

УДК 349.6(470)

ИКСАНОВ Радмир Аузагиевич,старший преподаватель кафедры политологии,
истории и теории государства и праваE-mail: iksanov333@yandex.ru

Башкирский институт социальных технологий (филиал)

ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений», г. Уфа, Россия

ВЛАДИМИРОВ Игорь Александрович,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры уголовного права, процесса и цивилистики

E-mail: docentufa@mail.ru

Башкирский институт социальных технологий (филиал)

ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений», г. Уфа, Россия

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕР ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И ОХРАНЕ ЛЕСОВ

В настоящей статье авторы исследуют проблемы правового регулирования лесопользования и охраны лесов. По мнению авторов, характер проблем лесопользования и распространенность, вид и тяжесть совершенных лесонарушений зависят от показателя распределения леса на душу населения в России. Актуальной проблемой использования и охраны лесов в России на сегодняшний день является истощительный характер лесопользования в обеспеченных лесом регионах России. Также к проблемам лесопользования авторы относят нарушения права граждан пребывать в лесах, заниматься сбором грибов, ягод, орехов и других лесных пищевых ресурсов. Отдельное внимание авторы предлагают уделить предотвращению рисков причинения экономического ущерба гражданам и организациям при применении мер по охране лесов.

Ключевые слова: лесопользование, правовая охрана, истощительное лесопользование, распределение и распространенность лесов по территории, лесонарушение, незаконные рубки леса, региональная экономика.

Для цитирования: Иксанов Р. А., Владимиров И. А. Проблемы правового регулирования мер по использованию и охране лесов // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2021. — № 2 (51). — С. 69–74. DOI: 10.47598/2078-9025-2021-2-51-69-74

В соответствии с Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года Россия является крупнейшей лесной державой мира, на ее долю приходится пятая часть мирового лесного покрова [3]. Лесам России принадлежит исключительное глобальное биосферное значение, поскольку они обеспечивают экологическую безопасность страны и планеты. Возникает вопрос, так ли богата наша страна лесами в целом, если сравни-

вать с другими странами? На первый взгляд, кажется, что да, так как площадь покрытых лесом земель Российской Федерации составляет примерно 800 тыс. гектаров. По нашему мнению, представление о том, что в России очень много леса и его хватит на всех, является ошибочным и ведет к совершению лесонарушений гражданами и организациями. Лесонарушения являются особым видом правонарушений, совершаемых гражданами, организациями и индивидуальными предпринимателями, посягающими на порядок рациональ-

ного природопользования и охраны окружающей среды [6].

Одной из причин совершения гражданами и организациями лесонарушений, является недостаточная заинтересованность государства вывести данную отрасль промышленности на мировой уровень. Проблемы правовой охраны лесов существуют не только в России, но и за ее пределами, поэтому их решение должно выработываться и реализовываться на мировом уровне, объединенными усилиями государств в сфере лесного хозяйства. Нерешенность вопросов в сфере лесопользования, контрольно-надзорной деятельности негативно влияют на развитие российской экономики [5]. Необходим учет реального состояния степени истощенности лесов и связи принимаемых управленческих решений с содержанием стратегических документов.

В соответствии со Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года в Российской Федерации доля валовой добавленной стоимости, созданной лесным сектором страны, по итогам 2019 года составила 0,74% [4]. Вместе с тем лесной комплекс Российской Федерации обладает высоким экспортным потенциалом, который можно повысить, на наш взгляд, за счет ориентации отечественных производителей на сегменты производства с высокой добавленной стоимостью.

Распространенность лесов по территории Российской Федерации характеризуется тем, что они распределены практически противоположно распределению населения страны. Там, где проживает большинство населения, расположено мало леса, и наоборот, там, где проживает мало населения, расположено много леса. В среднем на каждого жителя планеты Земля приходится примерно 0,6 га леса. Однако, на каждого жителя г. Москвы и Московской области приходится примерно по 0,1 га; Дальневосточного федерального округа — около 22,4 га земли леса.

Распределение леса на душу населения, на наш взгляд, влияет также на характер проблем лесопользования, в зависимости от географического и демографического факторов. Например, в регионах России, богатых лесом (в Сибири и на Дальнем востоке), можно выделить такие проблемы, как истощительное ле-

сопользование, лесные пожары, обладающие высокой степенью сложности. В регионах России, где соотношение леса и населения сводится к преобладанию населения, на первый план выходят проблемы неправомерного изъятия лесных земель, неправомерный отказ в праве доступа и посещения граждан лесов, распространение болезней и вредителей леса. Как правило, проблемы лесопользования в малолесных регионах вызываются деятельностью человека, т. е. имеют антропогенный характер. Проблемы лесопользования в многолесных регионах вызываются как деятельностью человека, так и природы. Так, пожары в лесах могут иметь как антропогенную, так и природную причину.

Широкое распространение в последнее время получают проблемы лесопользования, связанные с воздействием лесных вредителей. В этой сфере, на наш взгляд, можно выделить проблему отсутствия учета рисков, сопутствующих применению мер по охране лесов. Так, в 2021 году в нескольких муниципальных районах Республики Башкортостан возникла угроза лесам в виде нашествия непарного шелкопряда. После обработки лесов массово начали гибнуть медоносные пчелы из-за несвоевременного оповещения владельцев пасек об обработке лесов. Таким образом, при применении мер по охране лесов, необходимо предотвращать риски нанесения материального ущерба гражданам и организациям.

В соответствии с нормами лесного законодательства (ст. 8 Лесного кодекса Российской Федерации), лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности [1]. Также к лесам, находящимся в федеральной собственности, относятся: леса на землях заповедников и национальных парков; леса, расположенные на землях обороны и безопасности.

По нашему мнению, помимо официально учтенных лесных участков, расположенных на землях: принадлежащих субъектам Российской Федерации; на землях обороны и безопасности; лесного фонда; национальных парков и заповедников, а также городских лесов, существуют неучтенные лесные участки, не имеющие четкого правового статуса по действующему лесному законодательству. К ним

следует отнести участки земель различных категорий, заросшие лесом. Теоретически лесные участки в составе земель лесного фонда хорошо защищены нормами лесного законодательства России, например, запрещается изменение границ, которое ведет к сокращению площади лесов, капитальная застройка лесных участков. Все леса, находящиеся на землях поселений, должны быть отнесены к городским лесам. На землях сельскохозяйственного назначения вырастают так называемые «стихийные леса», их следует относить к неучтенным лесам.

В соответствии со ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации граждане имеют права, прописанные в отношении учтенных лесов, т. е. лесов, расположенных на землях лесного фонда, особо охраняемых природных территориях, обороны и безопасности и городских лесов. В отношении неучтенных лесов в лесном законодательстве Российской Федерации нет никаких закрепленных прав граждан, так как лесное законодательство Российской Федерации неучтенные леса не признает объектом лесных отношений. По нормам лесного законодательства предусматривается право свободно и бесплатно пребывать в лесах, заниматься сбором грибов, ягод, орехов и других лесных пищевых ресурсов [7]. Если лесной участок передан в аренду, или в иной вид пользования, то пользователь лесного участка не имеет права создавать препятствия посещению граждан лесных участков. В отдельных случаях доступ к лесному участку может быть закрыт по соображениям санитарной или пожарной безопасности, а также проведения в лесах опасных работ. Эти права, к сожалению, соблюдаются не всегда. Чем гуще населен регион, тем чаще права граждан нарушаются. Если лесные участки передаются в отдельные виды пользования, например, осуществление рекреационной деятельности в лесах, то арендатор в большинстве случаев использует данные лесные участки для застройки и огораживает их забором, тем самым ограничивает доступ гражданам на данные лесные участки. По закону, арендатор не имеет никакого права на данные действия.

Согласно положениям Государственной программы Российской Федерации «Разви-

тие лесного хозяйства» в 2021–2024 годах планируется осуществить достижение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины на уровне 32,2% [2]. Предполагаем, что достигнуть данного показателя представляется возможным, при решении основной проблемы использования лесных ресурсов — проблемы истощительного лесопользования. На сегодняшний день методика по исчислению расчетной лесосеки позволяет определить уровень устойчивого лесопользования, но необходимо помнить о возрастающей год от года угрозе незаконной заготовки древесины и воровства леса.

Основная часть лесов относится к лесам земель лесного фонда и находится под управлением Министерства природных ресурсов. Федеральное агентство лесного хозяйства выполняет большую часть управленческих функций федерального уровня. Росприроднадзор выполняет отдельные функции применительно к лесам, расположенным на землях особо охраняемых природных территорий. Управление лесами, находящимися в федеральной собственности по всем субъектам Российской Федерации, передано федеральным властям. Для управления лесами, находящимися в федеральной собственности на землях лесного фонда органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны создать специальные управленческие структуры, которым подчиняются лесничества и лесопарки. Леса данных категорий земель могут передаваться в аренду. Арендатор получает право на использование леса для одной или нескольких целей, например, заготовки древесины. Если лесной участок передан в аренду, то часть полномочий по управлению лесами возлагается на арендатора лесного участка. Хозяйственная деятельность, связанная с охраной, защитой, воспроизводством лесов, противопожарным обустройством, осуществляется арендатором лесного участка. Леса, расположенные в заповедниках и национальных парках, находятся также под управлением Министерства природных ресурсов и экологии. Теоретически, Лесной кодекс Российской Федерации предусматривает возможность нахождения в собственности субъектов Российской Федерации лесов.

Леса на землях обороны и безопасности находятся под управлением Министерства обороны Российской Федерации, которые создают свои лесничества, свою вертикаль управления лесами, не имеющую отношения к органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Городские леса находятся под управлением органов местного самоуправления.

Обязанность по обеспечению пожарной безопасности в лесах на землях особо охраняемых природных территорий, заповедников и национальных парков возлагается на администрации данных территорий. Если речь идет о лесах на землях лесного фонда, управление которыми осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, то обязанность по защите лесов от пожаров также возлагается на органы государственной власти регионального уровня. Для тушения пожаров создаются специализированные лесопожарные структуры, часть полномочий по охране лесов от пожаров возлагается на арендатора лесного участка.

По нормам лесного законодательства, арендатор лесного участка должен обеспечить предпожарное обустройство и предпринимать все необходимые меры, направленные на предотвращение возникновения и распространения пожаров. Следует обратить внимание, что непосредственно на арендатора не возлагается функция по тушению пожаров. Если леса не входят в состав земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий, то за тушение пожаров на данных лесных участках отвечают по закону органы власти регионального уровня. На практике соглашениями между органами региональной власти и МЧС России полномочия по организации тушения таких пожаров переданы подразделениям МЧС России, которые также отвечают за тушение пожаров на землях поселений.

Определение основных законов и правил, которые касаются использования лесов, отнесено к полномочиям федерального уровня.

Литература

[1] Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Парламентская газета. — 2006. — 14 дек. — № 209.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие лесного хозяйства” (ред. от 31.03.2021) // СЗ РФ. — 05.05.2014. — № 18 (ч. II). — Ст. 2164.

Лесное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Нормативно-правовые акты по большинству вопросов промышленного использования лесов принимаются либо высшим органом исполнительной власти — Правительством Российской Федерации, либо уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Полномочия, которые касаются непосредственно вопросов управления лесами, а также установление правил, касающихся вопросов использования лесов для нужд граждан (например, установление нормативов заготовки дров, сбора грибов и ягод) осуществляются на уровне субъектов Российской Федерации. Полномочия по управлению лесами были переданы субъектам Российской Федерации, на наш взгляд, непропорционально: ответственности было передано больше, чем прав и возможностей в сфере управления лесами. Существующие зоны ответственности, переданные субъектам Российской Федерации, либо недофинансируются со стороны федерального бюджета, либо у субъектов Российской Федерации недостаточно полномочий для принятия необходимых управленческих решений.

С целью решения проблем рационального использования и охраны лесов предлагаем принять меры по учету всех лесных и земельных участков, на которых произрастают лесные ресурсы, ввести более четкие критерии разграничения административных и уголовных лесонарушений, усилить меры юридической ответственности за незаконную вырубку и кражу леса, а также за нарушение правил обработки лесов от лесных вредителей, которые привели к экономическому ущербу физическим и юридическим лицам, разграничить осуществляемые полномочия и компетенции по управлению лесными ресурсами между субъектами государственной и региональной власти.

[3] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. — 07.10.2013. — № 40 (ч. III). — Ст. 5096.

[4] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. — 22.02.2021. — № 8 (ч. II). — Ст. 1398.

[5] Иксанов Р. А., Владимиров И. А. Значение государственного надзора в сфере лесопользования для развития региональной экономики // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2020. — № 3 (48). — С. 24–30.

[6] Иксанов Р. А., Владимиров И. А. Правовое регулирование мер по использованию и охране лесов // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2021. — № 1 (50). — С. 69–73.

[7] Иксанов Р. А. Проблемы правового регулирования охраны лесов и лесопользования в Российской Федерации // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). — 2020. — № 4 (49). — С. 33–41.

IKSANOV Radmir,

Senior Lecturer at the Department of Political Science,
History and Theory of State and Law
E-mail: iksanov333@yandex.ru
Bashkir Institute of Social Technologies (branch)
Academy of Labor and Social Relations, Ufa, Russia

VLADIMIROV Igor,

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor at the Department of Criminal Law, Procedure and Civil Law
E-mail: docentufa@mail.ru
Bashkir Institute of Social Technologies (branch)
Academy of Labor and Social Relations, Ufa, Russia

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MEASURES FOR THE USE AND PROTECTION OF FORESTS

In this article, the authors investigate the problems of legal regulation of forest management and forest protection. According to the authors, the nature of forest management problems and the prevalence, type and severity of committed forest violations depend on the per capita forest distribution in Russia. The actual problem of the use and protection of forests in Russia today is the depleting nature of forest use in the regions of Russia provided with forests. The authors also refer to the problems of forest use as violations of the rights of citizens to stay in forests, to pick mushrooms, berries, nuts and other forest food resources. The authors propose to pay special attention to the prevention of risks of causing economic damage to citizens and organizations when applying measures to protect forests.

Key words: forest management, legal protection, depleting forest management, distribution and distribution of forests over the territory, forest destruction, illegal logging, regional economy.

For citation: Iksanov R., Vladimirov I. Problems of legal regulation of measures for the use and protection of forests // *Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)*. — 2021. — No. 2 (51). — Pp. 69–74. DOI: 10.47598/2078-9025-2021-2-51-69-74

References

[1] Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 04.12.2006 № 200-FZ (red. ot 30.04.2021) [Forest Code of the Russian Federation dated December 4, 2006 No. 200-FL (as amended on April 30, 2021)] // *Parlamentskaya gazeta [Parliamentary Newspaper]*. — 2006. — December 14. — No. 209.

[2] Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15.04.2014 № 318 "Ob utverzhdanii gosudarstvennoj programmy` Rossijskoj Federacii "Razvitie lesnogo xozyajstva" (red. ot 31.03.2021) [Decree of the Government

of the Russian Federation dated April 15, 2014 No. 318 "On Approval of the State Program of the Russian Federation 'Development of Forestry'" (as amended on March 31, 2021) // SZ RF [Code of Laws of the Russian Federation]. — 2014. — May 5. — No. 18 (part II). — Art. 2164.

[3] Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.09.2013 № 1724-r "Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v oblasti ispol'zovaniya, ohrany, zashchity i vosпроизводства lesov v Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda" [Order of the Government of the Russian Federation dated September 26, 2013 No. 1724-r "On Approval of the Fundamentals of State Policy in the Field of Use, Conservation, Protection and Reproduction of Forests in the Russian Federation for the Period until 2030"] // SZ RF [Code of Laws of the Russian Federation]. — 2013. — October 7. — No. 40 (part III). — Art. 5096.

[4] Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11.02.2021 № 312-r "Ob utverzhdenii Strategii razvitiya lesnogo kompleksa Rossijskoj Federacii do 2030 goda" [Order of the Government of the Russian Federation dated 11.02. February 2021 № 312-r "On Approval of the Strategy for the Development of the Forestry Complex of the Russian Federation until 2030"] // SZ RF [Code of Laws of the Russian Federation]. — 2021. — February 22. — No. 8 (part II). — Art. 1398.

[5] *Iksanov R. A., Vladimirov I. A.* Znachenie gosudarstvennogo nadzora v sfere lesopol'zovaniya dlya razvitiya regional'noj e'konomiki [The Importance of State Supervision in the Field of Forest Management for the Development of the Regional Economy] // Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social'ny'x texnologij) [Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)]. — 2020. — No. 3 (48). — Pp. 24–30.

[6] *Iksanov R. A., Vladimirov I. A.* Pravovoe regulirovanie mer po ispol'zovaniyu i ohrane lesov [Legal Regulation of Measures for the Use and Protection of Forests] // Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social'ny'x texnologij) [Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)]. — 2021. — No. 1 (50). — Pp. 69–73.

[7] *Iksanov R. A.* Problemy pravovogo regulirovaniya ohrany lesov i lesopol'zovaniya v Rossijskoj Federacii [Problems of Legal Regulation of Forest Protection and Forest Management in the Russian Federation] // Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social'ny'x texnologij) [Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)]. — 2020. — No. 4 (49). — Pp. 33–41.