаров» // СУ РСФСР. – 1948. – № 8. – Ст. 49.

162. Об образовании Министерств СССР: Закон СССР от 15 марта 1953 г. // Известия Советов депутатов трудящихся СССР. – 1953. – 16 марта. – С. 2.

163. Постановление Совета министров СССР от 23 сентября 1969 г. № 762 «Об утверждении Положения О Государственном комитете СССР по лесному хозяйству»: URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7158.htm?ysclid=llziio9bi6851142408 (дата обращения: 29.08.2023).

164. Закон СССР от 17.06.1977 № 5906-IX «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 25. – Ст. 388 (утратил силу).

165. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 10 марта 1988 г. № 342 «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесной промышленностью страны» // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 4. – С. 362.

166. Закон СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»: URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_16491.htm?ysclid=llzj3pezma711542796 (дата обращения: 29.08.2023).

167. Лесной кодекс Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. № 332-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь: URL: https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Hk1500332 (дата обращения: 11.08.2023).

**Материалы судебной практики**

168. 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 «Заполярнефть» // СПС КонсультантПлюс.

169. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.09.2015 № Ф07-6188/2015 по делу № А26-4236/2014 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

170. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.08.2018 № Ф07-8420/2018 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

171. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.06.2023 № Ф07-6373/2023 по делу № А26-2230/2022 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

172. Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 29.03.2018 № 13АП-3523/20118 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

173. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 08.12.2017 г. по делу № А33-18808/2016// СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07.2023).

174. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.12.2017 по делу № А56-72395/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.09.2023).

175. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 01.02.2021 по делу № 88-1109/2021 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07. 2023).

176. Апелляционное определение Московского областного суда от 11.03.2015 по делу № 33-4640/2015 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07. 2023).

177. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 02.12.2015 по делу № 33-3840/2015 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 24.07. 2023).

**Монографии и иные издания**

178. Агапов, А.Б. Административное право. Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для вузов / А. Б. Агапов. — 13-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 444 с.

179. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; [Хабриева Т. Я. и др.] ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М.: Контракт : ИНФРА-М, 2006. – 341 с.

180. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. — 736 с.

181. Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, Е. С. Болтанова ; под общ. ред. А. П. Анисимова. - Москва : Юстицинформ, 2020. - 800 с.

182. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1975. – 263 с.

183. Байтин, М.И. Сущность права : (Соврем. норматив. правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин; М-во образования Рос. Федерации. Сарат. гос. акад. права. - Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2001. - 413 с.

184. Бачило, И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. - М.: Юридическая литература, 1976. – 197 с.

185. Горбунова, Н.А. Актуальные вопросы административно-правового регулирования лесного хозяйства России : Монография / Н.А. Горбунова. – Киров : Вятский государственный гуманитарный университет, 2011. – 114 с.

186. Государственный контроль и надзор в российской Федерации: учебное пособие / А.В. Корепина, Я.В. Васильева, Ю.А. Пеганова; Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – Вологда, 2022. – 320 с.

187. Голубев, С. И. Предмет экологического преступления : монография / С. И. Голубев. – Москва: Юридическая фирма Контракт, 2020. – 176 с.

188. Зырянов, С.М. Государственный контроль (надзор) = Inspections as a stage of regulation : монография / С.М. Зырянов; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - Москва : Юридическая фирма Контракт, 2023. – 228 с.

189. Игнатюк, Н.А. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. Монография / Н.А. Игнатюк. - М.: Юстицинформ, 2003. – 176 с.

190. Избранные труды: В 7 томах. Том 2. Источники конституционного права: Монография / Кутафин О.Е. - М.: Проспект, 2011. – 352 с.

191. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Бачило И.Л., Гришковец А.А., Мелюхин И.С., Салищева Н.Г., и др.; Отв. ред.: Бачило И.Л. - М.: Юристъ, 1998. – 432 с.

192. Керимов, Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : монография / Д. А. Керимов. - 3-е изд., перераб. и доп. – М.: СГА, 2003. - 521 с.

193. Козлов, Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М. Юридическая литература, 1976. – 184 с.

194. Колданов, В.Я. Очерки истории советского лесного хозяйства / В.Я. Колданов. - М.: Экология, 1992. – 254 с.

195. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации (поглавный) / В.В. Залесский, А.Д. Куликов, О.М. Оглоблина и др.; под ред. М.Ю. Тихомирова. - М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007. – 251 с.

196. Крассов, О.И. Право лесопользования в СССР / О.И. Крассов. – М.: Наука, 1990. – 235 с.

197. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.

198. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений : в 55 т. / В.И. Ленин ; Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС - 5-е изд. — М.: Гос. изд-во полит. лит., 1972. Т. 15. Февраль ~ июнь 1907.

199. Лесное хозяйство России: от пользования - к управлению: монография / А.И. Писаренко, В.В. Страхов. – М.: Юриспруденция, 2004. - 551 с.

200. Мицкевич, А.В. Субъекты советского права / Всесоюз. ин-т юрид. наук. - Москва : Госюриздат, 1962. - 213 с.

201. Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения) / Бандорин Л.Е., Васильева М.И., Кичигин Н.В., Шмаль Т.В.; Под ред.: Васильева М.И. - М.: Акрополь, Общественная палата РФ, 2007. - 152 с.

202. Орлов, М.М. Лесоуправление / М.М. Орлов. - М.: Лесная пром-сть, 2006. – 479 с.

203. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / [Э. П. Андрюхина и др.] ; под ред. С. А. Старостина ; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). - Москва : Проспект, 2017. - 335 с.

204. Проблемы лесного законодательства и пути его совершенствования / А.В. Белякова [и др.]; под ред. И.В. Груздевой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. – 203 с.

205. Синюков, В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию / В.Н. Синюков. - 2-е изд., доп. – М.: Норма, 2010. - 670 с.

206. Советское административное право : [Учеб. для вузов по спец. «Правоведение» / Алехин А. П., Бесчеревных В. В., Кармолицкий А. А. и др.; Под ред. Козлова Ю. М.]. - Москва : Юрид. лит., 1985. - 542 с.

207. Старилов, Ю.Н. Административное право : В 2-х частях / Ю.Н. Старилов ; Воронежский государственный университет. Том Часть 2. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2001. – 432 с.

208. Столетие учреждения лесного департамента. 1798-1898. - СПб.: типолитография Ю.Я. Римана, 1898. - 252 с.

209. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. - Москва, 2001. – 351 с.

210. Шуплецова, Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: монография. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018. — 216 с.

211. Экологический словарь / Б. А. Быков ; АН КазССР, Ин-т ботаники. – Алма-Ата : Наука, 1983. – 215 с.

**Научные статьи и тезисы докладов**

212. Аверьянов, В.Б. Социальная природа и особенности социалистических государственно-управленческих отношений / В.Б. Аверьянов // Методологические проблемы юридической науки: Сб. научн. тр. Киев, 1990. – С. 89.

213. Агафонов, В.Б. Эколого-правовое обеспечение реализации пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов и карбоновых ферм / В.Б. Агафонов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2023. – № 3(103). – С. 17-27.

214. Анохин, С.А. Административно-правовая охрана лесов / С.А. Анохин, О.А. Герасимова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 7 (31). – С. 52-56.

215. Бахрах, Д.Н. Исполнительный орган государственной власти (понятие, правовой статус) / Д.Н. Бахрах // История становления и современное состояние исполнительной власти в России, Москва, 01 сентября 2002 года. – Москва: ООО «Новая правовая культура», 2003. – С. 62-70.

216. Бечина, И.В. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений / И.В. Бечина // Труды Санкт-Петербургского научно-исследовательского института лесного хозяйства. – 2020. – № 4. – С. 65-79.

217. Блещик, А.В. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» / А.В. Блещик // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 12. – С. 16 - 21.

218. Блещик, А.В. Перспективы договорного регулирования федеративных отношений в России в контексте этнополитической стабилизации / А.В. Блещик // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 49-52.

219. Василишина, М.И. Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации / М.И. Василишина // Экологическое право. – 2012. – № 6. – С. 22-27.

220. Васильева, М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ / М.И. Васильева // Журнал Российского права. – 2007. – № 1. – С. 70-86.

221. Винокуров, А.Ю. Контроль органов государственной власти субъектов Российской Федерации за правовым регулированием отношений в сфере охраны окружающей среды по переданным полномочиям / А.Ю. Винокуров // Экологическое право. – 2013. – № 1. –С. 11-14.

222. Гиряев, М.Д. Теоретические основы лесоустройства и современное лесное законодательство / М.Д. Гиряев // Лесохозяйственная информация. – 2017. – № 2. – С. 5-15.

223. Глазунова, И.В. Соотношение целей и методов административного реформирования / И.В. Глазунова // Актуальные вопросы современной экономики. – 2020. – № 9. – С. 312-317.

224. Грей, Д.А. Канадский опыт организации лесных концессий. По материалам доклада на международном семинаре «ПРОБЛЕМЫ и перспективы концессионного лесопользования в России» 5-6 июня / Д.А. Грей // Устойчивое лесопользование. – 2004. – № 1 (3). – С. 28-35.

225. Жаворонкова, Н.Г. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношении / Н.Г. Жаворонкова, Г.В. Выпханова // Lex Russica (Русский закон). – 2018. – № 2 (135). – С. 78-93.

226. Запольский, С. В. Административный процесс как основа реализации компетенции органов исполнительной власти / С. В. Запольский // Мониторинг правоприменения. – 2024. – № 2(51). – С. 9-15.

227. Зарипов, И.Н. Коррупция должностных лиц в сфере лесного хозяйства / И.Н. Зарипов // Вестник научных трудов «Юристъ» : По материалам заседания III Совета молодежных общественных организаций и объединений Республики

Татарстан в сфере противодействия коррупции. В 2-х частях, Казань, 05 декабря 2019 года / Под редакцией Н.Т. Димитриевой [и др.]. Том Выпуск 8. Часть 1. – Казань: Частное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия социального образования», 2020. – С. 47-51.

228. Зубарев, С.М. О некоторых проблемах правового обеспечения цифровизации государственного управления / С.М. Зубарев // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 22-25.

229. Зырянов, С.М. Функции органов административного надзора / С.М. Зырянов // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 12. – С. 64-67.

230. Кабытов, П.П. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти / П.П. Кабытов, О.Е. Стародубова // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 113-126.

231. Кобзарь-Фролова, М.Н. О терминах «государственное управление» и «публичное управление» в научных трудах, учебной литературе и законодательстве / М. Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 87-103.

232. Колесник, В.Г. Система государственного управления лесным комплексом: Текущая ситуация и основные проблемы / В.Г. Колесник, Л.Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 129-148.

233. Корепина, А.В. Делегирование полномочий как метод государственного управления / А.В. Корепина // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2016. – № 2 (34). – С. 42-48.

234. Лещенков, Ф.А. Сравнительно–правовой аспект делегирования полномочий в России и зарубежных федеративных государствах / Ф.А. Лещенков

// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 1 (26). – С. 148-157.

235. Луппова, М.А. К вопросу обеспечения правопорядка и эффективного управления лесным фондом Кировской области / М.А. Луппова, Д.Н. Мухлынин // Безопасность бизнеса. – 2021. – № 6. – С. 19-25.

236. Мартынов, А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти / А. В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 2. – С. 175-186.

237. Махина, С.Н. Некоторые аспекты соотношения категорий «децентрализация», «демократия», «федерализм» и «разграничение полномочий и предметов ведения» в современном государстве и праве» / С.Н. Махина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2005. – № 2. – С. 185-201.

238. Моисеев, Н.А. Взгляд на двухсотлетнюю историю лесоуправления и извлечение уроков из нее / Н.А. Моисеев // Вестник Московского государственного университета леса - Лесной вестник. – 2013. – № 4. – С. 71-81.

239. Навасардова, Э.С. О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования / Э.С. Навасардова // Административное право и процесс. – 2007. – № 5. – С. 38-41.

240. Научные основы и первые результаты дистанционного мониторинга незаконных рубок леса / В. И. Сухих, М. Д. Гиряев, В. И. Архипов [и др.] // Современные проблемы дистанционного зондирования Земли из космоса. – 2006. – Т. 3, № 1. – С. 32-38.

241. Оленина, Т.Ю. Муниципальный лесной контроль: правовые проблемы реализации / Т.Ю. Оленина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 11. – С. 41 – 44.

242. Организация лесоуправления и лесопользования в Канаде: впечатления участников поездки по обмену опытом GFTN России / Е. Рай, С. Сластников, Н. Коретнюк [и др.] // Устойчивое лесопользование. – 2011. – № 2 (27). – С. 61-64.

243. Паршута, В.В. Государственное управление лесами / В.В. Паршута // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 53 - 54.

244. Певзнер, А.Г. Лесной кодекс: к чему приводит спешка / А.Г. Певзнер, М. А. Юдин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 5. – С. 49-57.

245. Пеганова, Ю.А. Актуальные проблемы организации государственного управления в области лесных отношений (на основе правоприменительной практики Вологодской области) / Ю.А. Пеганова // Молодая наука – 2019 : сборник трудов VI Всероссийской студенческой научно-практической конференции, Москва, 19 апреля 2019 года. Том 2. – Москва: Московский финансово-юридический университет МФЮА, 2019. – С. 551-558.

246. Пеганова, Ю.А. Амбивалентный подход к понятию «лес»: влияние на эффективность реализации полномочий органами публичной власти / Ю.А. Пеганова // Современный юрист. – 2022. – № 3 (40). – С. 31-38.

247. Пеганова, Ю.А. Анализ реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по выявлению и пресечению нарушений лесного законодательства / Ю.А. Пеганова // Роль МГЮА в становлении и развитии юридического образования на Русском Севере : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Вологда, 09 декабря 2021 года. – Вологда: Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. – С. 38-44.

248. Пеганова, Ю.А. Изъятие переданных федеральных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы правового обеспечения процедуры / Ю.А. Пеганова // Административные процедуры: проблемы правового регулирования : сборник научных статей, Москва, 28 ноября 2019 года. – Москва: РГ-Пресс, 2020. – С. 95-99.

249. Пеганова, Ю.А. Компаративный анализ системы государственного управления в области лесных отношений в России и зарубежных странах / Ю.А. Пеганова // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 8 (171). – С. 133-135.

250. Пеганова, Ю.А. «Передача полномочий»: анализ терминологической подмены в российской правовой доктрине и законодательной практике / Ю.А. Пеганова // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 8(159). – С. 140-142.

251. Пеганова, Ю.А. Разграничение компетенции органов публичной власти как фактор достижения устойчивого развития лесного комплекса РФ / Ю.А. Пеганова // Устойчивое развитие России: правовое измерение : Сборник докладов X Московского юридического форума. В 3-х частях, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 06 августа 2023 года. – Москва: Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 104-108. .

252. Пеганова, Ю.А. Федеральный государственный лесной контроль (надзор) как способ обеспечения соблюдения обязательных требований в области лесных отношений / Ю.А. Пеганова // Роль права в обеспечении благополучия человека : Сборник докладов XI Московской юридической недели: XX Международная научно-практическая конференция и XXII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч., Москва, 23–26 ноября 2021 года. Том Ч. 5. – Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 114-118.

253. Пеганова, Ю.А. Цифровизация контроля в области лесных отношений как современное направление противодействия коррупционным правонарушениям / Ю.А. Пеганова // БИЗНЕС. НАУКА. ОБРАЗОВАНИЕ. Правовые и экономические аспекты : Сборник материалов IX Международной научно-практической конференции Леденцовские чтения, Вологда, 22 апреля 2021 года. – Вологда: Фонд развития филиала МГЮА имени О.Е. Кутафина в г. Вологде, 2021. – С. 624-628.

254. Пеганова, Ю.А. Проблематика контроля за правовым регулированием субъектами Российской Федерации вопросов осуществления переданных федеральных полномочий в области лесных отношений / Ю.А. Пеганова // Образование и право. – 2023. – № 11. – С. 170-174.

255. Петрунин, Н.А. Некоторые аспекты финансового обеспечения переданных полномочий в области лесных отношений / Н.А. Петрунин //

Государственное управление лесами: проблемы и пути решения : сборник научных статей и докладов II Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 29 мая 2022 года. – Санкт-Петербург: Федеральное бюджетное учреждение «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства», 2022. – С. 64-86.

256. Погодина, И.В. Адаптивность как принцип публичного управления в современном государстве / И.В. Погодина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 5. – С. 35-38.

257. Понкин, И.В. Понятия «управление» и «публичное управление» в общей теории публичного управления / И.В. Понкин // URL: https://ebox.nbu.bg/pa2015/16_Igor%20Ponkin_RUSIA.pdf (дата обращения: 02.03.2024).

258. Попов, Л.Л. Убеждение и административное принуждение как методы публичного (государственного) управления / Л.Л. Попов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 6 (82). – С. 33-47.

259. Пуряева, А.Ю. История специальных органов управления лесами от Российской империи до Российской Федерации / А.Ю. Пуряева // Российский юридический журнал. – 2013. – № 3 (90). – С. 160-171.

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

261. Пышьева, Е.С. Государственно-правовое регулирование использования и охраны защитных лесных насаждений в сельском хозяйстве / Е.С. Пышьева // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 5. – С. 214-231.

262. Раздьяконова, Е.В. Вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в области лесных отношений / Е.В. Раздьяконова // Правовые проблемы использования и охраны лесов и повышение лесного потенциала России: Сб. ст. международной научно-практической конференции / Отв. ред. Т.Ю. Оленина. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. – С. 134-139.

263. Россинский, Б.В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем / Б.В. Россинский // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17, № 9(142). – С. 11-21.

264. Румянцев, Ф.П. О внесении дополнений и изменений в перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований в деятельности государственного лесного контроля (надзора) / Ф. П. Румянцев, С. В. Иванов // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 3(231). – С. 169-171.

265. Солдатенков, О.О. Делегирование полномочий в механизме реализации права публичной собственности на природные ресурсы / О.О. Солдатенков // Юрист. – 2009. – № 1. – С. 67-72.

266. Степаненко, Ю.В. Особенности административно-правового статуса органов внутренних дел на транспорте / Ю.В. Степаненко // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : Сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), Санкт-Петербург, 22 марта 2019 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. – С. 554-558.

267. Строгович, М.С. Философия и правоведение. (Некоторые методологические вопросы юридической науки) / М.С. Строгович // Советское государство и право. – 1965. – № 6. – С. 71-82.

268. Харинов, И.Н. Спорные вопросы (не)применения Закона о лесной амнистии / И.Н. Харинов // Закон. – 2021. – № 11. – С. 53-64.

269. Чердынцева, И.И. Кодекс принят. Проблемы остаются / И.И. Чердынцева // ЭЖ-Юрист. – 2006. – № 48.

270. Черепанов, В. Разграничить или делегировать? / В. Черепанов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1. – С. 163-167.

271. Шуплецова, Ю.И. Устойчивое управление лесами (Монреальский процесс) / Ю.И. Шуплецова // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества : сборник статей, научное издание / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации, Институт государства и права В. М. Корецкого, Национальная академия наук Украины, составители: Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Издательский дом «Юриспруденция», 2011. – С. 248-258.

**Диссертации и авторефераты диссертаций**

272. Абанина, Е.Н. Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития: дисс. … докт. юрид. наук: 5.1.2. / Абанина Елена Николаевна. – Саратов, 2022. – 484 с.

273. Андреева, Е.М. Финансово-правовые основы взаимного делегирования полномочий субъектов публичной власти в Российской Федерации : автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.04 / Андреева Елена Михайловна. – М., 2018. – 55 с.

274. Зиновьева, О.А. Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Зиновьева Ольга Анатольевна. – М., 2001. – 266 с.

275. Крайнев, А.А. Управление лесными ресурсами как объектом государственной собственности: автореф. дисс. … канд. экономич. наук: 08.00.05 / Крайнев Александр Анатольевич. – М., 2007. – 21 с.

276. Кузнецова, Н.В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Кузнецова Нонна Вадимовна – М., 2005. – 180 с.

277. Лютягина, Е.А. Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды: сравнительно-правовое исследование : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лютягина Елена Александровна. – М., 2011. - 206 с.

278. Сейдинай, Э. Модернизация государственного управления лесами на основе внедрения системы сбалансированных показателей : диссертация ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Сейдинай Энрик; - Воронеж, 2019. – 233 с.

279. Соломка, Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Соломка Ноэми Ивановна. – Екатеринбург, 1999. – 169 с.

280. Сосновский, С.А. Правовые проблемы распределения компетенции федеральных органов исполнительной власти: дисс. … канд. юрид. наук: 12.0014 / Сосновский Сергей Анатольевич. – Санкт-Петербург, 2007. – 192 с.

281. Степаненко, Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Степаненко Юрий Викторович. – Москва, 2004. – 394 с.

282. Шиндина, А.В. Институт делегирования в конституционной системе власти Российской Федерации : дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шиндина Анна Владимировна. – Саратов, 2017. – 227 с.

283. Яковлева, Т.А. Административная ответственность за правонарушения в области лесопользования: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14 / Яковлева Татьяна Афанасьевна. – Санкт-Петербург, 2012. – 205 с.

**Литература на иностранных языках**

284. Grey Towers. Forest Management Experience in the United States // MegaFlorestais.- October 17. – 2006: URL: https://www.fs.usda.gov/speeches/forest-management-experience-united-states (дата обращения: 20.09.2022).

285. Sizer N., Rice R. Backs to the wall in Suriname: Forest policy in country in crisis. Washington D.C.: World Resources Institute, 1995.

286. Thorsten Franz. Geschichte der deutschenForstverwaltung / Germany, 2020. – 514 p.

**Интернет-ресурсы**

287. Белорусская общественно-политическая газета «СБ. Беларусь сегодня»: URL: https://www.sb.by/articles/chto-snimaet-les.html?ysclid=lnc8np8y4a337038230 (дата обращения: 29.09.2023).

288. Государственная служба в Департаменте лесного комплекса Вологодской области: URL: https://dlk.gov35.ru/gosudarstvennaya-sluzhba/ (дата обращении: 03.05.2023).

289. Доклад «О состоянии лесов мира 2022» // URL: https://www.fao.org/3/cb9360ru/cb9360ru.pdf (дата обращения: 22.09.2022).

290. Интервью официального представителя Федерального агентства лесного хозяйства Владимира Дмитриева РИА Новости: URL: https://ria.ru/20130115/918171595.html?ysclid=llzknr0si7342361953 (дата обращения: 29.08.2023).

291. Интервью Председателя Следственного комитета России Александра Бастрыкина «Российской газете»: URL: https://sledcom.ru/press/interview/item/1503026 (дата обращения: 03.05.2023).

292. Краевые государственные казенные учреждения: URL: https://les.khabkrai.ru/Ob-upravlenii/Podvedomstvennye-organizacii/Kraevye-gosudarstvennye-kazennye-uchrezhdeniya (дата обращения: 03.05.2023).

293. Материалы Всероссийского совещания «Основные итоги работы лесного хозяйства России в 2022 году и задачи на 2023 год»: URL: https://vk.com/video-121901344_456239891?ysclid=lndmw8s31y880220292 (дата обращения: 02.09.2023).

294. Материалы Парламентской газеты от 18.03.2021: URL: https://www.pnp.ru/politics/gordeev-predlozhil-sozdat-ministerstvo-lesnogo-khozyaystva.html?ysclid=lly6f3szrd429605249 (дата обращения:11.08.2023).

295. Официальный портал информационной службы Бразилии по экологическому праву // https://www.ecolex.org/details/legislation/law-no-12651-on-the-protection-of-native-forests-lex-faoc113357/ (дата обращения: 29.08.2023).

296. Официальный портал Правительства Вологодской области // URL: https://vologda-oblast.ru/vlast/pravitelstvo_oblasti/mikhail_nikolaevich_glazkov/ (дата обращения: 23.04.2023).

297. Официальный портал Правительства Вологодской области: URL: http://www.vologda-oblast.ru (дата обращения: 03.09.2023).

298. Официальный портал Правительства Вологодской области: URL: https://vologda-oblast.ru/novosti/rastet_kolichestvo_obshchestvennykh_lesnykh_inspektorov_vologodchiny/ (дата обращения: 09.09.2023).

299. Официальный портал Правительства Иркутской области // URL: https://irkobl.ru/authorities/gov/obligation/ (дата обращения: 10.05.2024).

300. Официальный сайт Администрации города Вологды: URL: https://vologda.gosuslugi.ru/ofitsialno/struktura/administratsia/organy/dgh/?ysclid=llwspu776t980990665 (дата обращения: 29.08.2023).

301. Официальный сайт Всероссийского общества охраны природы: URL: https://voop-rf.ru/tpost/08sdc9abh1-tass-glava-voop-predlozhil-sozdat-v-ross?ysclid=llya800zbi321811890 (дата обращения: 11.08.2023).

302. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL: https://epp.genproc.gov.ru/ (дата обращении: 03.05.2023).

303. Официальный сайт Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области // URL: https://oblkompriroda.volgograd.ru/about/organizations/list/?PAGEN_1=4 (дата обращения: 01.08.2023).

304. Официальный сайт Министерства лесного хозяйства и охраны объектов животного мира Нижегородской области // URL: https://minles.nobl.ru/about/territorial/?ysclid=llceo52e36929509000 (дата обращения: 01.08.2023).

305. Официальный сайт Министерства окружающей среды Бразилии // http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm (дата обращения: 29.08.2023).

306. Официальный сайт Министерства окружающей среды Бразилии // http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm (дата обращения: 29.08.2023).

307. Официальный сайт Правительства Архангельской области // URL: https://dvinaland.ru/gov/iogv/minlpk/organs/ (дата обращения: 01.08.2023).

308. Официальный сайт Правительства Российской Федерации government.ru: URL: http://government.ru/ news/41355 (дата обращения: 02.10.2023).

309. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: URL: http://council.gov.ru/events/news/127377/ (дата обращения: 03.05.2023).

310. Официальный сайт Прокуратуры Вологодской области: URL: http://prokvologda.ru (дата обращения: 03.05.2023).

311. Официальный сайт Прокуратуры Кировской области: URL: http://www.prokuratura-kirov.ru (дата обращения: 03.05.2023).

312. Официальный сайт Прокуратуры Хабаровского края: URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_27/mass-media/news?item=87122366 (дата обращения: 03.05.2023).

313. Официальный сайт УФССП России по Вологодской области: URL: https://r35.fssp.gov.ru/workupr/otchety_i_doklady_o_dejatelnosti (дата обращения: 11.09.2023).

314. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства // URL: https://rosleshoz.gov.ru/news/2023-08-09/n10659 (дата обращения: 10.08.2023).

315. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/agency/territorial (дата обращения: 29.08.2023).

316. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/activity/forest_control (дата обращения: 29.08.2023).

317. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/activity/legal_regulation/reference_and_analytical_information (дата обращения: 28.08.2023).

318. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/activity/monitoring/reference_and_analytical_information/basic_infringement (дата обращения: 09.09.2023).

319. Парламентская газета URL: https://www.pnp.ru/economics/v-sovfede-rasskazali-o-nekhvatke-deneg-v-regionakh-na-lesovosstanovlenie.html (дата обращения: 11.02.2024).

320. Петров, В.Н. Лесные отношения. Содержание и проблема оценки их эффективности / В.Н. Петров // ЛесПромИнформ. – 2012. – № 5 (87): URL: https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=2747&ysclid=lpq0qov1y21639402 (дата обращения: 29.08.2023).

321. Петров, В.П. Система государственного и муниципального управления лесами Германии / В.Н. Петров // ЛесПромИнформ. – 2015. – № 6 (112): URL: https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=4178 (дата обращения: 29.08.2023).

322. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента лесного комплекса Вологодской области за 2017 год: URL: http://okuvshinnikov.ru (дата обращения: 23.04.2023).

323. РГИС «Умный лес» // https://umles.permkrai.ru/ (дата обращения: 29.09.2023).

324. Резолюция H1: Общие руководящие принципы устойчивого управления лесами в Европе, 1993: URL: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/01/MC_helsinki_resolutionH1.pdf (дата обращения: 10.03.2023).

325. Рейтинги субъектов в области лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/rates?ysclid=llcbumjfm856822921 (дата обращения: 20.06.2023).

326. Рослесхоз разработал новые критерии оценки регионов по эффективности ведения лесного хозяйства: URL: https://rosleshoz.gov.ru/news/2023-08-21/n10671 (дата обращения: 09.09.2023).

327. Сайт отраслевого информационно-аналитического журнала «ЛЕС и ДЕРЕВООБРАБОТКА»: URL: https://lesozagotovka.com/news/ulybnites-vas-snimayut/ (дата обращения: 29.09.2023).

328. Совещание о развитии и декриминализации лесного комплекса 30.09.2020: URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/64116 (дата обращения: 03.05.2023).

329. Стенографический отчёт о заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека 11.12.2018: URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/59374 (дата обращения: 31.07.2023).

# ПРИЛОЖЕНИЕ № 1.
# РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ»

Социологическое исследование «Актуальные проблемы государственного управления в области лесных отношений» проводилось в период с августа по ноябрь 2023 года среди представителей органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в области лесных отношений, и подведомственных им учреждений, в смешанной форме (путем размещения опроса в сети Интернет, а также на бумажном носителе). В исследовании приняло участие 250 человек.

Целью проводимого исследования было выявить проблемы, с которыми сталкиваются лица, осуществляющие государственное управление в области лесных отношений в субъектах Российской Федерации.

Исследование показало, что наиболее часто респонденты в своей работе сталкиваются с такими проблемами, как: частые изменения в законах и реформы, недостаток сотрудников, недостаточное техническое оснащение их деятельности и недостаточный уровень поддержки сотрудников отрасли со стороны государства.

Изменения в законодательстве, касающиеся возрождения в регионах «лесных династий», известны лишь половине опрошенных. Однако большая часть респондентов положительно оценивает реальное применение этих норм с оговоркой о контроле за злоупотреблением.

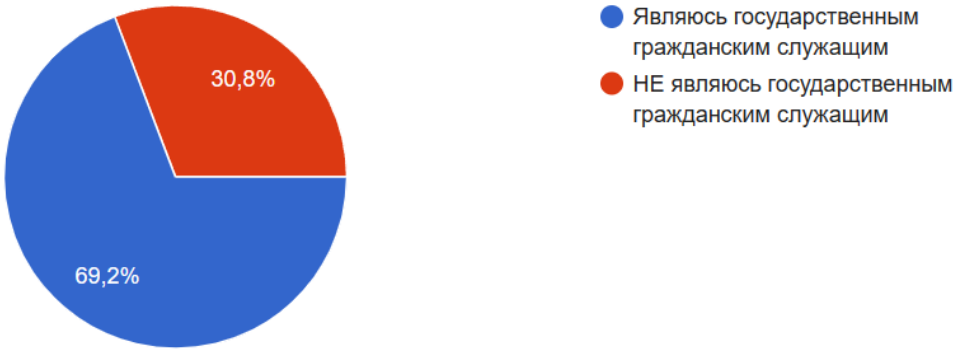
Опрос показал, что внедрение цифровых технологий в сферу лесных отношений оценивается положительно. По мнению респондентов, это позволит более оперативно выявлять нарушения, увеличит скорость тушения лесных пожаров. Однако отмечен риск искажения информации и сложность в использовании сотрудниками.

100 % опрошенных указали, что давность лесоустроительных работ влияет на законность рубок лесных насаждений.

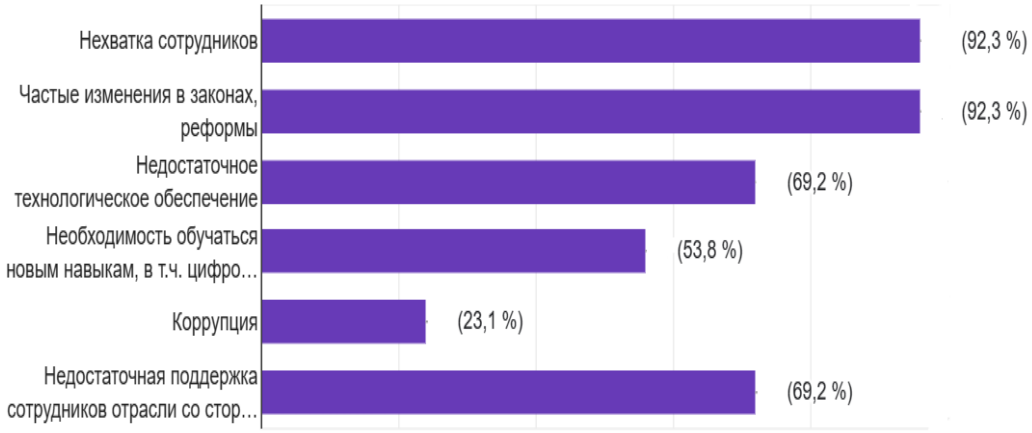
Относительно внедрения новой ФГИС ЛК респонденты отметили ее положительные черты (повышение прозрачности деятельности и ускорение коммуникаций), а также риски (возможность технических сбоев, хакерских атак и затраты на содержание).

Более 90% респондентов поддерживают идею создания отдельного министерства, обладающего компетенцией в области лесного хозяйства и лесной промышленности.

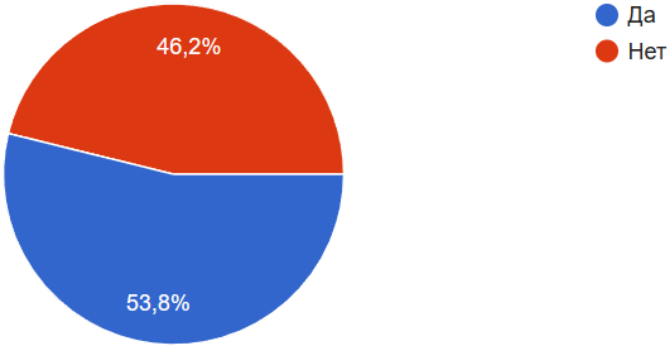
1. Укажите Ваш статус:



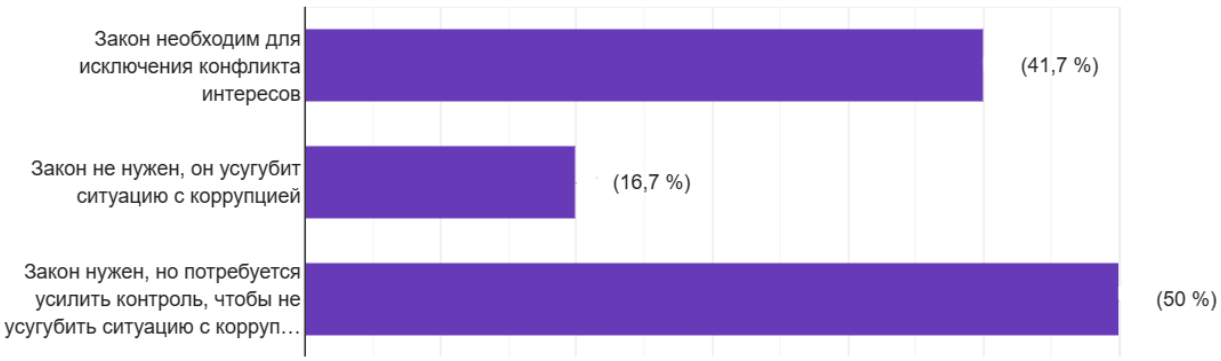

2. За время работы в лесной отрасли с какими проблемами Вы сталкивались наиболее часто?



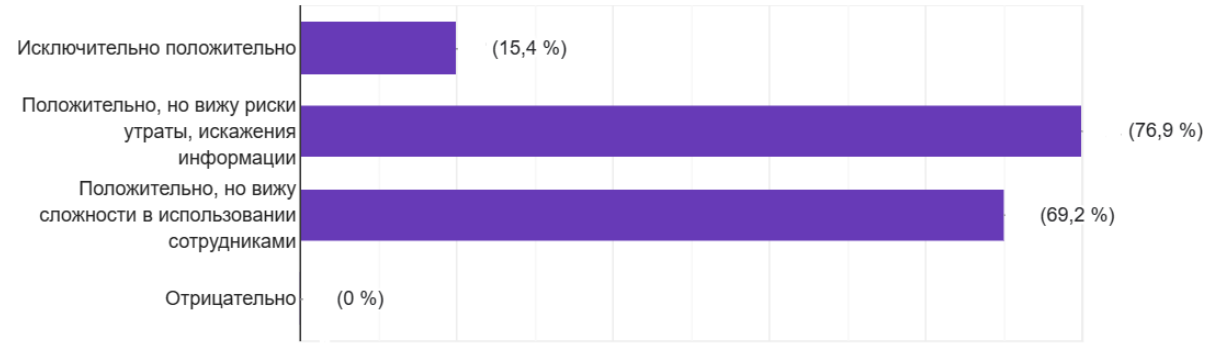

3.Знаете ли Вы про закон "о возрождении "лесных династий"?



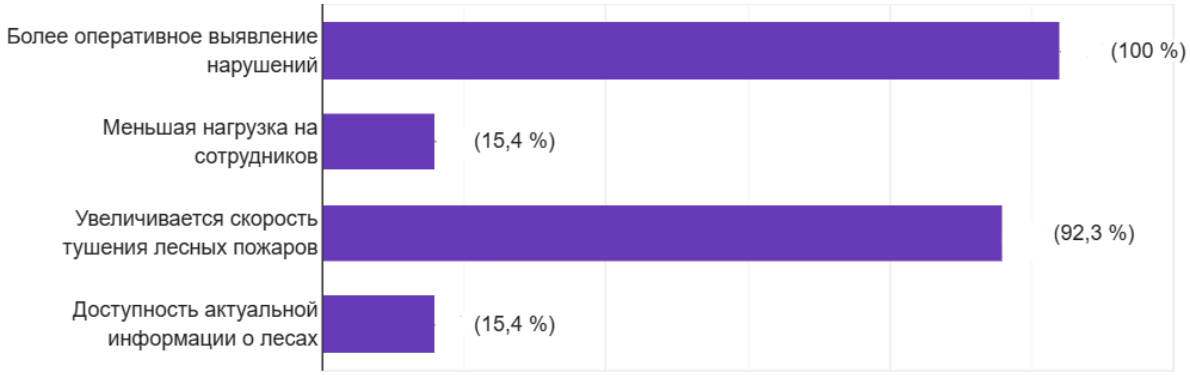

4. Как Вы оцениваете необходимость реального применения закона "о возрождении "лесных династий" в Вашем регионе/районе?



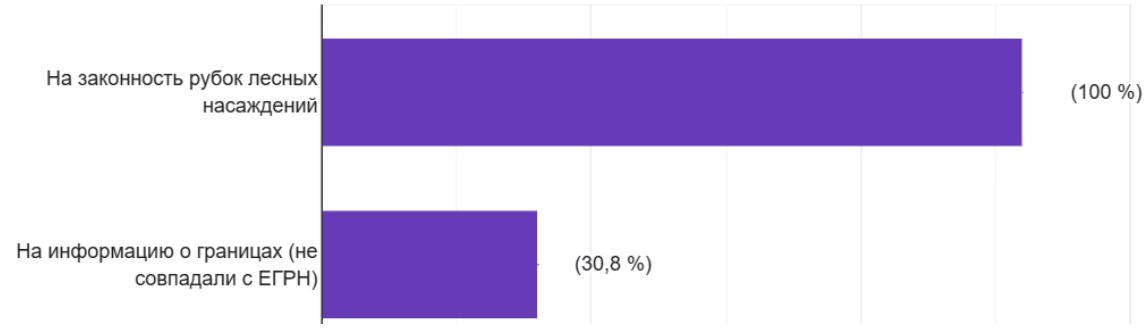
5.Как Вы оцениваете внедрение цифровых технологий в сферу лесных отношений?



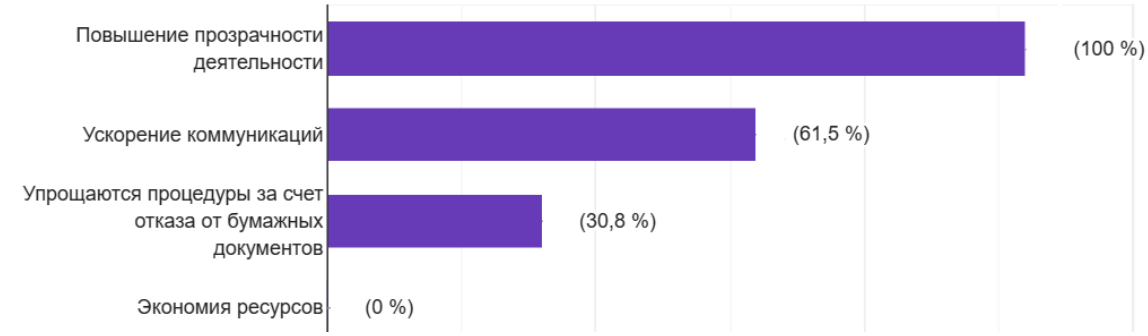

6.Какие Вы видите положительные стороны использования цифровых технологий в лесной сфере (квадрокоптеров, информационных система, фотоловушек и т.д.)?



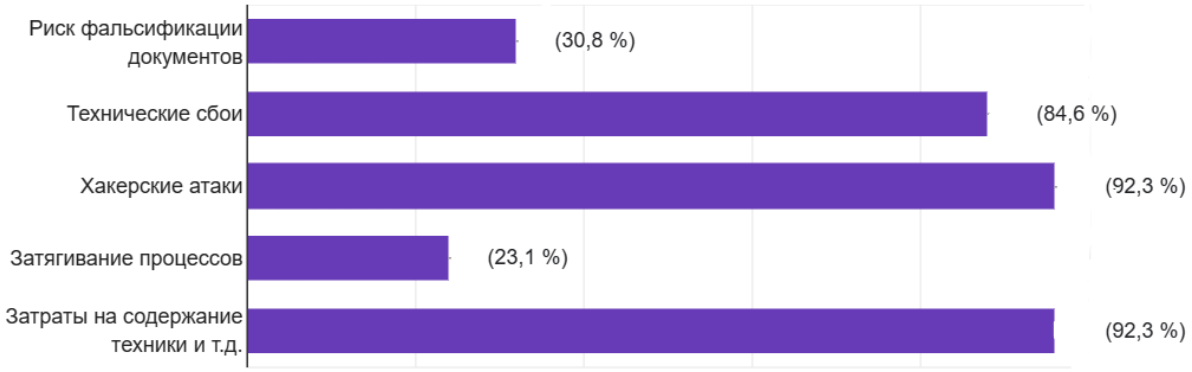

7.Из опыта Вашей деятельности, на что влияла устаревшая информация о лесоустройстве (давность лесоустроительных работ более 10 лет)?



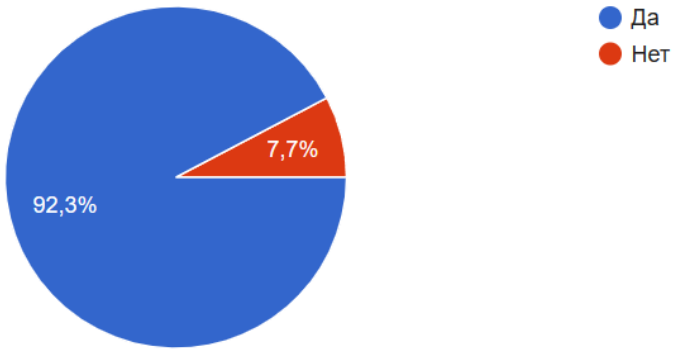

8.Какие плюсы новой ФГИС ЛК Вы можете назвать?



9.Какие отрицательные стороны или возможные риски новой ФГИС ЛК Вы можете назвать?




10.Поддержали бы Вы идею создания отдельного министерства, обладающего компетенцией в области лесного хозяйства и лесной промышленности?



## ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.
## ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

**Проект**

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

## О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЛЕСНОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Статья 1**

Внести в Лесной кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 50, ст. 5278; 2016, N 1, ст. 75; 2018, N 32, ст. 5134; N 53, ст. 8464; 2021, N 6, ст. 958; N 24, ст. 4227; N 27, ст. 5129, 5130, 5132; 2022, N 1, ст. 14; 2023, N 32, ст. 6218) следующие изменения:

1) дополнить статьей 4.1 следующего содержания:

«Статья 4.1. Объекты лесных отношений.

Объектами лесных отношений являются: лес (в том числе лесная растительность), лесной участок, часть лесного участка, лесной фонд (в том числе земли лесного фонда и земли иных категорий, на которых расположены леса), права пользования ими.».

2) статью 5 изложить в следующей редакции:

«Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов и лесоразведение осуществляются исходя из понятия о лесе об охраняемом законом природном объекте, представляющим собой совокупность земель, древесно-кустарниковой и иной растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов природной среды, биологически взаимосвязанных в развитии и влияющих друг на друга и на окружающую среду, имеющий естественное или искусственное (с использованием законов природы) происхождение, предназначенном для выполнения средообразующих и защитных функций и удовлетворения экологических, экономических, социальных и духовных потребностей государства и общества, использование, охрана и защита которого осуществляются в рамках определенных уполномоченными органами публичной власти целях и пределах.».

3) в статье 23:

а) часть 1 дополнить абзацем 2 следующего содержания:

«Лесничества создаются в статусе структурных подразделений или территориальных органов в структуре органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области лесных отношений.».

б) дополнить частью 5 следующего содержания:

«Типовое положение о государственных лесничествах, а также требования к их количественному составу утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.».

**Статья 2**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Москва, Кремль В. ПУТИН

## ПРИЛОЖЕНИЕ № 3.
## ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

**Проект**

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

## О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 47 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**Статья 1**

Внести в статью 47 Федерального Закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» следующие изменения:

1) дополнить частью 7.1. следующего содержания:

«В случае принятия решения об изъятии переданных полномочий уполномоченный федеральный орган исполнительной власти направляет в адрес высшего должностного лица субъекта Российской Федерации акт об изъятии переданных полномочий, содержащий основание изъятия; срок изъятия; подробный перечень изъятых полномочий; права физических и юридических лиц, связанных договорными отношениями с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; положения о правопреемстве.».

**Статья 2**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
В. ПУТИН

Москва, Кремль