

Е.Г. Черкашина

ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

The author reviews state and law possibilities for forest relations regulation.

Лесные ресурсы – весьма многогранное понятие. Лес можно рассматривать в естественно-историческом аспекте (как природное явление), в юридическом (как объект гражданского права), в экономическом (как экономическое вещественное явление), в экологическом (как основной природный ресурс биосферы) и в других аспектах. К лесным ресурсам относятся древесные, технические, пищевые, кормовые, лекарственные и другие ресурсы, а также защитная и общественная полезность леса.

Совершенствуя методы ведения хозяйства, человек стал активнее вмешиваться в жизнь природы, что отрицательно сказалось на ее состоянии. К началу нашей эры немалые площади земель планеты были уже истощены. Многие лесные массивы сведены на территории Европы, Америки и Канады. Леса сводились не только для увеличения площадей под посевами и пастбища, но и для отопления, строительства, кораблестроения, для производства древесного угля на нужды зарождающейся металлургии.

Лесной покров играет огромную средообразующую роль, воздействуя на все компоненты биосферы. Лесам принадлежит существенная роль в формировании глобального цикла воды и климата Земли. В лесу создается свой особый микроклимат. Он смягчает колебания температуры воздуха и влияет на радиационный баланс. Леса являются также важным источником биологического разнообразия суши, сохраняя свыше 50% генетического фонда животных и растений. Лесные ресурсы широко используются во многих сферах материального производства. Основное направление использования лесных ресурсов – получение древесины и бумаги, а также технического и лекарственного сырья, пищевых продуктов, пушнины, многих химических веществ, получаемых при переработке древесины, коры, хвои. Леса – это строительные материалы, поделочное сырье и топливо; зеленые зоны городов, их «легкие», места отдыха и лечения людей; национальные парки и заповедники, убежища для зверей и птиц¹. Заселение и антропогенное преобразование лесной зоны на земном шаре происходили постепенно. В настоящее время площадь лесов на планете продолжает катастрофически уменьшаться.

По мнению академика РАН А.С. Исаева, уроки лесной политики XX в. свидетельствуют, что при выборе целей и методов лесопользования решающее значение приобретают их ресурсная или экологическая направленность. В XX в. период освоения девственных лесов планеты в основном завершился. В бореальной зоне они сохранились в России (преимущественно в Сибири и на Дальнем Востоке), на Аляске и в Канаде, а в тропической зоне – в Бразилии. Поэтому не случаен огромный интерес к нашим сибирским и дальневосточным лесам². Хозяйственная деятельность человека вызывает глубокие и многосторонние изменения в лесной среде. Почти повсюду на земном шаре леса включены в сферу хозяйственной деятельности. Лесоразработки сказываются на биологическом круговороте веществ. Бессистемная вырубка леса ведет к резкому сокращению животного мира, создаются благоприятные условия для размножения насекомых-вредителей, для заболевания леса. Леса уничтожаются во время пожаров, при городском, промышленном и военном строительстве, сооружении водохранилищ, создании хозяйственной инфраструктуры.

Мощным фактором деградации лесов с середины XX в. стало загрязнение атмосферы промышленными выбросами. Огромный ущерб растительному покрову наносят кислотные дожди, сухие и мокрые выпадения на кроны деревьев и лесные почвы. В настоящее время более 40% лесов зарубежной Европы поражено индустриальными выбросами в атмосферу (в основном оксиды серы и азота).

В зонах интенсивного хозяйствования одной из форм деградации лесов является высокая заболеваемость растительного покрова и распространение вредителей лесной растительности³.

Современное значение леса в хозяйстве нашей страны огромно. Леса занимают 70% территории России, запасы древесины составляют более 75 млрд. кубометров. При этом, хотя страна владеет почти четвертью мировых лесных ресурсов, на ее долю приходится чуть более 3% мирового вывоза древесины и столько же лесной продукции⁴. Конституция РФ (ст. 42 и 58) декларировала право каждого на благоприятную окружающую среду и провозгласила, что каждый обязан бережно относиться к природным богатствам и заботиться о сохранении исторического наследия, одним из видов которого являются леса.

Россия – огромная страна и, как казалось до определенного времени, с неисчислимыми природными ресурсами. В советские годы их интенсивно использовали, но плановая экономика и централизованное управление хозяйством все же позволяли хоть как-то контролировать этот процесс. Тем не менее природный потенциал становился все более скудным, водохранилища засорялись промышленными стоками, леса вырубались большей частью вдоль рек, разрушая экосистемы.

В силу общепланетарного масштаба лесных ресурсов Российской Федерации к нашей лесной политике предъявляются повышенные требования. Леса являются преобладающим элементом окружающей природной среды на территории РФ. Своими размерами и разнообразием экологических и социально-экономических функций леса образуют основу всех природных комплексов страны.

Рациональное использование лесной растительности в России предполагает прежде всего эффективное использование земель лесного фонда и повышение их продуктивности, а также многофункциональных свойств лесных биогеоценозов в интересах народного хозяйства страны в целом, а не только некоторых его отраслей. Лесной фонд России представляет собой не только богатую растительно-сырьевую базу, но располагает также значительными кормовыми ресурсами для животноводства. Земли лесного фонда используются неодинаково интенсивно и связано это с их качеством, удаленностью от жилья, недоступностью, разбросанностью⁵. Общая площадь земель лесного фонда России составляет свыше 1180 млн. га, или почти 70% территории страны. По запасам древесины на одного человека в нашей стране приходится около 560 куб. м, в Финляндии – 351 куб. м, в Швеции – 313 куб. м, в США – 88 куб. м, в Канаде – 815 куб. м.

Земли лесного фонда – это самая большая по площади категория земель. Они служат главным средством производства в лесном хозяйстве. Использование и охрана лесов находится в прямой зависимости от состояния земель данной категории. В свою очередь эксплуатация лесных ресурсов оказывает непосредственное влияние на состояние земель лесного фонда. Основными законодательными актами, регламентирующими использование и охрану земель лесного фонда, являются Земельный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ (от 4 декабря 2006 г.)

Правовой режим земель лесного фонда во многом обусловлен правовым режимом расположенных на них лесов.

Основные характеристики лесов России таковы. Около 20% территории страны испытывает антропогенный стресс, но $\frac{2}{3}$ еще не подверглись заметным воздействиям и сохранили лесные экосистемы ненарушенными. Эта территория площадью около 11 млн. кв. км, по сути, – своеобразный заповедник, определяющий благополучие всей планеты.

На Россию приходится более 20% лесов планеты и половина нетропических лесов. Леса занимают почти половину территории страны (из 17 млн. кв. км лесом покрыты около 8, а 1,5 млн. кв. км – под болотами). В лесах и на болотах России произрастают более 12,5 тыс. видов растений, свыше 2 тыс. мхов, около 3 тыс. лишайников, почти 10 тыс. водорослей, 25 тыс. грибов; обитают 320 видов млекопитающих, 732 птиц, в лесных водоемах насчитывается 343 вида пресноводных рыб. Из них 414 видов животных и 676 растений занесены в Красную книгу РФ⁶.

История нашего государства свидетельствует, как происходили изменения в понимании значения и роли леса для общества. До XVII в. лес рассматривался, в том числе в Уложении Алексея Михайловича, прежде всего как способ бортничества, охоты, заграждения от набегов врагов. В XVIII в., при Петре I и Екатерине, лесу придается значение прежде всего корабельного материала для строительства российского флота. В XIX и XX вв. учреждаются и функционируют государственные органы управления лесом, который становится средством извлечения прибыли: в 1913 г. лесная отрасль давала 2% государственного бюджета (97 млн. рублей, из которых треть шла на лесное хозяйство).

Лесным кодексом РСФСР 1923 г. устанавливались новые отношения в области лесопользования. Экспорт лесной продукции давал значительные средства для индустриализации и обеспечения независимости страны. Плановое ведение лесного хозяйства, его централизация, наряду с крайностями и недостатками, позволили наладить надлежащую государственную охрану лесных ресурсов, реализовать полезитные и водоохраные свойства лесов, бороться с пожарами и вредителями лесов, в значительной мере обеспечивать воспроизводство лесов и снабжать древесиной малолесные районы страны.

Принятые в 1977 г. Основы лесного законодательства СССР и союзных республик и вслед за тем Лесной кодекс РСФСР (1978 г.) закрепили исключительную собственность государства на леса и предоставление их только в пользование; «оторвали» регулирование лесных отношений от регулирования земельных, водных и горных отношений, что было изменено Основами лесного законодательства РФ 1993 г.

Лесной кодекс РФ 1997 г. еще более детально увязывает экологические отношения с лесными. В нем предусматриваются повышение экологического потенциала лесов, учет их глобального экологического значения, не наносящие вреда окружающей среде методы лесопользования, сохранение и усиление средообразующих и защитных свойств лесов, сохранение биологического разнообразия, отнесение лесов к имеющим важное значение для охраны окружающей среды. Кодексом были установлены параметры и пределы действия административного законодательства, законодательства о животном мире и т.п. Все это немаловажно, так как в условиях перехода к рыночным отношениям целесообразно и необходимо отграничить разные виды отношений – лесные, имущественные и др. – друг от друга, обеспечить их законодательное регулирование в интересах рационального лесопользования, обеспечения экологических требований, прав и свобод человека.

Базовый акт современного национального лесного законодательства – Лесной кодекс РФ 2006 г. Базируясь на конституционных нормах, он устанавливает правовые основы рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала.

Обращают на себя внимание положения ст. 1 «Основные принципы лесного законодательства». Представляется, что именно эти принципы в достаточной степени позволяют оценивать роль, место и значение леса для современного российского государства и каждого человека. Экологическая функция леса отражается в следующих принципах: устойчивое управление лесами, сохранение их биологического разнообразия, повышение их потенциала; сохранение средообразующих, защитных, санитарно-

гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду; использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов.

Экономическая основа лесных отношений и значение леса для общегосударственных интересов проявляются в следующих принципах: обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах; воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов. Защитно-охранительные по своему содержанию принципы выглядят следующим образом: обеспечение охраны и защиты лесов; участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве в установленных законодательством РФ порядке и формах; использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека; подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций; недопустимость использования лесов органами государственной власти и органами местного самоуправления; платность использования лесов.

В ЛК РФ предусматривается, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются, исходя из понятия леса как об экологической системе или как о природном ресурсе. С этим же тесно связана ст.6 ЛК «Земли, на которых располагаются леса»: в ней определено, что леса располагаются на землях лесного фонда и на землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых находятся леса, устанавливаются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности. Подразделение земель на категории по целевому назначению, отнесение их к категориям, перевод из одной категории в другую и определение земель лесного фонда предусматриваются в ЛК, в ФЗ от 21.12.04 «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Действующий Лесной кодекс РФ представляет собой комплексный правовой акт, имеющий первостепенное значение для регулирования лесных отношений. Его нормы и положения признаются не всегда бесспорными и однозначными, обсуждаются в течение всего периода его действия. Судьба Лесного кодекса напоминает судьбу Водного кодекса РФ: депутаты проигнорировали рекомендации Общественной палаты и приняли документ в виде, раскритикованном экологами. По мнению академика РАН Н.Моисеева: «Лесной кодекс разрабатывался монополично. Экологи и общественность использовались при обсуждении как ширма»⁷. Так, в мае 2008 г. в Общественной палате РФ прошло пленарное заседание, посвященное Лесному кодексу. На нем отмечалось, что огромный экологический и экономический потенциал российских лесов используется нерационально, уровень их охраны и воспроизводства не достаточен. Основные причины неудовлетворительного состояния дел в этой сфере – отсутствие национальной лесной стратегии, недооценка государством роли лесов в обеспечении устойчивого развития, их глобального экосистемного значения. Несмотря на принимаемые меры по усилению борьбы с незаконной рубкой и оборотом древесины, с лесными пожарами, по совершенствованию законодательства и организационных механизмов лесопользования, государство еще не стало эффективным собственником лесного фонда.

Следует отметить, что только за последнее десятилетие система государственного управления лесами была неоднократно реформирована, что сказалось на ней крайне негативным образом. Упразднение в 2000 г. самостоятельной ФС лесного хозяйства и Госкомитета по охране окружающей среды (Госкомэкологии России), передача их полномочий Министерству природных ресурсов РФ привели к существенному ослаблению роли государства в регулировании лесных отношений⁸.

В материалах пленарного заседания, подготовленных комиссией Общественной палаты Российской Федерации по экологической политике и охране окружающей среды, отмечено, что новый Лесной кодекс изменил объекты правового регулирования, виды лесопользования и основания возникновения права пользования лесными участками, систему государственного управления лесами и порядок ведения лесного хозяйства. Была проведена линия на либерализацию лесопользования, уменьшение участия государства в ведении лесного хозяйства, ослабление административных и усиление договорных методов правового регулирования. Были введены новые инструменты государственного управления лесопользованием: лесные планы, лесохозяйственные регламенты, проекты освоения лесов, лесные декларации. Одно из наиболее радикальных нововведений заключалось в отказе от разрешительной системы лесопользования⁹.

Тем не менее с 1 января 2007 г. – даты введения в действие – этот закон определяет основные направления развития национального лесного законодательства.

О структуре действующего кодекса

Глава 1 действующего Лесного кодекса – общие положения. В главе 2 сформулированы основные требования к использованию лесов: виды, цели, особенности и случаи ограничения использования. Глава 3 напрямую связана с вопросами охраны и защиты лесов. Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов. Охрана и защита лесов

осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. К гражданам и юридическим лицам также предъявляются определенные требования, направленные на охрану и защиту лесов. Глава 4 ЛК содержит нормы, предусматривающие воспроизводство лесов, лесовосстановление и лесоразведение. Лесовосстановление – обязательное мероприятие в промышленном лесопользовании, направленное на возобновление лесных ресурсов, улучшение их состояния и повышение продуктивности. Вопросы лесоустройства нашли правовое закрепление в главе 5 ЛК. Возможности граждан и юридических лиц в получении лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, виды прав этих субъектов на лесные участки предусмотрены в главе 6 ЛК. Новацией Лесного кодекса можно признавать нормы главы 7, предусматривающие оформление договора купли-продажи лесных насаждений. Глава 8 ЛК содержит процессуальные положения проведения аукционов по продаже права на заключение договора аренды или права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Полномочиям органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области лесных отношений посвящены положения главы 9. Невозможно представить вопросы использования и охраны лесных ресурсов без регулирования управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (глава 10). Вопросы платы за использование лесов и оценка лесов закреплены в главе 11. Глава 12 посвящена государственному лесному контролю и надзору. Глава 13 содержит нормы, предусматривающие административную, уголовную и имущественную ответственность за нарушения лесного законодательства. Отдельная глава кодекса (14) обращает внимание на судебный порядок разрешения споров в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Определенно новые главы (15 и 16) посвящены защитным, эксплуатационным и резервным лесам.

Зарубежный опыт лесопользования свидетельствует о наличии различных государственных подходов к решению лесных проблем. Так, лесную политику Финляндии определяет парламент и премьер-министр. Лесная политика реализуется через несколько министерств, в распоряжении которых переданы функции государственного управления лесами: Министерство сельского и лесного хозяйства, Министерство окружающей природной среды, Лесопарковая служба и Министерство промышленности. Реализация лесной политики осуществляется в Финляндии на базе нескольких национальных программ, а также нескольких международных программ, в том числе двусторонней программы устойчивого развития лесного сектора Северо-Запада России.

Лесная политика Швеции определяется парламентом и премьер-министром и формируется Лесным Советом Швеции. Она направлена на удовлетворение долговременной тенденции в мире по возрастанию потребности в древесине и продуктах ее переработки при сохранении биологического разнообразия и улучшения качества лесов. Шведское лесное законодательство, как и финское, требует, чтобы рубки в частновладельческих лесах проводились только с разрешения государственных органов управления лесным хозяйством.

В Германии лесная политика определяется федеральными и земельными правительствами. Все работники государственного (федерального и земельного) лесного хозяйства подчинены федеральному Министерству продовольствия, сельского хозяйства и лесов Германии. Около 40% общей площади лесов Германии находится в частном владении, столько же – в государственной собственности и примерно 20% – это лес, находящийся в так называемой корпоративной собственности. Федеральный закон о лесах Германии определяет понятие «лесовладельцев» как собственников, владеющих лесом и наделенных правом лесопользования.

Лесная политика Германии, закрепленная в лесном законодательстве, запрещает, за исключением особых случаев, производить вырубку насаждений, не достигших возраста спелости. Так, Лесной закон федеральной земли Гессен запрещает при выборочной рубке леса сокращать запас древесины на корню более чем на 40%.

В соответствии со ст. 10Z Конституции Австрийской Республики лесное дело относится к компетенции государства – принятие законов и приведение их в исполнение. Реализация государственных мероприятий по содействию лесному хозяйству и проведению в жизнь лесного законодательства осуществляется через административные учреждения округов.

Лесной закон Австрии исходит из основополагающей роли самофинансирования лесного хозяйства, ограничивая, однако, обязанности лесопользователей в зависимости фактической способности осуществлять заготовку леса и тем самым принимая во внимание требование конституции, касающееся экономической обоснованности предписаний верховных властей. Лесным законодательством Австрии много внимания уделено регламентированию рубок главного и промежуточного пользования в лесах.

В настоящее время в ряде стран Западной Европы усиливается такая форма лесопользования и связанная с ним форма частного лесовладения как фермерские леса. Ее усиление обусловлено развитием коммерческих и эстетических интересов фермеров по выращиванию леса на сельскохозяйственных землях.

Лесная политика США на федеральном уровне определяется президентом и конгрессом. Существует Лесная служба США. Она входит в состав Министерства сельского хозяйства, но имеет юридическую и финансовую самостоятельность. Лесная служба управляет федеральными лесами и проводит в жизнь лесную политику страны в государственных лесах отдельных штатов через

сотрудничество со специально уполномоченными органами государственного управления лесами в штатах, а также в частных лесах.

Законом о планировании возобновляемых лесных и лугопастбищных ресурсов предусмотрена система генерального планирования, включая управление ресурсами для национальных лесов, планы научных исследований для 9 исследовательских станций Лесной службы США, помощи лесохозяйственным агентствам штатов и владельцам небольших лесных участков.

Лесозаготовки, основная часть которых производится в частных владениях и лесах, принадлежащих лесопромышленным компаниям, могут производиться только с письменного разрешения органов лесной службы. Рубка леса лесовладельцем без разрешения рассматривается как уголовное преступление.

Современное лесное законодательство различных зарубежных стран значительное место отводит вопросам охраны и защиты леса. Общим для лесной политики многих стран является то, что обязывает лесовладельцев и лесопользователей собственными силами осуществлять мероприятия по охране леса от пожаров, вредителей и болезней. Способы проведения мероприятий предписываются лесными органами (например, в Австрии, Франции, Японии) или разрабатываются самими лесовладельцами с последующим рассмотрением и одобрением органами лесного хозяйства (США). Например, в Японии для борьбы с лесными пожарами имеется специализированный государственный совет, который является межведомственным органом. Австрийское законодательство четко определяет круг лиц, обладающих правом разводиться огонь в лесу. Лесное законодательство Австрии обязывает лесовладельца предписанными ему способами проведение профилактических мероприятий по охране леса от вредителей и болезней и при необходимости – уничтожение вредителей и болезней. Во Франции при невыполнении обязанности частным лесовладельцем по очистке мест рубок очистку произведет лесная администрация с последующим неотвратимым списанием соответствующих сумм с его счета в банке. В ряде лесных округов Франции, где лесные пожары могут угрожать общественной безопасности, Государственный Совет объявляет работы по борьбе с лесными пожарами как обязательные к выполнению. Они выполняются либо национальной службой лесов, либо самими ассоциациями собственников по соглашению с государственной службой лесов. В случае невыполнения собственниками работ применяются жесткие меры, вплоть до экспроприации земельных участков.

Время заставляет государство изменять приемы и методы регулирования лесных отношений. Но при этом должна оставаться прерогативой выработка государственной лесной политики. В качестве главных целей национальной лесной политики России должны быть приняты сохранение благоприятной окружающей среды, включая естественное природное биоразнообразие лесов, и ресурсно-экологического потенциала лесов, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений российских граждан в лесных ресурсах.

Действующий Лесной кодекс РФ не избежал участи многих принятых в последнее время законов: не успев вступить в полную силу, он уже подвергся изменениям и дополнениям. И представляется, что еще большее количество изменений может ожидать ЛК РФ в будущем. Это могут быть: изменение системы и структуры федеральных органов, перераспределение полномочий в области лесных отношений между РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления, приведение лесного законодательства в соответствие с земельным и гражданским законодательством.

¹ Комарова Н.Г. Геоэкология и природопользование: Учеб. пособие для высш. пед. учеб. заведений. – М.: Изд. центр «Академия», 2007. – С. 109-112.

² Исаев А.С. Как распорядимся лесными ресурсами России? // Экология и жизнь. – 2001. – № 2.

³ Комарова Н.Г. Геоэкология и природопользование... – С. 117.

⁴ Экологическое право: Учебник / под ред. д-ра юрид. наук С.А. Боголюбова. – М.: Проспект, 2009. – С. 223-225.

⁵ Исаев А.С. Как распорядимся лесными... – С. 21-23.

⁶ Елдышев Ю.Н. Видеть лес за деревьями // Экология и жизнь. – 2009. – № 10. С. 16-23.

⁷ По материалам пресс-службы Общественной палаты. О рациональном использовании, охране и воспроизводстве лесов // ЭкоИнформ. – 2008. – № 5. – С. 8-9.

⁸ Новые нормы лесного законодательства // Экология производства. – 2009. – № 10. – С. 13-21.

⁹ По материалам пресс-службы Общественной палаты. О рациональном использовании, охране и воспроизводстве лесов... – С. 10-12.