

Особенности правового статуса Федерального агентства лесного хозяйства

Features of the legal status of the Federal forestry Agency

Киселева Н.В.

Канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Центрального филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Воронеж

Kiseleva N.V.

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Civil Law Disciplines, Central branch of Russian State University of Justice, Voronezh

Аннотация

В работе анализируется правовой статус Федерального агентства лесного хозяйства, а также акцентируется внимание на особенностях нормативного регулирования статуса ведомства. Особой характеристике подвергнуты функции и полномочия Федерального агентства лесного хозяйства. Среди функций исследуемого ведомства выделяется и нетипичная для подобного органа исполнительной власти функция по контролю и надзору. Прослеживаются особенности правового статуса Федерального агентства лесного хозяйства на фоне других Федеральных агентств, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства по недропользованию.

Ключевые слова: правовой статус, федеральное агентство, функция, полномочие, лесное хозяйство.

Abstract

The paper analyzes the legal status of the Federal forestry Agency, and focuses on the features of regulatory regulation of the Agency's status. The functions and powers of the Federal forestry Agency are particularly characterized. Among the functions of the Agency under study, the function of control and supervision, which is atypical for such an Executive authority, is also distinguished. Established features of the legal status of the Federal forestry Agency compared to other Federal agencies under the jurisdiction of the Ministry of natural resources and ecology of the Russian Federation, Federal Agency for water resources, Federal Agency for subsoil use.

Keywords: legal status, Federal Agency, function, authority, forestry.

Федеральное агентство лесного хозяйства (далее – Рослесхоз) обладает уникальным правовым статусом, что следует из исторической справки реформирования ведомства.

Изначально, до 1991 г., государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов осуществляло Министерство лесного хозяйства РСФСР. В 1991 г. оно было ликвидировано с передачей функций Министерству экологии РФ. В 1992 г. и это Министерство было ликвидировано, функции ведения лесного хозяйства переданы Федеральной лесной службе РФ (Рослесхозу). В 2000 г. данная служба была ликвидирована и ее функции ранее самостоятельного Рослесхоза переданы Министерству природных ресурсов РФ [7, с. 53].

После 2000 г. определенность статуса органа управления в сфере лесного хозяйства так и не возникла, и теоретики с сожалением вынуждены констатировать, что «значение современного Рослесхоза представляется недооцененным, его подведомственность

меняется довольно часто - до августа 2010 года - Минсельхозу, до июня 2012 - Правительству РФ, в настоящее время - Минприроды. В 2010 году Рослесхоз был передан Правительству РФ после ситуации с пожарами на территории РФ и неспособностью Рослесхоза справиться с ними должным образом; переподчинение предполагало существование в качестве самостоятельного органа под правительством, которому передаются новые функции по выработке государственной политики и нормативно-правовой базы регулирования в области лесных отношений и по контролю и надзору в области лесных отношений за исключением лесов, которые располагаются на особо охраняемых природных территориях. В 2012 году Рослесхоз стал подведомственен Минприроды, которому передали полномочия по выработке государственной лесной политики» [8, с. 981].

На сегодняшний день правовой статус Рослесхоза упорядочен посредством Постановления Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (далее – Постановление Правительства РФ № 736) [1], согласно которому Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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.

Таким образом, Рослесхоз выполняет следующие функции:

- 1) по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- 2) по оказанию государственных услуг в области лесных отношений;
- 3) по управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

В рамках функции по контролю и надзору в области лесных отношений Рослесхоз, например, осуществляет:

- 1) государственный надзор в области семеноводства в отношении семян лесных растений при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны);
- 2) контроль за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции;
- 3) федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), федеральный государственный пожарный надзор в лесах при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и т.д.

В пределах функции по оказанию государственных услуг Рослесхоз, например, осуществляет:

- 1) установление возрастов рубок;
- 2) рассмотрение в установленном порядке ходатайств о переводе земель из одной категории в другую, ходатайств о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую, направление в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотренных ходатайств с проектом акта о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую либо проектом акта об отказе в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;
- 3) согласование документации по планировке территории, подготовленной применительно к землям лесного фонда, в случае необходимости перевода земельных участков, на которых планируется размещение линейных объектов, из состава земель лесного фонда в земли иных категорий, в том числе после ввода таких объектов в эксплуатацию и т.д.

Наконец, в рамках функции по управлению государственным имуществом Рослесхоз реализует такие, например, полномочия, как:

1) осуществляет в порядке и пределах, которые определены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

2) осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на него функций;

3) осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, а также проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса и т.д.

Отнесение полномочий Рослесхоза к тем или иным функциям происходит нами интуитивно.

Заметим, что распределение полномочий Рослесхоза по функциям – это довольно сложная задача хотя бы по причине того, что некоторые из полномочий сильно взаимосвязаны, являются смысловым продолжением друг друга, а также законодатель как будто целенаправленно перемешал полномочия Рослесхоза по нашей логике имеющие потребность в разграничении по функциям ведомства. На наш взгляд, нужна конкретика в тексте нормативного акта, регулирующего статус Федерального агентства, что из полномочий будет реализацией контроля, что государственными услугами, а что управлением государственным имуществом, что скажется на методологии практической реализации различных полномочий Рослесхоза.

Наряду с Постановлением Правительства РФ № 736 деятельность Рослесхоза регламентируется также Приказом Рослесхоза от 15.08.2007 № 370 «Об утверждении Регламента Федерального агентства лесного хозяйства» [4], который определяет процедурные моменты деятельности Агентства.

Наблюдается тенденция правовой регламентации каждого отдельного полномочия Рослесхоза путем разработки и принятия, например, таких актов как: Приказ Минприроды России от 14.11.2016 № 592 «Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов» [2]; Приказ Рослесхоза от 01.02.2018 № 41 «Об организации работы по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке» [5]; Приказ Рослесхоза от 07.05.2018 № 405 «Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и государственного контроля (надзора)» [6] и т.д.

Территориальные органы Рослесхоза осуществляют свою деятельность на основании Приказа Минприроды России от 30.01.2015 № 38 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства» [3].

Таким образом, в результате нашего исследования следует сформулировать выводы:

- 1) Правовой статус Рослесхоза уникален по сравнению с другими Федеральными агентствами по «вниманию» со стороны федеральной власти к вопросу реформирования ведомства.
- 2) Выявленные функции Рослесхоза по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), по оказанию государственных услуг в области лесных отношений, по управлению государственным имуществом в области лесных отношений не соотнесены с полномочиями ведомства, что требует интуитивного

отнесения тех или иных полномочий к функциям, что отразится на методологии практической их реализации. Данная ситуация не должна иметь место. Важно на законодательном уровне соотнести каждое полномочие Рослесхоза с выполняемыми им функциями.

- 3) Очевидно, что в отличие от Федерального агентства водных ресурсов (далее – Росводресурсы) и Федерального агентства по недропользованию (далее – Роснедра), т.е. других Федеральных агентств, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Рослесхоз наделен дополнительной «нетипичной» для Федеральных агентств функцией по контролю и надзору, в рамках которой выполняет немалое количество полномочий.
- 4) В результате анализа всех полномочий Рослесхоза, мы пришли к умозаключению, что реализуемые Рослесхозом полномочия в рамках функции по контролю и надзору избыточными для данного ведомства не являются, а, скорее, они являются «недописанными» по аналогии с Рослесхозом за Росводресурсами и Роснедрами.
- 5) Приведенная ситуация с постоянно пересматриваемым статусом ведомства, управляющего лесным хозяйством, наглядно демонстрирует серьезные проблемы с построением системы органов управления в условиях российской действительности.

Литература

1. О Федеральном агентстве лесного хозяйства: Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 40. - Ст. 5068.
2. Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов: Приказ Минприроды России от 14.11.2016 № 592 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.01.2017.
3. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства: Приказ Минприроды России от 30.01.2015 № 38 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2015.
4. Об утверждении Регламента Федерального агентства лесного хозяйства: Приказ Рослесхоза от 15.08.2007 № 370 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 48. - 26 нояб.
5. Об организации работы по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в области лесных отношений в судебном порядке: Приказ Рослесхоза от 01.02.2018 № 41 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и государственного контроля (надзора): Приказ Рослесхоза от 07.05.2018 № 405 // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Паришута В.В.* Государственное управление лесами // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 53–54.
8. *Артамонова В.О.* Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 8. – С. 981–986.