



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ
АППАРАТ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел.: (423) 220-54-74, факс: (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по
продовольственной политике и
природопользованию

Зотову Е.А.

05.11.2015 № 02-08/111
На № _____ от _____

Уважаемый Евгений Александрович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 19 декабря 2013 года № 332-КЗ "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" для рассмотрения на заседании комитета по продовольственной политике и природопользованию (прилагается).

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Крамарова
Анна Вениаминовна
2438985

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по продовольственной
политике и природопользованию
Входящий № 12/166
06 ноября 2015 г.

Закон Приморского края от 19 декабря 2013 года № 332-КЗ "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края"

1. Правовые основы регулирования оборота древесины

В соответствии с пунктами "б", "в", "д" и "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, лесное законодательство и законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральному законодательству.

Согласно подпунктам 5б и 60 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, относится осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности и нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов в области лесных отношений.

В соответствии с пунктом 3¹ статьи 26³ Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" по вопросам, указанным в пункте 2 данной статьи, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области лесных отношений находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и осуществляется на основе норм федерального и регионального

законодательства, способствуя созданию стимулов к рациональному лесопользованию и эффективному воспроизводству лесов.

Основные полномочия субъектов Российской Федерации в области лесных отношений урегулированы статьей 82 Лесного кодекса Российской Федерации. Статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия по организации использования, охране, защите и воспроизводству лесов, обеспечению их охраны, защиты и воспроизводства, осуществлению государственного лесного контроля и надзора.

Согласно статье 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации.

В целях предотвращения, выявления и пресечения нарушений законодательства в области охраны окружающей среды при обращении с таким природным ресурсом, как лес, сохранения и восстановления природной среды, рационального использования природных ресурсов и предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду Приморский край осуществил собственное правовое регулирование путем принятия Закона Приморского края от 19 декабря 2013 года № 332-КЗ "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края".

Закон Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" устанавливает систему учета оборота и правила приема, учета и перевозки заготовленной на территории Приморского края древесины от места заготовки до пункта приема древесины, а также определяет порядок организации деятельности на пунктах приема, хранения, переработки и отгрузки древесины в целях недопущения незаконного лесопользования и охраны окружающей среды.

В развитие указанного Закона Приморского края и в целях его реализации в Приморском крае приняты следующие нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы оборота древесины:

постановление Администрации Приморского края от 20 января 2014 года № 7-па "Об утверждении Порядка ведения реестра пунктов приема древесины на территории Приморского края";

постановление Администрации Приморского края от 8 апреля 2014 года № 121-па "Об утверждении формы отчета об обороте древесины и Порядка его составления и предоставления".

В соответствии с частью 3 статьи 13 Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории

Приморского края", устанавливающей переходные положения, Администрация Приморского края в течение 6 месяцев со дня принятия указанного Закона Приморского края должна была разработать и принять:

порядок реализации уполномоченным органом во взаимодействии с иными специально уполномоченными государственными органами региональной системы учета оборота древесины;

порядок ведения информационной системы оборота древесины;

порядок предоставления сведений, содержащихся в информационной системе оборота древесины, органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам.

Между тем на момент подведения итогов мониторинга правоприменения указанные нормативные правовые акты Администрацией Приморского края не приняты, что свидетельствует о неполноте правового регулирования вопросов, касающихся реализации системы учета оборота древесины, ведения информационной системы оборота древесины и предоставления сведений из нее.

Оценивая регулирование сходных общественных отношений на территории других субъектов Дальневосточного федерального округа, необходимо отметить, что законы, касающиеся организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины, приняты только в Хабаровском крае и Амурской области. В остальных субъектах Дальневосточного федерального округа законы, которые устанавливали бы систему учета оборота и перевозки древесины от места заготовки до пункта приема древесины, а также определяли бы порядок организации деятельности на этих пунктах, не приняты.

Таким образом, Приморский край осуществил самостоятельное правовое регулирование вопросов, связанных с оборотом заготовленной на территории Приморского края древесины от места заготовки до пункта приема древесины и порядком организации деятельности на пунктах приема, хранения, переработки и отгрузки древесины. При этом установлено, что Закон Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" принят в пределах полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

2. Практика применения Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края". Проблемы правового регулирования

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Администрации Приморского края, по состоянию на 10 октября 2015 года в реестр пунктов приема древесины на территории Приморского края включено 494 пункта.

С февраля 2014 года в Приморском крае происходит поэтапное введение в действие региональной системы учета оборота древесины, предусмотренное Законом Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края". Данный процесс положительно сказался на снижении количества незаконных рубок лесных насаждений и объема незаконно заготовленной древесины на территории Приморского края. Так, по информации Администрации Приморского края, в 2014 году в 1,4 раза уменьшилось количество незаконных рубок, объем незаконно заготовленной древесины снизился по сравнению с 2013 годом в 1,2 раза. Тенденция по снижению количества незаконных рубок сохраняется и в 2015 году.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" информационная система оборота древесины обеспечивает учет объемов заготовленной в Приморском крае и вывезенной древесины до ее обработки, переработки и изготовления из нее продукции и включает обработку, анализ и контроль достоверности внесенных в нее сведений, формирование отчетов.

Как установлено в ходе мониторинга правоприменения, порядок ведения информационной системы оборота древесины, предусмотренный частью 2 статьи 6 Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", до настоящего времени Администрацией Приморского края не установлен. По информации Департамента лесного хозяйства Приморского края это связано с длительным процессом разработки и внедрения информационной системы оборота древесины как программного продукта.

Проблему отсутствия принятых нормативных актов, связанных с функционированием региональной информационной системы оборота древесины, отмечает президент Приморской ассоциации лесопромышленников и экспортеров леса М.А. Крокс. Отсутствие данных правовых актов, по его мнению, затрудняет работу лесопромышленных предприятий и делает невозможной электронную обработку сведений, содержащихся в документах учета оборота древесины.

По состоянию на 8 октября 2015 года информационная система по учету древесины на пунктах приема "Декремент" запущена в Приморье в тестовом режиме. В информационной системе зарегистрировано 58 пунктов приема древесины.

Ведение региональной информационной системы оборота древесины также, как и в Приморском крае, законодательно закреплено только в одном субъекте Российской Федерации – Красноярском крае. Во всех остальных субъектах Российской Федерации, где реализуется специальный программный продукт, порядок ведения информационных систем закреплен нормативными правовыми актами органов исполнительной власти. Всего на территории Российской Федерации пять субъектов Российской Федерации (включая Приморский край) используют в работе, связанной с регулированием отношений в сфере оборота древесины, региональные информационные системы. Большинство субъектов Российской Федерации обеспечивают внесение сведений о древесине только в Единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней, предусмотренную статьей 50⁶ Лесного кодекса Российской Федерации.

По информации Администрации Приморского края, по результатам проведенных в 2014-2015 годах проверок пунктов приема древесины на предмет их соответствия требованиям, предъявляемым Законом Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", к административной ответственности за нарушения установленных требований привлечено 43 хозяйствующих субъекта, сумма наложенных штрафов составила более 1800 тысяч рублей. По фактам выявленных нарушений требований законодательства из реестра исключено восемь пунктов приема древесины. Наиболее типичными нарушениями требований Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", выявляемыми в ходе проведения проверок, являются нарушения порядка заполнения и хранения документов учета древесины, наличие на пунктах приема древесины пород, запрещенных к заготовке (кедр, орех), а также нарушения сроков представления отчетов об обороте древесины.

В Администрацию Приморского края поступают обращения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам оборота древесины, большая часть из которых связана с необходимостью разъяснения применения отдельных норм Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", в частности с организацией пунктов приема древесины, порядком учета древесины, поступающей на пункты приема из других регионов, а также древесины, ранее учтенной на других пунктах приема. Все поступающие обращения рассматриваются в установленные законом сроки, даются соответствующие разъяснения. Департамент лесного хозяйства Приморского

края отмечает существенное снижение количества поступающих обращений в 2015 году и связывает это с постепенно нарабатываемой предпринимателями практикой применения Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" и проведением разъяснительной работы по вопросам регулирования отношений, связанных с оборотом древесины.

По информации Приморской межрайонной природоохранной прокуратуры, в 2014 году и первом полугодии 2015 года было выявлено более 770 нарушений Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" в деятельности лесоперерабатывающих предприятий и пунктов приема древесины. В основном выявлялись факты отсутствия в пунктах обязательной информации об их деятельности и необходимых документов, нарушения порядка ведения документов приема и учета древесины, непредставления в уполномоченный орган отчетов об обороте древесины. Кроме того, в разных районах Приморского края установлено функционирование семи незарегистрированных в реестре пунктов приема древесины. По инициативе Приморского межрайонного природоохранного прокурора за указанный период более 90 должностных лиц привлечены к административной и дисциплинарной ответственности за нарушения Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края". В связи с выявляемой в ходе прокурорских проверок широкой распространенностью нарушений действующего порядка учета древесины на пунктах ее приема, с учетом сложности индивидуализации находящейся на пункте приема древесины Приморский межрайонный природоохранный прокурор предложил внести изменения в Закон Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", дополнив его нормами об обязательной поштучной маркировке всех спиленных деревьев вне зависимости от их породного состава.

В 2015 году в ходе плановой проверки исполнения законодательства в сфере использования, охраны лесов и оборота древесины на территории Приморского края, проведенной прокуратурой Приморского края, выявлено более 450 нарушений законодательства в деятельности предприятий, занимающихся переработкой и реализацией древесины на территории Приморского края. Наиболее типичными нарушениями требований Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" также явились факты отсутствия общедоступной информации в пунктах приема древесины, несоблюдение требований по ведению документов учета древесины. Кроме этого, выявлялись случаи функционирования нелегальных пунктов приема древесины и факты незаконной заготовки древесины.

В рамках анализа судебной практики, касающейся правового регулирования оборота древесины, установлено, что в Приморском крае такая судебная практика не сформирована, нормы Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" в суде Приморского края не обжаловались.

Между тем вопросы нормативного правового регулирования организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины дважды находились на рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации. Так, в 2008 и 2010 годах вынесены Определения Верховного Суда Российской Федерации по делам об оспаривании норм законов Читинской области и Забайкальского края, устанавливающих обязательность постановки на учет пунктов приема древесины. В обоих случаях Верховный Суд Российской Федерации в удовлетворении заявленных требований отказал, подчеркнув наличие у субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды, и указал на обоснованность принятия законов о регулировании деятельности пунктов приема древесины в целях осуществления такого контроля.

По информации уполномоченного по правам предпринимателей в Приморском крае, в его адрес поступило три обращения от субъектов предпринимательской деятельности, связанных с реализацией законодательства в сфере оборота древесины, в частности Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края". Данные обращения касались вопросов применения нормативных актов уполномоченного органа – департамента лесного хозяйства Приморского края и Администрации Приморского края, регулирующих порядок ведения реестра пунктов приема древесины и устанавливающих требования к документам учета древесины.

В Законодательное Собрание Приморского края также поступали обращения, связанные с применением Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края". Так, в своем обращении генеральный директор ОАО "Гернейлес" просил разъяснить подпадают ли под действие данного Закона и относятся ли к пунктам приема древесины деревообрабатывающие предприятия, принимающие круглый лес по договорам поставки, перерабатывающие его и реализующие продукцию его переработки. Аналогичный вопрос в своем обращении в Законодательное Собрание Приморского края поставил начальник межмуниципального отдела МВД РФ "Спасский".

Анализ положений Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", определяющих предмет его регулирования, во взаимосвязи с основными понятиями Закона Приморского края дает основания сделать вывод о неточности ряда формулировок указанных правовых норм, порождающей

правовую неопределенность в вопросе обозначения отдельных понятий и юридически значимых действий, регулируемых Законом Приморского края. В частности, в доработке нуждаются положения части 1 статьи 1 Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края", определяющие предмет его регулирования. Кроме того, необходимо уточнить понятия "пункт приема древесины", "прием древесины" и ряд других терминов, установленных статьей 2 Закона Приморского края.

Несовершенство отдельных правовых норм Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" приводит к изменению объема поставленных федеральным законодателем целей и задач регионального правового регулирования в сфере лесных отношений и способствует выходу предмета правового регулирования Закона Приморского края за границы предоставленных региональным органам власти полномочий.

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края"

По результатам проведения мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 19 декабря 2013 года № 332-КЗ "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" установлен ряд проблем, влияющих на формирование правоприменительной практики.

1. До настоящего времени не приняты предусмотренные частью 3 статьи 13 Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" нормативные правовые акты:

порядок реализации уполномоченным органом во взаимодействии с иными специально уполномоченными государственными органами региональной системы учета оборота древесины;

порядок ведения информационной системы оборота древесины;

порядок предоставления сведений, содержащихся в информационной системе оборота древесины, органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам.

Недостаточность правового регулирования вопросов, касающихся реализации системы учета оборота древесины, ведения информационной системы оборота древесины и предоставления сведений из нее, влечет произвольное применение данной информационной системы и, как следствие, создает предпосылки для проявления правонарушений, в том

числе коррупционных. Кроме того, отсутствие специальных нормативных правовых актов, определяющих порядок работы с информационной системой учета древесины, делает невозможной практическую реализацию тех норм Закона Приморского края, которыми регулируется ее ведение.

2. В результате анализа норм Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" во взаимосвязи с положениями Лесного кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации и с учетом практики применения Закона Приморского края установлены:

неточность определения круга общественных отношений, входящих в предмет регулирования Закона Приморского края;

проблемы понятийно-терминологической системы Закона Приморского края.

Выявленные несовершенства свидетельствуют о нечеткости положений Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" для правоприменителя и создают предпосылки для искажения смысла отдельных положений Закона Приморского края и выхода за пределы сферы регионального правового регулирования лесных правоотношений.

Целью принятия данного Закона Приморского края являлось выстраивание региональной системы противодействия незаконным рубкам лесных насаждений, для достижения которой Закон Приморского края должен был упорядочить процедуру заготовки древесины и сделать прозрачным весь процесс прохождения лесоматериалов от места заготовки до пункта приема, а также организационно обеспечить деятельность предпринимателей на пунктах приема древесины. Установленные в ходе мониторинга несовершенства отдельных норм Закона Приморского края дают основания для их неоднозначного толкования, чем усложняют работу, связанную с правоприменением Закона Приморского края.

В целях совершенствования нормативно-правового регулирования Закона Приморского края "О регулировании отношений в сфере оборота древесины на территории Приморского края" и устранения выявленных в ходе мониторинга правоприменения неточностей его отдельных норм предлагается внести в него соответствующие изменения.