

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ / PUBLIC ADMINISTRATION AND  
SECTORAL POLICIES

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЛЕСНОГО КОНТРОЛЯ

Научная статья

Пластинина П.А.<sup>1,\*</sup><sup>1</sup> ORCID : 0000-0002-1500-3656;<sup>1</sup> Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Российская Федерация

\* Корреспондирующий автор (pingvinpolina[at]gmail.com)

**Аннотация**

В данной статье рассматривается система муниципального лесного контроля. Контроль в области охраны лесов представляет собой концепцию мероприятий, направленных на выявление, устранение и воспрепятствование возникновению нарушений лесного законодательства, а также обеспечение соблюдения правовых требований в сфере охраны окружающей среды. Органы местного самоуправления сталкиваются с рядом проблем, которые связаны с недостаточными полномочиями в сфере осуществления контрольных мероприятий и последующего привлечения к ответственности по их результатам, пробелами правового регулирования деятельности муниципалитетов в сфере муниципального контроля, высокими затратами местных бюджетов на муниципальный контроль и практически полным отсутствием возможностей пополнения бюджета за счет поступающих штрафов, нехваткой кадрового состава для квалифицированного осуществления муниципального лесного контроля. Данные проблемы в любом случае сказываются на эффективности данной деятельности и вызывают необходимость реформирования системы муниципального лесного контроля.

**Ключевые слова:** муниципальный контроль, городские леса, лесной контроль, муниципальное управление.

## IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF MUNICIPAL FOREST CONTROL

Research article

Plastinina P.A.<sup>1,\*</sup><sup>1</sup> ORCID : 0000-0002-1500-3656;<sup>1</sup> Perm State University, Perm, Russian Federation

\* Corresponding author (pingvinpolina[at]gmail.com)

**Abstract**

This article reviews the system of municipal forest control. Control in the area of forest protection is a concept of measures aimed at detecting, eliminating and preventing the violations of forest legislation, as well as ensuring compliance with legal requirements in the area of environmental protection. Local self-governments face a number of problems, which are associated with insufficient powers in the sphere of control activities and subsequent prosecution based on their results, gaps in legal regulation of municipal activities in the sphere of municipal control, high costs of local budgets for municipal control and almost complete absence of opportunities to replenish the budget at the expense of received fines, lack of personnel for qualified implementation of municipal control. These problems in any case impact the efficiency of this activity and cause the necessity to reform the system of municipal forest control.

**Keywords:** municipal control, urban forests, forest control, municipal management.

**Введение**

Муниципальный лесной контроль выступает гарантом соблюдения лесного и смежных законодательств в городских лесах [1]. Данная отрасль регулирования постоянно развивается [3]. Несмотря на это, существует ряд сложностей и проблем.

**Методы и принципы исследования**

В процессе выполнения работы были использованы следующие методы: качественная и количественная обработка полученных данных, статистическая обработка и сравнение данных, сравнительно-правовой метод, постановка проблем отрасли муниципального лесного контроля и построение гипотез их решения.

**Основные результаты**

Для сравнения фактической ситуации отрасли муниципального лесного контроля и ее эффективности были выбраны показатели, по которым осуществляется анализ, показатели взяты для городов-миллионеров, как эталонных моделей, в результате была составлена сводная таблица (см. таблица 1).

Таблица 1 - Муниципальный лесной контроль в городах Российской Федерации

Город	Площадь городских лесов, га	Количество сотрудников, чел	Количество плановых проверок, шт		Количество внеплановых проверок, шт		Количество плановых (рейдовых) осмотров, шт	
			2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.

Новосибирск	9 441	2	2	-	-	2	3	7
Омск	2 265,8	3	-	-	-	-	9	7
Красноярск	4 597,3	3	2	1	-	-	2	7
Екатеринбург	2 934,8	7	-	-	-	-	1	-
Челябинск	1 635	Муниципальный лесной контроль, как отдельный вид муниципального контроля, не выделяется и не осуществляется						
Казань	3 727	3	-	-	-	-	-	-
Нижний Новгород	6 996	4	-	-	-	-	-	-
Самара	8 118	Не осуществляется						
Уфа	21 767	Отсутствуют пользователи лесов, в отношении которых мог бы осуществляться муниципальный лесной контроль						
Ростов-на-Дону	3 711,1	4	3	1	-	-	12	29
Волгоград	13 841,6	1	2	-	-	-	-	3
Воронеж	22 000	Муниципальный лесной контроль, как отдельный вид муниципального контроля, не выделяется и не осуществляется						
Пермь	37 978,8	3	1	-	-	-	20	33

В городах-миллионерах Российской Федерации ситуация достаточно неоднородная [4]. Также в некоторых рассмотренных городах муниципальный лесной контроль, как отдельный вид муниципального контроля не выделяется и не осуществляется.

В 2019 году ни в одном из рассмотренных городов внеплановые проверки не проводились. Количество плановых проверок относительно однородно и изменяется в пределах от 0 до 3 проверок. Количество плановых (рейдовых) осмотров неоднородно, изменяется в пределах от 0 до 20 осмотров.

В 2020 году была осуществлена одна внеплановая проверка в городе Новосибирск. Плановые проверки в 2020 году осуществлялись не в полном объеме, в связи с мораторием на проведение проверок в условиях распространения коронавирусной инфекции. В связи с отсутствием плановых мероприятий можно отметить рост количества плановых (рейдовых) осмотров [5]. Можно полагать, что число плановых (рейдовых) осмотров влияет на количество внеплановых проверок.

Штатная численность сотрудников, осуществляющих муниципальный лесной контроль и площадь городских лесов не коррелирует друг с другом. В большинстве городов площадь городских лесов не превышает 10 тысяч га [7]. Наиболее богатые лесными ресурсами города не отличаются увеличенной штатной численностью сотрудников. На основании этого можно полагать, что нагрузка на уполномоченных лиц распределяется неравномерно, что в свою очередь может оказывать влияние на качество и результативность деятельности.

### Обсуждение

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определил систему нормативного правового регулирования в сфере муниципального контроля, которую составляют [9]:

- Федеральный закон № 248-ФЗ;
- федеральные законы о видах муниципального контроля;
- положения о видах муниципального контроля.

Оппоненты существования самостоятельного лесного контроля исходят из существования значительного числа проблем в данной сфере, которые препятствуют эффективному функционированию института [2]:

- отсутствие концепции и понимания дальнейшего развития муниципального контроля;
- сложность применения процедур муниципального контроля органами местного самоуправления, которые ограничены в финансовых, кадровых и организационных ресурсах;
- отсутствие установленного легального перечня видов муниципального контроля;
- проблемы соотношения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях.

Возможное реформирование системы регулирования в сфере муниципального лесного контроля должно заключаться в наведении порядка на территории муниципального образования, что предполагает работу с явными, потенциальными или скрытыми нарушениями.

Особое внимание необходимо обратить на связь муниципального контроля и законодательства об административных правонарушениях. Необходимо иметь в виду, что в данной сфере на органы местного самоуправления распространяется как действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так и законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности

[6]. Их особенности часто не дают возможности осуществления полноценного контроля за исполнением обязательных требований.

В этом смысле, требуется новый подход который обеспечит связь законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях в части доступа органов местного самоуправления к статистической и персональной информации о контролируемых лицах, предоставлении органам местного самоуправления прав полноценных субъектов административной юстиции. Требуется наделение органов местного самоуправления правом рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания.

Для повышения эффективности муниципального лесного контроля нужно отойти от ориентации на количество осуществленных контрольных мероприятий. Необходим анализ характера нарушений, в части их воздействия на окружающую среду. Основными нарушениями на данный момент являются: фиксация фактов незаконного ведения сельского хозяйства, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения объектов капитального строительства, некапитальных строений, сооружений. Существенный вред окружающей среде выражается в уничтожении лесов и лесных насаждений, в том числе пород, имеющих особую ценность, нарушении требований по охране, защите, воспроизводству лесов. Низкий уровень воздействия фигурирует в самовольном занятии лесных участков, нарушении порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования.

На данный момент существует перечень профилактических мероприятий: публикация перечня нормативных правовых актов, информирование по вопросам соблюдения требований, обобщение практики осуществления контроля и выдача предостережений [8]. Так как именно профилактические мероприятия стимулируют добросовестное соблюдение обязательных требований контролируемыми лицами, повышают правосознание, способствуют устранению условий, причин и факторов способных привести к нарушениям, предупреждают возникновение нарушений в подконтрольной среде, целесообразно расширение перечня профилактических мероприятий и установление зависимости видов и интенсивности профилактических мероприятий. Система профилактики в муниципальном контроле, включая новые возможные профилактические мероприятия, представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 - Система профилактики в муниципальном контроле

Так как одним из инструментов контрольной деятельности является рассмотрение обращений граждан, необходимо привлечение населения в связи с отсутствием публичного интереса, что говорит об излишне формальном отношении к данной деятельности. Инструментарий законодательства об обращениях весомое значение имеет не только для населения, но и для уполномоченных на проведение контроля лиц, так как при подготовке ответа на жалобу гражданина необходима определённая проверка изложенных в жалобе обстоятельств и принятие мер воздействия.

Одним из существенных показателей эффективности и результативности контроля является оперативность реагирования и целесообразность его осуществления [10]. Поэтому необходимо четкое разграничение, в каких случаях данный вид контроля должен осуществляться. Так как нет необходимости осуществлять контроль в связи с отсутствием городских лесов и/или их арендаторов.

### Заключение

Система муниципального лесного контроля должна постоянно совершенствоваться и модернизироваться для повышения его эффективности. Необходимо сочетание и использование различных инструментов, их

реформирование, что в свою очередь обеспечит достижение целей муниципального контроля – обеспечения благополучия населения на территориях муниципальных образований.

### Конфликт интересов

Не указан.

### Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

### Conflict of Interest

None declared.

### Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

### Список литературы / References

1. Кичигин Н.В. Городские леса: режим охраны и использования. / Н.В. Кичигин // Журнал российского права. – 2011. – № 6 (174). – с. 28-34.
2. Хайруллина Л.Н. Лесной контроль и надзор в Российской Федерации. / Л.Н. Хайруллина // Наука и образование: проблемы и стратегии развития. – 2016. – № 1(2). – с. 259-263.
3. Абесалашвили М.З. Особенности экологического контроля на муниципальном уровне. / М.З. Абесалашвили, Р.Р. Аванесова, Э.Е. Слюсаренко // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2021. – № 2(52). – с. 13-19.
4. Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность. / М.М. Бринчук // Астраханский вестник экологического образования. – 2014. – № 2(28). – с. 5-16.
5. Анализ основных положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». – URL: <https://irkobl.ru/sites/baikal/news/detail.php?ID=1070638> (дата обращения: 18.06.2022).
6. Осуществление муниципального лесного контроля. – URL: <https://www.gkh.ru/article/64126-osushchestvlenie-munitsipalnogo-lesnogo-kontrolya> (дата обращения: 13.07.2022).
7. Модельный акт «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального лесного контроля. – URL: <https://depeconom.admhmao.ru/upload/iblock/ae4/Modelnyy-administrativnyy-reglament-osushchestvleniya-munitsipalnogo-lesnogo-kontrolya.pdf> (дата обращения: 13.05.2022).
8. Муниципальный контроль. – URL: <https://samadm.ru/authority/industrial-inner-city/municipal-control-prom/> (дата обращения: 17.06.2022).
9. Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования. – URL: [https://zakon.ru/blog/2020/11/6/municipalnyj\\_kontrol\\_v\\_novom\\_federalnom\\_zakone\\_o\\_gosudarstvennom\\_kontrole\\_nadzore\\_i\\_municipalnom\\_kon](https://zakon.ru/blog/2020/11/6/municipalnyj_kontrol_v_novom_federalnom_zakone_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_i_municipalnom_kon) (дата обращения: 18.06.2022).
10. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310018> (Дата обращения: 23.08.2022).

### Список литературы на английском языке / References in English

1. Kichigin N.V. Gorodskie lesa: rezhim ohrany' i ispol'zovaniya [Urban forests: protection and use regime]. / N.V. Kichigin // Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]. – 2011. – № 6 (174). – p. 28-34. [in Russian]
2. Xajrullina L.N. Lesnoj kontrol' i nadzor v Rossijskoj Federacii [Forest control and supervision in the Russian Federation]. / L.N. Xajrullina // Nauka i obrazovanie: problemy' i strategii razvitiya [Science and education: problems and development strategies]. – 2016. – № 1(2). – p. 259-263. [in Russian]
3. Abesalashvili M.Z. Osobennosti e'kologicheskogo kontrolya na municipal'nom urovne [Features of environmental control at the municipal level]. / M.Z. Abesalashvili, R.R. Avanesova, E.E. Slyusarenko // Innovacionnaya e'konomika: perspektivy' razvitiya i sovershenstvovaniya [Innovative economy: prospects for development and improvement]. – 2021. – № 2(52). – p. 13-19. [in Russian]
4. Brinchuk M.M. E'kologo-pravovoj mexanizm: ponyatie i sushhnost' [Ecological and legal mechanism: concept and essence]. / M.M. Brinchuk // Astraxanskij vestnik e'kologicheskogo obrazovaniya [Astrakhan Bulletin of ecological education]. – 2014. – № 2(28). – p. 5-16. [in Russian]
5. Analiz osnovnyh polozhenij Federal'nogo zakona ot 31.07.2020 № 248-FZ «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii» [Analysis of the main provisions of Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation"]. – URL: <https://irkobl.ru/sites/baikal/news/detail.php?ID=1070638> (accessed: 18.06.2022). [in Russian]
6. Osushhestvlenie municipal'nogo lesnogo kontrolja [Implementation of municipal forest control]. – URL: <https://www.gkh.ru/article/64126-osushchestvlenie-munitsipalnogo-lesnogo-kontrolya> (accessed: 13.07.2022). [in Russian]
7. Model'nyj akt «Ob utverzhdenii administrativnogo reglamenta osushhestvlenija municipal'nogo lesnogo kontrolja [Model Act "On approval of the administrative Regulations for the implementation of municipal forest control]. – URL: <https://depeconom.admhmao.ru/upload/iblock/ae4/Modelnyy-administrativnyy-reglament-osushchestvleniya-munitsipalnogo-lesnogo-kontrolya.pdf> (accessed: 13.05.2022). [in Russian]

8. Municipal'nyj kontrol' [Municipal control]. – URL: <https://samadm.ru/authority/industrial-inner-city/municipal-control-prom/> (accessed: 17.06.2022). [in Russian]
9. Municipal'nyj kontrol' v novom Federal'nom zakone «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii»: novshestva i osobennosti regulirovanija [Municipal control in the new Federal Law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation": innovations and regulatory Features]. – URL: [https://zakon.ru/blog/2020/11/6/municipalnyj\\_kontrol\\_v\\_novom\\_federalnom\\_zakone\\_o\\_gosudarstvennom\\_kontrole\\_nadzore\\_i\\_municipalnom\\_kon](https://zakon.ru/blog/2020/11/6/municipalnyj_kontrol_v_novom_federalnom_zakone_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_i_municipalnom_kon) (accessed: 18.06.2022). [in Russian]
10. Federal'nyj zakon ot 31.07.2020 № 248-FZ «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii [Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310018> (accessed: 23.08.2022). [in Russian]