

ЛЕСОПАРКОВЫЙ ЗЕЛЕНЬЙ ПОЯС:
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО
ОРГАНА, РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР
ПО ЕГО СОЗДАНИЮ И ПРИВЛЕЧЕНИЮ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Р. А. Скрынников

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 26 марта 2018 г.

Аннотация: *исследуются вопросы, связанные с определением уполномоченного органа по созданию лесопаркового зеленого пояса, проведению общественных (публичных) слушаний и привлечению лиц к административной ответственности за нарушение специального режима использования земель. Обращается внимание на отсутствие правового механизма привлечения к ответственности лиц по квалифицирующему признаку, изложенному в ст. 8.45.1 КоАП РФ. Обосновывается необходимость внесения изменений в ряд статей указанного кодекса.*

Ключевые слова: *лесопарковый зеленый пояс, уполномоченный орган, общественные (публичные) слушания, административная ответственность.*

Abstract: *the article is devoted to the study of issues related to the definition of the authorized body for the creation of a forest-park green belt, activities on public hearings and instituting administrative action against special regime of use lands violations. The author attention is drawn on lack of a legal mechanism for bringing to responsibility to account for persons on a qualifying attribute, contained in the article 8.45.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. The necessity of introducing changes in a number of articles of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation is substantiated.*

Key words: *forest-park green belt, authorized body, public hearings, administrative responsibility.*

Введение института лесопарковых зеленых поясов прежде всего связано с изданием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 353¹, вступившего в силу с 1 января 2017 г. Указанным законом в действующее законодательство был внесен ряд изменений, в частности в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды»² была введена глава 9.1 – Лесопарковые зеленые пояса; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)³ до-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 353 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27. Ст. 4286.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 февраля 2001 г. № 195 (в ред. от 30.10.2017) // Рос. газета. 2001. 31 дек.

полнен ст. 8.45.1 – «нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе», которая стала квалифицирующим признаком для ряда уже существующих составов правонарушений.

Детальный анализ ранее упомянутых нововведений позволяет сделать вывод о наличии ряда проблем в правовом регулировании, порождающих конфликтные ситуации в правоприменительной деятельности, одной из которых является отсутствие нормативного закрепления уполномоченного органа по созданию и использованию лесопаркового пояса.

В ст. 62.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» дано понятие лесопаркового зеленого пояса, определяемое как совокупность зон с ограниченным режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности, включающие в себя леса, водные объекты или их части, природные ландшафты и территории зеленого фонда в границах городских населенных пунктов, которые прилегают к указанным лесам или составляют с ними единую естественную экологическую систему. При этом п. 3 указанной выше статьи содержит закрытый перечень территорий, которые не могут быть включены в границы лесопаркового пояса. В основном к ним относятся загрязненные территории, земли, занятые объектами капитального строительства или предоставленные для целей строительства, комплексного освоения и развития территорий, зарезервированные или изъятые для государственных и муниципальных нужд земли, а также территории, включенные в перечень участков недр или фонд резервных участков недр. Понятие, изложенное в ст. 62.1, не содержит перечня земель, которые могут быть включены в лесопарковый зеленый пояс, однако предполагается, что в состав данных территорий могут входить земли лесного, водного фонда, особо охраняемые территории, земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов, а также земельные участки всех форм собственности.

Необходимо отметить, что включение охраняемых природных территорий в состав земель, образующих лесопарковый зеленый пояс, обосновано вследствие того, что ограничения, установленные Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33 (в ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях»⁴ в отношении заповедников, национальных и природных парков, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, в целом идентичны ограничениям, установленным для территорий лесопаркового пояса. Накладывание одного бремени поверх другого де-факто не изменит уже установленно-го комплекса прав и обязанностей землепользователей, а лишь создаст сложности в применении положений законодательства. Небесспорным представляется также вопрос включения в состав территорий земель сельскохозяйственного назначения, ввиду того что правовой режим использования рассматриваемой категории земель разрешает строительство и эксплуатацию объектов недвижимости, необходимых для целей

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст.1024.

сельского хозяйства, а также применение агрохимикатов и иных химических средств для борьбы с вредителями, что противоречит целям создания лесопаркового пояса.

Статья 62.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит порядок создания лесопаркового пояса, в соответствии с которым заинтересованное лицо имеет право на обращение с ходатайством о его создании в общественную палату соответствующего субъекта РФ. Данный орган проводит общественные слушания, где принимается решение об одобрении создания данного пояса или отсутствии такового. По общему правилу в случае одобрения ходатайства, оно вместе с итоговым документом общественных слушаний направляется в представительный орган субъекта РФ, который принимает решение о его создании либо об отказе в его создании. Далее уполномоченный орган в течение полугода должен провести мероприятия по установлению его границ. Представляется спорным вопрос о том, какой именно публичный орган должен устанавливать данные границы: орган государственной власти или орган местного самоуправления, орган специальной или общей компетенции. Обращаясь к региональному законодательству, следует отметить, что в положениях ст. 3 Областного закона от 6 июля 2017 г. № 92 «О лесопарковых зеленых поясах городских населенных пунктов в Воронежской области»⁵ также не усматривается, какой именно орган является уполномоченным в данной сфере.

Определение компетентного органа в рассматриваемой области является одним из ключевых вопросов, так как при наличии неясностей в правовом регулировании реализация полномочий по созданию и использованию лесопаркового пояса не представляется возможной. Сложившаяся ситуация является противоречивой, поскольку в состав лесопаркового зеленого пояса входят как земли населенных пунктов в границах городских поселений и городских округов, так и земли лесного и водного фонда. К примеру, на территории городского округа город Воронеж в отношении земель населенных пунктов уполномоченным органом в сфере экологии и природопользования, реализации мероприятий по охране окружающей среды является управление экологии администрации городского округа город Воронеж, в отношении земель лесного фонда – управление лесного хозяйства Воронежской области, в отношении земель водного фонда – федеральное агентство водных ресурсов в лице отдела водных ресурсов Донского бассейнового водного управления по Воронежской области.

При этом правительство Воронежской области закрепило права в сфере создания и использования лесопарковых зеленых поясов за управлением лесного хозяйства Воронежской области в п. 1.1 Положения об управлении лесного хозяйства Воронежской области (в редакции от 21 июля 2017 г.), утвержденного постановлением правительства Воронеж-

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ской области от 12 мая 2009 г. № 379⁶. Корректность данных положений вызывает сомнение ввиду того, что в соответствии с тем же пунктом управление является органом исполнительной власти, осуществляющим компетенцию в пределах территории Воронежской области и руководствуется в своей деятельности лишь нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня. Соответственно, данный орган не имеет правомочий в отношении территорий, входящих в границы поселений соответствующего городского образования, а также в отношении территорий, занятых землями водного фонда.

Другим проблемным вопросом является законодательное закрепление в ст. 62.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» обязательного характера результатов общественных (публичных) слушаний по вопросам создания лесопаркового зеленого пояса. Вышеуказанное положение является уникальным и весьма противоречивым вследствие того, что итоги данных мероприятий по общему правилу носят рекомендательный характер. Для полного понимания сути изложенной проблемы необходимо рассмотреть природу общественных (публичных) слушаний, а также формы и порядок их реализации.

Одним из важнейших механизмов привлечения населения к участию в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления является гласность и открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также наличие действенных институтов общественного контроля за их деятельностью⁷. В ст. 25 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁸ содержится понятие общественных (публичных) слушаний, определяемое как собрание граждан для обсуждения вопросов деятельности публичных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина. По своей природе институт общественных (публичных) слушаний является ключевым элементом демократии, одним из видов реализации гражданами конституционного права на местное самоуправление. В соответствии со ст. 18 вышеуказанного закона рассматриваемый институт является также одной из форм общественного контроля при взаимодействии публичных образований с институтами гражданского общества.

Статья 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 (в ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ определяет круг вопросов, обязательно выносимых на общественное обсуждение, а также закрепляет за уставом

⁶ Собр. законодательства Воронеж. области. 2009. № 5. Ст. 226.

⁷ См.: Громыко С. В., Курячая М. М. Проблемы совершенствования процедур общественных обсуждений и публичных слушаний в механизме общественного контроля в Российской Федерации // Вестник Тюменского гос. ун-та. Серия: Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1, № 3(3). С. 124.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30. Ст. 4213.

⁹ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования право определения порядка организации и проведения данных мероприятий. Следует отметить, что нормы ст. 62.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержат императивное положение об обязательном проведении общественных (публичных) слушаний, однако в рассматриваемый перечень вопросов местного значения создание лесопаркового зеленого пояса не включено, что является законодательной недоработкой.

На территории городского округа город Воронеж основным нормативно-правовым актом, определяющим порядок организации и проведения общественных (публичных) слушаний, является Устав городского округа город Воронеж, принятый постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-П¹⁰. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе город Воронеж, утвержденного решением Воронежской городской Думы от 26 октября 2005 г. № 170-П¹¹, целью проведения данных мероприятий служит выявление и изучение общественного мнения, обобщение и изучение предложений населения по определенным вопросам. Частью 5 ст. 2 указанного положения закреплен недвусмысленный тезис о том, что результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер, а ч. 5 ст. 10 подтверждает, что результаты слушаний могут быть приняты во внимание при принятии решений уполномоченным органом.

Возвращаясь к проблеме создания лесопаркового зеленого пояса, следует отметить, что процесс его формирования является достаточно сложным, так как при определении территории, входящей в состав данного пояса, необходимо, во-первых, обладать соответствующей информацией о лицензиях на добычу или разведку полезных ископаемых, об имеющейся документации о комплексном освоении или застройке территорий; во-вторых, иметь соответствующее образование, обладать знаниями и опытом для правильного понимания и применения положений законодательства. К тому же представители общественности могут лоббировать интересы предпринимателей, которым не выгодно введение дополнительных ограничений в их деятельности на территориях, потенциально включаемых в лесопарковый пояс, либо просто не обладать достаточным уровнем знаний и информации в определенной области, чтобы сделать правильный и взвешенный выбор. Исходя из этого, законодательное закрепление на федеральном уровне за субъектами общественного контроля, участниками публичных слушаний права на вынесение решения об одобрении или неодобрении создания лесопаркового зеленого пояса, являющегося общеобязательным, полностью противоречит природе общественных слушаний, положениям как федерального законодательства, так и нормативно-правовым актам местного уровня и является неэффек-

¹⁰ Воронежский курьер. 2004. № 130.

¹¹ Там же. 2005. № 135.

тивным инструментом реализации гражданами права на местное самоуправление.

Следующей проблемой является применение мер ответственности за нарушение режима использования земель на территориях, включенных в состав лесопаркового зеленого пояса, в том числе определение уполномоченного органа по применению мер административной ответственности.

Как было упомянуто ранее, вместе с введением главы о лесопарковых зеленых поясах Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 353 КоАП РФ был дополнен ст. 8.45.1, устанавливающей ответственность за нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории лесопаркового зеленого пояса. Следует отметить, что в положениях Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74 «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»¹² норма, закрепляющая ответственность за вышеуказанные деяния, отсутствует, что является также законодательной недоработкой.

После создания лесопаркового зеленого пояса на территории устанавливается специфический режим хозяйственной и иной деятельности, за нарушение которого и установлена административная ответственность. Анализ положений вышеуказанной статьи дает основания полагать, что ее нормы носят общий характер, являются лишь квалифицирующим признаком для других статей, что согласуется с позицией, изложенной в Письме Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 11 января 2017 г. № АС-09-01-36/143¹³. Однако в п. 15 вышеуказанного письма закреплено, что ст. 8.45.1 КоАП РФ выступает в качестве квалифицирующего признака лишь для административных правонарушений, предусмотренных ст. 8.25, 8.28, 8.31, 8.32 КоАП РФ. Приведенная позиция не является бесспорной вследствие того, что на территориях лесопаркового зеленого пояса помимо упомянутых составов правонарушений могут совершаться и иные деяния, санкции за которые предусмотрены другими статьями главы 8 КоАП РФ, например правонарушения, предусмотренные ст. 8.12, 8.13, 8.14, 8.15, 8.26, 8.27, 8.30, 8.39, 8.42, 8.45. Для решения обозначенного вопроса целесообразно дополнить ст. 8.45.1 КоАП РФ примечанием, содержащим полный перечень составов правонарушений, в отношении которых совершение деяний именно на территории лесопаркового пояса будет являться квалифицирующим признаком, а также дополнить ранее указанные статьи соответствующим пунктом.

Для правильного применения законодательства и разграничения компетенции между уполномоченными органами в главе 23 КоАП РФ содержится перечень органов, осуществляющих контроль и надзор в отношении определенного круга вопросов. Каждому органу, управомоченному рассматривать правонарушения в определенной области, посвящена отдельная статья, содержащая перечень составов противоправных дея-

¹² Коммуна. 2004. 13 янв.

¹³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний. Исследование приведенных положений позволяет сделать вывод о существовании ряда пробелов в правовом регулировании, выраженных в наличии санкций за совершение правонарушений при одновременном отсутствии уполномоченного органа, обладающего компетенцией по привлечению к ответственности за данные нарушения.

Ввиду разнообразия территорий, составляющих лесопарковый пояс, и, следовательно, разнообразия природных ресурсов, подлежащих охране, положения главы 23 КоАП РФ содержат перечень властных структур, осуществляющих контроль и надзор в определенной сфере, а также уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях по блоку составов либо передавать материал для рассмотрения дела о совершении административного правонарушения судом. Так, уполномоченным органом в сфере осуществления государственного экологического надзора, лесного надзора (лесной охраны), в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, использования и охраны водных объектов является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в соответствии со ст. 23.23, 23.24, 23.24.1, 23.25, 23.29 КоАП РФ, государственный земельный надзор в отношении использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору на основании ст. 23.15 КоАП РФ, федеральный государственный пожарный надзор осуществляет Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на основании ст. 23.34 КоАП РФ. Функции по осуществлению лесного надзора (лесной охраны) на территории Воронежской области помимо Росприроднадзора осуществляет Рослесхоз в лице Управления лесного хозяйства по Воронежской области, которому в соответствии со ст. 83 Лесного кодекса РФ¹⁴, а также постановлением правительства Воронежской области от 2 мая 2012 г. № 355¹⁵ переданы указанные полномочия.

После введения ответственности за нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе, положения ст. 23.24, 23.24.1, 23.25 КоАП РФ были дополнены данным составом. Однако статьи, касающиеся экологического и пожарного надзора, надзора за водными объектами и землями сельскохозяйственного назначения не претерпели изменений. Подобным образом лишь ряд составов правонарушений (ст. 8.25, 8.28, 8.31, 8.32 КоАП РФ) был дополнен квалифицирующим признаком – совершенные в лесопарковом зеленом поясе, хотя помимо вышеуказанных деяний на территории лесопаркового пояса могут совершаться и иные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена, к примеру, ст. 8.12, 8.13, 8.14, 8.15, 8.26, 8.27, 8.30, 8.39, 8.42, 8.45 КоАП РФ.

¹⁴ Лесной кодекс Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2006 г. № 200 (в ред. от 03.07.2016) // Рос. газета. 2006. 8 дек.

¹⁵ О внесении изменений в постановление правительства Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 379 : постановление правительства Воронежской области от 2 мая 2012 г. № 355 // Собр. законодательства Воронеж. области. 2012. № 16.

Следует отметить, что в существующей системе надзора отсутствует нормативное закрепление уполномоченного органа, а также правовое регулирование его деятельности в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности на территориях созданных лесопарковых зеленых поясов. Подобная ситуация создает много сложностей в процессе правоприменения, например при защите нарушенных прав, и порядке совершения административных процедур, что может выражаться в «перекладывании» обязанности по их совершению с одного государственного органа на другой, возможными последствиями чего будут увеличение сроков рассмотрения дела, и даже пропуск сроков рассмотрения дела об административном правонарушении.

Важность разрешения освещенных проблемных аспектов, обозначенных выше, подтверждается большим количеством пробелов в правовом регулировании, что негативно сказывается на функционировании всей системы осуществления государственной власти при реализации установленных административных процедур. Резюмируя вышеизложенное можно сделать вывод, что для правильного правоприменения и четкой реализации данной новеллы законодательства о лесопарковых зеленых поясах необходимо внести новые положения в следующие нормативно-правовые акты:

– детально определить в ст. 62 Федерального закона «Об охране окружающей среды» круг территорий, входящих в лесопарковый зеленый пояс, и исключить из данного круга территорий земли особо охраняемых территорий и земли сельскохозяйственного назначения;

– закрепить вопросы определения компетентного органа в сфере создания и использования лесопарковых зеленых поясов, а также в сфере привлечения лиц к ответственности за нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе на федеральном уровне, т. е. в положениях главы 9.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»;

– дополнить ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» п. 5 – «вопросы создания лесопарковых зеленых поясов»;

– дополнить ч. 4 ст. 62.2. Федерального закона «Об охране окружающей среды» абзацем – «результаты публичных слушаний, мнения его участников, а также сделанные в рамках его проведения предложения и заявления носят рекомендательный характер»;

– дополнить примечание ст. 8.45.1 КоАП РФ абзацем – «Положения данной статьи являются квалифицирующим признаком для административных правонарушений, предусмотренных ст. 8.13, 8.14, 8.15, 8.25, 8.26, 8.27, 8.28, 8.30, 8.31, 8.32, 8.39, 8.42, 8.45 КоАП РФ»;

– дополнить ст. 8.13, 8.14, 8.15, 8.26, 8.27, 8.30, 8.39, 8.42, 8.45 КоАП РФ квалифицирующим признаком – совершение деяния в лесопарковом зеленом поясе;

– дополнить п. 1 ст. 23.15, п. 1 ст. 23.23, п. 1 ст. 23.29, п. 1 ст. 23.34 КоАП РФ составом правонарушений, предусмотренным ст. 8.45.1 КоАП РФ;

– дополнить п. 21, 22, 29, 31, 32, 37, 42 ч. 2, п. 9, 10 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ составом административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.45.1 КоАП РФ;

– определить конкретного уполномоченного органа в сфере надзора за соблюдением требований режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе (ст. 23.15, 23.23, 23.24, 23.24.1, 23.25, 23.29, 23.34 КоАП РФ), в качестве которого выступает Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Реализация указанных предложений по изменению законодательства устранил неясности в процессе применения норм права при принятии легитимных решений в части формирования лесопарковых зеленых поясов, а также привлечения правонарушителей к ответственности.

Воронежский государственный университет

Скрынников Р. А., аспирант кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: rskr.law@mail.ru

Тел.: 8-908-130-29-54

Voronezh State University

Skrynnikov R. A., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: rskr.law@mail.ru

Tel.: 8-908-130-29-54