

О.В. Романовская

*профессор кафедры частного
и публичного права
Пензенского государственного
университета, доктор
юридических наук*

Г.Б. Романовский

*заведующий кафедрой
уголовного права Пензенского
государственного
университета, доктор
юридических наук, доцент*

Как сохранить леса России? Правовое регулирование лесопользования и лесоохраны*

(Рецензия на монографию А.А. Ялбулганова, А.В. Пащенко, В.В. Хрешковой «Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации» / под ред. А.А. Ялбулганова (М.: Институт публично-правовых исследований, 2011. 180 с.)

Российская Федерация, бесспорно, является крупнейшей лесной державой, о чем свидетельствуют хотя бы сухие цифры статистики. Леса занимают почти половину территории России и составляют около одной четверти мировых лесных ресурсов. Лесные ресурсы влияют на экономическое положение почти половины субъектов Российской Федерации. При всем этом использование лесов весьма далеко от совершенства: только 2,5% ВВП и около 4% экспортной выручки. Эксперты постоянно заявляют, что переработка леса находится на примитивном уровне, весь экспорт заключается в вывозе кругляка, который возвращается в страну в переработанном виде и с высокой стоимостью. Многие видели решение проблемы в принятии нового Лесного кодекса Российской Федерации, который вступил в силу с 1 января 2007 г. (далее – Лесной кодекс РФ). Но и он, как оказалось, не стал панацеей. Для примера: лесовосстановление в 1994 г. охватывало 1561,8 тыс. гектаров, в 2010 г. – 811,5. Защита лесов от вредных организмов в 1994 г. биологическим методом охватывала 1174,6 тыс. гектаров, в 2010 г. – 226,6¹. Анализ причин лесных пожаров лета 2010 г. теперь всегда заканчивается критикой Лесного кодекса РФ.

Несмотря на актуальность проблем правового регулирования отношений в области лесопользования, большинство работ в указанной сфере нацелены на определение режима предпринимательской деятельности, в рамках которой част-

* В данном научном издании использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-04-0026 «Леса России – сбережение через рациональное использование и охрану: совершенствование правового регулирования», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2011 г.

¹ Федеральная служба государственной статистики: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/les1.htm

ноправовые аспекты превалируют над публично-правовыми. Представляется, что данный пробел восполняется познавательной монографией «Правовое регулирование использования лесов в Российской Федерации» под редакцией А.А. Ялбулганова, авторами которой являются А.А. Ялбулганов, А.В. Пашенко, В.В. Хрешкова. Данный труд решает еще одну важную задачу – пропагандирование правовых знаний о лесопользовании, которые могли бы быть востребованы не только среди юридической общественности (ученые, студенты, практикующие юристы), но и, что не менее важно, среди правоприменителей, непосредственно участвующих в правоотношениях, урегулированных лесным законодательством (служащие Рослесхоза, управлений (департаментов, отделов, иных подразделений) лесами субъектов Российской Федерации, сотрудники государственных учреждений лесного хозяйства субъектов Российской Федерации и т.д.).

В монографии представлена общая характеристика правовых основ использования лесов, вводящая читателя в круг рассматриваемых проблем. Практически сразу видна заявка авторов на уход от простого повествования (или пересказа) на тему регулирования лесных правоотношений. С первых же страниц виден критический вывод, что нормы Лесного кодекса РФ не просто не решили ряд насущных задач, а усугубили ситуацию, «внеся путаницу в вопросы управления лесным хозяйством, организации защиты лесов и лесопользования» (с. 5). Данный тон (при этом лишенный критиканства) сохраняется на протяжении всего исследования, что заставляет держать внимание читателя, даже если он не искушен в правовых основах исследуемой проблемы.

Обращает на себя внимание значительное число нормативных источников субъектов Российской Федерации, позволяющих представить полную картину о развитии регулирования лесопользования в регионах, его тенденциях, сопоставлении тех или иных моделей. При этом федеральный уровень правовых актов также не остался без внимания и раскрыт авторами применительно к каждому вопросу, вынесенному в заглавие параграфа. Авторы не побоялись угонуть в муниципальном уровне нормотворчества и выбрали наиболее характерные документы, прекрасно иллюстрирующие практику реализации полномочий местного уровня публичной власти. Более того, в монографии представлена определенная систематизация компетенций публичных органов различных уровней власти. В некоторых случаях анализируются такие источники, которые часто остаются вне поля зрения ученых-юристов (например, официальные письма органов государственной власти). Данный подход, позволяющий читателю сформировать целостную картину по представленной проблеме, можно наблюдать при разборе принципа платности лесопользования (с. 28–29). Несмотря на столь обширный охват источников, работа написана легким доступным языком. Она формирует полное представление о лесопользовании, его основных институтах, а также тех проблемах, которые вытекают из природы регулирования правоотношений в рассматриваемой области.

В работе подробно исследуется общее понятие «законодательство», как оно используется в Лесном кодексе РФ, в сопоставлении с понятиями, закрепленными в аналогичных кодексах (Жилищном, Земельном, Водном). Изначально констатируется отсутствие единообразия, представление лесного законодательства в виде открытого списка законодательных актов, что, по мнению авторов, обусловлено отсутствием в Лесном кодексе РФ определения лесных отношений – предмета лесного законодательства. Следует согласиться с авторами, что это представляет

собой серьезный концептуальный изъян. Понятно, что при таком видении лесного законодательства со стороны депутатского корпуса усложнена вообще какая-либо его систематизация: нет предмета регулирования. В работе правильно отмечается, что лесное законодательство находится на стыке многих непрофильных отраслей законодательства (гражданского, земельного, административного). Это приводит к определенным коллизиям, в рамках которых отсутствие предмета регулирования в Лесном кодексе РФ отодвигает его на второстепенные правовые рубежи (с. 9–10).

Авторы пытливно разбирают правовые дебри лесного законодательства, указывая на его болевые точки и неточности в формулировании отдельных понятий. Так, подвергается разбору ст. 1 Лесного кодекса РФ, имеющая наименование «Основные принципы лесного законодательства». Однако при ее внимательном прочтении оказывается, что речь идет не о правовых принципах, а о принципах вообще (с. 24). Вывод о том, что граждане не могут получать в частную собственность лесные участки, следует лишь из витиеватых и порой противоречивых норм кодекса (с. 27). Ст. 36 Лесного кодекса РФ не учитывает свободный порядок охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (с. 73). Выделены противоречия в порядке проведения аукциона при заключении договора аренды лесного участка для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (с. 75); констатируется недостаточность регламентирования использования лесов в целях осуществления охоты на уровне Лесного кодекса РФ (с. 83).

Авторами систематизированы проблемы правового регулирования лесопользования при осуществлении охоты на уровне регионального законодательства, к которым они относят: отсутствие единообразия в юридической технике различных субъектов Российской Федерации, различия в детализации регламентации правоотношений. В Лесном кодексе РФ не упомянуты особенности размещения объектов охотничьей инфраструктуры. Авторами представлена рекомендация по совершенствованию правового регулирования: необходимо как внести изменения на федеральном уровне (в части более полного и комплексного регламентирования использования лесов в целях осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства), так и принять в этих же целях модельный региональный закон (с. 84). Упоминание о модельном региональном законе следует поддержать, хотя именно такая форма взаимодействия органов законодательной власти различных уровней вызывает настороженное отношение. Принятие модельного закона органом исполнительной власти может расцениваться как вмешательство в прерогативы парламента (хотя сам по себе такой процесс нельзя отметить с ходу). В юридической науке уже высказывались мнения, что функции по разработке модельных региональных законов мог бы взять на себя Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Это также заслуживает отдельного внимания со стороны юридической науки.

Авторы исследования детально изучили принцип платности лесопользования, в рамках которого, в частности, подробно представлена классификация нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд. Кстати, понятие «собственные нужды» (которое в Лесном кодексе РФ носит открытый характер) не осталось без внимания. Для всеобъемлющего анализа

этого понятия привлекается региональный опыт регулирования, например закон Ленинградской области (с. 50–51). При этом подчеркивается, что в ряде регионов отсутствует законодательное закрепление понятия «собственные нужды», что создает дополнительные сложности, в первую очередь для самих граждан (с. 114).

В рецензируемой работе подробно исследуются основания и порядок привлечения к административной ответственности за нарушения лесного законодательства. Представлена классификация наиболее частых нарушений некоторых правил. Так, нарушениями установленных правил заготовки древесины, в первую очередь, являются нарушение сроков вывоза древесины; оставление деревьев, предназначенных для рубки, и недорубов; неудовлетворительная очистка мест рубок от порубочных остатков; невыполнение требований по сохранению и приведению в надлежащее состояние нарушенных дорог, мостов и просек, а также осушительной сети, дорожных, гидромелиоративных и других сооружений, водотоков, ручьев, рек (с. 49). Таким образом, читатель имеет полную картину регулирования использования лесов – от знакомства с системой нормативных актов до перечня противоправных деяний в указанной сфере.

Последующие главы исследования освещают порядок использования лесов в определенных целях: для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и для ведения сельского хозяйства (глава 3), в целях заготовки и сбора недревесных (живицы, ягод, лекарственных растений и др.) лесных ресурсов (глава 4), для деятельности, не связанной с заготовкой, сбором, воспроизведением лесных ресурсов (глава 5). Так, в третьей главе систематизированы особенности охотничьих ресурсов, дана классификация видов охоты, охотничьих угодий (с. 65 и др.). Представлена обширная таблица (с авторскими пояснениями), наглядно показывающая взаимосвязь видов охоты, видов охотничьих угодий и категории лесопользователя. Нельзя также не согласиться с авторами, что заготовка лесных пищевых ресурсов – это сложная проблема, поскольку, с одной стороны, позволяет гражданам для собственных нужд собирать пищу, с другой – распространенность лесных заготовок может привести к истощению ресурсов.

Отталкиваясь от данного центрального посыла, исследователи провели некую нить, показывающую, как лесное законодательство пытается совместить столь противоречивые интересы. В работе специально отмечается, что лесное законодательство не всегда с этим справляется, имеются серьезные пробелы, коллизии. Например, при классификации нормативных актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих порядок заготовки некоторых лесных ресурсов для собственных нужд, констатируется: «Отсутствие единообразия в юридической технике различных субъектов Российской Федерации приводит к определенным трудностям при поиске нормативных правовых актов, регулирующих отношения по сбору пищевых лесных ресурсов и сбору лекарственных растений. Законы субъектов различаются по степени детализации регламентации правоотношений. Например, в Ивановской области, Кировской области законы достаточно краткие и регламентируют отношения лишь в общих чертах, причем данные акты в основном калькируют федеральные нормы. В других случаях законодатель на уровне субъекта Российской Федерации консолидировал нормы ЛК РФ и Правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сборов лекарственных растений в законодательный акт субъекта» (с. 118). В итоге высказывается сомнение в возможности эффективного

контроля за соблюдением правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений (с. 119). Подтверждением данного вывода служит судебная практика, поставившая заслон попыткам установить предельные нормативы сбора лесных ресурсов для собственных нужд (с. 120).

Особой заслугой авторов следует признать стыковку понятий из различных отраслевых актов. Например, применительно к использованию лесов обращается внимание на особенности правового положения (закрепленного в Водном кодексе Российской Федерации) водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений (закрепленного в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений») (с. 140–142). При характеристике использования лесов для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности, для осуществления религиозной деятельности привлекаются соответствующие нормативные акты: законы «Об образовании», «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О науке и государственной научно-технической политике». Стыковка понятий происходит в различных формах. Например, в приложениях приведены глоссарий специальных терминов, схемы, в которых систематизированы основные источники регулирования отношений, возникающих при отдельных видах использования лесов. В качестве таблицы классифицированы права и обязанности лиц, осуществляющих использование лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений (с. 123). Подобные формы изложения материала наглядны, понятны, доступны.

В качестве пожеланий авторам можно отметить следующее. В исследовании подробно анализируется принцип платности использования лесов. В дальнейшем указывается, что при активном использовании лесов следует помнить и другие основные начала лесного законодательства. Приводится их перечень (с. 36–37): принцип устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала; сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду и др. Однако не ясно, почему эти принципы остались за кадром исследования. Учитывая научный потенциал авторов, можно надеяться, что данная работа будет продолжена, в том числе и при освещении содержания указанных принципов. Кроме того, по ходу исследования присутствуют повторы в понятии предпринимательской деятельности (с. 40, 93, 102, 113), что представляется излишним.

Подведем итог. Богатство правового материала, обстоятельность его анализа делают научное исследование чрезвычайно ценным источником для всех, кто изучает проблемы использования лесов. Монография, несомненно, послужит развитию отечественной юридической науки.