



УДК 323

## Особенности государственной политики в области использования и охраны лесов в Российской Федерации

Е. А. Максимова

Максимова Екатерина Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса и международного права, Кубанский государственный университет, Краснодар, maksimova2005@mail.ru

В статье рассматриваются актуальные вопросы политики реформ для повышения эффективности лесного законодательства и государственного управления владением, использованием и охраной леса, распоряжением лесными ресурсами в Российской Федерации с учетом сложившихся противоречий в формах собственности на леса и особенностей влияния природных и антропогенных факторов на состояние леса. На основе анализа правовых форм и методов государственного регулирования лесных отношений делается вывод о необходимости серьезных изменений Лесного кодекса Российской Федерации 2006 г. и смежного с ним законодательства, обеспечивающего развитие лесопользования и охрану леса.

**Ключевые слова:** политика реформ, лесопользование, охрана леса, лесные правонарушения, государственное управление, законодательство.

### Peculiarities of State Policy in the Field of Use and Protection of Forests in the Russian Federation

E. A. Maksimova

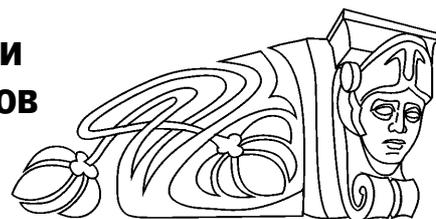
Ekaterina A. Maksimova, <https://orcid.org/0000-0002-4968-9473>, Kuban State University, 149 Stavropol St., Krasnodar 350040, Russia, maksimova2005@mail.ru

The article deals with topical issues of reform policy for the purposes of effective forest legislation and state management of forest ownership, use and protection, management of forest resources in the Russian Federation, taking into account the existing contradictions in the forms of ownership of forests and the impact of natural and anthropogenic factors on the current state of forests. Using the legal forms and methods of forest relations regulation, the author makes an inference that serious changes of the 2006 Forest code of the Russian Federation and related legislation are necessary to ensure the development of forest management and forest protection.

**Key words:** reform policy, forest management, forest protection, forest offenses, public administration, legislation.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-341-345>

Лесной фонд Российской Федерации занимает значительную часть всех земель. В связи с этим российское лесное законодательство было в полной мере ориентировано на использование лесов как природных ресурсов. При этом в законодательстве содержались и нормы по соблюдению природоохранного принципа «о приоритете охраны природных объектов перед их использованием в качестве природного ресурса»<sup>1</sup>.



В 1998 г. Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении указал, что лесной фонд является «публичным достоянием многонационального народа Российской Федерации, а также является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим, поскольку роль его многофункциональна и жизненно важна и значима для общества и государства»<sup>2</sup>. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что на данном этапе государство должно быть крайне заинтересовано в сохранении и развитии леса не только как природного ресурса, но и как природного объекта (биогеоценоза в целом). Однако, в силу современных экономических условий, принципы охраны и рационального использования лесов еще не стали основой всего лесного законодательства в Российской Федерации. На несовершенство всего российского законодательства обратил внимание и Президент РФ, участвуя 24 апреля 2019 г. на заседании Совета законодателей Российской Федерации обеих палат Федерального Собрания, рекомендовал в ускоренном порядке совершенствовать российские законы<sup>3</sup>. Отсюда следует, что существует государственная политика в области повышения эффективности самого законодательства и государственного управления использованием и охраной лесов в Российской Федерации, а также значения леса как природного объекта и природного ресурса в экономике страны, его особой роли в жизнедеятельности всех россиян. Здесь следует учитывать и то, что на отдельных территориях России имеют место хищническое использование лесного фонда, пожароопасные условия в использовании и эксплуатации лесов. При этом население страны почему-то ограничено в льготном (или бесплатном) использовании сухостоя и валежника, в свободном пребывании в лесах по сбору грибов, ягод и проч. Поэтому крайне велика и актуальна роль политики ускоренного совершенствования лесного законодательства и института государственного управления в сохранении, увеличении и рациональном использовании лесных ресурсов и охраны леса, обеспечении конституционных прав граждан на общее и специальное лесопользование.

Для обеспечения рационального использования, а также охраны лесов и земель лесного фонда важное значение имеет системная организация государственного управления в данной сфере. В основе классификации органов, которые сегодня осуществляют государственное управление, контроль и надзор в этой сфере, лежат установленные



функции, задачи, компетенции, а также объем и характер их полномочий, изложенных в законах и подзаконных актах. В связи с этим в нормативных актах и на практике принято различать органы исполнительной власти общей компетенции и специально уполномоченные государственные органы специальной компетенции. Исполнительными органами государственной власти общей компетенции в этой сфере является Правительство Российской Федерации, а также исполнительные органы власти субъектов Федерации. Каждый из таких органов в пределах предоставленных им полномочий выполняет функции управления лесами, а также землями лесного фонда на всей территории страны или же на территории субъекта Российской Федерации независимо от того, в чьем владении или же использовании находятся леса и земли лесного фонда.

Правительство Российской Федерации осуществляет государственное управление в области использования, охраны, а также защиты лесного фонда и воспроизводства лесов напрямую путем издания соответствующей нормативной правовой базы или же через созданные им специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти<sup>4</sup>. Функции по государственному управлению в данной сфере выполняют и органы исполнительной власти субъектов Федерации – осуществляют собственные полномочия напрямую или же через свои территориальные органы управления лесным хозяйством, если передача лесных полномочий осуществлена соглашением между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами исполнительной власти Российской Федерации.

Специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, являются: Министерство природных ресурсов и экологии – в части рационального природопользования и охраны окружающей среды; Министерство сельского хозяйства – в части использования и охраны животного и растительного мира; Министерство здравоохранения и социальной защиты населения – в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; Министерство по чрезвычайным ситуациям России – в части обеспечения пожарной безопасности лесов<sup>5</sup>. Федеральная служба по природопользованию, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения, Федеральная служба по фитосанитарному надзору, Федеральный ветеринарный надзор являются специально уполномоченными федеральными государственными органами экологического надзора. Федеральное агентство лесного хозяйства выполняет государственные функции государственного лесного надзора (лесная охрана)<sup>6</sup>. Названные министерства Правительства РФ наделены функциями управления в конкретно уста-

новленных сферах, с правом издания нормативных правовых актов, в то время как приведенные государственные органы экологического надзора подчинены министерствам, при которых они созданы как отдельные службы и потому не наделены функцией издания нормативных правовых актов. Государственные органы экологического надзора осуществляют только контроль и надзор за неукоснительным исполнением действующего природоресурсного и экологического законодательства, включая и исполнение нормативных актов Правительства РФ и названных министерств. В отличие от них, Федеральное агентство лесного хозяйства с функцией государственного лесного надзора и Ростехнадзор находятся в подчинении Правительства РФ и наделены министерскими полномочиями управления и издания нормативных правовых актов в сфере охраны лесов и регулирования экологической, ядерной, технологической и радиационной безопасности

У приведенных государственных органов имеются важные функции управления в области использования и охраны лесов и земель лесного фонда: а) обеспечение выполнения мероприятий по восстановлению леса, по мелиорации леса, по рациональному хозяйственному ведению леса; б) нормативное обеспечение лесоустройства, создание порядка и методики лесоустройства; в) обеспечение организации лесных аукционов и конкурсов, а также установление порядка их проведения; г) рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, а также об изъятии земель лесного фонда.

Функции, компетенция и полномочия органов исполнительной власти в сфере использования и охраны лесов приведены в Лесном кодексе РФ и положениях о названных министерствах и ведомствах Правительства РФ. Кроме приведенных органов, управленческой, надзорно-контрольной деятельностью в сфере использования и охраны лесов и земель лесного фонда занимаются органы субъектов РФ и иные специально уполномоченные органы, например, осуществляющие распоряжение государственными лесными ресурсами, ведущие учет государственного лесного фонда, лесной кадастр, мониторинг и другие лесоохранные действия. Общее и конкретное управление лесоустройством включает в себя и организацию мероприятий в системе обеспечения рационального использования леса, повышения эффективности ведения лесного хозяйства, а также внедрения наилучших доступных технологий в условиях технологического развития страны<sup>7</sup>. Управление охраной лесов от пожаров имеет исключительно государственное значение, поскольку лесные пожары относятся не только к природным факторам, но и человеческим действиям, что предполагает осуществление комплекса важнейших мероприятий, направленных



на предупреждение, обнаружение, а также тушение пожаров в лесах. Это влияет на установление ограничений прав и расширение обязанностей лесовладельцам и лесопользователям. Противопожарную функцию в лесах выполняют все лесовладельцы и лесопользователи и Министерство по чрезвычайным ситуациям России. Наиболее важной задачей охраны лесов от различных пожаров является выполнение системных мер в сфере предупреждения возникновения лесных пожаров, а также ограничения их распространения и создания условий для того, чтобы была обеспечена наиболее успешная борьба с ними<sup>8</sup>. Наиболее полное, а также эффективное сохранение лесов может обеспечиваться и путем введения специального правового режима для особо охраняемых природных территорий<sup>9</sup>. В пределах такого рода территорий в полной мере налагается запрет на использование лесов, а также запрещается любая деятельность, которая является несовместимой с целями охраны животных и растительности.

Организационно-правовые методы регулирования охраны, а также использования лесов предусматривают: государственный учет; ведение лесного кадастра; государственный мониторинг лесного фонда, нормирование и лицензирование в сфере использования и охраны лесов; разработка программ по охране лесов; экологическая экспертиза проектов использования и охраны лесов, лесоразведение и лесовосстановление.

На основе изложенного можно прийти к выводу о том, что реформа управления использованием и охраной лесов в России на современном этапе развития включает обязательность трансформации (серьезного совершенствования) лесного и смежного с ним российского законодательства и распространяется на все правовые институты лесных правоотношений, что является одним из важнейших направлений государственной политики в этой сфере. Охрана лесов крайне важна не только по причине простого их сохранения в составе охраны окружающей среды, но еще и по той причине, что лесные ресурсы являются важнейшим продуктом экономического развития страны. При этом не следует забывать о том, что социально-экономическое развитие общества осуществляется в условиях одновременного удовлетворения как экологических, так и природоресурсных потребностей и интересов, реализация которых постоянно находится в «единстве и борьбе противоположностей»<sup>10</sup>. Это должно обязательно учитываться в политике реформирования законодательства и структуры управления, контроля и надзора в лесных правоотношениях.

Сложившиеся узаконенные формы и порядок лесовладения (собственность или аренда) и лесопользования (физические и юридические лица, которые наделены правом использования лесных ресурсов и обязанностью охраны леса). Нарушение их может быть выражено в таких действиях, как самовольное владение и распоряжение лес-

ными ресурсами и иными богатствами лесных участков, невыполнение правил заготовки древесины либо не древесных материалов, игнорирование правил охраны леса и т. д. Лесонарушение является результатом осуществления контроля и надзора за исполнением лесного и смежного с ним законодательства. В литературе предлагаются различные классификации нарушений лесного законодательства исходя из установленных видов юридической ответственности<sup>11</sup>.

Природоресурсный и экологический вред – это основные виды ущерба, которые наносятся лесному фонду различными правонарушениями. Незаконная рубка лесной растительности и ее вывоз в личных или коммерческих целях – это природоресурсные правонарушения. Загрязнение леса негативными выбросами в водные объекты и атмосферный воздух, организация свалок в лесах и землях лесного фонда и т. п. сказываются на состоянии леса. И это уже экологический вред и нарушение природоохранного законодательства в лесных правоотношениях.

В ст. 99 Лесного кодекса Российской Федерации за нарушение лесного законодательства идет отсылка на применение административной и уголовной ответственности. Хотя лесное законодательство, как неотъемлемая часть природоресурсного и экологического законодательства РФ, должно предусматривать применение и такого вида юридической ответственности, как приостановление и лишение специального права лесопользования<sup>12</sup>.

Также следует отметить, что лица, привлеченные к ответственности, обязаны возместить причиненный ими вред, и тем самым будет устраняться совершенное лесонарушение. Это предусмотрено и в ч. 2 ст. 99 Лесного кодекса РФ. Однако здесь следует отметить, что данная статья признана Конституционным Судом РФ частично не соответствующей нормам Конституции Российской Федерации. Это несоответствие определялось тем, что норма носила неточность нормативного содержания и могла повлечь неоднозначность истолкования, и это создавало возможность произвольного применения ст. 99 при установлении размера возмещения вреда, который был причинен лесам из-за нарушения лесного законодательства. Рекомендации Конституционного Суда были приняты Правительством РФ путем утверждения специальной методики расчета причиненного ущерба лесам<sup>13</sup>.

Основанием для привлечения лиц к отдельным видам юридической ответственности является состав лесного правонарушения, включающий: противоправное действие (или бездействие), наличие вреда (ущерба) лесным правоотношениям, причинно-следственная связь между незаконными действиями (бездействием) с причиненным вредом (ущербом), вина лесного правонарушителя. Как уже говорилось выше, данное правонарушение в лесном законодательстве принято



называть лесонарушением. Субъектами административной ответственности являются граждане, достигшие возраста шестнадцати лет, а также юридические лица и их должностные лица. Применяемый денежный штраф является санкцией и мерой административного наказания за совершенное лесонарушение. Составы лесных административных деликтов (правонарушений) и механизм реализации административной ответственности регулируется КоАП РФ<sup>14</sup>. Ежегодно на территориях субъектов выявляются те или иные составы административных нарушений лесного законодательства. Нарушители наказываются штрафами, нередко они возмещают и причиненный ущерб лесам. Основанием для возбуждения административного производства является акт о лесонарушении и протокол уполномоченного должностного лица государственной лесной охраны. При этом инспекторы государственного лесного надзора (лесной охраны) обязаны руководствоваться лесным и смежным с ним законодательством России, нормами Конституции РФ и утвержденным Минприроды России Административным регламентом исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)<sup>15</sup>.

Уголовным кодексом Российской Федерации предусматривается ответственность за такие преступления, как незаконная рубка лесных насаждений, уничтожение или повреждение лесных насаждений, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов. Эти преступления входят в группу экологических преступлений, перечень которых содержится в гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>16</sup>. Следует отметить, что те преступления, за которые предусмотрена уголовная ответственность, имеют некоторую схожесть по составу с теми правонарушениями, за которые предполагается административная ответственность, но первые несут большую социальную опасность, так как ущерб значительно превышает ущерб, наносимый административными лесными деликтами. В качестве примера можно взять ст. 63 Кодекса об административных правонарушениях РФ и ст. 260 Уголовного кодекса РФ. Диспозиция данных статей схожа – это незаконная рубка лесных насаждений. И только способ и размер причиненного ущерба будет определяющим фактором в выборе вида ответственности: административной или уголовной.

Рассмотрим содержание ст. 260–262 УК РФ. Статья 260 «Незаконная рубка лесных насаждений» предполагает умышленное совершение предусмотренных в ней действий, классифицированных по трем частям. В рассматриваемой статье предусмотрены квалифицирующие признаки тяжести совершенного лесного преступления и влекущие увеличение наказания за содеянное. Статья 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» предполагает иные действия, чем ст. 260 УК, но в то же время выделяет

квалифицирующие признаки опасности совершаемых действий в лесных правоотношениях. Статья 262 предусматривает ответственность за нарушение установленного правового режима особо охраняемых территорий и природных объектов, к которым относятся заповедники, заказники, национальные парки, памятники природы. Преступления в этой области направлены на объекты, которые представляют особую экологическую ценность для Российской Федерации.

По результатам проведенного исследования можно сделать определенные выводы о политике сдерживания или своевременного проведения реформ лесного и смежного с ним законодательства, что скажется и на реформировании института государственного управления использованием и охраной лесов в Российской Федерации.

Во-первых, лес является природным компонентом в ландшафте России. Объем всей древесины в наших лесах занимает примерно четверть от общемирового количества. Лес – важнейший источник значительного количества жизненно важных продуктов сохранения, восстановления здоровья людей, объект формирования трудовой, хозяйственной деятельности, доходная часть национального бюджета РФ. Поэтому повсеместно должны пресекаться незаконные рубки и использование лесных ресурсов в целях личного, а не общественного обогащения, загрязнение лесов, рукотворные лесные пожары, уничтожающие леса и все то, что с ними связано, на огромных территориях страны. В связи с этим актуализация управления лесами и правовой охраны лесов является крайне необходимой и востребованной населением из-за постоянно появляющихся проблем предупреждения лесных пожаров, лесовосстановления и лесоразведения в деятельности лесовладельцев и лесопользователей.

Во-вторых, Российское государство установило новую экологическую политику до 2030 г. и определило сохранение лесов, а также улучшение окружающей среды одной из наиболее приоритетных целей деятельности общества и государства<sup>17</sup>. Здесь окружающая природная среда была включена в систему социально-экономических отношений как один из наиболее важных компонентов национального достояния. Поэтому нужна новая политика организации и проведения экологических и природоресурсных реформ, в составе которых находится лесное законодательство и институт государственного управления использованием и охраной лесов Российской Федерации.

Особое место в политике правового механизма лесных отношений должно отводиться государственному управлению лесами, которое представляет собой основанную на лесном законодательстве деятельность уполномоченных на то государственных органов по организации рационального использования и охраны лесов. В настоящее время на федеральном и региональном уров-



ных имеются многочисленные органы управления, деятельность которых неэффективна и требует изменений по структуре и исполняемым функциям, компетенциям и полномочиям. Для того чтобы государственное управление использованием и охраной лесов осуществлялось наиболее эффективным образом, на современном этапе развития общества и государства крайне важно реализовать целый комплекс мер, которые бы были направлены на совершенствование всех форм и видов лесных отношений. Это позволит путем реформирования создать систему управления лесным фондом, включающим применение современных технологий, реализацию экономико-правовых и организационно-правовых методов использования и охраны лесов Российской Федерации.

### Примечания

- <sup>1</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50, ст. 5278 ; Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 12, ст. 6502.
- <sup>2</sup> По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3, ст. 429 .
- <sup>3</sup> См.: Встреча Президента РФ В. В. Путина с членами Совета законодателей РФ 24 апреля 2019 года. Таврический дворец. Санкт-Петербург. URL: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 27.04.2019).
- <sup>4</sup> См.: О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.
- <sup>5</sup> См.: Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 25.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 47, ст. 6586.
- <sup>6</sup> См.: Перечень должностных лиц Федерального агентства лесного хозяйства и его территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор и являющихся государственными лесными инспекторами : утв. постановлением Правительства РФ от 22.06.2007 № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27, ст. 3282 ; 2015. № 5, ст. 842.
- <sup>7</sup> См.: Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 1.12.2016 № 642. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 17.04.2019).
- <sup>8</sup> См.: Правила пожарной безопасности в лесах : постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 417 (ред. от 14.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 28, ст. 3432.
- <sup>9</sup> См.: О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : федер. закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 9, ст. 713 ; Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12, ст. 1024.
- <sup>10</sup> См.: Разгельдеев Н. Т. К вопросу о правовой природе экологического и природно-ресурсного права // Вестн. ВолГУ. Сер. 5. Юриспруденция. 2014. № 2 (23). С. 29–36.
- <sup>11</sup> См.: Дубовик О. Л. Уголовно-экологическая политика : формирование, тенденции, задачи // Политика и общество. 2015. № 7–8. С. 32–45.
- <sup>12</sup> См.: Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015).
- <sup>13</sup> См.: Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства : постановление Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 (ред. от 02.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 20, ст. 2437.
- <sup>14</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 26.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.
- <sup>15</sup> См.: Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) : утв. Приказом Минприроды России от 12.04.2016 № 233. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 23.04.2019).
- <sup>16</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954.
- <sup>17</sup> См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Указом Президента РФ 30.04.2012. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

### Образец для цитирования:

Максимова Е. А. Особенности государственной политики в области использования и охраны лесов в Российской Федерации // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 341–345. DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-341-345>

### Cite this article as:

Maksimova E. A. Peculiarities of State Policy in the Field of Use and Protection of Forests in the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 341–345 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2019-19-3-341-345>