



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

В.О. Артамонова\*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

**Аннотация.** В данной статье проводится анализ правового регулирования охраны и защиты лесов. Лесным кодексом РФ, закрепляющим основные принципы лесного законодательства в области охраны, защиты и воспроизводства лесов и признающим одним из важнейших направлений деятельности государства в области сохранения состояния леса, охрану и защиту лесов, которые представляют собой отдельный институт лесного права, в то же время не дается понятийного аппарата, что негативно сказывается на правоприменительной практике. Так, отсутствуют определения понятий «охрана лесов», «защита лесов» и «воспроизводство лесов», неясно их соотношение. В статье содержатся результаты исследования теоретических позиций, посвященных охране лесов, изучены мнения о понятиях охраны и защиты лесов — узкое, более широкое и широкое. Автором подробно рассмотрены различные направления деятельности по охране лесов: охраны лесов от пожаров, защиты лесов от болезней, воспроизводства лесов. В заключении сформулировано понятие охраны лесов, под которым следует понимать сохранение лесов, осуществляемое путем охраны лесов от пожаров, защиты лесов от болезней, воспроизводства лесов, применения мер юридической ответственности.

**Ключевые слова:** юриспруденция, лесное право, экологическое право, охрана, защита, воспроизводство, законодательство, пожары, загрязнения, ответственность.

Понятие леса является базовым для лесного законодательства. В ст. 5 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г.<sup>1</sup> определено, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Данное определение полностью не раскрывает содержание определяемого объекта. Лесной кодекс РФ 1997 г. тоже не содержал четкого определения понятия леса, лишь в преамбуле

было определено, что лес — совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. В одном из проектов Лесного кодекса РФ встречалось определение леса как природного объекта, составляющего целостную совокупность лесной растительности, земли, почвы, других компонентов, находящихся во взаимосвязи между собой и внешней средой (лесная экосистема). В другом законопроекте понятие леса привязывалось к размеру гектаров земли, на котором

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

© Артамонова Вера Олеговна

\* Аспирантка, научный сотрудник кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[vera.art.07@gmail.com]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



плотно произрастает лесная растительность. Некоторыми учеными разрабатывалось понятие леса как основного типа растительности, господствующий ярус которого образован деревьями одного или нескольких видов с сомкнутыми кронами.

Лесной кодекс РФ и по другим вопросам не дает понятийного аппарата, что приводит к проблемам в правоприменительной практике. Так, отсутствуют определения понятий «охрана лесов», «защита лесов» и «воспроизводство лесов», неясно их соотношение.

В соответствии со ст. 1 Лесного кодекса РФ основными принципами лесного законодательства в области охраны, защиты и воспроизводства лесов является обеспечение охраны и защиты лесов (п. 6) и участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах (п. 7).

Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

Одним из важнейших направлений деятельности государства в области сохранения состояния леса является охрана и защита лесов, которые представляют собой отдельный институт лесного права.

Статьей 19 предусмотрено, что мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81–84 Лесного кодекса РФ, или использующими леса в соответствии с Лесным кодексом РФ лицами. В случаях если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не возложено на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>, при условии, что иное не установлено Лесным кодексом РФ. При размещении заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно осуществляется продажа лесных насаждений

для заготовки древесины. В этих целях заключается договор, в котором содержатся элементы государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и договора купли-продажи лесных насаждений. В случае если такой договор не заключен, заказ на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов размещается без продажи лесных насаждений для заготовки древесины. Особенности размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров, предусмотренных данной статьей, устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

В настоящее время существует реальная потребность повышения эффективности охраны лесов в России, значения леса как природного объекта для общества и стратегического для экономики страны, особой его роли для российского менталитета и культуры, а также участвовавших в последнее время случаев хищнического использования лесных ресурсов и других социальных, экономических, экологических и прочих факторов. На долю России приходится свыше 22% мировой покрытой лесом площади. Общая площадь земель лесного фонда составляет 1113,84 млн. га. Лесной фонд составляет около 69% от всех земель России.

Длительное время законодательство о лесах было ориентировано на интенсивное использование лесных ресурсов, не уделяя должного внимания основному принципу — приоритете охраны природных объектов перед их использованием. Так, ст. 2 Лесного кодекса РФ закрепляет основные цели и задачи лесного законодательства, сделав акцент на использовании лесов, повышении их ресурсного потенциала и удовлетворении потребностей общества в лесных ресурсах. В настоящее время отсутствие должного внимания на государственном уровне к проблемам охраны леса привело к тому, что экологический потенциал лесов России за всю историю их эксплуатации в качественном отношении оказался основательно подорван. Наряду с хищническим истреблением леса несовершенство законодательной базы и отсутствие четкой государственной направленности на охрану лесов привели к увеличению случаев нарушения лесного законодательства.

Федеральный закон 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup>, а затем и Экологическая доктрина РФ, утвержденная распоряжением Правительства РФ от

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3105.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.



31 августа 2002 г. № 1225-р<sup>4</sup>, определили новую экологическую политику, установив, что сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как важнейший компонент национально-го достояния.

Указанные причины обуславливают необходимость комплексного исследования проблем правовой охраны лесов и совершенствования лесного законодательства на современном этапе.

На долю РФ приходится пятая часть всех лесов мира, однако их экономический потенциал в значительной мере недоиспользован: доля России в мировой торговле лесной продукцией составляет менее четырех процентов. Об этом говорится в прогнозе развития лесного сектора РФ до 2030 г., который был подготовлен группой ведущих российских и международных экспертов и презентация которого состоялась на XXI сессии Комитета по лесному хозяйству Всемирной продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) в Риме. По мнению экспертов, лесной сектор России нуждается в модернизации и передовых инновациях и технологиях. Это позволит рационально использовать его огромный потенциал в качестве источника древесины и фактора, смягчающего отрицательное воздействие глобального изменения климата.

Согласно исследованию, площадь лесов в Российской Федерации к 2030 г. будет увеличиваться в среднем примерно на 660 тысяч гектаров в год и к 2030 г. достигнет 895 миллионов гектаров. Это увеличение произойдет, главным образом, за счет искусственного и естественного облесения заброшенных и неудобных сельскохозяйственных угодий, а также в результате увеличения площадей притундровых лесов. По оценкам экспертов ежегодный приток инвестиций в лесной сектор необходимо увеличить в пять раз — с двух млрд долларов США до 10 млрд долларов США в год. В этом случае производство круглого леса в Российской Федерации к 2030 г. достигнет более 300 млн кубометров, а производство продукции целлюлозно-бумажной промышленности вырастет втрое — до 25,5 млн тонн. Но для такого оптимистического сценария развития России необходимо иметь национальную лесную политику, провести радикальное улучшение инвестиционного климата и принять долгосрочные программы развития лесного сектора.

В октябре 2012 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, предусматривающий ужесточение административной ответственности для граждан за незаконную рубку леса. Так, за незаконную рубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников для граждан предлагается установить штраф в размере от 3,5 до 5 тысяч рублей. Сейчас сумма штрафа составляет от 3 до 3,5 тысяч рублей.

За те же деяния, совершенные с применением механизмов, автотранспортных средств, самоходных машин и других видов техники, депутат предлагает установить штраф для граждан в размере от 4,5 до 7 тысяч рублей. Сейчас сумма штрафа составляет от 3,5 до 4,5 тысяч рублей<sup>5</sup>.

Определение леса, содержащееся в ст. 5 Лесного кодекса РФ, очень не конкретно, оно подчеркивает только, что лес — это экологическая система, природный ресурс. Не отражается, какие компоненты входят в понятие экологической системы. Кодексом также четко не отмечено, что использование, воспроизводство и защита лесов практически являются составляющими лесных отношений.

Вопросы, посвященные охране лесов, были рассмотрены многими учеными и существует несколько мнений о понятии охраны лесов.

В узком смысле под охраной понимается «система предусмотренных законом юридических мер, направленных на обеспечение рационального использования лесов и борьбу с лесонарушителями путем привлечения лесонарушителей к уголовной, дисциплинарной и материальной ответственности»<sup>6</sup>. То есть охрана представляется совокупностью норм юридической ответственности за нарушения лесного законодательства: от незаконных рубок, пожаров, нарушений порядка лесопользования и прочих действий, причиняющий вред лесу. Такой позиции придерживаются В.Ф. Горбовой, Е.И. Немировский, В. Бзежинский, П. Стайнов.

Н.Г. Баканева более широко определяет понятие правовой охраны лесов, включая в нее не только меры юридической ответственности, применяемые к лесонарушителям, но и меры защиты от вредителей и болезней леса<sup>7</sup>.

В широком понимании термина «охрана лесов», которого придерживается Н.Н. Абанина, понимается «предотвращение истощения, загрязнения, разрушения лесного комплек-

<sup>5</sup> См.: <http://www.lesvesti.ru/news/power/3753/> (дата посещения 24.10.2012 г.)

<sup>6</sup> Горбовой В.Ф. Лесное право. Свердловск, 1977. С. 30.

<sup>7</sup> Баканева П.Г. Правовая охрана лесов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1985. С.13.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.



са, осуществляемое не только путем непосредственной охраны и защиты лесов и всего лесного массива, а также путем охраны от загрязнения атмосферного воздуха, вод, земель, недр, охраны и регулирования численности животного мира, организации рационального использования земель, лесов и мер по их воспроизводству»<sup>8</sup>. Сходного понимания придерживается О.В. Куликова, рассматривая правовую охрану лесов как «совокупность юридических мер, направленных на сохранение лесов, неистощительного лесоиспользования, определяя объект охраны, порядка лесопользования, организацию управления в этой области в целом, меры ответственности за лесонарушения, иные средства экономико-правового стимулирования лесоохраны»<sup>9</sup>.

Узкое понимание смысла правовой охраны только как меры ответственности не раскрывает содержания понятия «охрана лесов», потому как восстановительные и охранительные меры будут восприниматься не как сопутствующие использованию лесов действия, а лишь как реакция на нарушение лесного законодательства.

Широкое же понимание является скорее принципом правового регулирования лесных отношений. Большинство лесов уже является экосистемой, и меры по охране атмосферного воздуха, вод, земель, животного мира, недр не всегда могут оказать положительное влияние на состояние лесов. Как правило, охрана лесов хорошо влияет на состояние атмосферного воздуха, а не наоборот. Поэтому в широком смысле понятие «охрана лесов» не всегда можно применять на практике.

Таким образом, под охраной лесов следует понимать сохранение лесов, которое осуществляется путем охраны лесов от пожаров, защиты лесов от болезней, воспроизводства лесов, применения мер юридической ответственности.

Среди отдельных направлений по охране и защите лесов из гл. 3 Лесного кодекса РФ можно выделить: охрану от пожаров, от загрязнения, от иного негативного воздействия, оказываемого на них, включая загрязнение различных видов (в том числе радиоактивными веществами), защите от вредных организмов. Воспроизводство лесов также целесообразно отнести к охране, поскольку данная деятельность направлена на предотвращение ухудшения свойств леса. Можно выделить такое

направление охраны лесов, как охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения кустарников, лиан, иных растений, занесенных в Красную Книгу РФ или красные книги субъектов РФ. Согласно ст. 59 Лесного кодекса РФ может запрещаться осуществление деятельности, негативное воздействие которой приведет или может привести к сокращению численности таких растений и (или) ухудшению среды их обитания, либо могут устанавливаться ограничения осуществления этой деятельности.

Вопрос о соотношении понятий «охрана», «защита» и «воспроизводство» рассматривается по-разному не только в доктрине, но и в нормативно-правовых актах. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» дается следующее определение охраны окружающей среды: деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также — природоохранная деятельность). Таким образом, воспроизводство включается в понятие «охраны».

Напротив, согласно Модельному Лесному кодексу для государств-участников СНГ<sup>10</sup> «...Охрана и защита лесов осуществляются с учетом их биологических и иных особенностей и включают в себя комплекс организационных, правовых и других мер по рациональному использованию лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов, сохранению лесов от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных негативных воздействий...», то есть не включая понятие «воспроизводства».

Одним из важнейших направлений деятельности по охране лесов является охрана от пожаров. Именно при пожарах уничтожается большое количество деревьев, которые расположены на больших площадях. По причине многочисленных по количеству и площади пожаров летом 2010 г. в ЛК были внесены следующие изменения, касающиеся охраны лесов от пожаров — ст. 53.1–53.8:

<sup>8</sup> Абанина Н.Н. Правовая охрана лесов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 33.

<sup>9</sup> Куликова О.В. Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 22.

<sup>10</sup> Принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. постановлением 22–11 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 107–150.



охрана лесов, произрастающих на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, от пожаров осуществляется в соответствии с нормами Лесного кодекса РФ, Федеральных законов от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>11</sup>, от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>12</sup> и постановлением Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах»<sup>13</sup>.

Согласно ст. 53 Лесного кодекса РФ мерами пожарной безопасности являются: предупреждение пожаров, мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров и иные меры пожарной безопасности в лесах.

Другим направлением по охране лесов является охрана лесов от негативного воздействия (в том числе радиационного воздействия), оказываемого на них. Особенности регулирования данного направления установлены Лесным кодексом РФ (ч. 1 ст. 58), приказом МПР РФ от 17 апреля 2007 г. № 101 «Об утверждении Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов»<sup>14</sup>.

Отдельным направлением охраны лесов является защита лесов от вредных организмов. Согласно ст. 54 Лесного кодекса РФ защита лесов направлена на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, — на их локализацию и ликвидацию.

Защита и охрана лесов служат одним и тем же целям, а потому понятие «защита» подпадает под понятие «охрана». Подробнее деятельность по обеспечению защиты лесов регламентируется Положением о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса, утвержденное приказом Рослесхоза от 21 ноября 2005 № 308<sup>15</sup>. В утратившем силу

Положении о защите лесов от вредителей и болезней леса, утвержденном Федеральной службой лесного хозяйства РФ от 19 марта 1998 г., утвержденном Письмом Рослесхоза от 24 марта 1998 № ДО-1-17-5/59<sup>16</sup>, было указано не только на то что направлена защита, но и дано определение: защита лесов от вредителей и болезней (лесозащита) — сфера деятельности органов управления лесным хозяйством и лесопользователей, включающая комплекс правил, методов и технологий, используемых для повышения устойчивости и защиты лесов, лесных питомников, плантаций, лесных культур, прочих объектов лесного хозяйства и лесной продукции от вредителей и болезней. Единый порядок и условия организации защиты лесов от вредных организмов, а также от негативного воздействия на леса и санитарные требования к использованию лесов, направленные на обеспечение санитарной безопасности в лесах утверждены постановлением Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах»<sup>17</sup>.

В завершение стоит отметить, что Лесным кодексом РФ, закрепляющим основные принципы лесного законодательства в области охраны, защиты и воспроизводства лесов и признающим одним из важнейших направлений деятельности государства в области сохранения состояния леса, охрану и защиту лесов, которые представляют собой отдельный институт лесного права, в то же время не дается понятийного аппарата, что негативно сказывается на правоприменительной практике. Так, отсутствуют определения понятий «охрана лесов», «защита лесов» и «воспроизводство лесов», неясно их соотношение.

В доктрине вопросы, посвященные охране лесов, были рассмотрены многими учеными и существует несколько мнений о понятии охраны лесов — узкое, более широкое и широкое. Узкий и широкий подходы к пониманию охраны лесов имеют свои недостатки; таким образом, под охраной лесов следует понимать сохранение лесов, которое осуществляется путем охраны лесов от пожаров, защиты лесов от болезней, воспроизводства лесов, применения мер юридической ответственности.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.

<sup>14</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22.

<sup>15</sup> Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>16</sup> Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс». Утратил силу.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.



**Библиография:**

1. Абанина Н.Н. Правовая охрана лесов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004.
2. Баканева П.Г. Правовая охрана лесов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1985.
3. Горбовой В.Ф. Лесное право. — Свердловск, 1977.
4. Куликова О.В. Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2001.

**References (transliteration):**

1. Abanina N.N. Pravovaya okhrana lesov Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2004.
2. Bakaneva P.G. Pravovaya okhrana lesov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1985.
3. Gorbovoy V.F. Lesnoe pravo. — Sverdlovsk, 1977.
4. Kulikova O.V. Pravovye voprosy ratsional'nogo ispol'zovaniya i okhrany lesov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2001.

*Материал получен редакцией 21 января 2013 г.*