

## ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

УДК 349.6

С. 76—81

### ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ

Тюльпанов Ф. М.

Балтийский институт экологии, политики и права

Челябинский филиал

E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

В статье предпринята попытка проанализировать некоторые проблемы организационно-правового механизма охраны лесов в Российской Федерации. Рассматриваются вопросы права собственности на лесные участки, управления лесным фондом, элементы организационно-правового механизма лесных участков.

**Ключевые слова:** охрана лесных участков, защита лесных участков, государственный мониторинг, воспроизводство лесов.

### LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF FOREST RESOURCES

Tyulpanov F. M.

Baltic institute for ecology of policy and law, branch in Chelyabinsk

E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

The article attempts to analyze some problems of the institutional and legal mechanism for the protection of forests in the Russian Federation. The issues of ownership of forest areas, forest management, elements of the organizational and legal mechanism of forest areas are considered.

**Key words:** protection of forest areas, protection of forest areas, state monitoring, reproduction of forests.

Устойчивое развитие лесного хозяйства обеспечивается только такой системой управления, при которой одновременно реализуются три цели: экономическая, экологическая и социальная. В природе все взаимосвязано и взаимозависимо.

Все природные объекты составляют единое пространство территории земли, и необходимо понимать, что, сохраняя лес, человечество сохраняет и другие объекты природы (воды, атмосферный воздух, животный мир, среду обитания живых организмов, в том числе и человека).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.10.2013 г. № 1724-р были утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны,

защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года и определены механизмы реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов реализуемые путем применения законодательных, организационно-правовых и финансово-хозяйственных механизмов (п. 11 раздела 5 Основ)<sup>1</sup>.

Главной задачей, поставленной Правительством РФ является сохранение площади лесов, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Площадь лесов должна увеличиться, а не уменьшаться.

В доктрине природоресурсного права существуют определенные попытки дать

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. 3). Ст. 5096.

---

понятие государственной лесной политики, определить цели и принципы, направленные на механизм их реализации по охране и защите лесов. Так, Б. В. Ерофеев определяет использование и охрану лесов в качестве одного из принципов правового обеспечения оптимального уровня состояния лесов, их наиболее рациональное комбинированное использование в неразрывной связи с охраной и защитой лесов, с сохранением и умножением их полезных функций [3]. Несколько иначе правовую охрану лесов трактует В. К. Быковский, определяя ее как «систему официально выраженных представлений об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов» [2, с. 55]. Такое определение нам представляется недостаточным так как оно не раскрывает полностью понятие содержания комплексную систему мер, направленные на охрану и защиту лесов, их воспроизводства.

Авторы учебника «Экологическое право» для бакалавров характеризуют понятие охраны лесов как «защиту лесов с учётом их биологических и иных особенностей, которые включают в себя комплекс мер по рациональному использованию и сохранению лесов от уничтожения, загрязнения и иных негативных воздействий» [5]. Таким образом, краткий обзор литературы по определению правовой охраны лесов в основном сводится к комплексному и рациональному использованию, а также к предупреждению совершения лесных правонарушений.

Исходя из сказанного, можно дать понятие организационно-правовому механизму охраны лесных участков, которые представляют собой совокупность норм лесного права, регулирующие отношения по сохранению земель лесного фонда, выраженных в возобновляемых лесных площадях в различных формах и способах защиты от вредного воздействия на леса [4].

Особого внимания в научном исследовании в области правового механизма охраны лесов заслуживает вопрос о праве собственности на земли лесного фонда.

Согласно п. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ определяются лесные участки в составе земель лесного фонда, которые находятся в сфере федеральной собственности, а п. 2 этой же статьи закрепляет формы права собственности на лесные участки в составе земель иных категорий и определяются в соответствии с земельным законодательством. В теории земельного, экологического и лесного права собственность на природные ресурсы определяется как принадлежность

тех или иных объектов природы какому-либо лицу (юридическому или физическому лицу). Именно присвоение объектов природы и реализация правомочий лицами использующих лесные участки, определяемых элементами владения, пользования и распоряжения представляет собой самостоятельные виды и формы права собственности, вытекающие из конституционных положений и отдельных законодательных актах РФ (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ и др.). Эти законодательные нормы не всегда отвечают жизненным интересам граждан, окружающей среде в целом.

С изменением экологического законодательства природные объекты стали товарными ценностями и наряду с другими материальными благами, которые могут продаваться, обмениваться и выступать в качестве стоимостного эквивалента. Следует отметить, что лесные участки являясь товаром, активно вовлечены в процесс хозяйственного производства и сегодня играют важную роль в развитии экономики страны.

Однако до сих пор лесные ресурсы используются в Российской Федерации весьма неэффективно. После распада СССР не создана производственная база для полной переработки лесной продукции. Россия экспортирует в большом количестве сырью древесину в Китай, Финляндию и другие страны, не получая должной прибыли в казну государства. Для решения этой проблемы имеется мировой опыт развитых экономик стран ЕС и США.

Очевидно, что у исполнительных органов власти нет заинтересованности в создании производственного комплекса, создавая основу для полной переработки древесины, либо отсутствие политической воли в решении данного вопроса.

Что касается предпринимательской деятельности в лесном хозяйстве, представляется, что у многих этих лиц особого интереса не имеется, поскольку желание получить любым путем прибыль и доходы стоит на первом месте. Поэтому вкладывать финансовые средства в развитие лесного хозяйства не имеет смысла.

Учитывая экологические риски в лесном хозяйстве и сохранения лесных ресурсов, на наш взгляд, не следует давать возможность заниматься использованием лесов малому и среднему бизнесу. Как показывает практика и наблюдение экспертов такие лица не могут в силу своих недостаточных возможностей выполнять необходимые требования лесного законодательства. Лесное хозяйство дорогостоящее и затратное

производство и это под силу только государству либо крупным бизнесменам и их компаниям, реализующие и вкладывающие большие инвестиции.

В этой связи нужен контроль, чтобы выполнялись все экологические и экономические требования, а также следует возродить полноценную лесную охрану. Ведь малые и средние предприниматели не ушли с лесного рынка, а переместились в тень и продолжается борьба с «черными» лесорубами. Известно, что они не платят налоги, социальные платежи и пошлины.

Государственная казна недополучает миллиарды рублей. Большое значение для сохранения и воспроизведения леса имеет решения социальных проблем в сельской местности. Зачастую большинство работоспособных людей не могут найти работу, сохраняется низкий жизненный уровень населения. Кроме этого, существует слабая координация действий между правоохранительными органами и местными органами самоуправления. Должна быть единая целенаправленная деятельность всех ведомств, связанных с использованием и охраной лесов.

Решением этой проблемой могло быть изменение статьи 8 Лесного кодекса РФ, в которой более четко необходимо определить понятие собственности на земли лесного фонда, отделив земельные отношения от лесных отношений.

Следует связать деятельность работников лесхоза таким образом, чтобы леса находились под их контролем, наделив правами и обязанностями в области охраны лесов. Общие требования в целях предотвращения загрязнения, уничтожения лесных ресурсов особенно при заготовке древесины для промышленных нужд, а также при проектировании строительства, реконструкции каких-либо объектов (к примеру, трубопроводного транспорта, проведение высоковольтных линий электропередач и иных объектов, оказывающих свое вредное воздействие на леса. К сожалению, современное лесное законодательство не устанавливает способы общего и специального права лесопользования. Известно, что при общем праве лесопользования не возникает необходимость оформлять какие-либо документы на пользование лесным участком. Специальное право лесопользования предусматривает подготовку документов государственными органами на разработку и использование лесных участков, применяя при этом технические средства. Представляется что эти способы права лесопользования способствовали

бы сохранению и воспроизведению лесов в стране. В лесном законодательстве определены 16 видов наименований пользования лесными участками как природного объекта и территории в различных хозяйственных и гуманитарных целях (ст. 26 ЛК РФ). Большинство, закрепленные указанной статьей виды использования лесов являются как правило, специальным пользованием. К примеру, промышленная заготовка древесины, строительство и реконструкция гидротехнических сооружений, эксплуатация линии электропередач, линии связи, дорог, и других линейных объектов имеет более сложный фактический состав лесопользования.

При эксплуатации лесов должны ежегодно утверждаться внутрихозяйственные планы, включая охрану лесов. Заготовка древесины рассматривается в лесном законодательстве как предпринимательская деятельность (за исключением случаев, предусмотренных в части 1 ст. 30 ЛК РФ). Правительство Российской Федерации, исходя из экологических требований устанавливает перечень древесины вырубки, которых не допускается. В соответствии со статьей 13 ЛК РФ граждане и юридические лица в целях заготовки древесины имеют право осуществлять строительство лесных дорог, лесных складов, других строений и сооружений. Однако в отличие от оснований возникновения права лесопользования, основания прекращения права лесопользования в законодательстве четко не определены. Имеющиеся положения в Лесном кодексе РФ лишь обозначают основания прекращения лесопользования и охрану лесных участков (ст. 9 ЛК РФ).

Вместе с тем проведенные административные реформы системы исполнительных органов власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды и особенно в лесном хозяйстве не увенчались успехом. Были упразднены существовавшие с 1946 года по 1991 год Министерство лесного хозяйства СССР, многие структуры управления лесными ресурсами. Такие как Министерство лесной и деревообрабатывающей промышленности (1965—1988), Министерство лесной промышленности СССР (1946—1991). Затем был создан Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министерств СССР (18 февраля 1966 г., который был преобразован в Государственный комитет по лесу и 14 ноября 1991 г. ведомство было упразднено.

Следует отметить, что государственные комитеты и министерства лесного хозяйства

были созданы во всех союзных республиках, в областях, краях и автономных республиках, а также подведомственные им лесохозяйственные, лесоустроительные, лесомелиоративные предприятия и организации, органы государственной лесной инспекции научно-исследовательские, проектные, проектно-изыскательские и проектно-конструкторские организации, учебные заведения и другие подведомственные предприятия, организации и учреждения.

Низовыми звенями органов управления составляли лесные хозяйства (лесхозы). Лесхоз подразделялся на лесничества, а лесничества на объезды и обходы. В настоящее время созданы агентства лесного хозяйства Российской Федерации, управления лесхозов субъектов Федерации и лесничества на местах. Выстроенный порядок управления исполнительными органами лесными участками не всегда становится эффективным.

Проблема заключается в том, что действие одного органа не могут согласовываться с другими ведомствами и органами местного самоуправления. В результате возникают многочисленные нарушения лесопользования и охраны лесов. Особенно это касается водоохраных зон, защитных лесных полос, болотистых мест, которые не урегулированы законодательством в полной мере.

Особое значение в сфере правового механизма и охраны лесов являются меры экономического стимулирования работников лесхоза. В условиях рыночных отношений сложилась такая нормативно-правовая система в экологии, которая не позволяет вести борьбу с лесонарушителями и создавать обстановку недопустимости совершения правонарушений лесного законодательства. В этой связи хотелось бы напомнить, что ежегодно в мире вырубается 13 млн га леса, а вырастает только 6 млн га. В России в год легально вырубается более 1 млн га леса, а восстанавливается лишь треть его. Ежегодно древесину для промышленных целей заготавливают на 950 тысячах гектаров и 150 тысяч гектаров вырубается при строительстве дорог, трубопроводов, ЛЭП и иных категорий работ<sup>1</sup>. Кроме того, в России ежегодно в среднем регистрируется около шестнадцати тысяч лесных пожаров, из них 1500 являются крупными; площадь выжженных лесов составляет около 6 млн. гектаров, или 60 тысяч квадратных километров.

Таким образом, средняя площадь одного лесного пожара составляет 150 га лесной

площади. Ежегодный ущерб от пожаров составляет около 25 миллиардов рублей, а затраты на их тушение — около 2 миллиардов рублей [1, с. 9].

В этой связи, необходимо совершенствовать нормы уголовного законодательства в сфере квалификации преступлений по охране лесов, включая признаки «группы» лиц. Эффективность правовой охраны лесных участков от истощения, загрязнения и иного вредного воздействия, а также воспроизводство лесов в Российской Федерации является качество посадочного материала. В настоящее время могут быть легализованы некачественные семена посадочного материала. Работники лесхозов сегодня обращают внимание именно на низкое качество посадочного материала, который можно заказать в любой точке земного шара по бросовым ценам и не лучшего качества. По документам они могут пройти как сорт высшего качества, однако происходит фальсификация товара, и потому нет гарантии, что вновь высаженные леса будут не хуже, чем те, что стояли до них. Кроме того, деньги выделяются минимально для авиационной защиты лесов, на которых возложены все работы лесхозов и рассчитываются по бартеру, как в 1900-е годы<sup>2</sup>. Бартер заключается в том, что авиаторам выделяются леса на их реализацию, а взамен они проводят лесохозяйственные работы. После упразднения лесхозов была утрачена механизированная промышленная технология выращивания сеянцев. До сих пор применяется ручной труд, что является малоэффективным. Это подтверждается систематическим мониторингом лесовоспроизводства, который говорит о негативных выводах. Так, по оценкам лесосеменной станции Екатеринбурга, а также Центра защиты леса Челябинской области лес, выросший с тех пор, как были упразднены лесхозы, оказался более низкого качества. Недостаточно осуществляется контроль за использованием земель, отнесенных к лесным земельным участкам, на которых должны быть выращены лесные поросли. Нет должного внимания для выращивания лесных насаждений. По существу, многие ценные породы леса погибают из-за неудовлетворительного ухаживания за ними. Арендаторы заинтересованы в получении прибыли и дохода, не затрачивая деньги на восстановление лесных ресурсов. В этой связи необходимо обратить внимание на финансирование лесхозов из федерального бюджета для поддержания лесов.

<sup>1</sup> Российская газета. 2018. 23 августа.

<sup>2</sup> Там же.

В Свердловской области работники лесного хозяйства отмечают положительную работу 70-х годов 20-го столетия, когда закладывали лесосеменные плантации и высаживали саженцы, так называемых «плюсовых» деревьев, которые давали шишки и из них извлекали семена. В настоящее время плантации не работают и находятся в запустении.

В результате такого отношения к землям лесного фонда в последние годы ухудшилось материальное состояние лесхозов. Сегодня отсутствуют элементарные необходимые механизмы такие как культиваторы, опрыскиватели, плуги, бороны и другие. Те, которые были в рабочем состоянии сданы на металломол.

Денег хватает только на проведение санитарных рубок, которые проводятся время от времени. Исходя из сказанного можно сделать следующие выводы.

Первое, необходимо изменить законодательство, исключив влияние арендодателей при подготовке проектно-сметной документации на разработку и освоение лесных участков и обязательно проводить реально экологическую экспертизу.

Второе, принимать работу по лесоводству с учётом конечного результата, определив их количество и качество, выросших на участках деревьев.

Третье, необходимо осуществлять инвестирования в лесное хозяйство как государственными органами, так и крупными предпринимателями, поскольку сегодня мало кто вкладывает в лесохозяйственные мероприятия денежные средства по сохранению лесных участков в Российской Федерации.

Известно, что леса стареют, их вырубают, а новые не могут возникнуть сами по себе.

Четвертое, для улучшения эффективного использования лесов в Российской Федерации необходимо, на наш взгляд, наделить правами и обязанностями сотрудников лесхоза по борьбе с браконьерством, незаконную порубку леса, разжигание костров и так далее.

Сегодня юристы предлагают принять Кодекс защиты природы, причем на между-

народном уровне, обозначив его как свод жёстких правил<sup>1</sup>.

Представляется, что идея сама по себе интересна, но каким образом ее можно реализовать в области международных отношений, это вопрос, который требует своего решения многих государств.

Ведь большинство стран имеют свою законодательную базу и в случае необходимости обращаются к нормам международного права. Следует отметить, что ряд государств существует в благоприятных экологических условиях, сохранив не только лесные ресурсы, но и животный мир и содержат в чистоте атмосферный воздух.

Кроме того, важно сохранить воспроизводство леса, осуществляя при этом государственную монополию на экспорт древесины, которая может остановить ее нелегальный поток за рубеж. С этой целью необходимо направить предложение членам ОНФ в Правительство Российской Федерации по снабжению круглого леса чипами и вносить информацию по рубке и его восстановлению, контролируя этот процесс при помощи системы ГЛОНАС. Такая экономическая политика использования леса даст дополнительные доходы около триллиона рублей ежегодно<sup>2</sup>.

Таким образом, главная задача сохранения и воспроизводства лесов в Российской Федерации состоит на наш взгляд, в упорядочении системы органов управления природопользованием и охраны окружающей среды. Они должны осуществлять контроль перевода земель лесного фонда в категории других видов природопользования лесными участками.

Далее, местные органы самоуправления не должны обладать правом собственности на земли лесного фонда, а могут быть только пользователями лесными участками. Говоря о предпринимательской деятельности бизнес должен быть заинтересован в качественном воспроизведстве леса.

<sup>1</sup> Российская газета. 2018. 14 сентября.

<sup>2</sup> Там же.

## Список литературы

1. Антоненко, В. В. Обеспечение пожарной безопасности лесных и иных насаждений: уголовно-правовой аспект / В. В. Антоненко // Экологическое право.— 2018.— № 3.
2. Быковский, В. К. К вопросу о понятии государственной лесной политики / В. К. Быковский // Юридический мир. — 2014. — № 2.
3. Ерофеев, Б. В. Экологическое право России : учебник для высших учебных заведений / Б. В. Ерофеев. — 21-е изд. переработ. и доп. — М. : Эксмо, 2009, 314 с.
4. Тюльпанов, Ф. М. Экологическое право : учебник / Ф. М. Тюльпанов. — М. : Юстиция, 2018. — 421 с.
5. Экологическое право : учебник для бакалавров / отв. ред. д-р юрид. наук проф. Н. Г. Жаворонкова, д-р юрид. наук проф. И. О. Краснова. — М. : Проспект, 2014. — 994 с.

**References**

1. Antonenko, V. V. Obespechenie pozharnoy bezopasnosti lesnykh i inykh nasazhdenny: ugolovno-pravovoy aspekt / V. V. Antonenko // Ekologicheskoe pravo.— 2018. — № 3.
2. Bykovskiy, V. K. K voprosu o ponyatii gosudarstvennoy lesnoy politiki / V. K. Bykovskiy // Yuridicheskiy mir. — 2014. — № 2.
3. Yerofeev, B. V. Ekologicheskoe pravo Rossii : uchebnik dlya vysshikh uchebnykh zavedeniy / B. V. Yerofeev. — 21-e izd. pererabot. i dop. — M. : Eksmo, 2009, 314 s.
4. Tyulpanov, F. M. Ekologicheskoe pravo : uchebnik / F. M. Tyulpanov. — M. : Yustitsiya, 2018. — 421 s.
5. Ekologicheskoe pravo : uchebnik dlya bakalavrov / otv. red. d-r yurid. nauk prof. N. G. Zhavoronkova, d-r yurid. nauk prof. I. O. Krasnova. — M. : Prospekt, 2014. — 994 s.

Дата поступления статьи: 30.09.2018