

**Обобщение
практики привлечения к административной ответственности за нарушения в
сфере лесного законодательства
(статья 7.9 Кодекса Российской Федерации об административных
правонарушениях)**

Россия является государством с крупнейшими запасами лесных насаждений, на ее долю приходится четверть мирового лесного покрова. Именно поэтому леса в России – национальное богатство, которому принадлежит исключительное биосферное и экономическое значение, поскольку они обеспечивают экологическую и экономическую безопасность страны, а также обладают особой культурной и эстетической ценностью.

Особенностью правонарушений в сфере охраны и использования лесов независимо от установленной формы ответственности, прежде всего, является то, что при этом причиняется вред всей экологической системе лесного участка, а не отдельно взятым деревьям.

Статьей 99 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрены формы (виды) ответственности, к которой может быть привлечено лицо за нарушение им норм лесного законодательства. Лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную и иную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В главе 7 КоАП РФ об охране собственности, статьей 7.9 КоАП РФ установлена ответственность в виде административного штрафа за самовольное занятие лесных участков.

Споры о правомерности привлечения к административной ответственности по статье 7.9 КоАП РФ, рассматриваются арбитражными судами в соответствии со статьей 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Исследование дел, принятых судьями четвертого судебного состава Арбитражного суда Волго-Вятского округа в порядке кассационного производства, показало, что в арбитражных судах округа в целом сложилась единообразная практика применения лесного законодательства при обжаловании постановлений, вынесенных административными органами, о привлечении к административной ответственности.

Вместе с тем при рассмотрении данной категории дел был выявлен ряд проблемных вопросов, которые требуют участия окружного суда в формировании судебной практики по данной категории споров на территории Волго-Вятского округа.

Складирование отходов за пределами арендованного участка является нарушением административного законодательства по статье 7.9 КоАП РФ.

В силу статьи 7.9 КоАП РФ самовольное занятие лесных участков или использование указанных участков для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

Объектом указанного правонарушения выступают лесные участки, права пользования ими. Объективная сторона данного правонарушения заключается в совершении активных противоправных действий, направленных на самовольное занятие лесных участков или их использование, в том числе для устройства складов, без специальных разрешений.

В силу пункта 1 статьи 25, пункта 1 статьи 26 Земельного кодекса Российской Федерации права на земельные участки возникают у граждан и юридических лиц по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и об отмене постановления Департамента о привлечении к административной ответственности на основании статьи 7.9 КоАП РФ в виде штрафа в размере 200 000 рублей.

Организация использует земельный участок на основании договора аренды от 31.03.2004 № 77 и дополнительных соглашений к нему (срок действия договора – с 31.03.2004 по 30.03.2029). Право на объект зарегистрировано с назначением «для свалки промышленных отходов». Границы земельного участка установлены в соответствии с требованиями законодательства.

При проведении внеплановой выездной проверки Управление установило, что за пределами арендуемого участка хозяйствующий субъект разместил свалку промышленных отходов.

Факт самовольного использования земельного участка (без разрешений) зафиксирован в акте от 12.05.2017 с приложением фотоматериалов.

Суд первой инстанции, отказав в удовлетворении заявленного требования, исходил из того, что в нарушение статьи 26 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 36 Лесного кодекса Российской Федерации Общество самовольно заняло участок, в квартале 27 Пригородного участкового лесничества ОГКУ «Костромское лесничество», площадью примерно 8297 квадратных метров, расположенный по адресу: Костромская область, Костромской район, Апраксинское с/п., что является нарушением в силу статьи 7.9 КоАП РФ.

Суды апелляционной и кассационной инстанций поддержали правовую позицию суда первой инстанции и оставили решение суда без изменения, указав на то, что Правоустанавливающие документы, подтверждающие право Общества на занятие и использование спорного земельного участка, материалы дела не содержат.

(Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.05.2018 по делу № А31-7161/2017).

В соответствии с требованиями лесного законодательства правоустанавливающие документы (проект освоения лесов и тематическая карта) относятся к таким разрешениям, при отсутствии или несоответствии требованиям которых, имеет место нарушение по статье 7.9 КоАП РФ.

Возможность использования лесов с целью осуществления рекреационной деятельности установлена пунктом 8 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации.

Статьей 41 ЛК РФ предусмотрено, что леса могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности. При осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках и осуществление их благоустройства. Рекреационная деятельность в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях (часть 2 статьи 41 ЛК РФ).

Согласно части 5 статьи 41 ЛК РФ правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В целях исполнения указанных положений Лесного кодекса Российской Федерации Федеральным агентством лесного хозяйства издан приказ от 21.02.2012 № 62, которым утверждены Правила использования лесов для осуществления рекреационной деятельности.

Как следует из пункта 7 Правил № 62, лица, использующие леса для осуществления рекреационной деятельности, имеют право на использование лесов в соответствии с документами о предоставлении лесного участка, в том числе с договором аренды лесного участка.

Положением Правил № 62 (часть 9) и нормами ЛК РФ (статьи 26, 88) четко определены виды правоустанавливающих документов, к числу которых относятся: проект освоения лесов; лесная декларация.

Требования к составу и порядку разработки проекта освоения лесов, обязательные для органов государственной власти, органов местного самоуправления, лиц, составляющих проект освоения лесов в соответствии с ЛК РФ утверждены приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 29.02.2012 № 69.

Согласно пункту 19 Приказа № 69 подраздел «Осуществление рекреационной деятельности» включает: функциональное зонирование лесного участка по видам рекреационного использования (тематическая лесная карта); проектируемые мероприятия по осуществлению рекреационной деятельности (приложения 50 – 52, 54); характеристика существующих и проектируемых объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры на лесном участке (приложение 53) (тематическая лесная карта); размещение проектируемых объектов на лесном участке (тематическая лесная карта).

Порядок государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов утвержден приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 22.12.2011 № 545. Целью экспертизы является оценка соответствия проекта освоения лесов

лесохозяйственному регламенту лесничества, лесопарка, лесному плану субъекта Российской Федерации, а также принципам рационального использования и сохранения биологического разнообразия лесов и законодательству Российской Федерации (пункт 3).

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением к Министерству о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности на основании статьи 7.9 КоАП РФ в виде штрафа в размере 200 000 рублей.

Суды установили, что Министерство (арендодатель) и Общество (арендатор) заключили договор аренды лесного участка от 12.09.2017 № 11, для осуществления рекреационной деятельности.

В ходе рассмотрения спора, суд первой инстанции установил, что Общество возвело на участке физкультурные снаряды, которые не соответствуют проекту освоения лесов и объектам, обозначенными на тематической лесной карте; не представляло лесные декларации с момента заключения договора аренды лесного участка (от 12.09.2017), что образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в статье 7.9 КоАП РФ.

Отменив решение суда первой инстанции и признав постановление Министерства незаконным, суд апелляционной инстанции ошибочно посчитал, что при наличии у Общества договора аренды и проекта освоения лесов, как документов, позволяющих работать на этом участке, действия Общества нельзя признать самовольным занятием лесного участка, и событие административного правонарушения в данной правовой ситуации отсутствует.

Вместе с тем, само по себе возведение на лесном участке строений без оформления вышеуказанных разрешительных документов на такие постройки, образует правонарушение предусмотренное статьей 7.9 КоАП РФ.

Поэтому суд кассационной инстанции, руководствуясь приведенными нормами права, оставил в силе решение суда первой инстанции и отменил постановление апелляционного суда.

(Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.02.2021 по делу № А38-3024/2020).

В статье 7.9 КоАП РФ предусмотрена ответственность за самовольное занятие лесного участка, без специального разрешения – декларации.

В статье 26 Лесного кодекса Российской Федерации определено, что лесной декларацией является заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов (часть 1). Ежегодно лесная декларация подается в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий, в том числе, лицами, которым лесные участки предоставлены в аренду (часть 2).

Форма лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи, а также требования к формату лесной декларации в электронной форме утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (часть 3).

Порядок заполнения и подачи лесной декларации установлен приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16.01.2015 № 17 (далее – Порядок № 17).

Лесная декларация подается не менее чем за 10 дней до начала предполагаемого срока использования лесов.

Согласно пункту 6 Порядка № 17 уполномоченный орган в случае выявления несоответствия лесной декларации форме и установленным требованиям к ее содержанию, проекту освоения лесов, недостоверности сведений, содержащихся в лесной декларации, в течение пяти рабочих дней со дня ее получения направляет лицу, подавшему лесную декларацию, письменное извещение об отказе в ее приеме, содержащее обоснование отказа.

Таким образом, в соответствии с требованиями лесного законодательства указанный правоустанавливающий документ относится к числу тех разрешений, при отсутствии которых или в случае несоответствия требованиям которых использование земельного участка лесного фонда не допускается.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и об отмене постановления Министерства, в соответствии с которым оно признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.9 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 200 000 рублей.

Суды признали обжалуемое постановление законным, указали, что использование лесного участка допускается на основании следующих документов в их совокупности: договора аренды, проекта освоения лесов, лесной декларации. Общество в нарушение норм лесного законодательства на протяжении трех лет ни разу не представляло лесную декларацию с момента заключения договора аренды. Доказательства невозможности соблюдения требований законодательства в силу чрезвычайных событий и обстоятельств, которые Общество не могло предвидеть и предотвратить, равно как и доказательства принятия им необходимых и своевременных мер, направленных на недопущение правонарушения, при соблюдении той степени заботливости и осмотрительности, которая от него требовалась, в материалы дела не представлены.

Суд округа поддержал правовую позицию судов первой и апелляционной инстанций о наличии в действиях Общества состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в статье 7.9 КоАП РФ, поскольку использование лесов предполагает подачу в обязательном порядке лесной декларации лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

(Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.02.2021 по делу № А38-3023/2020).

Надзорный орган, который вынес постановление о привлечении нарушителя к административной ответственности, в соответствии с частью 4 статьи 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, должен доказать его законность и обоснованность.

Администрация обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и об отмене постановления Департамента, в соответствии с которым привлечена к административной ответственности на основании статьи 7.9 КоАП РФ в виде штрафа в размере 200 000 рублей.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2018 решение отменено, принят новый судебный акт об удовлетворении заявленного требования.

Бремя доказывания наличия обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган (часть 4 статьи 210 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

В статье 7.9 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за самовольное занятие лесных участков или использование указанных участков для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков.

Объектом указанного правонарушения выступают лесные участки, права пользования ими.

Объективная сторона данного правонарушения заключается в совершении активных противоправных действий, направленных на самовольное занятие лесных участков или их использование для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков.

Согласно пункту 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке.

Как следует из оспоренного постановления, Администрации вменено самовольное занятие части лесного участка в лесном квартале № 10 лесотаксационного выдела 23 и части лесотаксационного выдела 33 Гусевского участкового лесничества государственного казенного учреждения Владимирской области «Гусевское лесничество» для возведения построек (скотомогильник, состоящий из четырех ям Беккари, расположенный на территории бывшей свалки ТБО, на земельном участке с кадастровым номером 33:14:001301:446) без специального разрешения на использование лесного участка.

В соответствии с лесохозяйственным регламентом ГКУ ВО «Гусевское лесничество» и материалами лесоустройства (по состоянию на 01.01.2016) по целевому назначению лесов лесной квартал № 10 часть лесотаксационного выдела 33 Гусевского участкового лесничества ГКУ ВО «Гусевское лесничество» по целевому назначению относятся к эксплуатационным лесам.

Лесной участок, из состава земель лесного фонда, общей площадью 0,08 гектара, в лесном квартале № 10 лесотаксационного выдела 23 и часть лесотаксационного выдела 33 Гусевского участкового лесничества ГКУ ВО «Гусевское лесничество» из состава земель лесного фонда не исключались и не переводились в земли иных категорий.

Суд первой инстанции согласился с выводом Департамента о наличии в действиях Администрации события административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.9 КоАП РФ.

Суд апелляционной инстанции установил и лицами, участвующими в деле, не оспаривалось, что спорная часть лесного участка входит в состав земель лесного

фонда и в соответствии с лесохозяйственным регламентом государственного казенного учреждения Владимирской области «Гусевское лесничество» по целевому назначению относится к защитным (выдел 23) и эксплуатационным (выдел 33) лесам.

Апелляционный суд, не соглашаясь с выводами первой инстанции, указал, что последним не приняты во внимание выписки из реестра муниципальной собственности, и что адреса объектов, поименованных в данных выписках, не приведены, идентифицировать данные объекты невозможно.

Суд первой инстанции не учел те обстоятельства, что деятельность на территории скотомогильника, расположенного (на лесном участке в лесном квартале № 10 лесотаксационного выдела 23 и части лесотаксационного выдела 33 Гусевского участкового лесничества, осуществляло муниципальное унитарное предприятие «По благоустройству и озеленению» города Гусь-Хрустальный, на балансе которого находится скотомогильник (постановление Департамента ветеринарии администрации Владимирской области от 28.09.2017). Согласование проекта по размещению и оборудованию скотомогильника в 2004 году осуществляло муниципальное унитарное предприятие «По благоустройству и озеленению» города Гусь-Хрустальный.

Доказательств того, что Администрация осуществляла какие-либо действия по распоряжению спорным лесным участком (включая распорядительные действия по передаче в оперативное управление лесного участка в отсутствие соответствующих полномочий, по строительству скотомогильника и по его эксплуатации), в материалах дела отсутствуют.

Исходя из установленных фактических обстоятельств, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что административным органом не доказано наличие в действиях Общества события административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 7.9 КоАП РФ, что в силу пункта 1 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

В спорной правовой ситуации суд кассационной инстанции поддержал позицию апелляционного суда, оставив в силе состоявшийся судебный акт.

(Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.09.2018 по делу № А11-11849/2017).

Акт о совместном патрулировании, является одним из надлежащих доказательств по делу об административном правонарушении.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Министерства лесного хозяйства Кировской области в лице Лесного отдела Белохолуницкого лесничества, которым он привлечен к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.9 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 50 000 рублей.

Суды, признав обжалуемое постановление законным указали также на то, что выявленное нарушение зафиксировано в акте совместного патрулирования лесного фонда от 14.02.2020, к которому приложен соответствующий фотоматериал.

Отклонив довод Предпринимателя о том, что акт совместного патрулирования является ненадлежащим доказательством суд первой инстанции указал следующее.

Частью 2 статьи 13.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрено, что в случае выявления при проведении плановых (рейдовых) осмотров, обследований нарушений обязательных требований, должностные лица органов государственного контроля (надзора) принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также доводят в письменной форме до сведения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 настоящего Закона.

В соответствии со статьей 13.2 Закона № 294-ФЗ приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31.08.2015 № 373 утвержден Порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований лесных участков, порядка оформления результатов таких осмотров, обследований.

Представленный в материалы настоящего дела акт совместного патрулирования лесного фонда от 14.02.2020 по форме и содержанию соответствует пункту 12 вышеуказанного Порядка.

Согласно части 1 статьи 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В силу части 2 статьи 26.2 КоАП РФ эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

Акт совместного патрулирования не является протоколом осмотра применительно к положениям статьи 27.8 КоАП РФ, а служит способом фиксации непосредственного обнаружения правонарушения и фактически отвечает признакам доказательства, предусмотренного статьей 26.7 КоАП РФ, и в силу статьи 26.2 КоАП РФ служит доказательством по делу и оценивается судом наравне с иными документами, содержащими фактические данные о событии административного правонарушения, в том числе с протоколом об административном правонарушении.

Доказательствами совершения правонарушения являются материалы, полученные в ходе выполнения планового (рейдового) задания. Факт

правонарушения выявлен в ходе проведения указанного мероприятия при непосредственном обнаружении.

Апелляционная и кассационная инстанции поддержали вывод суда первой инстанции о законности обжалуемого постановления, указав, что акт совместного патрулирования, является доказательством факта самовольного занятия лесного участка в соответствии со статьей 26.7 КоАП РФ.

(Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15.02.2021 по делу № А28-5136/2020).

Анализ дел, рассмотренных Арбитражным судом Волго-Вятского округа за период с июня 2018 по ноябрь 2020 года в порядке кассационного производства, показал, что в арбитражных судах округа в целом сложилась единообразная практика по применению лесного законодательства при обжаловании постановлений административных (надзорных) органов.