



DOI 10.21178/2079–6080.2020.4.65  
УДК 342\*336

## Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений

© И.В. Бечина

---

### **Administrative and legal status of Executive authorities of the subjects of the Russian Federation authorized in the field of forest relations**

**I.V. Bechina** (Saint Petersburg Forestry Research Institute)

In the Russian Federation, the problem of securing and implementing the administrative and legal status of state authorities of the subjects of the Russian Federation that exercise the delegated powers of the Russian Federation in the field of forest relations is urgent. Scientific research on the administrative and legal status of such state bodies has not been conducted.

At present, there is no concept of organizing the state forest management system. Law enforcement and judicial practice are contradictory and inconsistent.

The lack of a common approach to the types and organizational structure of Executive authorities of the Russian Federation subjects authorized in the field of forest relations, the system characteristics of their competence negatively affects all aspects of their exercise of public powers, including the organizational structure of the state body and its size, the effectiveness of performing state functions and public services, the amount of financial support, and others. The current situation causes difficulties in the interaction of state management systems at the Federal and regional levels.

The article deals with the issues of consolidation and implementation of the powers of the Russian Federation in the field of forest relations, transferred to the state authorities of the subjects of the Russian Federation. The analysis of the content and main elements of the administrative and legal status of state authorities of the subjects of the Russian Federation exercising the delegated powers of the Russian Federation in the field of forest relations, made as a result of the study, revealed the main problems in organizing the relevant state authorities and assigning them the competence to exercise the delegated powers of the Russian Federation in the field of forest relations.

Currently, a new Forest code of the Russian Federation is being developed in the absence of a science-based concept for the organization of the state forest management system and a formed model of the Executive authority of the subject of the Russian Federation, including forestry.

**Keywords:** state forest management, executive authority of the subject of the Russian Federation authorized in the field of forest relations, the competence of the Executive bodies, state function, powers of the public authority

### **Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений**

**И.В. Бечина**

В Российской Федерации актуальной является проблема закрепления и реализации административно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений. Научные исследования административно-правового статуса таких государственных органов не проводились.

В настоящее время не разработано концепции организации системы государственного управления лесами. Правоприменительная и судебная практика носит противоречивый и непоследовательный характер.

Отсутствие общего подхода к видам и организационной структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, системным характеристикам их компетенции негативно влияет на все аспекты осуществления ими публичных полномочий, в том числе на организационную структуру государственного органа и его численность, эффективность выполнения государственных функций и государственных услуг, объем финансового обеспечения и другие. Сложившаяся ситуация обуславливает трудности при взаимодействии систем государственного управления федерального и регионального уровней.

В статье рассматриваются вопросы закрепления и реализации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Произведенный в результате исследования анализ содержания и основных элементов административно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, выявил основные проблемы при организации соответствующих органов государственной власти и возложении на них компетенции по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

В настоящее время осуществляется разработка нового Лесного кодекса Российской Федерации в отсутствие научно обоснованной концепции организации системы государственного управления лесами и сформированной модели органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, включая лесничества.

**Ключевые слова:** государственное управление лесами, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области лесных отношений, компетенция органов исполнительной власти, государственная функция, полномочия органа государственной власти

Бечина Ирина Викторовна – аналитик

E-mail: birin07@mail.ru

Обособленное подразделение Федерального бюджетного учреждения «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства», расположенное в г. Москве 129344, г. Москва, ул. Енисейская, д. 1, строение 1, офис 238

Телефон: 7 (495) 790 58 70

### Введение

После отмены в 1997 году Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательно неурегулированными остались вопросы, связанные с такими понятиями, как: «предмет ведения Российской Федерации», «предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации», «предмет ведения субъекта Российской Федерации», «компетенция органа государственной власти»; «полномочия органа государственной власти» и другими.

В настоящее время не разработано единого подхода к видам и организационной структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что влечет за собой трудности при взаимодействии систем государственного управления федерального и регионального уровней.

Основные положения организации системы органов государственного управления лесами и правового статуса государственных органов, на которые были возложены соответствующие полномочия, содержались в Лесном кодексе РСФСР [5], Лесном кодексе Российской Федерации (1997 года) [6]. Однако в 2006 году, с вступлением в силу ныне действующего Лесного кодекса Российской Федерации нормы, регулирующие основные положения государственного управления лесами на региональном и территориальном уровнях, в законодательстве отсутствуют. К вопросам организации системы государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации применяются лишь общие положения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8]. Научные исследования административно-правового статуса таких государственных органов не проводились.

Административно-правового статуса таких государственных органов не проводились.

Председателем Правительства Российской Федерации Д. Медведевым по итогам обсуждения вопросов лесной отрасли с членами Совета Федерации было дано поручение Минприроды, Минюсту, Минэкономразвития и Минфину России от 19 февраля 2019 года № ДМ-П14-1185 представить предложения об организации работы по подготовке новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации с указанием сроков выполнения работ, ответственных исполнителей, а также с учетом необходимости проведения общественного обсуждения проекта кодекса [15].

В связи с разработкой новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации проблема административно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, остается остро дискуссионной, представляет научный и практический интерес.

Целью исследования являлось изучение административно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, и проблем его практической реализации на современном этапе реформирования государственного управления лесами.

Задачи исследования:

– анализ содержания и основных элементов административно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений;

– выявление проблемных вопросов при закреплении правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений;

– разработка предложений по совершенствованию системы государственного управления лесами на региональном уровне.

#### **Объекты и методы исследования**

Объектом исследования являются законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие административно-правовой статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложено осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений; положения о таких государственных органах; действующие базовые перечни работ и услуг; штатные расписания, данные бюджетного учета и статистической отчетности; должностные регламенты и инструкции.

Методологической основой исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: статистический, специально-юридические методы (техничко-юридический, системный, сравнительного правоведения) и др.

При проведении работы применен метод системно-правового анализа законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих административно-правовой статус уполномоченных в области лесных отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также сопоставление их организационной структуры требованиям, предусмотренным действующими федеральными и региональными законодательными и нормативными правовыми актами, и возложенным на них полномочиям в пределах установленной компетенции.

#### **Результаты и их обсуждение**

Конституционные предметы ведения передаются государственным органам субъектов Федерации в форме федерального закона. Это является ключевым вопросом федерализма, основой и условием нормального функционирования органов государственной власти.

Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации» (часть 1 статьи 83) Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области лесных отношений. С 1 января 2019 года эта статья действует в новой редакции (13 полномочий вместо ранее действовавших 8) и в ряде случаев в Положения об уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующие изменения еще не внесены.

В соответствии со статьей 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются по предметам ведения.

Административная правоспособность государственного органа определяется компетенцией, предусмотренной в положении о нем, соответственно, при отсутствии в положении тех или иных полномочий и государственных функций государственный орган выполнять их не вправе. Расходование субвенций из федерального бюджета в случае отсутствия тех или иных полномочий в положении о государственном органе влечет за собой их нецелевое использование.

Превышение государственным органом полномочий, предусмотренных Положением о нем, присвоение компетенции других органов исполнительной власти, вмешательство в компетенцию иных государственных органов относятся к грубым нарушениям закона и наказываются вплоть до привлечения к уголовной ответственности допустившего их руководителя.

Правовое положение субъекта административного права в сфере государственного управления, к которым относятся государственные органы, определяется его административно-правовым статусом.

Настоящее исследование базируется на научных работах видных российских юристов Д.Н. Бахраха, А.А. Бондаренко, П.Т. Василенкова, Б.В. Российского, Ю.Н. Старилова и другими об институте правового положения коллективных субъектов «публичного права».

По мнению Д.Н. Бахраха [1, 2], А.В. Клековкиной [4] и других авторов, административно-правовой статус государственного органа представляет собой совокупность следующих блоков элементов: 1) целевой; 2) структурно-организационный; 3) компетенционный и 4) оценочный.

Анализ созданной в субъектах Российской Федерации системы государственного управления лесами в рамках настоящего исследования произведен с использованием критериев и показателей Программы оценки системы государственного управления лесами субъекта Российской Федерации, разработанной И.В. Бечиной в 2010 году.

Государственные органы, специально уполномоченные выполнять функции управления в определенной сфере деятельности, относятся к органам государственного управления специальной компетенции.

В экологическом праве принята следующая классификация органов специальной компетенции по характеру выполняемых функций и задач:

- органы, осуществляющие межведомственные задачи по управлению природопользованием и охраной окружающей среды (органы межотраслевой компетенции);

- органы, осуществляющие ведомственные, отраслевые задачи по управлению использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов (органы отраслевой компетенции).

Из 84 субъектов Российской Федерации только в 29 из них (34,5 %) созданы и действуют на настоящий момент уполномоченные в области лесных отношений органы исполнительной власти отраслевой компетенции, в остальных 55 регионах (65,5 %) – органы межотраслевой компетенции.

При доведении до органа межотраслевой компетенции «лесных» субвенций они могут расходоваться на финансирование других видов деятельности государственного органа. Особенно это актуально при отсутствии в структуре государственного органа специализированных «лесных» структурных подразделений.

Анализ организационной структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, показал, что структурные подразделения уполномоченного в области лесных отношений органа исполнительной власти созданы по основным направлениям деятельности (исполняемым государственным полномочиям и функциям), осуществляемым при исполнении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 80 регионах (94 %) и не созданы по «лесным направлениям» в 5 регионах (6 %).

Эти обстоятельства являются причинами ряда рисков финансирования переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Рискообразующими факторами являются:

- 1) возложение осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации межотраслевой компетенции, осуществляющий полномочия в других областях общественных отношений, приводит к фактическому финансированию других видов деятельности государственного органа за счет «лесных» субвенций. Это влечет за собой наступление риска «Нецелевое расходование средств субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений»;

- 2) отсутствие в структуре уполномоченного государственного органа структурных подразделений, выполняющих переданные

полномочия Российской Федерации в области лесных отношений. Это влечет за собой наступление риска «Неэффективное расходование средств субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений».

Методические основы исследования базируются на трудах выдающихся российских юристов Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Б.М. Лазарева, Ю.А. Тихомирова [16], разработавших теорию компетенции (ее элементы, источники, способы установления, субъекты (государство, госорганы и иные публичные структуры и т. д.)).

В перечень пилотных включено 23 субъекта Российской Федерации или 28 % от их общего количества, а именно: Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Республика Хакасия, Красноярский край, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Архангельская область, Вологодская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Ивановская область, Иркутская область, Кировская область, Тверская область, Томская область, Ульяновская область, Челябинская область. В составе пилотных регионов – 8 республик (34,8 % от общего количества пилотных регионов), 2 края (8,7 %), 2 автономных округа (8,7 %), 11 областей (47,8 %).

В ряде пилотных регионов некоторые из переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, предусмотренных частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации [7], не отнесены к компетенции уполномоченных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а именно:

1) уполномоченный орган исполнительной власти не наделен всеми переданными полномочиями, предусмотренными частью 1

статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации и нормами действующего российского законодательства;

2) вместо переданного полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, предусмотренного частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в компетенцию государственного органа включена только его часть;

3) вмешательство в компетенцию других государственных органов и присвоение их полномочий;

4) наделение уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации функциями, не относящимися к полномочиям в области лесных отношений;

5) в компетенции государственного органа, предусмотренной положением о нем, не указаны государственные услуги либо указаны в неполном объеме;

6) вместо государственной функции, выполняемой при осуществлении переданного полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, указано одно из нескольких административных действий, выполняемых при ее осуществлении.

Уполномоченный орган исполнительной власти не наделен всеми переданными полномочиями, предусмотренными частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации и нормами действующего российского законодательства.

В компетенции ряда регионов отсутствуют переданные полномочия по осуществлению на землях лесного фонда:

– лесоразведения (26,1 % от общего числа регионов), например, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Республика Коми, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Кировская область;

– охраны лесов от загрязнения и иного негативного воздействия (30,4 %), например, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Ханты-

Мансийский автономный округ – Югра, Архангельская область, Кировская область;

– федерального государственного пожарного надзора в лесах (4,3 % субъектов), например, Челябинская область;

– государственного надзора в области семеноводства в отношении семян лесных растений (30,4 % субъектов), например, Республика Коми, Республика Мордовия, Ненецкий автономный округ, Архангельская область, Челябинская область, Вологодская область, Кировская область;

– производства по делам об административных правонарушениях (17,4 % субъектов), например, Ненецкий автономный округ, Республика Мордовия, Челябинская и Кировская области;

А также по:

– заключению договора купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины при закупке работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров (4,3 %), например, Республика Коми;

– заключению договора купли-продажи лесных насаждений в случае доведения государственного задания на выполнение государственных работ по охране, защите, воспроизводству лесов (4,3 %), например, Республика Коми;

– подготовке, организации и проведения открытых конкурсов на право заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (17,4 %), например, Республика Коми, Республика Мордовия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Вологодская область, Кировская область;

– ведению государственного лесного реестра (4,3 %), например Ханты-Мансийский автономный округ – Югра;

– предоставлению выписки из государственного лесного реестра (8,7 %), например, Республика Мордовия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра;

– приему лесных деклараций (8,7 % от общего числа пилотных регионов), например, Республика Мордовия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра;

– приему отчетов об использовании лесов (4,3 %), например, Республика Мордовия;

– приему отчетов об охране, защите, воспроизводству лесов (8,7 %), например, Республика Мордовия, Кировская область;

– утверждению планов тушения лесных пожаров на территории лесничеств (лесопарков) (8,7 %), например, Ульяновская область;

– установлению перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), и перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор в лесах (4,3 %), например, Ульяновская область;

– осуществлению полномочия главного распорядителя бюджетных средств, полномочий администратора доходов, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (4,3 %), например, Ульяновская область.

Конституционные нормы предопределяют специальный характер правоспособности публично-правовых образований: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 года об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» [9]; определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года № 168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации» [10]).

Согласно пункту 1 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации от име-

ни Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов [3].

В силу пункта 1 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности, т. е. обладает специальной правоспособностью.

Административная правоспособность государственного органа определяется компетенцией, предусмотренной в положении о нем.

Отсутствие в положении о государственном органе каких-либо переданных полномочий Российской Федерации означает невозможность их исполнять, а соответственно, влечет за собой наступление риска «Отсутствие правовых оснований для выделения субвенций на осуществление отсутствующих полномочий».

Вместо переданного полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, предусмотренного частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в компетенцию государственного органа включена только его часть (8,7 %), например, Республика Коми, Кировская область.

Так, вместо переданного полномочия Российской Федерации «Осуществление на землях лесного фонда охраны лесов от пожаров (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров)» уполномоченный государственный орган вправе проводить мероприятия, а также исполнять функции орга-

низатора по осуществлению государственными учреждениями мероприятий по охране лесов (в том числе осуществлению мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров). При этом уполномоченный государственный орган не вправе выполнять такие государственные функции, предусмотренные статьями 53, 53.1, 53.2 Лесного кодекса Российской Федерации при осуществлении переданных полномочий, как: «Организация и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров», «Организация и обеспечение выполнения государственных функций и работ по мониторингу пожарной опасности в лесах и лесных пожаров», «Представление в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти данных о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах» (Республика Коми). Из государственных функций, подлежащих выполнению при осуществлении переданного полномочия по охране лесов от пожаров, уполномоченный государственный орган этого региона вправе выполнять только осуществление мероприятий.

Рискообразующий фактор «Включение в компетенцию органа исполнительной власти Российской Федерации переданного полномочия Российской Федерации в области лесных отношений не в полном объеме» влечет за собой наступление риска «Отсутствие правовых оснований для выделения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений, на осуществление отсутствующих полномочий».

В результате анализа положений об органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, отмечены факты вмешательства в компетенцию других государ-



ственных органов и присвоения их полномочий, а именно:

а) осуществление переданных полномочий Российской Федерации на территории другого субъекта Российской Федерации (4,3 %). Например, подпунктом 7 пункта 10 Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, утвержденного постановлением Правительства Архангельской области от 4 марта 2014 года № 92-пп «Об утверждении Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области» [11], министерство наделено полномочием по ведению государственного лесного реестра на территории Ненецкого автономного округа. Согласно договору между Архангельской областью и Ненецким автономным округом от 5 июня 2014 года все государственные полномочия с 1 января 2015 года переданы на исполнение органам власти Ненецкого автономного округа. Договор действует до 31 декабря 2021 года;

б) осуществление полномочий органов местного самоуправления (4,3 % от общего числа пилотных регионов). Так, подпунктом 29 пункта 15 Положения о Департаменте природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа, утвержденного постановлением администрации Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2014 года № 485-п «Об утверждении Положения о Департаменте природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа» [12], Департамент наделен полномочием по осуществлению муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации это полномочие отнесено к ведению органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. В силу части 1 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации не отнесены к органам местного самоуправления.

Рискообразующий фактор «Включение в компетенцию органа исполнительной власти Российской Федерации полномочий иных государственных органов или органов местного самоуправления» влечет за собой наступление риска «Отсутствие правовых оснований для выделения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений, на осуществление отсутствующих полномочий».

Наделение уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение части 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации функциями, не относящимися к полномочиям в области лесных отношений (8,7 %), например, Республика Марий Эл, Иркутская область:

– осуществление мер по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании в сфере лесного хозяйства (подпункт 7 пункта 7 Положения о министерстве лесного комплекса Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 27 февраля 2018 года № 155-пп «О министерстве лесного комплекса Иркутской области» [13]);

– проведение мероприятий, направленных на борьбу с произрастанием дикорастущей конопли на землях лесного фонда (подпункт 75 пункта 8 Положения о министерстве лесного комплекса Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 27 февраля 2018 года № 155-пп «О министерстве лесного комплекса Иркутской области»;

– полномочия в области противодействия терроризму (подпункт 18 пункта 18 Положения о Министерстве природных ресур-

сов, экологии и охраны окружающей среды Республики Марий Эл, утвержденного постановлением Правительства Республики Марий Эл от 12 февраля 2018 года № 51 «Вопросы Министерства природных ресурсов, экологии и охраны окружающей среды Республики Марий Эл» [14]).

Расходование «лесных» субвенций на исполнение таких функций будет носить явно незаконный характер и повлечет за собой наступление риска «Нецелевое расходование средств субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений».

В компетенции государственного органа, предусмотренной положением о нем, не указаны государственные услуги либо указаны в неполном объеме (4,3 %).

Так, в Положении о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми, утвержденного постановлением Правительства Республики Коми от 24 августа 2017 года № 452, переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений разделены на государственные функции (раздел III «Государственные функции»), в том числе по осуществлению федерального государственного надзора (пункт 10.5), и государственные услуги (раздел IV «Государственные услуги»).

Разделом IV предусмотрены 8 из 15 государственных услуг, в том числе:

1) проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов (пункт 23);

2) предоставление выписки из государственного лесного реестра (пункт 24);

3) выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда (пункт 25);

4) предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование (пункт 26);

5) предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в безвозмездное пользование (пункт 27);

6) предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в аренду (пункт 28);

7) заключение договоров купли-продажи лесных насаждений (пункт 29);

8) предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в аренду для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (пункт 30);

9) подготовка, организация и проведение торгов на право заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной собственности, аукционов на право заключения договоров купли-продажи лесных насаждений (пункт 34).

Однако в числе государственных услуг указана государственная функция: «подготовка, организация и проведение торгов на право заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной собственности, аукционов на право заключения договоров купли-продажи лесных насаждений (пункт 34)», не являющаяся государственной услугой.

Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Республики Карелия, утвержденном постановлением Правительства Республики Карелия от 23 октября 2017 года № 367-П, государственные услуги при осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений не предусмотрены.

Отсутствие в компетенции уполномоченного государственного органа той или иной государственной услуги может привести к невозможности доведения государственного задания подведомственному государственному учреждению на выполнение такой услуги.

Расходование «лесных» субвенций на исполнение таких функций будет носить явно незаконный характер и повлечет за собой наступление риска «Нецелевое расходование средств субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений».

Вместо государственной функции указано одно из нескольких административных действий, выполняемых при ее осуществлении. Например:

– вместо государственной функции «Организация и обеспечение государственных работ по постановке лесного участка на государственный кадастровый учет и государственной регистрации прав на лесные участки» в компетенцию в Положение о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, утвержденное постановлением Правительства Архангельской области от 4 марта 2014 года № 92-пп (подпункт 13 (3) пункта 8) включено лишь одно из административных действий – «Направление в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющий государственный кадастровый учет, государственную регистрацию прав, заявления о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о местоположении границ ранее учтенных лесных участков»;

– вместо государственной функции «Установление сервитутов в отношении лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда», включающей в себя несколько административных процедур, подпунктом 7 пункта 9 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Республики Карелия предусмотрена только одна административная процедура «Заключение соглашения об установлении сервитута в отношении лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда». Такое нарушение компетенции уполномоченного органа является рискообразующим фактором и влечет наступление риска финансового обеспечения переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений «Отсутствие правовых оснований для выделения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области

лесных отношений, на осуществление отсутствующих полномочий».

В настоящее время нормами лесного законодательства не предусмотрены требования к организации системы государственного управления лесами субъекта Российской Федерации, организационной структуры органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области лесного законодательства, лесничества и участковых лесничеств в их составе.

Типовые решения и алгоритмы организации системы государственного управления лесами на региональном и территориальном уровнях, в том числе уполномоченного государственного органа, в виде модели такого органа исполнительной власти (примерное положение об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации с отражением компетенции в части переданных полномочий, типовые организационную структуру и штатное расписание), включая лесничества, позволят обеспечить повышение степени организации лесных отношений, принятие эффективных решений в области государственного управления лесами, финансового обеспечения переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

### **Выводы**

Проблемы закрепления и реализации административно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений целесообразно решать как на законодательном, так и правоприменительном уровнях.

Нарушения компетенции уполномоченных в области лесных отношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации влекут за собой осуществление ряда переданных полномочий Российской Федерации с превышением пределов возложенных полномочий, а также наступление риска финансового обеспечения переданных полномочий Российской Федерации в обла-

сти лесных отношений «Отсутствие правовых оснований для выделения региону субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений, в полном объеме» либо их риска «Расходование средств субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений».

В целях устранения существующих проблем закрепления административно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в области лесных отношений, необходимо привести положения о них в соответствие с нормами действующего законодательства.

При разработке нового Лесного кодекса Российской Федерации целесообразно урегулировать на законодательном уровне вопросы, связанные с закреплением и реализацией административно-правового статуса органа исполнительной власти субъекта Российской

Федерации, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений; разработать модель такого органа исполнительной власти (примерное положение об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации с отражением компетенции в части переданных полномочий, типовые организационную структуру и штатное расписание), включая лесничества, а также способствовать достижению целей федеральной программы «Сохранение лесов».

*Настоящая статья подготовлена на основе материалов исследования с использованием средств федерального бюджета в рамках государственного задания Федеральному бюджетному учреждению «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства» (№ 053-00008-19-00) по теме «Научное обоснование алгоритмов распределения средств федерального бюджета, предоставляемых на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений».*

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Старилов. – М. : Норма, 2005. – 800 с. – ISSN 5-89123-911-6.
2. Бахрах, Д.Н. Субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. – М., Издательство: Юристъ, 2004. – С. 72–89.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть 1) : принят Государственной Думой 21 октября 1994 года // Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». – Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.ру». – URL: <https://base.garant.ru/10164072> (дата обращения: 04.03.2020). – Загл. с экрана.
4. Клековкина, А.В. Административно-правовой статус органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный пожарный надзор / А.В. Клековкина. // Вестник Пермского государственного университета. Юридические науки. – 2015. – № 1 (27). – URL: <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vypusk-1-27-2016?id=2140> (дата обращения 31.08.2019). – Загл. с экрана.
5. Лесной кодекс РСФСР : принят Законом Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 8 августа 1978 года «Об утверждении Лесного кодекса РСФСР» // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901700035> (дата обращения: 04.03.2020). – Загл. с экрана.
6. Лесной кодекс Российской Федерации : принят Федеральным законом от 29 января 1997 года № 22-ФЗ // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/9037104> (дата обращения: 04.03.2020). – Загл. с экрана.

7. Лесной кодекс Российской Федерации : принят Государственной Думой 8 ноября 2006 года // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902017047> (дата обращения: 25.09.2020). – Загл. с экрана.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, принят Государственной Думой 22 сентября 1999 года // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744603> (дата обращения: 18.04.2019). – Загл. с экрана.
9. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 года // ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». – Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.ру». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12033168> (дата обращения 22.08.2019). – Загл. с экрана.
10. По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года № 168-О // ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС». – Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.ру». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12015933> (дата обращения 18.04.2019). – Загл. с экрана.
11. Положение о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области : постановление Правительства Архангельской области от 4 марта 2014 года № 92-пп «Об утверждении Положения о министерстве природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области» // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/462606809> (дата обращения 08.07.2019). – Загл. с экрана.
12. Положение о Департаменте природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа : постановление администрации Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2014 года № 485-п «Об утверждении Положения о Департаменте природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа» // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/411715784> (дата обращения 08.07.2019). – Загл. с экрана.
13. Положение о министерстве лесного комплекса Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 27 февраля 2018 года № 155-пп «О министерстве лесного комплекса Иркутской области» // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446643175> (дата обращения 08.07.2019). – Загл. с экрана.
14. Положение о Министерстве природных ресурсов, экологии и охраны окружающей среды Республики Марий Эл : постановление Правительства Республики Марий Эл от 12 февраля 2018 года № 51 «Вопросы Министерства природных ресурсов, экологии и охраны окружающей среды Республики Марий Эл» // АО «Кодекс». – Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs2.cntd.ru/document/446647235> (дата обращения 08.07.2019). – Загл. с экрана.
15. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации Медведева Д.А. (текст резолюции от 19 февраля 2019 года № ДМ-П14-1185) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – URL: <http://government.ru/orders/selection/401/35810> (дата обращения 04.03.2020).
16. Теория компетенции: монография / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.

## REFERENCES

1. Bakhrakh D.N., Rossysky B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoye parvo, uchebnik dlya vuzov*. Moscow, 2005, 800 p. (In Russian)
2. Bakhrakh D.N. *Subyekty administrativnogo prava. Administrativnoye pravo i administrativny protsess: aktualnye problemy*. Moscow, 2004, pp. 72–89. (In Russian)
3. Grazhdanskii kodeks Rossyskoy Federatsii (Часть 1), prinyat Gosudarstvennoy Dumoy Rossyskoy Federatsii 21 oktyabrya 1994 goda, Federalny zakon ot 30 noyabrya 1994 goda № 51-ФЗ. *ООО «NPP «GARANT-SERVIS»*. *Informatsionno-pravovoy portal «GARANT.ru»*. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12033168> (data obrashcheniya 22.08.2019). (In Russian)
4. Klekovkina A.V. *Administrativno-pravovoy status organov, upolnomochennykh osushchestvlyat federalny gosudarstvennyy pozharny nadzor. Vestnik Permskogo gosuniversiteta. Yuridicheskiye nauki*, 2015, no. 1 (27). <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vypusk-1-27-2016?id=2140> (data obrashcheniya 31.08.2019). (In Russian)
5. *Lesnoy kodeks RSFSR, prinyat Zakonom Rossyskoy Sovetskoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 8 avgusta 1978 goda «Ob utverzhdenii Lesnogo kodeksa RSFSR», AO «Kodeks»*. *Elektronny fond pravovoy i normativno-tehnicheskoy dokumentatsii*. <http://docs.cntd.ru/document/901700035> (data obrashcheniya: 04.03.2020). (In Russian)
6. *Lesnoy kodeks Rossyskoy Federatsii, prinyat Federalnym zakonom ot 29 yanvarya 1997 goda № 22-FZ, AO «Kodeks»*. *Elektronny fond pravovoy i normativno-tehnicheskoy dokumentatsii*. <http://docs.cntd.ru/document/9037104> (data obrashcheniya: 04.03.2020). (In Russian)
7. *Lesnoy kodeks Rossyskoy Federatsii, prinyat Gosudarstvennoy Dumoy Rossyskoy Federatsii 8 noyabrya 2006 goda, AO «Kodeks»*. *Elektronny fond pravovoy i normativno-tehnicheskoy dokumentatsii*. <http://docs.cntd.ru/document/902017047> (data obrashcheniya: 04.03.2020). (In Russian)
8. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subyektov Rossyskoy Federatsii. Federalny zakon ot 6 oktyabrya 1999 goda № 184-FZ, prinyat Gosudarstvennoy Dumoy Rossyskoy Federatsii 22 sentyabrya 1999 goda, AO «Kodeks»*. *Elektronny fond pravovoy i normativno-tehnicheskoy dokumentatsii*. <http://docs.cntd.ru/document/901744603> (data obrashcheniya: 18.04.2019). (In Russian)
9. *Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Soveta Federatsii o proverke konstitutsionnosti Federalnogo zakona «O perevodnom i prostom veksele, Opredeleniye Konstitutsionnogo Suda Rossyskoy Federatsii ot 4 dekabrya 1997 goda. ООО «NPP «GARANT-SERVIS»*. *Informatsionno-pravovoy portal «GARANT.ru»*. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12033168> (data obrashcheniya 22.08.2019). (In Russian)
10. *Po zaprosu Administratsii Moskovskoy oblasti o proverke konstitutsionnosti chasti pervoy punkta 1 i punkta 2 statyi 1015 Grazhdanskogo kodeksa Rossyskoy Federatsii, Opredeleniye Konstitutsionnogo Suda Rossyskoy Federatsii ot 1 oktyabrya 1998 goda № 168-O. ООО «NPP «GARANT-SERVIS»*, *Informatsionno-pravovoy portal «GARANT.ru»*. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12015933> (data obrashcheniya 18.04.2019). (In Russian)
11. *Polozheniye o ministerstve prirodnykh resursov i lesopromyshlennogo kompleksa Arkhangel'skoy oblasti : postanovleniye Pravitelstva Arkhangel'skoy oblasti ot 4 marta 2014 goda № 92-pp «Ob utverzhdenii Polozheniya o ministerstve prirodnykh resursov i lesopromyshlennogo kompleksa Arkhangel'skoy oblasti. AO «Kodeks»*, *Elektronny fond pravovoy i normativno-tehnicheskoy dokumentatsii*, <http://docs.cntd.ru/document/462606809> (data obrashcheniya 08.07.2019). (In Russian)
12. *Polozheniye o Departamente prirodnykh resursov, ekologii i agropromyshlennogo kompleksa Nenetskogo avtonomnogo okruga, postanovleniye administratsii Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 16 dekabrya 2014 goda № 485-p «Ob utverzhdenii Polozheniya o Departamente prirodnykh resursov, ekologii i*

- agropromyshlennogo kompleksa Nenetskogo avtonomnogo okruga». *AO «Kodeks», Elektronny fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii*, <http://docs.cntd.ru/document/411715784> (data obrashcheniya 08.07.2019). (In Russian)
13. Polozheniye o ministerstve lesnogo kompleksa Irkutskoy oblasti, postanovleniye Pravitelstva Irkutskoy oblasti ot 27 fevralya 2018 goda № 155-pp «O ministerstve lesnogo kompleksa Irkutskoy oblasti». *AO «Kodeks», Elektronny fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii*, <http://docs.cntd.ru/document/446643175> (data obrashcheniya 08.07.2019). (In Russian)
14. Polozheniye o Ministerstve prirodnikh resursov, ekologii i okhrany okruzhayushchey sredy Respubliki Mary El, postanovleniye Pravitelstva Respubliki Mary El ot 12 fevralya 2018 goda № 51 «Voprosy Ministerstva prirodnikh resursov, ekologii i okhrany okruzhayushchey sredy Respubliki Mary El», *AO «Kodeks», Elektronny fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii*, <http://docs2.cntd.ru/document/446647235> (data obrashcheniya 08.07.2019). (In Russian)
15. Porucheniye Predsedatelya Pravitelstva Rossyskoy Federatsii Medvedeva D.A. (tekst rezolyutsii ot 19 fevralya 2019 goda № DM-P14-1185). *Ofitsialny sayt Pravitelstva Rossyskoy Federatsii*. <http://government.ru/orders/selection/401/35810> (data obrashcheniya 04.03.2020). (In Russian)
16. Tikhomirov Yu.A. *Teoriya kompetentsii*. Moskow, 2001, 355 p. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 12.11.2020