

*Ялбулганов Александр Алибиевич,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института публично-правовых исследований*

ЛЕСА РОССИИ КАК ПРИРОДНЫЙ РЕСУРС: ПРАВОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ

Лесные ресурсы занимают особое место в российской экономике, а сами леса представляют собой важную гарантию устойчивого развития России и обеспечивают благоприятную экологическую ситуацию на всей планете.

Лесохозяйственная деятельность на протяжении веков составляла основу экономического уклада многих народов и народностей, населяющих Россию. Неслучайно поэтому вопросы, связанные с использованием лесов, издавна становились предметом особо тщательного нормативно-правового регулирования. Не стало исключением в этом смысле и действующее лесное законодательство Российской Федерации, в котором нормы, регулирующие отношения по лесопользованию, наряду с нормативно-правовыми основами лесоохраны, составляют два ключевых института лесного права.

С началом активной промышленной заготовки древесины и недревесных лесных ресурсов со всей остротой встала задача комплексной увязки вопросов использования лесов и лесоохраны, защиты лесов от хищнической вырубki. В последнее время проблемы, связанные с лесоохраной, стали только усугубляться: загрязнение лесов промышленными, бытовыми и иными отходами, болезни лесов, браконьерские вырубki, контрабандный вывоз ценных пород древесины. Лесные пожары придали ситуации и вовсе катастрофический характер.

В таких условиях законодателю, оказывается, особенно непросто искать баланс между интересами лесопользования и лесоохраны.

Лесные отношения в Российской Федерации регулируются лесным законодательством и принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными актами. Понятие лесного законодательства включает Лесной кодекс Российской Федерации (далее — ЛК РФ), иные федеральные законы, регулирующие лесные отношения, а также законы субъектов Российской Федерации, которые регулируют лесные отношения на региональном уровне и принимаются в соответствии с актами федерального лесного законодательства. Законодатель при определении лесного законодательства пошел по пути понимания законодательства в узком (собственном) смысле.

В этой связи включение в ст. 2 ЛК РФ, посвященную лесному законодательству упоминаний о подзаконных актах Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также муниципальных правовых актах, регулирующих лесные отношения, может быть истолковано как балансировка между определением лесного законодательства в узком смысле, содержащимся в ч. 1 ст. 2, и расширительным подходом к пониманию лесного законодательства, проступающим в ч. 2–6 ст. 2 ЛК РФ.

Представление лесного законодательства в виде открытого списка законодательных актов обусловлено отсутствием в ЛК РФ определения лесных отношений — предмета лесного законодательства. Отсутствие такого определения представляет серьезный концептуальный изъян современного российского лесного законодательства, который, с одной стороны, препятствует эффективной систематизации лесного законодательства, прежде всего, из-за отсутствия определения предмета правового регулирования, а, с другой стороны, способен привести к многочисленным проблемам правоприменения, вызванным коллизией норм лесного законодательства и норм «непрофильных» отраслей законодательства, регулирующих смежные с лесными отношения (гражданские, земельные, налоговые, административные и другие).

Российское лесное законодательство переживает в настоящее время период динамичного развития. Совершенствование нормативно-правового регулирования лесных отношений происходит как в отношении лесоохраны, так и лесопользования. В ЛК РФ охране и защите лесов посвящено значительное количество норм. Основные из них сосредоточены в гл. 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.

Существует ряд неразрешенных до сих пор проблем правового регулирования отношений в области использования лесов.

Прежде всего, требуется более четко разграничить полномочия в этой сфере между Российской Федерацией и ее субъектами и, по возможности, уйти от многочисленных отсылочных норм в ЛК РФ, наполняя нормативное регулирование конкретным содержанием.

Четкость нормативно-правового регулирования лесных отношений повышает степень защищенности прав инвесторов, работающих в лесном хозяйстве, что в долгосрочной перспективе должно привести к повышению эффективности функционирования лесного сектора экономики, возрастанию доли продукции глубокой переработки древесины и увеличению доходов федерального и региональных бюджетов.

Очевидно, что правовое регулирование каждого вида лесопользования отличается своей спецификой. Однако это видовое своеобразие не должно нарушать основополагающие принципы правового регулирования лесных отношений – обеспечение равного и свободного доступа к лесным ресурсам в соответствии с условиями, установленными лесным законодательством, а также экологизация лесопользования и защита лесов.

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.

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.