

Леса России и хозяйство в них. 2024. № 4 (91). С. 17–29.

Forests of Russia and economy in them. 2024. № 4 (91). P. 17–29.

Научная статья

УДК 630.625

DOI: 10.51318/FRET.2024.91.4.002

КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ. НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ В РАМКАХ РЕФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Наталья Сергеевна Федорова¹, Андрей Евгеньевич Морозов²

^{1,2} Уральский государственный лесотехнический университет, Россия, Екатеринбург

¹ natspocl@rambler.ru, <http://orcid.org/0009-0004-4980-3565>

² MorozovAE@m.usfeu.ru, <http://orcid.org/0000-0002-2373-1151>

Аннотация. Реформа контрольно-надзорной деятельности, проводимая с 2020 г. в Российской Федерации, изменила подходы к осуществлению контроля в области лесных отношений. Введение риск-ориентированного подхода, выделение лесной охраны в отдельный вид деятельности, значительное расширение видов контрольно-надзорных мероприятий, повышенное внимание к проведению профилактики правонарушений направлены на повышение эффективности контроля за использованием и сохранением лесов и уровня безопасности в целом. В статье представлен обзор основных изменений и нововведений, ключевых особенностей реформы, а также ее основные результаты на примере Челябинской области.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, федеральный государственный лесной контроль (надзор), лесная охрана, риск-ориентированный подход, профилактические мероприятия, эффективность контроля (надзора), ключевой показатель

Для цитирования: Федорова Н. С., Морозов А. Е. Контроль в области лесных отношений. Новые подходы и их эффективность в рамках реформы законодательства (на примере Челябинской области) // Леса России и хозяйство в них. 2024. № 4 (91). С. 17–29.

Original article

CONTROL IN THE FIELD OF FOREST RELATIONS. NEW APPROACHES AND THEIR EFFECTIVENESS IN THE FRAMEWORK OF LEGISLATIVE REFORM (USING THE EXAMPLE OF THE CHELYABINSK REGION)

Natalya S. Fedorova¹, Andrey E. Morozov²

^{1,2} Ural State Forest University, Russia, Yekaterinburg

¹ natspocl@rambler.ru, <http://orcid.org/0009-0004-4980-3565>

² MorozovAE@m.usfeu.ru, <http://orcid.org/0000-0002-2373-1151>

Abstract. The reform of control and supervisory activities carried out since 2020 in the Russian Federation has changed approaches to control in the field of forest relations. The introduction of a risk-based approach, the identification of forest protection as a separate type of activity, a significant

expansion of the types of control and supervisory activities, and increased attention to crime prevention are aimed at increasing the effectiveness of control over the use and conservation of forests and the level of security in general. The article provides an overview of the main changes and innovations, key features of the reform, as well as its main results using the example of the Chelyabinsk region.

Keywords: control and supervisory activities, federal state forest control (supervision), forest protection, risk-based approach, preventive measures, effectiveness of control (supervision), key indicator

For citation: Fedorova N. S., Morozov A. E. Control in the field of forest relations. New approaches and their effectiveness in the framework of legislative reform (using the example of the Chelyabinsk region) // Forests of Russia and economy in them. 2024. № 4 (91). P. 17–29.

Введение

Внесение изменений в законодательство, регулирующее различные сферы деятельности, – неотъемлемая часть совершенствования системы управления. В последние годы нововведения затронули сферу контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов.

Цель исследования – анализ изменений законодательства в области контрольно-надзорной деятельности в сфере использования и сохранения лесов, а также оценка эффективности указанной деятельности на фоне нововведений на примере Челябинской области.

В процессе исследований также выполнен анализ специфики нарушений лесного законодательства в процессе использования и сохранения лесов на землях лесного фонда Челябинской области, где леса занимают 2646,3 тыс. га (88,8 % от общей площади лесов области). Общая площадь лесов на территории Челябинской области по состоянию на 1 января 2023 г. составляет 2978,7 тыс. га (33,6 % от общей площади региона).

Результаты и обсуждение

В целях совершенствования и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом и в частности контроля и надзора за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов в законодательство, регулирующее данную сферу деятельности, начиная с 2021 г. внесен целый ряд изменений и нововведений.

Так, Федеральным законом от 04.02.2021 г. № 3-ФЗ в Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (далее – Лесной кодекс) введен новый вид надзора – федеральный государ-

ственный надзор в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними (ст. 96.2 Лесного кодекса). Осуществление данного вида надзора возложено на федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ) в области лесных отношений. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 г. № 1099 утверждено положение о федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними (далее – государственный надзор в сфере оборота древесины).

Кроме того, Федеральным законом от 11.06.2021 г. № 170-ФЗ в Лесной кодекс внесены изменения, разделившие понятия «федеральный государственный лесной контроль (надзор)» (ст. 96) и «лесная охрана» (ст. 98.2).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 г. № 1098 утверждено положение о федеральном государственном лесном контроле (надзоре) (далее – ФГЛК).

Основные изменения в законодательстве, регулирующем контрольно-надзорную деятельность, заключаются в следующем.

1. Установление перечня обязательных требований и обновление устаревшей нормативно-правовой базы.
2. Введение системы оценки и управления рисками (риск-ориентированного подхода).
3. Расширение видов контрольно-надзорных мероприятий.

В июле 2021 г. был принят Федеральный закон от 31.07.2021 г. № 247-ФЗ «Об обязательных

требованиях в Российской Федерации», который определил принципы установления и оценки применения обязательных требований, к числу которых отнесены законность, обоснованность обязательных требований, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость обязательных требований, а также обозначил условия установления обязательных требований.

Важным нововведением является установленная Федеральным законом от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ необходимость проведения ФОИВ и уполномоченными организациями процедуры оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) при разработке проектов нормативного правового акта (далее – НПА), устанавливающих обязательные требования, а также проведение оценки применения обязательных требований. Согласно указанному закону, наряду с ОРВ проекты НПА, устанавливающих обязательные требования, подлежат правовой экспертизе. Принятые НПА федерального уровня, устанавливающие обязательные требования, подлежат государственной регистрации.

В целях обновления устаревшей нормативно-правовой базы Правительством Российской Федерации до 1 января 2021 г. должны были быть признаны утратившими силу и отменены устаревшие НПА РСФСР, СССР и Российской Федерации, содержащие обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении контрольно-надзорной деятельности. С 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора) является недопустимой оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, если они вступили в силу до 1 января 2020 г. Исключения составляют НПА, включенные в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации.

Еще одним важным достижением в части оптимизации и повышения эффективности государственного контроля (надзора) является введение системы оценки и управления рисками, согласно которой контролирующие органы при осуществлении государственного контроля (надзора) относят объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба)

охраняемым законом ценностям (далее – категории риска):

- а) значительный риск;
- б) умеренный риск;
- в) низкий риск.

Критерии отнесения объекта контроля к той или иной категории риска установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 г. № 1098. Внедрение риск-ориентированного подхода позволяет оптимизировать и повысить эффективность проведения плановых и внеплановых проверок.

Кроме того, Федеральным законом от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ значительно расширены виды проверочных и профилактических мероприятий. Так, при осуществлении ФГЛК предусмотрено проведение следующих профилактических мероприятий на плановой основе:

- а) информирование;
- б) обобщение правоприменительной практики;
- в) объявление предостережения;
- г) консультирование;
- д) профилактический визит.

Виды проверочных мероприятий на плановой основе в свою очередь включают:

- а) инспекционный визит;
- б) рейдовый осмотр;
- в) документарную проверку;
- г) выездную проверку.

Виды проверочных мероприятий на внеплановой основе включают:

- а) инспекционный визит;
- б) рейдовый осмотр;
- в) выездную проверку;
- г) наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- д) выездное обследование.

Значительное внимание в принятых нормативно-правовых актах, регулирующих контрольно-надзорную деятельность, отводится проведению профилактических мероприятий, суть которых сводится к следующему.

1. Информирование посредством размещения сведений, касающихся осуществления государственного контроля (надзора), на официальных сайтах органов государственного надзора в сети Интернет,

в средствах массовой информации, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах (при их наличии) и в иных формах.

2. Обобщение правоприменительной практики посредством подготовки органами контроля и надзора ежегодного доклада, который публикуется до 1 апреля года, следующего за отчетным, и размещается на официальных сайтах указанных органов.

3. Объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований с предложением принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

4. Консультирование по обращениям контролируемых лиц и их представителей.

5. Профилактический визит государственного лесного инспектора в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видеоконференц-связи.

С целью снижения рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям и оптимизации контрольно-надзорных мероприятий Федеральным законом от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ предусмотрено применение проверочных листов (списка контрольных вопросов), которые помогают оценить соблюдение контролируемым лицом обязательных требований. Применение инспектором проверочных листов предусмотрено при проведении выездного обследования, инспекционного визита, рейдового осмотра, выездной проверки.

Все контрольно-надзорные мероприятия в зависимости от особенностей их проведения разделяются на мероприятия, которые проводятся в порядке взаимодействия с контролируемым лицом, и на мероприятия, проводимые без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Мероприятия, проводимые в порядке взаимодействия с контролируемым лицом, включают:

а) инспекционный визит, в ходе которого могут совершаться осмотр, опрос, инструментальное обследование, получение письменных объяснений;

б) рейдовый осмотр, в ходе которого могут проводиться осмотр, досмотр, опрос, инструментальное обследование, получение письменных объяснений, истребование документов;

в) документарную проверку, в ходе которой могут проводиться получение письменных объяснений, истребование документов;

г) выездную проверку, в ходе которой могут совершаться осмотр, досмотр, опрос, испытание, экспертиза, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, получение письменных объяснений, истребование документов.

Мероприятия, проводимые без взаимодействия с контролируемым лицом, включают:

а) наблюдение за соблюдением обязательных требований;

б) выездное обследование на общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектах.

Важная роль в части эффективного предотвращения и выявления правонарушений принадлежит плановым мероприятиям по контролю и надзору, включающим инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарную проверку, выездную проверку.

Следует отметить, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 г. № 336 были введены ограничения на проведение контрольно-надзорных мероприятий в 2022 г., которые впоследствии продлились на 2023–2024 гг. В связи с этим проведение плановых мероприятий на территории Челябинской области по ФГЛК стало невозможным, поскольку самой высокой категорией риска в отношении деятельности контролируемых лиц в области лесных отношений является значительный риск, что исключает проведение плановых проверок.

Характерно, что практика правоприменения Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ начала складываться уже с учетом ограничений, введенных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 г. № 336. В результате приоритет при организации контрольно-надзорных мероприятий был сделан в сторону профилактики.

Основными видами профилактических мероприятий в рамках ФГЛК на территории Челябинской области в 2022–2023 гг. стали профилактические визиты и объявление предостережений о недопустимости нарушения обязательных

требований. Так, в 2022 г. было проведено 38 профилактических мероприятий, в том числе:

- 34 обязательных профилактических визита;
- 3 предостережения;
- 1 обобщение правоприменительной практики.

В 2023 г. проведено 135 профилактических мероприятий, в том числе:

- 42 обязательных профилактических визита;
- 92 предостережения;
- 1 обобщение правоприменительной практики.

Практика применения профилактических мероприятий показала хорошую результативность. Многие нарушения, выявленные при проведении профилактики, были устранены подконтрольными субъектами. В ходе обязательных профилактических визитов лицам, использующим леса, были даны исчерпывающие консультации по применению законодательства в области лесных отношений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 г. № 1098 утвержден ключевой показатель государственного контроля (надзора) как отношение вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушений лесного законодательства, совершенных контролируруемыми лицами, к общему объему охраняемых законом ценностей.

Ключевой показатель федерального государственного лесного контроля на территории Челябинской области рассчитывается по формуле

$$КП = (V_{общ} / (ВРП)) 100, \quad (1)$$

где $V_{общ}$ – вред, причиненный лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушений лесного законодательства за отчетный период, совершенных контролируруемыми лицами, тыс. руб.;

$ВРП$ – валовой региональный продукт Челябинской области.

Отчетным периодом для расчета значения ключевого показателя является календарный год.

В 2022 г. ключевой показатель составил:

$$КП = (0,325 \text{ млн руб.} / 1\,602\,793 \text{ млн руб.}) 100 = 0,00002 \text{ \%}.$$

В 2023 г. ключевой показатель составил:

$$КП = (0,056 \text{ млн руб.} / 2\,042\,593 \text{ млн руб.}) 100 = 0,000002 \text{ \%}.$$

Как видим, в результате активной профилактической работы снижение ключевого показателя в 2023 г. относительно такового в 2022 г. произошло в 10 раз. Таким образом, осуществление ФГЛК на территории Челябинской области можно оценить как эффективное. Несмотря на введение ограничений на проведение проверок, количество нарушений, допущенных подконтрольными субъектами, в динамике снижается. Профилактические мероприятия явились эффективной заменой контрольных мероприятий.

Важным достижением реформы лесного законодательства является выделение лесной охраны в отдельный вид деятельности, направленной на определение состояния лесов и влияния на них природных и антропогенных факторов, а также на предотвращение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства в области лесных отношений гражданами, пребывающими в лесах. Лесная охрана проводится путем систематического патрулирования лесов. Порядок и нормативы осуществления лесной охраны установлены Приказом Минприроды России от 15.12.2021 г. № 955.

Выделение лесной охраны в отдельный вид деятельности позволило повысить эффективность контроля за использованием и сохранением лесов. При этом Приказом Минприроды России от 15.12.2021 г. № 955 установлено, что лесная охрана может осуществляться «Федеральным агентством лесного хозяйства непосредственно и через свои территориальные органы; федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление особо охраняемыми природными территориями федерального значения; органами исполнительной власти субъектов федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению лесной охраны; органами местного самоуправления; государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации; органами местного самоуправления в пределах своих полномочий».

На землях лесного фонда Челябинской области лесную охрану осуществляют 234 должностных

лица. В соответствии с Приказом Минприроды России от 15.12.2021 г. № 955 годовое количество патрулирований лесов устанавливается из расчета не менее 48 патрулирований в год на одно должностное лицо, осуществляющее патрулирование лесов. При необходимости оно может быть увеличено. С учетом численности должностных лиц лесной охраны на территории указанного субъекта Российской Федерации в год необходимо проводить не менее 11 232 рейдов. При этом минимальное количество утвержденных маршрутов патрулирования на территории Челябинской области должно составлять 1130.

Карта-схема маршрутов патрулирования лесов включает в себя графическое изображение маршрутов с присвоением им порядковой нумерации. Карта-схема составляется на основе картографических лесоустроительных материалов. К карте-схеме маршрутов прилагается их описание (перечень лесотаксационных кварталов и выделов, по которым проходит маршрут, способов патрулирования лесов, протяженности маршрута патрулирования лесов, времени следования по маршруту патрулирования лесов от начальной до конечной точки в обе стороны).

При составлении маршрутов патрулирования лесов и их описания используется информация о предполагаемых и (или) фактических местах совершения нарушений лесного законодательства, материалов дистанционного мониторинга использования лесов, сезонных изменений, особенностей развития лесной и нелесной инфраструктуры, особенностей использования лесов, природно-климатических условий. При необходимости допускается изменение маршрута патрулирования.

Протяженность маршрута патрулирования лесов устанавливается исходя из возможности проведения патрулирования лесов в течение одного рабочего дня.

К сожалению, действующие нормативно-правовые акты не содержат рекомендаций по разработке маршрутов патрулирования с учетом особенностей местности, частоты выявляемых правонарушений, сезонности и других выявленных закономерностей, что является, на наш взгляд, серьезным недостатком.

В 2022 г. на территории Челябинской области в рамках лесной охраны было проведено 11 479 патрулирований (приказ Главного управления лесами Челябинской области от 29.03.2023 г. № 196), в 2023 г. – 13 032 патрулирований (приказ Главного управления лесами Челябинской области от 27.03.2024 г. № 188). Отсюда следует, что плановые показатели перевыполняются, причем объемы перевыполнения плана растут.

Как показали результаты анализа отчетности Главного управления лесами Челябинской области, в 2022 г. на землях лесного фонда Челябинской области было выявлено 532 нарушения лесного законодательства (приказ Главного управления лесами Челябинской области от 29.03.2023 г. № 196).

Распределение выявленных нарушений лесного законодательства по категориям представлено в табл. 1.

Как следует из табл. 1, на территории Челябинской области более половины нарушений лесного законодательства связаны с причинением вреда лесам и влекут за собой в совокупности уголовную или административную и гражданско-правовую (имущественную) ответственность.

Распределение нарушений лесного законодательства, связанных с причинением вреда, по видам правонарушений представлено в табл. 2.

Как следует из табл. 2, большая часть нарушений по их количеству и размеру вреда – это незаконная рубка лесных насаждений. На втором месте по количеству случаев (третье место по размеру вреда) – незаконная рубка сухостойных деревьев. В сумме на долю незаконных рубок по количеству нарушений приходится 84,8 %, а по размеру нанесенного вреда – 81,5 %.

Распределение нарушений лесного законодательства, связанных с причинением вреда, по срокам их совершения представлено в табл. 3.

Из табл. 3 следует, что большинство нарушений, связанных с причинением вреда лесам, приходится на май, июль и август, что можно связать с увеличением в этот период рекреационной нагрузки на леса и количества людей, пребывающих в лесах по причине хорошей транспортной доступности (отсутствие снега и распутицы).

Таблица 1
Table 1

Распределение видов нарушений лесного законодательства на территории лесного фонда Челябинской области по категориям
Distribution of types of forestry legislation violations on the territory of the forest fund of the Chelyabinsk region by category

Категории нарушений Categories of violations	Количество, шт. Quantity, pcs.	Доля, % Share, %
Нарушения лесного законодательства, вследствие которых причинен вред лесам и находящимся в них природным объектам, за которые предусмотрена уголовная или административная ответственность, а также гражданско-правовая (имущественная) ответственность, связанная с возмещением причиненного вреда Violations of forest legislation resulting in damage to forests and natural objects located in them, for which criminal or administrative liability is provided, as well as civil (property) liability associated with compensation for damage caused	270	51
Нарушение лесного законодательства без причинения вреда лесам и находящимся в них природным объектам, за которые предусмотрена только административная ответственность Violation of forest legislation without causing harm to forests and natural objects located in them, for which only administrative liability is provided	262	49

Таблица 2
Table 2

Распределение нарушений лесного законодательства на территории лесного фонда Челябинской области, связанных с причинением вреда, по видам правонарушений
Distribution of violations of forest legislation in the territory forest fund of the Chelyabinsk region associated with causing harm, by type of offense

Вид нарушения Type of violation	Кол-во нарушений, шт. Number of violations, pcs.	Доля от общего количества, % Share of the total, %	Вред, тыс. руб. Damage, thousand rubles	Доля от общего вреда, % Share of total harm, %
Незаконная рубка лесных насаждений Illegal logging of forest plantations	169	62,6	52282,1	70,7
Нарушение правил санитарной безопасности в лесах Violation of sanitary safety rules in forests	8	3,0	8824,6	11,9
Незаконная рубка сухостойных деревьев Illegal cutting of dead trees	60	22,2	7993,6	10,8
Самовольное снятие, уничтожение или порча почв Unauthorized removal, destruction or damage to soils	10	3,7	3640,8	4,9
Самовольное использование лесов Unauthorized forest use	16	5,9	1017,8	1,4
Повреждение деревьев не до степени прекращения роста Damage to trees not to the point of stopping growth	7	2,6	182,9	0,3
Всего Total	270	100	73941,8	100

Таблица 3
Table 3

Распределение нарушений лесного законодательства, связанных с причинением вреда, на территории лесного фонда Челябинской области по срокам их совершения
Distribution of violations of forest legislation related to causing harm, on the territory of the forest fund of the Chelyabinsk region according to the timing of their completion

Месяц Month	Нарушения с причинением вреда Violations causing harm		Наиболее часто встречающиеся нарушения Most often encountered violations
	Кол-во, шт. Quantity, pcs.	Доля, % Share, %	
Январь January	13	4,80	Незаконная рубка Illegal logging
Февраль February	18	6,67	Незаконная рубка Illegal logging
Март March	14	5,19	Незаконная рубка Illegal logging
Апрель April	18	6,67	Незаконная рубка Illegal logging
Май May	32	11,85	Незаконная рубка Illegal logging
Июнь June	26	9,63	Незаконная рубка Illegal logging
Июль July	36	13,33	Незаконная рубка Illegal logging
Август August	32	11,85	Незаконная рубка Illegal logging
Сентябрь September	20	7,41	Незаконная рубка Illegal logging
Октябрь October	29	10,74	Незаконная рубка Illegal logging
Ноябрь November	15	5,56	Незаконная рубка Illegal logging
Декабрь December	17	6,30	Незаконная рубка сухостойных деревьев Illegal logging dead trees
Всего Total	270	100	–

Распределение нарушений лесного законодательства, не связанных с причинением вреда, по срокам их совершения представлено в табл. 4. Как следует из указанной таблицы, наиболее распространенным видом таких нарушений является нарушение правил пожарной безопасности в лесах. При этом пик нарушений лесного законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность, приходится на май месяц, что, вероятно, связано с введением в этот период особого противопожарного режима на территории Челябинской области и, как результат, кратным увеличением патрулирования лесов. Последнее приводит к росту выявляемости правонарушений.

В июне, августе и октябре наблюдается также повышенное количество нарушений по сравнению с остальными месяцами. Данное обстоятельство можно связать с увеличением количества людей, пребывающих в июне и августе в лесах, относительно хорошей транспортной доступностью территории (отсутствие снега и распутицы). Увеличение числа выявленных нарушений в октябре обусловлено окончанием периода заготовки древесины гражданами для собственных нужд, выделение древесины которым осуществлялось в летне-осенний период после окончания особого противопожарного режима в лесах, и проведением работ по приемке лесосек и (или) мест заготовки

Таблица 4
Table 4

Распределение нарушений лесного законодательства, не связанных с причинением вреда,
на территории лесного фонда Челябинской области по срокам их совершения
Distribution of violations of forest legislation not related to causing harm in the territory
of the forest fund of the Chelyabinsk region according to the timing of their completion

Месяц Month	Нарушения без причинения вреда Violations without causing harm		Наиболее часто встречающиеся нарушения Most often encountered violations
	Кол-во, шт. Quantity, pcs.	Доля, % Share, %	
Январь January	16	6,11	Нарушение правил использования лесов Violation of the terms of use forests
Февраль February	13	4,96	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Март March	14	5,34	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Апрель April	17	6,49	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Май May	76	29,00	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Июнь June	21	8,02	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Июль July	17	6,49	Нарушение правил использования лесов Violation of the terms of use forests
Август August	25	9,54	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Сентябрь September	14	5,34	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Октябрь October	24	9,16	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Ноябрь November	9	3,44	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Декабрь December	16	6,11	Нарушение правил пожарной безопасности в лесах Violation of fire regulations forest safety
Всего Total	262	100	–

древесины у физических лиц лесными инспекторами. Все выявленные случаи нарушений лесного законодательства были совершены в октябре месяце физическими лицами.

В табл. 5 представлено распределение общего количества нарушений лесного законодательства по срокам их совершения. Как следует из табл. 5, в течение календарного года в целом наблюдается увеличение количества нарушений в бесснежный период, на который приходится пик рекреационной деятельности (устройство пикников, туризм, занятия спортом, рыбалка, охота, сбор дикоросов).

Отдельный интерес представляет анализ связи выявленных нарушений лесного законодатель-

ства со степенью транспортной доступности мест совершения правонарушений. Исходя из полученных данных, в районе исследований целесообразно выделить три степени транспортной доступности мест совершения лесонарушений:

- возможен доступ на легковом автомобиле – выявлено 333 места правонарушения;
- возможен доступ на автомобиле повышенной проходимости – выявлено 144 места правонарушения;
- доступ на автомобильном транспорте невозможен – выявлено 54 места правонарушения.

Полученные данные в целом свидетельствуют о хорошей транспортной доступности земель

лесного фонда Челябинской области и о прямой связи количества выявленных правонарушений с транспортной доступностью мест их совершения.

Большинство правонарушений совершаются физическими лицами. Так, в 2022 г. из 262 возбужденных административных дел 235 дел возбуждены в отношении физических лиц. Из них 17 дел было прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения, по 23 делам было выбрано наказание в виде предупреждения, по 196 делам вынесено

решение о назначении наказания в виде наложения штрафа.

В отношении должностных и юридических лиц в 2022 г. было возбуждено 26 административных дел, 15 дел прекращены, по 3 делам выбрано наказание в виде предупреждения и по 8 делам назначены штрафы.

С целью оценки эффективности лесной охраны на землях лесного фонда Челябинской области используем формулу ключевого показателя и общий вред, причиненный лесам при нарушениях лесного законодательства:

$$КП = (V_{общ} / (ВРП)) 100, \quad (2)$$

где $V_{общ}$ – общий вред, причиненный лесам и находящимся в них при родным объектам вследствие нарушений лесного законодательства за отчетный период, тыс. руб.;

$ВРП$ – валовый региональный продукт Челябинской области.

По данным Доклада... (2023), в 2022 г. ключевой показатель составил:

$$КП = (142,4 \text{ млн руб.} / 1\,615\,149 \text{ млн руб.}) 100 = 0,0088 \%$$

В 2021 г. ключевой показатель составлял 0,0092 %. Снижение КП в 2022 г. по сравнению с таковым в 2021 г. произошло на 4,3 %.

В 2023 г. ключевой показатель составил (Доклад..., 2024):

$$КП = (168,643 \text{ млн руб.} / 2\,042\,593 \text{ млн руб.}) 100 = 0,0083 \%$$

Снижение КП в 2023 г. относительно такового в 2022 г. составило 6 %.

Таким образом, наблюдается снижение ключевого показателя вреда лесам в динамике за анализируемый период с 2021 по 2023 гг., что свидетельствует о росте эффективности ФГЛК и лесной охраны на территории Челябинской области.

Выводы и рекомендации

Реформа контрольно-надзорной деятельности призвана повысить уровень безопасности и устранить избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности.

Таблица 5
Table 5

Распределение общего количества нарушений лесного законодательства на территории лесного фонда Челябинской области по срокам их совершения
Distribution of the total number of forest violations legislation on the territory of the forest fund of the Chelyabinsk region according to the timing of their completion

Месяц Month	Количество нарушений Number of violations	
	шт. pc.	доля, % share, %
Январь January	29	5,45
Февраль February	31	5,84
Март March	28	5,26
Апрель April	35	6,58
Май May	108	20,30
Июнь June	47	8,83
Июль July	53	9,96
Август August	57	10,72
Сентябрь September	34	6,39
Октябрь October	53	9,96
Ноябрь November	24	4,51
Декабрь December	33	6,20
Всего Total	532	100

Подход к формированию планов проверок и других контрольно-надзорных мероприятий на 2022–2024 гг. на территории лесного фонда Челябинской области был кардинально изменен в сравнении с таковым в 2021 г. В планы проверок попали только арендаторы лесных участков, которые допустили нарушения и причинили вред охраняемым законом ценностям, причем многие из нарушений были выявлены в ходе проверок, проводимых ранее (в 2019 и 2020 гг.), с учетом ограничения на частоту проведения проверок в план они не были добавлены. После отмены проверок субъектов малого предпринимательства в план проверок попал только один проверяемый. С учетом того, что многие арендаторы лесных участков являются субъектами малого предпринимательства, большая часть плановых проверок исключается.

Вместе с тем, несмотря на отмену проверок, в рамках лесного контроля (надзора) проводится большое количество профилактических мероприятий, а также ежедневное патрулирование лесного фонда в рамках осуществления лесной охраны.

В целях повышения эффективности контроля в области лесных отношений рекомендуем следующий перечень мероприятий:

- увеличение количества профилактических мероприятий;
- разработку зонирования территории лесного фонда Челябинской области по степени транспортной доступности и вероятности совершения нарушений лесного законодательства с целью оптимиза-

ции подходов к выбору маршрутов патрулирования и повышения эффективности лесной охраны;

- внедрение цифровых технологий в процесс проведения профилактических и контрольных мероприятий, таких как GPS-навигаторы, и использование приложений на мобильном устройстве с функциями навигатора, широкое использование фото- и видеофиксации мест правонарушений, использование данных дистанционного зондирования Земли, широкое применение мобильного приложения «Инспектор», разработанного на базе государственной информационной системы «Типовое облачное решение для контрольной надзорной деятельности», увеличение количества фотоловушек прежде всего в местах с высокой интенсивностью правонарушений и высоким риском правонарушений;

- использование квадрокоптеров при проведении патрулирования лесов, что позволит увеличить площадь обследуемой территории без повышения финансовых и временных затрат;

- обеспечение должностных лиц лесной охраны планшетами или смартфонами, позволяющими оперативно применять и использовать мобильные приложения и технические средства осуществления контрольно-надзорной деятельности, включая применение квадрокоптеров и фотоловушек;

- проведение регулярного дополнительного профессионального обучения должностных лиц лесной охраны по использованию цифровых технологий и квадрокоптеров.

Список источников

- Доклад об осуществлении федерального государственного лесного контроля (надзора) на территории Челябинской области в 2022 году. Челябинск, 2023. 6 с.
- Доклад об осуществлении федерального государственного лесного контроля (надзора) на территории Челябинской области в 2023 году. Челябинск, 2024. 3 с.
- Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ. М., 2006. 173 с.
- Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». М., 2022. 24 с.
- Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1098 «О федеральном государственном лесном контроле (надзоре)». М., 2021. 24 с.
- Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1099 «О федеральном государственном надзоре в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними». М., 2021. 19 с.

- Приказ Главного управления лесами Челябинской области от 27.03.2024 г. № 188 «Об итогах обобщения правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Главного управления лесами Челябинской области за 2023 г.». Челябинск, 2024. 7 с.
- Приказ Главного управления лесами Челябинской области от 29.03.2023 г. № 196 «Об итогах обобщения правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Главного управления лесами Челябинской области за 2022 г.». Челябинск, 2023. 7 с.
- Приказ Минприроды России от 15.12.2021 г. № 955 «Об утверждении Порядка и нормативов осуществления лесной охраны». М., 2021. 20 с.
- Федеральный закон от 04.02.2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений». М., 2021. 31 с.
- Федеральный закон от 11.06.2021 г. № 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”». М., 2021. 327 с.
- Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». М., 2020. 16 с.
- Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». М., 2020. 128 с.

References

- Decree of the Government of the Russian Federation dated March 10, 2022 № 336 “On the features of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control”. М., 2022. 24 p. (In Russ.)
- Decree of the Government of the Russian Federation of June 30, 2021 № 1098 “On federal state forest control (supervision)”. М., 2021. 24 p. (In Russ.)
- Decree of the Government of the Russian Federation of June 30, 2021 № 1099 “On federal state supervision in the field of transportation, storage of wood, production of wood processing products and accounting of transactions with them”. М., 2021. 19 p. (In Russ.)
- Federal Law № 170-FZ dated June 11, 2021 “On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the adoption of the Federal Law “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”. М., 2021. 327 p. (In Russ.)
- Federal Law № 247-FZ dated July 31, 2020 “On mandatory requirements in the Russian Federation”. М., 2020. 16 p. (In Russ.)
- Federal Law № 3-FZ dated 04.02.2021 “On introducing amendments to the Forest Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation in terms of improving the legal regulation of forest relations”. М., 2021. 31 p. (In Russ.)
- Federal Law of July 31, 2020 № 248-FZ “On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation”. М., 2020. 128 p. (In Russ.)
- Forest Code of the Russian Federation dated December 4, 2006 № 200-FZ. М., 2006. 173 p. (In Russ.)
- Order of the Main Forest Administration of the Chelyabinsk Region dated March 29, 2023 № 196 “On the results of summarizing the law enforcement practice of control and supervisory activities of the Main Forest Administration of the Chelyabinsk Region for 2022”. Chelyabinsk, 2023. 7 p. (In Russ.)
- Order of the Main Forest Administration of the Chelyabinsk Region dated March 27, 2024 № 188 “On the results of summarizing the law enforcement practice of control and supervisory activities of the Main Forest Administration of the Chelyabinsk Region for 2023”. Chelyabinsk, 2024. 7 p. (In Russ.)

Order of the Ministry of Natural Resources of Russia dated December 15, 2021 №. 955 “On approval of the Procedure and standards for the implementation of forest protection”. М., 2021. 20 p. (In Russ.)

Report on the implementation of federal state forest control (supervision) in the Chelyabinsk region in 2022. Chelyabinsk, 2023. 6 p. (In Russ.)

Report on the implementation of federal state forest control (supervision) in the Chelyabinsk region in 2023. Chelyabinsk, 2024. 3 p. (In Russ.)

Информация об авторах

Н. С. Федорова – магистрант;

А. Е. Морозов – доктор сельскохозяйственных наук, доцент, профессор кафедры лесоводства.

Information about the authors

N. S. Fedorova – Master’s student;

A. E. Morozov – Doctor of Agricultural Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Forestry.

Статья поступила в редакцию 01.04.2024; принята к публикации 15.05.2024.

The article was submitted 01.04.2024; accepted for publication 15.05.2024.
