

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Е. В. Марьин, С. Н. Глазачев

Московский государственный гуманитарный университет им. М. А. Шолохова

Legal Land Tenure Regulation in the Russian Federation: Problems and Contradictions

E. V. Maryin, S. N. Glazachev

M. A. Sholokhov Moscow State Humanitarian University, Moscow

Провозглашение Российской Федерации правовым демократическим государством не может в один миг изменить правосознание. Между правовой доктриной, правовой нормой и фактически сложившейся юридической практикой существуют острейшие противоречия. Анализу проблем и противоречий в области правового регулирования лесопользования в России посвящена настоящая статья¹.

Declaration of the Russian Federation as a legal democratic state can not in a blink change the sense of justice. There are severe contradictions between legal doctrine, legal standard and the real legal practice. The presented paper is devoted to the analysis of problems and contradictions in the field of lawful land tenure regulation in Russia.

Россия как лесная держава обладает значительным запасом лесных ресурсов. Причем сохранение такого важного достояния страны как лес, во многом зависит от механизмов экологического управления, которые базируются на соответствующих правовых нормах. Статья 9 Конституции РФ провозглашает то, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Как отмечают Б. Н. Топоркин, Ю. М. Батурич, Р. Г. Орехов «Земля и другие природные ресурсы квалифицируются в правовом плане нейтрально: как естественная среда обитания народов, проживающих на соответствующих территориях, но не отнюдь как объект собственности именно этих народов» [1].

Необходимо отметить, что право природопользования представляет собой комплексную систему норм, регулирующих отношения по использованию природных ресурсов и подразделяющееся на право недропользования, право землепользования, право водопользования, лесопользования, право пользования атмосферой, растительным и животным миром.

Базовым документом в области лесопользования является принятый недавно Лесной Кодекс Российской Федерации (ЛК РФ).

Законом о введении в действие ЛК РФ предусмотрен переходный период до 1 января 2008 г., в течение которого некоторые нормы Лесного кодекса РФ 1997 г. продолжают действовать, а с 1 января 2008 г. Лесной кодекс РФ 1997 г. полностью утрачивает силу. До введения в соответствие с ЛК РФ законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, федеральные и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат ЛК РФ.

Основные новеллы Кодекса содержатся в гл. 1, положения которой имеют основополагающее и целеустанавливающее значение не только для остальных глав Кодекса, но и для других актов лесного законодательства и иных регулирующих лесные отношения нормативных правовых актов. Статьи данной главы устанавливают основные принципы лесного законодательства (ст. 1), понятия лесного законодательства и регулируемых им общественных отношений (ст. 2, 3),

¹ Россия и Бразилия — великие лесные державы. Экваториальные леса — гилеи Бразилии продуцируют кислород — основу жизни на Земле. Хвойные леса России выполняют не менее важную функцию, обеспечивая «сток» углерода в биосфере. Гилеи Амазонки и тайга Сибири, подобно легким организмам, активно участвуют в биотической регуляции, сохраняя гомеостазис экосистемы планеты. Международное сообщество ученых России и Бразилии обеспокоено состоянием лесов не только с точки зрения их ресурсного потенциала, потребительской ценности, но и с точки зрения сохранения их экологического потенциала как имманентного условия жизни на планете Земля.

Успешные достижения этой цели возможно лишь на основе оптимального использования правовых и морально-нравственных регулятивов. В сообществе ученых России и Бразилии под эгидой Международной академии наук готовится к изданию книга серии «Экологическая культура мира: опыт России и Бразилии», посвященная этим проблемам.

круг участников лесных отношений (ст. 4), определяют основные категории лесного законодательства (ст. 5—7, 13—19), правила пребывания граждан в лесах (ст. 11), регулируют отношения, связанные с приобретением права собственности и иных прав на лесные участки (ст. 8, 9), а также другие важные отношения.

Кроме того, положения данной главы весьма актуальны для практического правоприменения. Дело в том, что установленные в ней юридические принципы, понятия и категории являются ключевыми для определения пределов оборотоспособности лесных участков, выбора правовых и организационно-технических возможностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов [2].

Следует учесть, что многие статьи Кодекса носят отсылочный характер и требуют принятия ряда подзаконных актов и законов субъектов РФ, которые должны детализировать, раскрыть механизм содержащихся в нем норм.

Среди существенных недостатков Кодекса можно выделить минимизацию понятийного аппарата, а именно отсутствие определения лесного фонда, лесопользователей, лесопарков, лесничеств и т.д.

До XVII в. лес рассматривался, в том числе в Соборном уложении Алексея Михайловича, как способ бортничества, охоты, заграждения от набегов врагов. При Петре I и Екатерине II лес выступал в качестве корабельного материала, был условием строительства российского флота. В XIX и XX вв. были образованы государственные органы управления лесом, становящиеся средством извлечения прибыли [3]. Статья 5 ЛК РФ понимает лес как экологическую систему или природный ресурс.

Леса и многолетние насаждения признавались недвижимым имуществом до принятия Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», внесшим изменения в п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации, исключаящие слова «леса и многолетние насаждения» из перечня недвижимых вещей. Таким образом, леса и многолетние насаждения, как и другие вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются движимым имуществом [4].

Лесопользование может осуществляться с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Леса могут использоваться для одной или нескольких целей, если иное не установлено ЛК РФ, другими федеральными законами. Виды использования лесов, признаваемые предпринимательской деятельностью, осуществляются на землях лесного фонда лицами, зарегистрированными в РФ в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [5]. В соответствии со ст. 71 ЛК РФ лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам в постоян-

ное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование; гражданам — в безвозмездное срочное пользование и в аренду.

По договору аренды лесного участка арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для использования в предусмотренных ЛК РФ целях. Объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственной кадастровый учет. Договор аренды лесного участка заключается на срок от 10 до 49 лет, в некоторых случаях использования лесов — на срок от одного года до 49 лет. Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом (ст. 72).

ЛК РФ 1997 г. предусматривал предоставление участков лесного фонда для специального лесопользования на следующих правах: аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования. Договор аренды участка лесного фонда заключался на срок до 99 лет на основании результатов лесного конкурса.

Теперь условия изменились, так как «новый» ЛК РФ 2006 г. исключает договор концессии лесных участков и проведение лесных конкурсов на право заключения договоров аренды лесных участков, заменив их аукционами. Изменен и максимальный срок аренды лесных участков с 99 до 49 лет [6].

Является упущением в законодательстве РФ положение о том, что при аренде лесных участков в законе (ст. 31 и др.) не установлены предельные ее размеры. Если срок аренды, порядок и размер исчисления арендной платы определены (ст. 72, 73), то предельный размер площади аренды лесных участков нет.

Значит, при желании и наличии больших денег можно взять в аренду сколько угодно лесных земель: всего административного района, области? При аренде другого недвижимого имущества в договоре обязательно указывается предмет (объект) аренды, количество единиц, стоимость и другие сведения. Там не требуется законодательного ограничения.

В природопользовании (лесных, земельных, водных отношениях) другие измерения — в гектарах, а неопределенность в законе о предельных размерах арендуемой площади не допустима, поскольку появляются возможности злоупотребления со стороны властных чиновников. Например, согласно ст. 32, 34 ЛК РФ, в аренду могут передаваться моховые, брусничные и клюквенные болота, где заготовку и сбор ведет население не одного, а нескольких районов. А эти болота могут быть отданы в аренду на десятки лет одному богатому предпринимателю. Интересы его учтены, а населения в округе — нет! Поэтому предельная площадь сдаваемых в аренду лесных участков обязательно должна быть определена в самом законе [7].

Осуществление лесопользования допускалось только при наличии лесорубочного билета, ордера или

лесного билета, которые выдавались ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в соответствующем договоре. ЛК РФ 2006 г. не предусматривает выдачу лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов и вводит понятие «лесная декларация» — заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов. Лесная декларация подается ежегодно в органы государственной власти, органы местного самоуправления лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду. Форма лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Можно сделать вывод, что разрешительный порядок использования лесов заменяется на заявительный. Однако согласно Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» лесорубочный билет, ордер и (или) лесной билет, выданные до дня введения в действие ЛК РФ, признаются действительными до истечения срока их действия. Органы исполнительной власти в пределах их полномочий для осуществления краткосрочного пользования лесным фондом и выполнения лесохозяйственных работ вправе выдавать лесорубочные билеты, ордера и лесные билеты на срок их действия до 1 января 2008 г [8].

Граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков, а в случае осуществления заготовки древесины без предоставления лесного участка — договоров купли-продажи лесных насаждений. Граждане осуществляют заготовку древесины для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Срок действия договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать один год. Договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона.

Вместе с тем, в соответствии с п. 5 ст. 17 Лесного кодекса РФ, осуществление сплошных рубок на лесных участках, предоставленных для заготовки древесины, допускается только при условии воспроизводства лесов на указанных участках.

Учитывая, что в соответствии с п. 8 ст. 29 Лесного кодекса Российской Федерации на основании договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляется заготовка древесины без предоставления лесных участков, — можно сделать вывод, что требование обязательного воспроизводства лесов при заготовке древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений на лесопользователей не распространяется.

Данный вывод подтверждают и другие положения ЛК РФ. Так, в соответствии с п. 2 ст. 61, воспроизводство лесов осуществляется путем лесовосстановления и ухода за лесами. При этом, в п. 2 ст. 62

закреплено, что лесовосстановление на лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, осуществляется арендаторами этих лесных участков. А в соответствии с п. 2 ст. 64, уход за лесами осуществляется лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов, который в случае заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений не составляется (п. 1 ст. 88 Лесного кодекса Российской Федерации). Таким образом, ни в том, ни в другом случае для лиц, осуществляющих заготовку древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений, не закрепляется обязанность обеспечивать воспроизводство лесов [9].

На основании изложенного, можно сделать вывод, о том, что лес, а точнее лесные участки и лесные насаждения вместо одного из ценнейших богатств страны, превратились в объект имущественных отношений, причем очень часто теневого характера. Ведь количество преступлений, связанных с незаконной вырубкой лесов неукоснительно растет и размытость формулировок в «новом» ЛК РФ определенным образом способствует виновным лицам уходить от ответственности, причем в рамках правового поля. Например, помощник Ульяновского межрайонного природоохранного прокурора Д. Чураков отмечает, что изменения коснулись и статьи 261 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК). В соответствии с Лесным кодексом уточнен предмет преступления. Так, вместо старой редакции «уничтожения или повреждения лесов, а равно насаждений, не входящих в лесной фонд» введено «уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений».

Представляется, что эта редакция статьи значительно суживает круг преступных деяний, ограничиваясь только древесной растительностью. Прежний Лесной кодекс содержал определение леса как совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. Таким образом, ранее имелась возможность привлечения к уголовной ответственности по ст. 261 УК не только за уничтожение или повреждение лесной растительности, но и за иные деяния, причинившие ущерб лесу как экологической системе [10].

Генпрокуратура всерьез озабочена тем, как исполняется лесное законодательство РФ, — сказали корреспонденту «РГ» в этом ведомстве. — Поэтому Юрий Чайка поручил прокуратурам на местах провести широкомасштабную проверку. Начальник отдела по надзору за исполнением в экологической сфере Генпрокуратуры Елена Ушакова более подробно описывает лесную картину. По её словам, проблемы в отрасли возникли не сегодня и даже не вчера. Речь идёт о незаконных порубках, уничтожении и повреждении лесов, нарушениях лесного законодательства РФ при вывозе древесины из страны, пожарах. Аналогичные проверки проводились неоднократно и не только про-

куратурой. Но даже после этого тревожные сигналы с мест идут и идут.

Особенно много нарушений природоохранного законодательства при освоении нефтяных и газовых месторождений. При этом, как показывает практика, их количество не уменьшается, а растёт и, что ещё тревожнее, они становятся всё более тяжкими. В ежегодном докладе о состоянии окружающей среды РФ приведены данные, побуждающие к серьёзным выводам. До 8 процентов таёжной зоны Кольского полуострова, Северо-Восточной и Западной Сибири отравлены компаниями, добывающими нефть, газ и другие минеральные ресурсы.

Как считают в Генпрокуратуре, это происходит, в том числе, и из-за недоработки контролирующих органов на местах, особенно Росприроднадзора и Рослесхоза. Туда, в первую очередь, и придут прокуроры с проверкой. Им также предстоит узнать, почему за последние годы число преступлений, связанных с незаконной порубкой и уничтожением лесов, выросло многократно, а количество раскрытых, наоборот, уменьшилось. В это время этой масштабной проверкой будет анализироваться и состояние нормативной правовой базы, регулирующей данную отрасль. Если обнаружатся пробелы, прокуроры будут готовить предложения по изменению. Например, по мнению Елены Ушаковой, уже сегодня нужно ужесточать ответственность за многие нарушения в лесной сфере. Особенно за те, которые провоцируют ситуации, когда природе наносится серьёзный ущерб [11].

В соответствии со статьей 11 АК РФ граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и

для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов. Пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством о животном мире. Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах и безопасности граждан при выполнении работ. Если обеспечение пожарной и санитарной безопасности в лесах регулируется правилами соответственно о пожарной и санитарной безопасности в лесах, установленных органами государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, то кто и как будет определять критерии безопасности граждан и при выполнении каких работ, законодателем не определено. Вероятно, что будет ограничено или запрещено пребывание граждан не только на тех лесных участках, которые будут находиться в частной собственности, но и на тех, которые будут предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование или в аренду, что ставит под сомнение свободное и бесплатное пребывание граждан в лесах [11].

Как справедливо сказал А. А. Сергеев «провозглашение Российской Федерации правовым демократическим государством не могло в один миг изменить правосознание. Как и в советские годы, между правовой доктриной, правовой нормой и фактически сложившейся юридической практикой нередко пролегают пропасти» [12].

Литература

1. Топоркин Б. Н., Орехов Р. Г. и др. Комментарии к Конституции. М., 1994. 93.
2. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М: Изд-во Тихомирова М. Ю., 2007.
3. Инякина М. М. Проблемы охраны леса // Аграрное и земельное право. 2007. №7. 140.
4. Зиновьева О. А. Правовое регулирование использования лесов в новом Лесном кодексе РФ // Аграрное и земельное право. 2007. №3. 100.
5. Свод законов РФ. 2001. N 33 (ч. I). 3431.
6. Зиновьева О. А. Понятие леса и лесного участка в новом Лесном Кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. 4.
7. Романов В. И. Заметки юриста о новом Лесном кодексе РФ // Аграрное и земельное право. 2007; 3: 126—127.
8. Зиновьева О. А. Понятие леса и лесного участка в новом Лесном Кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007; 4.
9. Кульнев В. Н. Развитие в новом Лесном кодексе РФ, правовых форм участия лесопользователей в осуществлении мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов // Аграрное и земельное право. 2007; 5: 60—61.
10. Чураков Д. Новеллы в регулировании лесопользования // Законность. 2007; 8.
11. Генпрокуратура пошла в лес // Росс. газ. 2007. 30 января; 18 (4281). 1: 10.
12. Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты рос-