

А. А. Ялбулганов,
профессор, д.ю.н., профессор кафедры финансового права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

Как сохранить леса России: возможности правовой защиты

Лесохозяйственная деятельность традиционно занимает одно из главных мест в экономике многих государств. В Российской Федерации на современном этапе с началом активной промышленной заготовки древесины и недревесных лесных ресурсов особо актуализировалась проблема охраны и защиты лесов от интенсивной вырубki. С 90-х годов XX века резко увеличились объемы незаконной вырубki лесов. Отдельной проблемой являются лесные пожары, болезни лесов, а также их загрязнение бытовыми и иными отходами. На Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (ЛК РФ)¹ возлагались большие надежды в части урегулирования отношений, возникающих при использовании лесов. Однако значительная часть ожиданий не оправдалась. Более того, представляется, что отдельные положения ЛК РФ не способствовали разрешению названных проблем, содержали коллизии в части регламентации управления лесами и лесоохраны. Это объясняется в т.ч. поспешностью подготовки и принятия ЛК РФ 2006 г.

Регулярные изменения ЛК РФ свидетельствуют о стремлении законодателя исправить сложившуюся неблагоприятную ситуацию в лесной сфере.

Жаркие дискуссии в научном сообществе накануне принятия ЛК РФ были вызваны неадекватностью его положений, лоббированием интересов «лесных» предпринимательских кругов и к ним примкнувших представителей чиновничьего класса.

¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

Проблемными местами проекта и недопустимым ученые считали деэкологизацию лесного законодательства, путаницу в разграничении компетенции и полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов в области охраны и рационального использования лесов.

Действительно, на органы местного самоуправления были сброшены все вопросы по реализации мероприятий по охране лесов.

Лесные отношения в Российской Федерации регулируются лесным законодательством и принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными актами. В состав лесного законодательства входят, помимо ЛК РФ, иные федеральные законы, регулирующие лесные отношения, а также законы субъектов Российской Федерации, принятые в соответствии с актами федерального лесного законодательства (ст. 2 ЛК РФ). Среди законов, отнесенных, наряду с ЛК РФ, к федеральному уровню правового регулирования, следует привести продолжающие действовать нормы ст. 42 Лесного кодекса Российской Федерации 29 января 1997 года № 22-ФЗ², но только в части осуществления на основании лесорубочного билета, ордера и (или) лесного билета краткосрочного пользования лесным фондом и выполнения лесохозяйственных работ³, а также необходимо отметить Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»⁴, содержащий, помимо организационных норм и переходных положений, ряд важных для лесоохраны материальных норм.

Двухуровневая система лесного законодательства, предусматривающая включение, помимо федерального компонента, региональное лесное законодательство, обусловлена установленным Конституцией Российской Федерации распределением полномочий по регулированию лесных

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.

³ См. п. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Лесное законодательство субъектов Российской Федерации формируется в соответствии с Конституцией РФ и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, установленных в статье 82 ЛК РФ.

В ЛК РФ содержатся отсылочные нормы к актам лесного законодательства субъектов Российской Федерации: в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (ст. 29); порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (ст. 30) и др. виды использования лесов.

Лесное законодательство субъектов Российской Федерации не должно противоречить нормам ЛК РФ. Обычно в законодательных актах субъектов Российской Федерации содержатся нормы, определяющие предмет регулирования лесных отношений на уровне субъекта Российской Федерации.

В ЛК РФ охране и защите лесов посвящено значительное количество норм. Основные из них сосредоточены в главе 3 (ст. 51– 60 ЛК РФ). Все леса на территории Российской Федерации подлежат охране от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами), от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Новеллой ЛК РФ 2006 года является понятие «вредные организмы», содержание которого раскрывается в ч. 1 ст. 54 ЛК РФ. Защита лесов от вредных организмов предполагает планирование и проведение профилактических мероприятий по защите лесов от вредителей и болезней, а также осуществление санитарно-оздоровительных, истребительных мероприятий в очагах вредителей и болезней леса, мероприятий по защите

лесной продукции, в том числе заготовленной древесины и лесоматериалов, специальных экспедиционных лесопатологических обследований, мониторинга. Также защита лесов предполагает осуществление надзора за развитием вредителей, болезней леса и повреждением лесов, питомников, постоянных лесосеменных участков и плантаций, инспектирования санитарного состояния лесов, а также контроля за исполнением нормативных требований лесозащиты при лесопользовании.

Единый порядок, а также условия организации защиты лесов от вредных организмов, негативных воздействий на леса и санитарные требования к использованию лесов установлены Правилами санитарной безопасности в лесах, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 29 июня 2007 года № 414⁵.

В целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются:

- лесозащитное районирование;
- авиационные и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов;
- санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия);
- лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг;
- установление санитарных требований к использованию лесов; (ст. 55 ЛК РФ).

Понятие «лесопатологический мониторинг» раскрывается в ч. 1 ст. 56 ЛК РФ. Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга устанавливается Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 9 июля 2007 года № 174 «Об утверждении порядка организации и осуществления лесопатологического мониторинга»⁶.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 31.

В целях охраны и защиты лесов осуществляются авиационные работы, порядок организации и выполнения которых установлен Правилами организации и осуществления авиационных работ по защите лесов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2007 года № 385⁷, и Инструкцией по авиационной охране лесов, утвержденной Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 22 сентября 1997 года № 122⁸.

Кроме того, в ЛК РФ установлено, что леса подлежат охране от загрязнения радиоактивными веществами. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 апреля 2007 года № 101 утверждены Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов⁹.

К числу мер по охране лесов относится также охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений.

Российская Федерация в ближайшие годы может также столкнуться с проблемой резкого сокращения лесных площадей, если не модернизирует лесное хозяйство, применив более совершенные способы управления лесами и обеспечив их рациональное и неистощительное использование. В первое десятилетие XXI века несовершенство правового регулирования лесопользования стало одной из причин увеличения объема незаконных вырубок леса. Кроме того, отсутствовали стимулы для развития промышленности с целью глубокой переработки древесины, что приводило к высокой доле экспорта необработанных лесоматериалов. Так, в 2005 году с января по ноябрь было экспортировано 44 072,3 тыс. кв. м необработанных

⁷ Постановление Правительства РФ от 19 июня 2007 года № 385 «Об утверждении Правил организации и осуществления авиационных работ по охране и защите лесов» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 26. Ст. 3189.

⁸ Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

⁹ Приказ МПР РФ от 17 апреля 2007 года № 101 «Об утверждении Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22.

лесоматериалов и 8 198,0 тыс. тонн обработанных лесоматериалов в стоимостном выражении 2 620,1 млн долларов и 1735,3 млн. долларов соответственно.

Российская Федерация является лесной державой, богатой лесными ресурсами. Представляется, что главный вывод который можно сделать с учетом анализа лесного законодательства России, это о необходимости прекращения необоснованных вырубок девственных лесов, а также лесов ценных пород. Это важно для предотвращения обезлесения страны. На данном этапе необходима активизация деятельности по пресечению нелегальных рубок и иных нарушений лесного законодательства.