

УДК 342

Проблемы российского лесокомплекса и вопросы совершенствования лесного законодательства



Саркисов О.Р.

Кандидат педагогических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Института социальных и гуманитарных знаний,
Заслуженный работник высшей школы РТ (Казань)



Гуревич В.А.

Эксперт Министерства юстиции РТ,
Заслуженный юрист РТ (Казань)

В статье рассматриваются состояние лесов в современном мире и в России, практика применения действующего лесного законодательства РФ, обосновывается необходимость его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: окружающая среда, леса России, лесокомплекс, лесное законодательство.

Леса на планете Земля составляют важную структуру комплексного и многофункционального использования. Воспроизводство лесов осуществляется, исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе, необходимом цивилизации. В этой связи ценность лесов для жизнедеятельности людей планеты неоспорима. В то же время следует отметить, что проблемы мирового масштаба определяются не только ухудшением экологической ситуации в области лесопользования, но и демографической ситуацией – с каждым годом население Земли увеличивается, а площади лесов сокращаются [1]. И в первую очередь это связано с тем, что леса интенсивно вырубаются и далеко не всегда восстанавливаются, тем более что процесс восстановления лесов продолжается столетиями. Установлено, что последствия, вызванные обезлесением в результате вырубки лесов во всех регионах Земли, нанесли серьезный вред всей планете [2]. Случаи потери большого количества лесных массивов и гибели лесов отмечаются и в стране, самой богатой лесными ресурсами – России. Площадь ее лесного фонда составляет 22 % от площади всех ми-

ровых лесов. Россия пока остается крупной лесной державой. Общая площадь земель лесного фонда страны – около 1180 млн га, из которых покрытых лесом земель – 771 млн га, что составляет 65 % от всего земельного фонда России (рис. 1). Общая площадь земли в лесах России в конце 90-х гг. составляла около 80 млрд м³, из них 72 % – наиболее ценные хвойные породы. За последние 20 лет запасы древесины в нашей стране сократились на 10 %. Каждый год в среднем вырубается 0,55 млн м³ с площади 3 млн га, а лесовосстановительными работами охватывается лишь 1,3 млн м³ на площади 6 млн га. Быстрое разрушение лесных массивов приводит к исчезновению уникальной флоры и фауны, а также к ухудшению экологической обстановки [3]. Особенно сильно это сказывается на составе воздуха.

К сожалению, уменьшение площади лесных массивов связано не только с повальной незаконной вырубкой лесов, но и с катастрофическими пожарами, воровством леса, отсутствием в настоящее время укомплектованных подразделений лесной охраны, отлаженной системы борьбы с лесными пожарами, а главное – действующее законодательство по

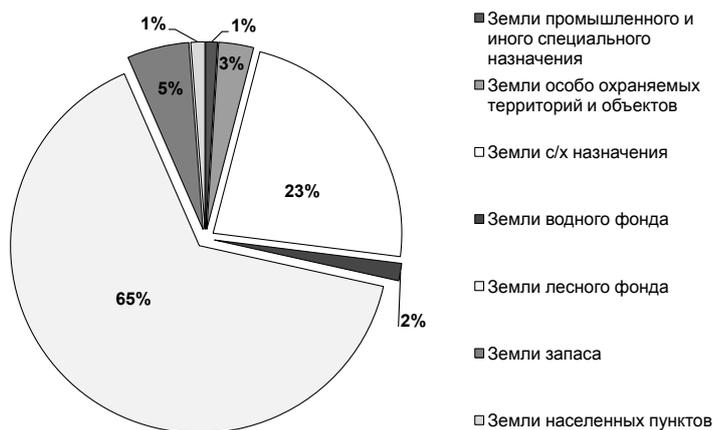


Рис. 1. Структура земельного фонда РФ [3]

охране, защите и воспроизводству лесов не соответствует современным требованиям. Вместе с тем Россия имеет большой исторический опыт ведения лесного хозяйства и является признанным мировым лидером по охране лесов и научным исследованиям в этой области, а большие запасы лесных ресурсов и спрос на лесопромышленную продукцию на мировом рынке являются устойчивыми. Однако в последние десятилетия в Российской Федерации возникли проблемы в области лесопользования и лесопользования. Как мы считаем, недостатки в лесной отрасли связаны в первую очередь с действующим российским лесным законодательством и применением Лесного кодекса 2006 г., с отсутствием прежде всего обсужденной и согласованной с участниками лесного сектора и обществом в целом четкой и ясной национальной лесной политики.

Если обратиться к истории становления и развития российского лесного законодательства, то необходимо отметить, что уже после революции 1917 г. государство взяло курс на интенсивное развитие лесопромышленной отрасли. Лесной кодекс РСФСР 1923 г. определил новые направления в области лесопользования, существенно изменил систему управления лесной отрасли, систему доходов, укрепил благосостояние страны [4]. Основы лесного законодательства Союза СССР и союзных республик (1977 г.) и Лесной кодекс РСФСР 1978 г. закрепили статус Российской Федерации на леса, изменив и законодательно определив порядок пользования лесами. В Основах лесного законодательства РФ 1993 г. была определена наибольшая за весь послесоветский период децентрализация лесных полномочий, а многие важнейшие вопросы, связанные с управлением лесами, были переданы на муниципальный уровень (районным и городским Советам народных депутатов) [5]. Как утверждают специалисты, Основы лесного законодательства 1993 г. были не только последовательны в определении полномочий государства в области лесных отношений, но и намного конструктивнее Лесного кодекса 1997 г. и ныне действующего 2006 г.

Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. (ред. от 27.12.2018 г.) определил, что при отграничении лесных отношений от иных экологических отношений лесное законодательство регулирует лесные отношения, т.е. распространяется на леса, входящие и не входящие в лесной фонд, и на земли лесного фонда, в том числе не покрытые лесной растительностью. Нормы нового закона были призваны регламентировать развитие лесного хозяйства и сохранение лесных богатств страны. В этой связи был утвержден проект «Российский лес» партии «Единая Россия», который был заявлен как основанный на продолжении и расширении начатых кодексом реформ, т.е. как стратегический план развития

отрасли до 2020 г. В последние десятилетия шла разработка и доработка проектов Основ экологической политики Российской Федерации до 2030 г. и Федеральной целевой программы по обеспечению экологической безопасности и других важных нормативных актов: Экологического кодекса РФ, федеральных законов в области охраны окружающей среды, а также Экологических кодексов субъектов РФ [6]. Однако на практике оказалось все наоборот, принятие Лесного кодекса 2006 г. высветило ряд серьезных упущений и недостатков, во-первых, определена декларативность кодекса, почти полное отсутствие четких требований к организации и ведению лесного хозяйства, отсутствие механизмов стимулирования пользователей леса и арендаторов к качественному и эффективному управлению лесами. Законодательство загрузили чрезмерным количеством правил и параметров ведения лесопользования, определяемых на федеральном уровне, что не оставило органам управления лесами в субъектах Российской Федерации практически никаких возможностей адаптировать требования федерального законодательства к местным условиям. Новый Лесной кодекс РФ подтвердил возможность неограниченного использования земель лесного фонда для строительства линейных объектов без учета возможных неблагоприятных воздействий создаваемой инфраструктуры на лесные экосистемы (увеличения количества лесных пожаров, браконьерства, воровства леса, биологического загрязнения территории, нарушений гидрологического режима, создания очагов усыхания и распада «стен леса», и т.д.), что является весьма негативным.

Существующие недостатки связаны с приватизацией лесов, где определяются полномочия «всех и во всем», если раньше леса были недвижимым имуществом государства, то с 2006 г. они становятся движимыми и могут передаваться в другие ведомства и министерства, однако каких-либо конкретных обязательств новым владельцам лесного участка по охране и защите леса законом не предусматривается. В этой связи явно определяется отсутствие кон-

троля за незаконными рубками и объемами заготовки древесины леса, в связи с чем занижаются общие показатели [7]. В действующем Лесном кодексе РФ 2006 г. отсутствуют какие-либо указания на то, как должна быть устроена система управления лесами и охраны лесов в субъектах РФ, и в этой связи они сами выбирают свой путь. Так, в Республике Татарстан общая площадь лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, составляет 1271,1 тыс. га. Лесное законодательство последних десятилетий развивается поэтапно: в 1994 г. был принят Лесной кодекс РТ, а в последующие годы лесное законодательство было дополнено принятием Закона от 22 мая 2008 г. № 22-ЗРТ «Об использовании лесов в Республике Татарстан». Многоцелевое лесное хозяйство республики относится к малолесным регионам. В этой связи лесхозы Татарстана проводят большую работу по воспроизводству лесных ресурсов с целью увеличения площади лесного фонда, породного состава и повышения продуктивности леса [8] с участием общественных организаций и структур, таких как: Российское географическое общество, «Молодая гвардия» партии «Единая Россия», местных органов самоуправления, оказывающих помощь в уборке и очистке лесов от загрязнения и мусора. Такая же ситуация имеет место и в других субъектах РФ, таких как Самарская область, Республика Мордовия, Ульяновская область и т.д.

Еще одним недостатком Лесного кодекса 2006 г. является и то, что он разрабатывался без сколь угодно широкого общественного обсуждения и учета мнения большого числа ученых и специалистов России по важнейшим вопросам, затрагивающим интересы всех, что принципиально противоречит нормам демократического государства. К числу таких важнейших вопросов, безусловно, относится вопрос о собственности на землю (в первую очередь возможность приватизации лесов для целей жилищной застройки и для целей заготовки древесины). Огромный ущерб функциям леса наносят повсеместные незаконные рубки лесных насаждений, а в области защиты лесных насаждений от пожаров существуют целый ряд проблем, требующих принятия незамедлительных мер. Недостаточное финансовое обеспечение вкупе с коррупционной составляющей не позволяют оперативно и в достаточном количестве принимать меры к обнаружению и ликвидации преступной деятельности, также связанной и с возгоранием лесного фонда [9]. Так, за 2018 г. на территории России было зарегистрировано 14386 преступлений, связанных с нанесением ущерба лесным массивам, при этом из них раскрыто всего 5947 преступлений. Подавляющая часть преступлений, совершенных по ст. 260 УК РФ (Незаконная порубка деревьев и кустарников), приостановлена в связи с тем, что лицо, подлежащее привлечению к ответственности в качестве обвиняемого, не было

установлено. Преступления и правонарушения, наносящие ущерб лесным насаждениям из года в год растут. Как показывает статистика, только с начала 2020 г. органами внутренних дел РФ задокументировано более 1 тыс. преступлений в сфере лесопромышленного комплекса. Это на 7,3 % больше, чем за аналогичный период прошлого года [10]. Продолжается систематическое расхищение леса. В отдельных областях Российского Севера незаконная рубка деревьев наносит большой ущерб экономике регионов и только совместные усилия таможенных органов и Следственного комитета РФ расхищение предотвращают, а преступники несут заслуженное наказание [11]. Все это можно связать и с тем, что введение в действие Лесного кодекса 2006 г. негативно отразилось на деятельности лесной охраны. Было уволено 37 тыс. специалистов лесной охраны (вооруженных и экипированных), отвечающих за сохранность своего участка леса. Повсеместная бесконтрольность за состоянием лесов в последние десятилетия отразилась на сохранности лесных массивов России. Особую озабоченность вызывают лесные пожары. Огромные площади, занятые лесом, отдаленность крупных населенных пунктов, затруднительные подъездные пути позволяют огню быстро распространиться и набрать силу. Тушение огня часто приходится вести с применением авиации.

Лесные пожары лета 2019 г. с особой остротой и силой высветили недостатки господствующего утилитарного подхода к лесу [12]. Экономический ущерб от лесных пожаров с начала 2019 г. составил около 7 млрд руб. Наиболее ужасающими по охвату территории и приносимому ущербу в России являются пожары в тайге (рис. 2). По данным Счетной палаты РФ, ежегодный экологический ущерб от пожаров составляет десятки миллиардов рублей. Значительные бюджетные средства тратятся на их тушение. В этой связи деятельность региональных ведомств по управлению лесным фондом, осуществлению государственного надзора также пока неэффективна.

Причины лесных пожаров в Российской Федерации в большей мере связаны с человеческим фактором. Борьба с лесными пожарами в Сибири в летний период в последние годы (2018-2019 гг.) по своей значимости была отнесена к категории задач обеспечения национальной безопасности [13].

Кроме того, по информации Рослесхоза России, только в июле 2020 г. работы по тушению лесных пожаров проводились в 19 регионах. Режим чрезвычайной ситуации в лесах был объявлен на всей территории Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Ханты-Мансийского АО, в отдельных районах Оренбургской области, Свердловской и Челябинской областей и в районе Забайкальского края. Особый противопожарный режим действовал в 55 субъектах РФ. Только на якутские пожары приходилось 84 % всех действующих очагов в стране. К сожалению

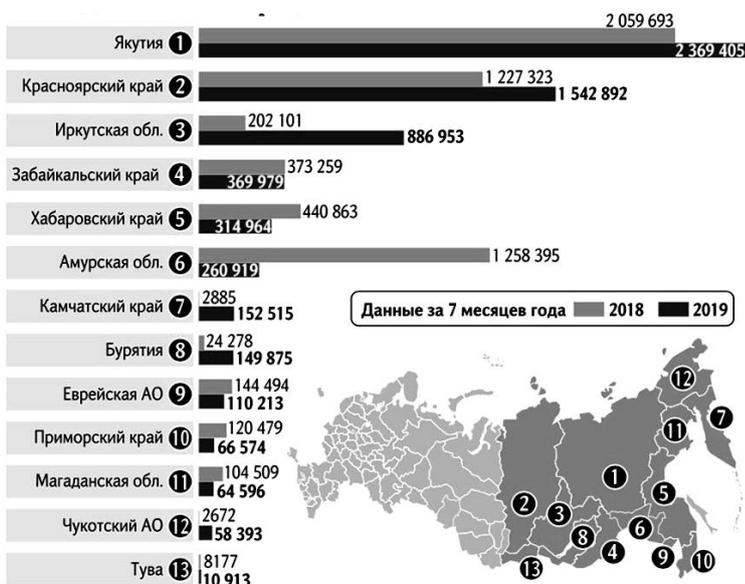


Рис. 2. Площадь лесных пожаров по регионам РФ, га [12]

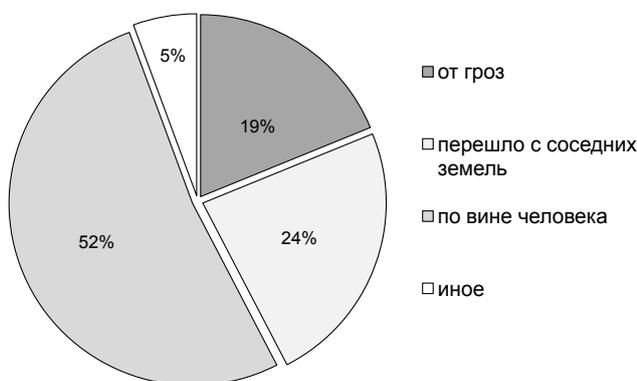


Рис. 3. Причины возникновения лесных пожаров в 2019 г.

нию, на уничтоженных огнем участках рост лесных массивов восстанавливается в течение 50-70 лет. В этой связи повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности остается одним из основных направлений государственной политики в Российской Федерации. Проблемы незаконных рубок и оборота древесины являются самыми наболевшими проблемами лесного сектора страны [14]. В последние годы состоянием лесов озабочены и на уровне Правительства РФ и правоохранительных органов России. Так, в первом квартале 2020 г. проходили прокурорские проверки во всех регионах России. Как определил Генеральный прокурор России при подведении итогов 2019 г., необходимо обратить внимание на деятельность местных властей и на низкий уровень раскрытия преступлений по фактам незаконной рубки и уничтожения лесов. В ходе проверок прокуроры должны определить – имеется ли контроль со стороны органов власти за проведением лесоустройства и лесовосстановительными работами. Это связано и с тем, что с 1 января 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 19.07.2018 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения». Охрана и защита лесов в новом законе направлены на выявление негативно воздействующих на леса процессов, явлений, а также на их предупреждение и ликвидацию. А для этого необходимы серьезные изменения в лесной отрасли, и связано это скорее всего с тем, что отсутствие целенаправленного контроля и надзора негативно сказывается на работе всех заинтересованных служб и ведомств. Кроме того, современное правовое положение органов лесного контроля вызывает серьезные опасения, с точки зрения надлежащего согласования, проводимой в сфере организации лесного контроля политики. Лесной контроль не представляет собой единую систему, а рассредоточен по различным ведомствам [15]. Раздробленность лесного контроля, его ресурсная ограниченность не позволяют в настоящее время должным образом обеспечить сохранность лесного фонда.

Председатель Следственного комитета РФ А. Бастрыкин высказался о борьбе с незаконной вырубкой леса на страницах «Российской Газеты» – для оперативного пресечения криминализации в лесной отрасли необходимы целенаправленные действия всех силовых ведомств, направленные на пресечение правонарушений, конфискацию применяемой лесозаготовительной техники, предоставленной правонарушителям лицами, не участвующими в преступлениях [16]. В этой связи в системе Рослесхоза и его территориальных органов целесообразно было бы создать лесную охрану, как было и раньше, до 2006 г., представители которой (инспектора лесной охраны) были бы наделены правом при необходимости применять оружие, составлять не только акты о нарушениях договорных обязательств лесопользователями, но и протоколы об административных правонарушениях, налагать административные взыскания на нарушителей в пределах, установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Проведенный анализ состояния национальной лесной политики РФ показывает, что нормы действующего Лесного кодекса РФ недостаточно эффективны. Так, например, нет механизма учета всех лесов России независимо от того, на каких категориях земель они произрастают. Кроме того, применяемый в настоящее время порядок государственной инвентаризации лесов пока не отвечает целям Лесного законодательства РФ [17]. А существующим организациям, занимающимся вопросами лесоустройства (Министерство экологии и природных ресурсов РФ, Министерства лесного хозяйства федерального и регионального уровня) в целом, на

наш взгляд, требуется реформирование, так как они не справляются с возложенными на них обязанностями. Все это указывает на то, что в структуре государства отсутствует важная составляющая – единое ведомство, управляющее лесными ресурсами России с большими полномочиями. Таким ведомством может быть вновь созданное Министерство лесной промышленности РФ с учетом продуманной, выверенной, оправданной ранее системой управления и контроля (взяв за основу структуру и полномочия действующего министерства до 2006 г., в которую входили подразделения лесной охраны и лесного надзора). На совещании у Президента РФ В.В. Путина по теме «О декриминализации лесного комплекса» с учетом большого уровня криминализации в лесной отрасли он предложил ввести должность Главного федерального государственного лесного инспектора по субъекту Федерации, а лесной надзор также распространить на транспортировку, хранение и переработку древесины [18]. Кстати, если обратиться к истории, то еще Предписанием от 5 апреля 1918 г. «Всем Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов было определено о недопустимости увольнения лесных специалистов», «лесных специалистов нельзя заменить другими без ущерба для леса и тем самым – для всего народа: для работы в лесном хозяйстве нужны специальные технические знания» [19]. Кроме того, учитывая то, что, как выше отмечалось, действующая законодательная база о лесах требует обновления, необходимо принять новый Лесной кодекс РФ, в котором была бы учтена уже имеющаяся многолетняя практика с учетом мнения ученых и общественности России, соответствующая духу времени и действующим законам.

Мы надеемся, что произошедшие перемены, связанные с укреплением роли Правительства РФ, министерств и ведомств в решении серьезных проблем в лесокомплексе РФ дадут и положительные результаты в области реформирования лесного законодательства РФ.

Литература

1. Магдеев Н.Т. Леса Татарстана // Газета Министерства лесного хозяйства РТ. – 2013. – № 3 (22). – С. 4.
2. Рогозин М.Ю., Картамашева Ю.С. Вырубка лесов – экологическая катастрофа // Молодой ученый. – 2015. – № 51. – С. 124-128.
3. Мелехов И.С. Лесоведение: учеб. – М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2005. – 324 с.
4. Постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 25 июля 1923 г. № 58 «О введении в действие Лесного кодекса» // СПС Гарант.
5. Закон от 6 марта 1993 г. № 4613-1 «Основы лесного законодательства Российской Федерации» (утв. ВС РФ от 06.03.1993 г. № 4613-1) // СПС Гарант.
6. Саркисов О.Р. Правовое регулирования лесного законодательства: дополнения и изменения // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2011. – № 2 (4). – С. 94-96.
7. Янюшкин С.А. Проблемы лесного законодательства Российской Федерации // Вестник КрасГАУ. – 2009. – № 10. – С. 150-151.
8. Газизуллин А.Х., Минниханов Р.Н., Гизатуллин В.Н. Ведение комплексного многоцелевого лесного хозяйства в малолесных регионах. – Казань: Идел Пресс, 2003. – 216 с.
9. Николаев А.И. Проблемы лесного хозяйства в экономике РФ // Экономика, управление, финансы: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, август 2015 г.). – Краснодар: Новация, 2015. – С. 31-34.
10. Колокольцев В. Министр внутренних дел РФ «О ситуации в лесном секторе» // Российская газета. – 2020. – № 227 (828).
11. Шелеметьева Е.В. Предупреждение преступлений в сфере природопользования: Перспективы развития // Евразийский Союз Ученых. – 2019. – № 5 (62). – С. 71-74.
12. Крюков В.А. Лес и спички // ЭКО. – 2019. – № 11. – С. 4-7.
13. Порфирьева Б.Н. О мнимой и реальной экономической эффективности борьбы с лесными пожарами в Сибири // ЭКО. – 2019. – № 11 (545). – С. 8-25.
14. Деливория К., Куликова А. Рубить можно, тушить – нет. – URL: <https://narzur.ru/rubit-mozhno-tushit-net/>
15. Никонова Д.Ш. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: автор. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2019. – 31 с.
16. Следствие ведет Александр Бастрыкин: проблемы дольщиков, «черные лесорубы», поправки в законы // Российская газета. – 2020. – № 260(8314). – С. 16.
17. Экспертное заключение Научного совета Российской Академии наук по лесу – государственная инвентаризация лесов (протокол заседания Бюро Научного совета РАН по лесу № 2 от 04.04.2016 г.).
18. Лесу велено закругляться. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4511894>
19. Пуряева А.Ю. Охрана лесов в лесном законодательстве России с середины 19 – начале 20 века (до 1924 года) // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. 27 междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2012.

Problems of the Russian Forest Complex and Issues of Improving Forest Legislation

Sarkisov O.R.
Institute of Social and Humanitarian Knowledge (Kazan)

Gurevich V.A.
Ministry of Justice of the Republic of Tatarstan

The article examines the state of forests in the modern world and in Russia, the practice of applying the current forest legislation of the Russian Federation, and justifies the need for its further improvement.

Key words: environment, state of Russian forests, problems of modern development of forest legislation, its improvement.

