

АНИТА СЕРГЕЕВНА СВИДСКАЯ

председатель судебного состава Арбитражного суда Республики Карелия, соискатель кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
klepsidra@yandex.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

Устойчивое управление лесами возможно с помощью создания действенного механизма правового регулирования рационального использования и охраны лесов. Сформированная на федеральном уровне нормативно-правовая база по управлению лесами России не раскрывает понятия устойчивого управления лесами и не решает проблему применения на практике утвержденных во исполнение международных обязательств России «Критерии и индикаторов устойчивого управления лесами Российской Федерации». Соблюдение требований непрерывного, рационального и неистощительного использования лесов обеспечивается путем применения ответственности за нарушение бизнесом лесного законодательства. Региональная программа «Развитие лесного хозяйства в Республике Карелия на 2013–2015 годы» ставит своей целью обеспечение устойчивого управления лесами. Данные, приведенные в Государственном докладе о состоянии окружающей среды РК в 2013 году, свидетельствуют о невысокой эффективности реализации мероприятий указанной Программы. Следовательно, государство, отвечающее за сохранение лесных ресурсов, обязано создать и использовать превентивные меры, направленные на сдерживание лесонарушений. Актуальность и новизна настоящей статьи состоят в выводах о том, что ответственность за нарушение требований лесного законодательства, в частности административная, является составной частью правового механизма, содействующего сохранению и устойчивому управлению лесами.

Ключевые слова: государственная лесная политика, обязанности лесопользователей, ответственность за лесонарушения, программа развития лесного хозяйства в Республике Карелия, судебные споры в сфере охраны лесов

Одной из главных задач современного Российского государства, наряду с иными задачами, влияющими на стабильность основ конституционного строя, является создание действенного механизма правового регулирования рационального использования и охраны природных ресурсов, в том числе лесов как составляющих основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В целях реализации в системе лесного хозяйства Концепции перехода Российской Федерации (далее – РФ) к устойчивому развитию, во исполнение международных обязательств России и решений Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 год), в части устойчивого управления лесами (Лесные Принципы, Повестка дня на XXI век), решений XIX Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (Нью-Йорк, 1997 год), а также Лесного кодекса РФ¹ приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 05.02.1998 № 21² (далее – приказ Рослесхоза от 05.02.1998 № 21) утверждены «Критерии и индикаторы устойчивого управления лесами Российской Федерации». Это руководящий документ федерального уровня для координации действий как в системе лесного хозяйства, так и со смежными отраслями, основная цель которого – обе-

спечить базовые условия реализации принятых Россией международных обязательств по лесам. Согласно указанному документу устойчивое управление лесами России – это целенаправленное, долговременное, экономически выгодное взаимоотношение человека и лесных экосистем, предполагающее бесконечно долгое сохранение лесов как части ландшафтов России, а также многоцелевое, непрерывное и неистощительное использование лесных ресурсов, функций и свойств лесов, как имеющих рыночную стоимость (древесина, продукты побочного пользования и т. п.), так и не имеющих таковой (например, воздействие на духовное здоровье народа или сохранение исторических традиций). Соответствующие списки критериев и индикаторов были рассмотрены в данном документе с точки зрения их приемлемости для условий России, ее природных и социально-экономических особенностей, а также особенностей управления лесами [3; 36].

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ³ (далее – ЛК РФ) лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на принципе устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала.

Цель государственной политики в сфере лесного хозяйства РФ – соблюдение требований непрерывного, рационального и неистощительного использования лесов, повышение доходов от использования лесных ресурсов, своевременное и качественное воспроизводство лесов, сохранение их ресурсного, рекреационного, экологического потенциала и биологического разнообразия⁴.

В 2007 году на федеральном уровне была в основном сформирована нормативно-правовая база по управлению лесами России. Ключевыми нормативно-правовыми документами, регламентирующими лесные отношения устойчивого управления лесами, стали: Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ⁵; Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶; ЛК РФ; Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ⁷; Концепция развития лесного хозяйства РФ до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.01.2003 № 69-р (редакции распоряжения Правительства РФ от 28.09.2007 № 1305-р⁸). Однако ЛК РФ и перечисленные нормативные правовые акты федерального значения не раскрывают понятия устойчивого управления лесами.

Т. Ю. Оленина предлагает дополнить ЛК РФ следующей нормой: «...устойчивое управление лесами – это деятельность уполномоченных субъектов лесных отношений (собственников, представителей собственников, арендаторов и пользователей) по непрерывному процессу лесопользования, включающему в себя выращивание лесных насаждений до определенного законодательством РФ возраста, рубку в соответствии с действующим законодательством, расчистку лесного участка после рубки от отходов производства и потребления, восстановление и воспроизводство лесных насаждений» [2; 96]. Указанное определение объясняет экономическую составляющую устойчивого управления лесами. При этом можно учесть то, что одной из инноваций ЛК РФ наряду с децентрализацией системы управления лесами, гражданско-правовой основой использования лесов, расширением перечня разрешенных видов использования лесов стала ответственность лесного бизнеса за ведение лесного хозяйства. По нашему мнению, для наиболее точного соответствия понятия устойчивого управления лесами целям государственной лесной политики, исходя из положений, выработанных Рослесхозом в приказе от 05.02.1998 № 21, его можно определить как деятельность уполномоченных субъектов лесных отношений по непрерывному, рациональному, многоцелевому и неистощительному использованию лесов, регулируемому лесным законодательством, за нарушение которого устанавливается имуще-

ственная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

В лесах РФ существует два основных вида доступа к лесным ресурсам и использованию лесов: аренда лесных участков и купля-продажа лесных насаждений. В силу статьи 3 ЛК РФ в области имущественных отношений, связанных с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добывших лесных ресурсов, лесное законодательство имеет приоритетное значение в правовом регулировании. Указанное приоритетное регулирование лесных отношений обусловлено тем, что целью заключения договоров аренды лесных участков является не только частный интерес арендаторов (извлечение прибыли), но и обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного лесопользования для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах. Такие договоры должны не только заключаться, но и исполняться с соблюдением принципов открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, предотвращения и противодействия коррупции, а также ответственности за неэффективное использование и охрану лесных участков.

Совокупность положений ЛК РФ свидетельствует о том, что он относится к законодательным актам комплексного характера, содержит нормы как публичного, так и частного права, которые направлены на обеспечение баланса публичных (максимально эффективное распоряжение лесными участками) и частных интересов (выгодная хозяйственная деятельность на арендуемом участке). При этом лица, использующие леса, обязаны осуществлять работы по охране, защите и воспроизводству лесов в силу закона⁹. Необходимость сочетания охраны и использования лесов, экологии и экономики должна предполагать рациональность и эффективность природопользования в интересах формирования и функционирования социального государства, ставящего своими конституционными задачами обеспечение благоприятных условий проживания настоящего и будущих поколений [1; 9–10].

В настоящее время в субъектах РФ продолжается разработка нормативно-правовых актов, регламентирующих лесные отношения устойчивого управления лесами. В рамках новых правовых условий субъекты наделены всей полнотой прав и полномочий в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов (статья 83 ЛК РФ).

Обеспечение устойчивого управления лесами, повышение их ресурсно-экологического потенциала и вклада лесного хозяйства в социально-экономическое развитие Республики Карелия (далее – РК) являются целью долгосрочной целевой

программы «Развитие лесного хозяйства в Республике Карелия на 2012–2015 годы», концепция которой одобрена распоряжением Правительства РК от 20.01.2012 № 23р-П¹⁰. Впоследствии на основе данной концепции постановлением Правительства РК от 14.03.2013 № 84-П утверждена региональная программа «Развитие лесного хозяйства в Республике Карелия на 2013–2015 годы»¹¹ (далее – Программа).

Для достижения намеченной цели Программа предусматривает решение следующих задач:

1) развитие системы воспроизводства лесного фонда, восстановления лесов и улучшение породного состава лесных насаждений;

2) обеспечение охраны и защиты лесов от пожаров;

3) совершенствование сети лесных дорог с целью обеспечения условий для более полного освоения лесных ресурсов.

Цели и задачи Программы соответствуют приоритетам социально-экономического развития республики¹².

Леса республики располагаются на землях Государственного лесного фонда и землях иных категорий. Согласно данным, приведенным в Государственном докладе о состоянии окружающей среды РК в 2013 году¹³ (далее – Доклад), фактическое выполнение рубок ухода в 2013 году от ежегодного объема, установленного Лесным планом РК, утвержденным распоряжением Главы РК от 31.12.2008 № 975-р¹⁴, и лесохозяйственными регламентами, составило 19 %, в том числе рубок прореживания 1 %, проходных рубок 10 %. В соответствии с Лесным планом в 2013 году необходимо было выполнить лесовосстановление на площади 19 648 га, в том числе искусственное лесовосстановление 7 363 га, содействие естественному лесовосстановлению 12 285 га. По итогам года выполнение лесовосстановления составило 17 849 га (90,8 %), в том числе искусственное лесовосстановление на площади 5 926 га (80,5 %), содействие естественному лесовосстановлению на площади 11 923 га (97 %).

В пожароопасном сезоне 2013 года на землях лесного фонда, находящихся в ведении Министерства по природопользованию и экологии РК, зарегистрировано 395 лесных пожаров. Площадь, пройденная пожарами, составила 14 477,48 га, в том числе на лесных землях 13 007,77 га (90 %), нелесных землях 1 469,71 га (10 %). Средняя площадь одного лесного пожара в 2013 году составила 36,65 га, средняя площадь одного пожара за предшествующие 5 лет 10,81 га, нанесенный лесными пожарами ущерб 1 704 495,4 тыс. руб.

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы: эффективность мероприятий Программы в области развития системы воспроизводства лесного фонда и восстановления ле-

сов низка, поскольку имело место невыполнение Лесного плана по рубкам ухода и лесовосстановлению; эффективность реализации Программы в области обеспечения охраны и защиты лесов от пожаров может быть оценена как средняя, так как лесных пожаров в 2013 году зарегистрировано меньше, чем запланировано (395 против 442), однако это не привело к уменьшению площади лесов, пройденных лесными пожарами, и, как следствие, сокращению ущерба от лесных пожаров.

Согласно сведениям Доклада по итогам контрольно-надзорных мероприятий государственными лесными инспекторами Министерства и лесничеств в 2013 году выявлено 3 069 нарушений лесного законодательства, в том числе незаконная рубка – 320, нарушения правил пожарной безопасности – 357, нарушения правил заготовки древесины – 1985, нарушения санитарных правил безопасности – 141, самовольное использование лесов – 50, прочие нарушения – 45.

На наш взгляд, одного лишь установления обязанности возместить вред, причиненный лесам, еще недостаточно для устойчивого управления лесами, в связи с чем государство, отвечающее за сохранение лесных ресурсов, обязано создать и использовать профилактические (превентивные) меры, направленные на сдерживание лесонарушений. В качестве такой превентивной меры выступает уголовная и административная ответственность за нарушение требований лесного законодательства.

Из данных доклада видно, что по фактам выявленных нарушений в 2013 году приняты следующие меры государственного реагирования: составлено 444 протокола о лесонарушении, 1 351 протокол об административном правонарушении, рассмотрено 946 дел об административных правонарушениях, привлечено к административной ответственности 713 лиц, наложено 610 административных штрафов на сумму 8,1 млн руб., по фактам лесонарушений возбуждено 78, а по фактам лесных пожаров – 41 уголовное дело, привлечено к уголовной ответственности 20 лиц.

Отношения в сфере аренды лесных участков характеризуются особой общественной значимостью и подлежат публичному контролю вплоть до их завершения, в том числе посредством разрешения споров системой государственного правосудия.

Судебные споры в сфере охраны лесов условно можно разделить на две большие группы: применение административной ответственности и возмещение ущерба. Арбитражные суды при их рассмотрении применяют большой массив нормативных правовых актов, составляющих лесное законодательство. Самым распространенным видом ответственности за нарушение норм

лесного законодательства является административная ответственность, установленная статьями 7.9–7.11, 8.5, 8.12, 8.24–8.37 КоАП РФ¹⁵. Наиболее часто в арбитражном суде оспариваются постановления о привлечении к административной ответственности по статьям 8.25, 8.31 и 8.32 КоАП РФ за нарушения правил использования лесов, санитарной и пожарной безопасности в лесах. За период с 2011 по 2014 год Арбитражным судом РК рассмотрено 409 дел об оспаривании постановлений органов, осуществляющих контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе в 2011 году – 89, в 2012 году – 151, в 2013 году – 100, в 2014 году – 69¹⁶. Около 90 % из них представляют собой оспаривание постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушения лесного законодательства. Судом признаны незаконными и отменены порядка 20 % постановлений от количества рассмотренных дел.

Судебной практикой подтверждено, что основными причинами отмены постановлений о назначении административных наказаний являются недоказанность события или состава административного правонарушения, неправильная квалификация правонарушения, существенные нарушения прав и гарантий лица, привлекаемого к административной ответственности, при производстве по делу об административном правонарушении. Наличие указанных безус-

ловных оснований для отмены постановлений о назначении административных наказаний за правонарушения в сфере лесного законодательства препятствует реализации принципа неотвратимости ответственности, противоречит целям административного наказания и, соответственно, целям лесной политики, частью которой является устойчивое управление лесами.

Задачей суда является не только рассмотрение конкретного спора, но и выработка на его основе модели поведения в спорном правоотношении. В связи с этим суды прилагают максимум усилий по формированию единообразной, стабильной практики по делам, связанным с применением лесного законодательства. Без изменения своей позиции к использованию и охране лесов со стороны хозяйствующих субъектов, а также без тесного взаимодействия прокуратуры, контролирующих органов и судов будет невозможно достижение непрерывного, рационального, многоцелевого и неистощительного использования лесов. Следовательно, ответственность за нарушение требований лесного законодательства, являясь правовым механизмом, содействующим сохранению и устойчивому управлению лесами, составляет основу стратегической цели, которую должен обеспечивать критерий 6 устойчивого управления лесами «Инструменты лесной политики для сохранения устойчивого управления лесами».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610. Утратил силу с 01.01.2009.

² Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

³ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁴ Критерии и индикаторы сохранения и устойчивого управления лесами умеренной и бореальной зон (Монреальский процесс): Национальный доклад Российской Федерации; [Редкол.: А. И. Савинов (гл. ред.) и др.]. М.: ВНИИЛМ, 2009. 132 с.

⁵ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁷ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁸ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4919.

⁹ http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_cfc1ab3c-9c4b-4e77-a3b6-90e2aa11c1e2

¹⁰ Собрание законодательства РК. № 1. 2012. Ст. 110.

¹¹ Собрание законодательства РК. № 3. 2013. Ст. 438.

¹² Собрание законодательства РК. № 2. 2011. Ст. 107; Собрание законодательства РК. № 6. 2010. ст. 628 (Постановление).

¹³ Государственный доклад о состоянии окружающей среды Республики Карелия в 2013 году / Мин-во по природопользованию и экологии Республики Карелия; [Редкол.: А. Н. Громцев (гл. ред.) и др.]. Петрозаводск, 2014. 300 с.

¹⁴ Собрание законодательства РК. № 12. 2008. Ст. 1545.

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁶ АИС «Судопроизводство».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Боголюбов С. А. Как реализуются основные принципы лесного законодательства // Актуальные проблемы использования и охраны лесов: Сб. ст. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. С. 8–11.
- Оленина Т. Ю. Правовое регулирование устойчивого управления лесами // Самые актуальные проблемы земельного и лесного законодательства: Сб. ст. междунар. научно-практ. конференции. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2014. С. 88–96.
- Шуплекова Ю. И. Монреальский процесс в России: проблемы и перспективы // Международное право. 2010. № 2 (42). С. 36–41.

IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT PRINCIPLES ON REGIONAL LEVELS (CASE STUDY OF KARELIAN REPUBLIC)

Development of effective mechanisms for legal regulations aimed at the rational use and protection of forests promotes sustainable forest management. The legal framework for forest management in Russia does not reveal the concept of sustainable forest management and does not solve the problem of practical application of the obligation “Criteria and indicators of sustainable forest management in Russian Federation”, which was adopted in pursuance of international obligations of Russia. Compliance with the requirements of continuous, rational and sustainable use of forests is ensured by holding business structures liable for violation of forestry legislation. The regional program “Development of Forestry in the Republic of Karelia for 2013–2015” aims to ensure sustainable forest management. The data mentioned in the State report on the environmental conditions in the Republic of Karelia for 2013 reflect low efficiency of the implementation of the activities within the program mentioned above. Thus, the state as a subject responsible for the preservation of forest resources is obliged to create and use preventive measures aimed at the restraint of forest violations. The relevance and novelty of this article is substantiated by the conclusions. It was proven that the responsibility for violation of the forest legislation, in particular administrative management, is a part of the legal mechanism promoting preservation and sustainable management of forests.

Key words: national forest policy, duties of forest users, responsibility for forest violations, programs of forestry development in the Republic of Karelia, litigation in the field of forest protection

REFERENCES

1. Б о г о л ы б о в С . А . Реализация основных принципов лесного законодательства [Kak realizuyutsya osnovnye printsyipy lesnogo zakonodatel'stva]. *Aktual'nye problemy ispol'zovaniya i okhrany lesov: Sb. st.* [Urgent problems of the forests' use and protection]. Petrozavodsk, PetrSU Publ., 2013. P. 8–11.
2. О л е н и н а Т . Ю . Юридическое регулирование устойчивого управления лесами [Pravovoe regulirovanie ustoychivogo upravleniya lesami]. *Samye aktual'nye problemy zemel'nogo i lesnogo zakonodatel'stva: Sb. st. mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [The most urgent problems of land and forest legislation: digest of the international scientific and practical conference]. Petrozavodsk, PetrSU Publ., 2014. P. 88–96.
3. Ш у п л е т с о в а Ю . И . Монреальский процесс в России: проблемы и перспективы [Monreal'skiy protsess v Rossii: problemy i perspektivy]. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. 2010. № 2 (42). P. 36–41.

Поступила в редакцию 23.03.2015