

Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Владимирский государственный университет

Б.А. МОЛЧАНОВ В.С. ГЕРАСИМОВ С.Н. МАМЕДОВ

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЛЕСОВ РОССИИ XX и НАЧАЛА XXI ВВ.

Учебное пособие

Владимир 2005

УДК 349.41

ББК 67.625

П68

Рецензенты

Доктор юридических наук, профессор
адвокат Владимирской областной коллегии адвокатов «Защита»

А.В. Аверин

Доктор исторических наук, профессор
Владимирского государственного университета

И.И. Шулус

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Владимирского государственного университета

Молчанов, Б. А.

П68 Правовая охрана лесов России XX и начала XXI вв. : учеб. пособие /
Б. А. Молчанов, В. С. Герасимов, С. Н. Мамедов ; Владим. гос. ун-т. —
Владимир : Изд-во Владим. гос. ун-та, 2005. — 144 с. — ISBN 5-89368-
608-X.

Посвящено важнейшим вопросам использования и ресурсосбережения лесных ресурсов страны. Комплексно рассматриваются становление и развитие национального и международного законодательства о лесопользовании и лесосбережении. Обобщен исторический опыт экономико-правовых методов природоохранного управления и контроля Российского государства за лесопользованием и ресурсосбережением.

Рассчитано на студентов юридических специальностей, научных работников и преподавателей, аспирантов, практических работников, широкий круг читателей, интересующихся вопросами правовой охраны окружающей природной среды в целом и отдельных природных ресурсов в частности, всех, кого волнует судьба человека и природы.

Библиогр.: 22 назв.

УДК 349.41

ББК 67.625

ISBN 5-89368-608-X

© Владимирский государственный
университет, 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ О ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИИ И ЛЕСОСБЕРЕЖЕНИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	9
1.1. Становление и развитие лесоохранного законодательства России в 20 – 50-е гг. XX века.....	9
1.2. Формирование и развитие эколого-правовой политики Советского государства	41
Глава 2. ЛЕСООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В 60 – 80-е гг. XX ВЕКА.....	63
2.1. Развитие законодательства об охране природы и отдельных природных объектов	63
2.2. Развитие законодательства о лесопользовании и лесосбережении в 60 – 80-е гг.....	73
Глава 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ЛЕСОВ РОССИИ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ	84
3.1. Понятие и виды ответственности за лесонарушения.....	84
3.2. Государственно-правовое регулирование использования и охраны лесов в период рыночных отношений	112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	139
ТЕМЫ КУРСОВЫХ И ДИПЛОМНЫХ РАБОТ ПО КУРСУ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ»	142
РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫЙ БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	143
СПИСОК ОСНОВНЫХ ИСТОЧНИКОВ	144

ВВЕДЕНИЕ

В условиях становления Российского правового государства, обретения новых экономических связей, развития рыночных отношений проблемы рационального использования, восстановления и охраны лесов приобретают особую остроту и актуальность.

Россия – мировая лесная держава. Общая площадь земель лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, составляет 1,2 млрд га (69 % территории страны) и более четверти лесного покрова Земли. Леса играют важнейшую роль в обеспечении экологической безопасности всей планеты. Лесной сектор занимает важное место в экономике страны и имеет существенное значение для социально-экономического развития более чем 40 субъектов Российской Федерации.

Однако лесной фонд страны в настоящее время используется недостаточно эффективно. Освоение расчетной лесосеки составляет 24 %, а в Уральском, Сибирском и Дальневосточном регионах – менее 15 %. Преимущественно осваивается расчетная лесосека по хвойному хозяйству, то есть заготавливается наиболее ценная древесина при значительном накоплении менее ценных перестойных насаждений лиственных пород¹. По данным *WWF*, объем нелегальных рубок по России составляет 30 %, а в отдельных регионах – до 59 – 70 %. Только 21 % лесных ресурсов используется по назначению².

За последние три года снизился объем продажи древесины на лесных аукционах. Недостаточным остается экономический эффект от использования участков лесного фонда по договорам аренды. Большинство договоров аренды участков лесного фонда заключается на срок до 5 лет, что не способствует решению вопросов по восстановлению лесов, охране их от пожаров, а также инвестированию строительства лесовозных дорог.

¹ Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003 – 2010 годы. Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 года. № 69-р.

² Лес рубят – миллионы летят // Совершенно секретно. – 2003. – № 9 (172).

Остаются высокими потери лесного хозяйства от лесных пожаров, вредителей и болезней леса, промышленных выбросов и незаконных рубок. Ежегодный ущерб от лесных пожаров оценивается в 3 – 3,5 млрд рублей. Около 40 тыс. га лесов ежегодно усыхает вследствие вспышек размножения вредителей и болезней. Возрос объем незаконных рубок леса.

За последние 10 лет в связи с падением объемов лесозаготовок сократились объемы лесохозяйственных мероприятий. Не соблюдаются нормы Лесного кодекса Российской Федерации по обеспечению финансирования лесовосстановительных работ из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Многолетнее бесхозяйственное лесопользование привело к значительному ухудшению состояния национального лесного фонда. Данный процесс является в какой-то мере отражением общемировой тенденции уменьшения площади лесов в результате усиливающегося антропогенного давления на природно-территориальные комплексы. Вместе с тем значительно возрастает роль лесов с точки зрения сохранения биологического разнообразия растительного и животного мира, выживания самого человека. Именно поэтому в рекомендациях Десятого Мирового лесного конгресса (1992 г.) говорится о назревшей необходимости становления и развития лесной политики не только в рамках отдельного государства, но и мирового сообщества в целом, подчеркивается важность объединения усилий для разработки механизма лесопользования на межгосударственном, региональном, национальном уровнях¹.

Рациональность лесопользования, эффективность лесоохраны определяются в значительной степени оптимальностью системы государственного управления в этой области с учетом особенностей произрастания лесов. Важнейшей гарантией дальнейшего совершенствования лесного законодательства, законодательства о природопользовании в целом является Конституция Российской Федерации, закрепившая право каждого гражданина на охрану здоровья и окружающей природной среды.

В условиях активизации законотворческого процесса практический интерес представляют анализ проблем организационно-правового обеспечения использования и охраны лесов и разработка оптимальной концепции совершенствования государственного управления в этой области.

¹ Куликова О.В. Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – С. 7.

В целом актуальность правовой проблемы рационального использования и охраны лесов объясняется, во-первых, тем, что с каждым годом все больше обостряется сама проблема использования и защиты лесов с учетом региональных антропогенных условий; во-вторых, тем, что в практической организации правовой охраны и защиты лесов в условиях формирования федеративного правового государства (ст. 1 Конституции Российской Федерации) значительно возросла роль законодательства субъектов Российской Федерации. В-третьих, актуальность научного исследования правовых проблем рационального использования и охраны лесов объясняется необходимостью их совершенствования применительно к существенно изменяющимся социально экономическим условиям общественной жизни России и регионов последних лет.

Признавая важность вклада ученых в разработку правовых проблем рационального использования, восстановления и охраны лесов, государственного управления в этой области, необходимо отметить, что они требуют дополнительного изучения с учетом специфики новых экономических условий – развития рыночных отношений в нашей стране.

Основными источниками исследования и изучения рассматриваемой проблемы послужили опубликованные и неопубликованные документы и материалы по природоохранной деятельности государства, нормативно-правовые акты по лесному праву дореволюционной России, советского, постсоветского периодов, федеральная целевая программа «Леса России» на 1997 – 2000 гг., федеральная целевая программа «Охрана лесов от пожаров» на 1999 – 2005 гг. и др.

Нормативную основу работы составили: Конституции Российской Федерации и СССР, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, относящиеся к предмету исследования. Архивные материалы являлись значительным источником базы исследования: архивные документы по истории Всероссийского общества охраны памятников природы представлены в ряде фондов Российского государственного исторического архива (ф. 404); Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ, ф. 358); фондах центральных комитетов профсоюзов лесной, бумажной и деревообрабатывающей промышленности (ф. 5467, 5520); сельского хозяйства при ВЦСПС (ф. 5557); фондах Российского государственного архива экономики (РГАЭ) – наркомата земледелия (ф. 478), Глав-

лесоохраны (ф. 9542), Главного управления охоты и звероловства НКЗ СССР (ф. 9449). Несомненный научный интерес представляют государственные архивы Архангельской, Вологодской, Владимирской областей, Карелии, Республики Коми, статистические материалы и периодическая печать.

Хронологические рамки исследования охватывают достаточно большой отрезок времени: с момента становления законодательной базы советского государства; развития эколого-правовой политики, природоохранного и, в частности, лесоохранного законодательства в советский и постсоветский периоды.

В учебном пособии глубоко проанализирован ряд самостоятельных положений, рекомендаций и выводов, обладающих элементами новизны, представляющих определенный теоретический и практический интерес:

1. Природоресурсное, в том числе лесоохранное законодательство России прошло три основных кодификации: 1917 – 1968 гг.; 1968 – 1990 гг. и с 1991 г. до настоящего времени. Периодизация и анализ формирования законодательства о лесопользовании и лесосбережении является фундаментальной основой для переориентации деятельности современного Российского государства и общества, пересмотра устаревших взглядов и концепций, основанных на принципах покорения природы и, в частности, лесных ресурсов, разработки новых экологических концепций.

2. Рассматривается объективная тенденция ликвидации юридического разделения лесного фонда и земель лесного фонда.

3. Обосновывается концепция охраны природных объектов непосредственно в процессе их использования (в том числе лесопользования), а не в отрыве от него.

4. Указывается на необходимость восстановления в структуре федеральных органов исполнительной власти самостоятельного федерального органа, осуществляющего управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

5. Подчеркивается целесообразность координации деятельности лесохозяйственных предприятий по заготовке конкретной продукции, организации действенного государственного контроля за заготовками в целях решения проблемы рационального использования и охраны недревесных ресурсов леса, отсутствия достоверных данных о запасах этой продукции, ее учете.

6. Предлагается внести дополнения в ст. 62 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка использования лесосечного фонда, заготовки и вывозки древесины и заготовки живицы», усилить административную и уголовную ответственность, ужесточив санкции за лесонарушения.

7. Обосновывается необходимость решения комплекса вопросов культурно-оздоровительного лесопользования в правилах пользования лесом для массового отдыха населения, принятых на уровне субъектов Российской Федерации;

8. Дается переосмысленное понятие правовой охраны лесов.

9. Обосновывается суждение о невозможности ограничения правовых решений по охране природы только сферой права природопользования.

10. Вырабатывается научная обоснованность лесоохранных мер, нового экологического мышления и сознания, экологической культуры общества.

Содержащиеся в пособии положения, выводы и предложения могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций и проведении практических занятий по спецкурсу «Лесное право», «Экологическое право», «История экологического права», «Уголовное право». Выводы и высказанные предложения могут представлять интерес для правотворческой деятельности.

Глава 1. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ О ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИИ И ЛЕСОСБЕРЕЖЕНИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

1.1. Становление и развитие лесоохранного законодательства России в 20 – 50-е гг. XX века

В научной разработке концепции организации охраны природы и рационального использования природных ресурсов в советский и постсоветский периоды можно выделить основные этапы кодификации, ведущие направления. По мнению многих ученых-правоведов, природоресурсное и природоохранное законодательство прошло три кодификации: 1917 – 68 гг., 1968 – 90-е гг. и с 1991 г. по настоящее время. Суть первого этапа состоит в том, что в исключительно сложных исторических условиях, когда природоохранная проблема еще не осознавалась абсолютным большинством населения (да и в большей степени руководством страны), при поддержке представителей научных учреждений и общественных формирований были осуществлены первые шаги в природоохранной деятельности по обогащению природоохранных традиций и интеграции вопросов охраны окружающей среды в государственную политику, было положено начало образованию государственно-правового механизма регулирования отношений общества и природы.

После октябрьского переворота 1917 г. России в наследство достались бескрайние леса, богатейшие гидроресурсы, разнообразный растительный и животный мир. Из использования этого великого богатства к тому времени сложилась экономика страны. Ломка общественных отношений, всей структуры управления страной, кардинальная смена форм собственности, наконец, политические преобразования – все это оказало огромное влияние на все сферы природопользования (в том числе и лесопользования). Достаточно сказать, что в 1917 – 1920 гг. вопросам природо-

пользования были посвящены 268 постановлений ВЦИК, СНК РСФСР, СТО⁴. В этих юридических документах были определены основные направления деятельности государства в области охраны природы. К их числу относились: превращение природных богатств в общегосударственное достояние; утверждение общегосударственного характера охраны природы; изучение природно-ресурсного потенциала страны; организация воспроизводства отдельных видов флоры и фауны, находившихся на грани исчезновения; использование курортных местностей для охраны здоровья человека; расширение сети заповедников; развитие природоохранного движения. Основное содержание деятельности государства составляло в основном стремление к защите дикой природы.

По данным Н.Д. Казанцева, в послереволюционный период при жизни В.И. Ленина было опубликовано 234 декрета и других документов природоохранного содержания, из них 94 подписано лично им. Многие нормативные акты, подписанные В.И. Лениным, определили основу развития природоохранного законодательства.

Для руководства страны, как отмечает В.В. Евланов, была характерна абсолютизация теории и практики, связанных с деятельностью В.И. Ленина. Изучение этого опыта рассматривалось как одна из важнейших научно-практических задач обществоведения, так как результаты такого подхода использовались для разработки эколого-правовой политики. Поэтому не случайно, изучение истории организации природопользования и охраны природы в первые годы советской власти началось в конце 50-х гг. в условиях начавшейся демократизации государственно-политических отношений.

В сложных исторических и политических условиях становления молодого Советского государства В.И. Ленин неоднократно обращал внимание на разработку государственно-правового механизма регулирования отношений общества и природной среды, основных принципов природопользования, привлечение трудящегося народа к решению природоохранных задач. В утверждении рациональных отношений общества и природы Председатель Совета Народных Комиссаров (Совнаркома или СНК) Советской России видел одно из важнейших направлений охраны здоровья и повышения благосостояния людей.

⁴ Соколов В.В. История экологической политики в Российской Федерации (1920 – 1930-е годы): Автореф. ... д-ра ист. наук. – СПб., 1995. – С. 23.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что обращение к опыту правотворческой деятельности в первые годы существования советской власти, хотя и несовершенному, ограниченному целым рядом объективных и субъективных факторов, в целом отвечало практическим задачам усиления природоохранной деятельности и улучшения использования природных ресурсов (в том числе и лесных), способствовало в определенной мере осознанию социального характера природоохранной проблемы, но наряду с этим последующая экологоправовая политика государства и его правоприменительная практика пошли по пути покорения и «завоевания» природы. Поэтому для многих исследователей природоохранной деятельности государства были характерны идеализация прошлого, его некритическое восприятие. Эта позиция будет рассмотрена более подробно в следующей главе.

Первые два десятилетия XX века термин «охрана природы» не упоминался ни в словарях, ни в энциклопедиях Советского государства, хотя он имеет давнюю историю. Термины «окружающая среда», «природа», «природная среда», «среда обитания» употреблялись в литературе и в законодательстве дореволюционного периода. Термин «экология» и происходящие от него термины (например, «экологическое право», «экологическая безопасность» и др.) возникли во второй половине XIX века (Э. Геккель), медленно распространялись на Западе, а в России появились намного позднее.

Одно из первых определений сущности охраны природы было предложено участниками I Всероссийского съезда работников охраны природы в 1929 г.

К середине 30-х годов XX века понятие «охрана природы» стало трактоваться достаточно утилитарно, отражая «новое» понимание ее задач и места в системе управления экономикой. К основным задачам было отнесено лишь предупреждение ущерба живой природе. Основная государственно-правовая политика была направлена на сохранность заповедников. Такая трактовка сохранилась до конца 60-х гг. XX века. И лишь в связи с резко выраженным обострением экологической ситуации проблемы понятийно-категориального аппарата в рассматриваемой сфере с начала 70-х гг. стали предметом специальных разработок. Был даже составлен ГОСТ на понятие «охрана природы».

В конце 70-х и начале 80-х гг. XX века появляются первые исследования, в которых вводится в научный оборот понятие «экологическая политика». Его появление оправдано, так как именно многоаспектность эко-

логических проблем, их взаимообусловленность и связь с социально-экономическими проблемами общества позволяют остановиться именно на этом новом термине. Более того, если рассматривать историю формирования природопользования в Советской России, то речь должна идти не только о природоохранной деятельности в узком толковании. В экстремальных ситуациях, которые часто переживала страна, следовало решать не только определенные, сравнительно небольшие вопросы сохранения отдельных природных объектов, например лесопользования, а определить отношение общества к этим объектам и к природе в целом.

В этот же период появилось понятие «рациональное использование природных ресурсов», позволяющее добавить столь недостающую рассматриваемой проблеме фундаментальную черту – историчность этого процесса, содержание и масштабы которого изменяются по мере развития производительных сил общества и зависят от многих факторов. Так, у этого процесса был свой уровень рациональности использования природных ресурсов, присущий первобытному, рабовладельческому, феодальному обществу и т. д. Рассматриваемое понятие необходимо соотносить с той или иной эпохой, с конкретными историческими условиями. То, что было рационально даже в недалеком прошлом, может быть совершенно неприемлемо в современных условиях развития общества и государства.

С принятием в 1991 г. Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» это понятие широко использовалось в экологическом законодательстве, праве, науке и практике. 20 декабря 2001 г. был принят Государственной думой, 26 декабря 2001 г. одобрен Советом Федерации и утвержден Президентом Российской Федерации 10 января 2002 г. – Федеральный Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды»¹.

Послереволюционные преобразования, практика хозяйствования в стране настоятельно потребовали совершенствования управленческих задач в области природоохранной деятельности. Природоохранные функции концентрировались по отраслевому принципу. Так, при различных наркоматах создавались службы лесоохраны, рыбоохраны и т. д. Однако опыт и накопившаяся практика показали, что дробление природоохранных функций не позволяло эффективно скоординировать работу этих отраслевых органов. По этому вопросу возникли острые дискуссии в отраслевых ве-

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды». – М.: Инфра-М, 2002. – С. 3 – 7.

домствах и властных структурах: Госплане, Рабкрине РСФСР, Наркомпросе, ВЦИК, СНК и др. Были дискуссии по соотношению централизации и децентрализации, ведомственного или вневедомственного характера рассматриваемой проблемы.

Вначале государственные функции по охране природы были возложены на Народный комиссариат просвещения. Дело в том, что, по мнению многих государственных деятелей того времени, Наркомпрос располагал для выполнения задач охраны природы определенными возможностями. Во-первых, он не использовал природные ресурсы в производственных целях, а это давало ему возможность осуществлять общегосударственный подход к использованию ресурсов. Во-вторых, в те годы именно Наркомпрос ведал научными учреждениями страны, решая важнейшую задачу – привлечение российской интеллигенции к строительству нового общества. Утверждение научно обоснованного подхода к взаимодействию общества и природы было под силу именно комиссариату просвещения. Вот почему летом 1920 г. при Наркомпросе был образован первый государственный природоохранный орган – Государственный комитет по охране памятников природы. Функции комитета были в основном ограничены двумя направлениями деятельности: первое – охрана памятников природы; второе – экологическое воспитание масс.

В отчете этого госкомитета за 1920 г. отмечалось, что охрана природы может быть осуществлена двояким образом: непосредственным запретом уничтожать те или иные ценности и воспитанием осознания важности этой охраны как для научных, так и для практических интересов страны. Второй путь не менее важен, чем первый, ибо никакие самые строгие меры не будут иметь успеха там, где население относится к ним враждебно. Эта мысль об осознании единства человека и природы особенно актуально звучит в условиях научно-технической революции, когда экологическая проблема приобрела глобальный и напряженный характер.

Анализ основных природоохранных актов позволял сформулировать основные функции Советского государства по охране природы, разработанные в первые годы советской власти. Они состояли в том, чтобы обеспечить рациональное использование природных ресурсов, сохранить природную среду, благоприятную для жизнедеятельности людей, использовать различные курортные местности и регионы для охраны здоровья человека, проявлять заботу о воспроизводстве флоры и фауны, привлекать

научные силы для разработки научно обоснованного подхода к регулированию отношений общества и природы, воспитывать нравственное отношение человека к окружающей среде, определять перспективы развития природоохранной деятельности, использовать достижения науки и техники для рационализации природопользования.

В процессе разработки основных направлений охраны природы были обозначены и вопросы активизации деятельности масс в решении природоохранных задач. Многие ученые считали, что утверждение и развитие бережного и рационального отношения к природе невозможно без привлечения трудящихся масс к решению природоохранных задач, формирования экологической культуры, усиления научно-исследовательской деятельности в области охраны природы. Это мнение нашло практическое отражение в целом ряде природоохранных актов.

Анализируя законодательство об охране природы и ее отдельных объектах, отметим, что Декрет о земле отменил право частной собственности на землю, ее недра, леса и воды и установил на них право исключительно государственной собственности. Этот декрет явился базой развития всего природоохранного законодательства нашей страны, его действие было распространено на все советские республики, легли в основу разграничения компетенции в области природоохранного правотворчества Российской Федерации и ее субъектов.

Поэтому процесс формирования советского законодательства об охране лесных ресурсов берет начало с Декрета о земле, принятого на II съезде Советов и заложившего основы природопользования в стране. Все основные декреты и постановления об охране и использовании природных объектов предусматривали ответственность за действия, причинявшие вред делу рационального использования природных богатств.

Советское социалистическое лесное законодательство имеет свою историю, богатую большим числом интереснейших, принципиальных правовых актов. С первых дней прихода к власти Советское правительство придавало большое значение развитию лесных ресурсов. В Обращении Совнаркома от 5 апреля 1918 г. ко всем рабочим, крестьянским и солдатским депутатам, подписанном В.И. Лениным, говорилось, что «...имеющихся во всей России лесных специалистов далеко не достаточно для проведения в жизнь тех широких задач, кои решаются, ... лесных специалистов нельзя заменить другими без ущерба для леса и тем самым

для всего народа: лесное хозяйство требует специальных технических знаний,... наследство от несчастной войны оставило громадные площади оголенных мест, которые необходимо немедленно засадить и засеять лесами,... все леса нужно привести в известность, описать и организовать в них хозяйство».

Декрет о земле, принятый 26 октября 1917 г., содержал ряд правовых норм, относящихся к сбережению леса. В соответствии с Крестьянским Наказом о земле, являвшимся программным документом партии правых эсеров и использованным большевиками в качестве предвыборного лозунга во время выборов в учредительное собрание, устанавливал уголовную ответственность за расхищение лесных ресурсов и эти деяния объявлялись тяжким преступлением, караемым революционным судом.

Законодатель принимал не только меры организационно-управленческого характера по защите леса, но и использовал меры уголовной ответственности. В частности, в 1917 г. был издан декрет, устанавливавший уголовную ответственность за лесопорубки без надлежащего разрешения. В 1918 г. принята уголовно-правовая норма, направленная против нарушений в области лесных заготовок.

Уездные советы крестьянских депутатов принимали все необходимые меры для соблюдения строжайшего порядка при конфискации помещичьих имений, определения того, до какого размера участки и какие именно подлежали конфискации, составления точной описи всего конфискуемого имущества и строжайшей революционной охраны всего переходящего к народу хозяйства со всеми постройками, орудиями труда, скотом, запасами продуктов и пр.

Подчеркивалось, что «леса, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства». Мелкие же леса переходили в пользование общин при условии «заведования ими местными органами самоуправления». Распоряжение лесами предоставлялось в зависимости от их значения уездной губернской, областной и федеральной власти, но во всех случаях со стороны федеральных органов власти осуществлялся постоянный контроль.

Помимо этого Советское государство в лице таких органов, как Отдел топлива Высшего Совета народного хозяйства и Центральное управление лесов республики, контролировало все производимые лесные заготовки (топливо, поделочный и строевой лес) как для государственных

и общественных учреждений и предприятий, так и для частных, физических и юридических лиц.

Одним из важнейших нормативных актов послереволюционной России, посвященных регулированию лесных отношений, является Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г. В соответствии с этим документом к лесам относились и земельные площади. Указанные земли входили одновременно в состав государственного земельного фонда и лесов.

Названный закон о лесах, по существу, являлся первым советским Лесным кодексом. Он содержал 120 статей и включал в себя 8 разделов:

1) общие положения; 2) права и обязанности граждан; 3) права и обязанности местных органов советской власти; 4) права центральной советской власти; 5) основы лесного хозяйства; 6) лесотехнический персонал; 7) обращение лесов в земельный фонд; 8) нормы переходного периода (времени).

Основные положения данного декрета касались отмены частной собственности на лес, все лесохозяйственные постройки и инвентарь; предусматривалась отмена всех заключенных ранее (до советской власти) договоров и актов об отчуждении лесов; были закреплены вопросы, распоряжения и охраны лесов, прав и обязанностей граждан, местных и центральных органов власти по пользованию лесами и др. Кроме того, устанавливались основы лесного хозяйства, порядок обращения лесов в земельный фонд и т.д.

Декретом «О лесах» леса объявлялись общенародным достоянием.

В состав лесов нашей страны входили земельные площади, предназначенные для выращивания дровяной, строительной и поделочной древесины. Заведование лесами осуществлялось особыми техническими лесными органами местной власти под контролем и руководством центрального управления лесов.

В задачи названных органов власти входило: определение общих основ лесного хозяйства страны; организация и проведение облесения территорий в интересах сельского хозяйства; открытие и обеспечение содержания лесных учебных заведений; развитие лесных промыслов на базе артельного, кооперативного и коллективного хозяйств; обустройство мест лесопользования и лесовосстановления; определение общих потребностей народного хозяйства страны в древесине. Закон предусматривал государственную монополию на внешнюю торговлю лесом и всеми лесными материалами.

На местные органы власти возлагалась обязанность заботиться о возобновлении лесов, вести строгий контроль за лесоустройством и лесовозобновлением, охранять памятники природы. В настоящем декрете было установлено, что все леса в зависимости от их роли в народном хозяйстве подразделялись на эксплуатационные и защитные. В зависимости от этого могли быть запрещены как главные, так и побочные лесопользования.

Заграничная торговля лесом и лесными материалами была переведена в государственную монополию, хотя всем гражданам РСФСР принадлежало равное право на пользование лесом. В частности, гражданин РСФСР имел право: получать топливо, строительную древесину; приобретать из леса поделочную древесину; участвовать в побочных пользованиях; заявлять о необходимых мерах охраны леса; входить в леса и т. д.

Для населения страны были установлены нормы получения древесины. Например, для отопления помещения гражданин имел право получить древесину из расчета площади жилища или по количеству печей, или по другим основаниям. Граждане, нуждавшиеся в строительной древесине для возведения и ремонта необходимых для них, их семей и личного трудового хозяйства построек, имели право получать таковую по строительным нормам. Конечно, пользование лесными ресурсами являлось платным.

В письме ЦК РСДРП (б) от 12 декабря 1917 г. сообщалось, например, что «в Тверской губернии лес взят весь на учет и каждая изба с разрешения волостного земельного комитета имеет право вырубить для себя не более двух куб. сажень дров». В Предписании ВЦИК от 5 апреля 1918 г. органам советской власти ставилась задача «привести в известность, описать все леса страны, ... организовать в них хозяйство, ... немедленно засадить и засеять лесом громадные площади оголенных мест, оставшихся после войны».

Были установлены также права и обязанности граждан по нахождению в лесу. В частности, гражданин имел право входа в лес для пребывания в нем; охоты, пчеловодства и т. п.; производства общепользовных научных или технических исследований.

Соответственно устанавливались правила входа в леса (время, платность или бесплатность, регистрация и др.) органами местной советской власти. Причем правила входа в защитные леса не могли противоречить

условиям, установленным «техническими изысканиями» (определение качества леса, проведение топографической съемки и составление лесоводческой документации) в отношении этих лесов. Каждый гражданин мог в указанное местной властью время и на условиях, выработанных ею, заниматься в лесах охотой, пчеловодством и т. п.

Установленные законом обязанности граждан должны были содействовать лесовозвращению и охране леса. Учащиеся и студенты всех лесных учебных заведений в обязательном порядке привлекались к посадке леса. Граждане обязаны были охранять лес от пожаров, потрав, порчи, нападения насекомых и т. д. По требованию местных органов власти граждане могли привлекаться к временному исполнению общественных обязанностей по охране лесов.

Соответственно граждане, не принимавшие участия лично в работах, уплачивали для организации и улучшения лесного хозяйства в размере, определенном центральной властью, лесные сборы, поступавшие в распоряжение общенародной казны. Каждый гражданин обязывался всеми доступными средствами охранять леса от пожаров, потрав, порчи, нападения насекомых и т. д. и принимать все меры к заботливому отношению к общенародному благу и к возможно бережливому расходованию полученных лесных материалов.

К местным органам власти, регулировавшим различные вопросы в отношении лесов республики, декрет относил: технические лесные органы советской власти; специальные органы советской власти, заведовавшие операциями по разработке, транспорту, торговле лесом, использованию древесины и образуемые на основании особых постановлений центральной советской власти; общие органы советской власти.

Технические лесные органы советской власти заведовали всеми лесами, находящимися на их территории, под контролем и руководством центрального управления лесов республики. Соответственно каждое действие и распоряжение органов местной советской власти в отношении лесов могло быть обжаловано в центральном управлении лесов республики. Решения этого органа являлись окончательными.

Все общие и лесные органы советской власти, каждый в пределах своей компетенции могли совершать следующие действия: проверять и уравнивать заявления граждан об отпуске на их нужды и для побочных пользований топливной, строительной и поделочной древесины и вести

учет оказавшимся избыткам топлива, строительной древесины и продуктов побочных пользований, засчитывать оказавшийся у граждан избыток на следующий отчетный срок и указывать дальнейшее назначение поделочной древесины, оставшейся переработанной; выдавать гражданам удостоверения на право получения причитавшейся им по нормам древесины; обследовать во всех отношениях степень нужды граждан в древесине; распределять между гражданами и трудовыми хозяйствами лесные материалы, следить за правильностью их потребления и поступлением причитающихся денежных средств.

В декрете проводилось разделение лесов на защитные и эксплуатационные. Леса должны были иметь подробные технические планы лесного хозяйства и исчерпывающее кадастровое описание. К защитным лесам закон относил пространства лесов, пользование в которых было запрещено. Постановление советской власти, объявляющее лес защитным, было возможно только на основании соответствующего технического исследования.

Защитные леса служили исключительно тем целям, ради которых они объявлялись защитными, и только до тех пор, пока в этом существовала необходимость. Перевод защитных лесов в категорию эксплуатационных производился по постановлению той же власти, которая объявила их защитными. Хозяйство в защитном лесу велось или с полным воспрещением каких-либо пользований, или с ограниченным пользованием древесиной и продуктами побочных пользований и по тому плану хозяйства, который был установлен при самом объявлении леса защитным.

Лесные пространства, служившие для извлечения из них каких-либо материальных лесных или денежных выгод, объявлялись эксплуатационными. Хозяйство в них осуществлялось в следующих целях: а) извлечение материальных выгод для удовлетворения общегосударственных потребностей; б) извлечение денежных выгод от продажи и отпуска лесных материалов в сыром или обработанном виде с целью уменьшения для населения налогового бремени.

План хозяйства в эксплуатационных лесах разрабатывался Центральным управлением лесов Советской республики. Соответственно все денежные доходы, получаемые от лесов, поступали исключительно в общенародную казну.

Высшим органом, регулирующим и организующим лесную и деревообрабатывающую промышленность в пределах РСФСР, являлся Главный комитет лесной политики и деревообрабатывающей промышленности (Главлес) при Высшем совете народного хозяйства.

Главный комитет направлял и руководил деятельностью областных и местных комитетов и секций по лесной и деревообрабатывающей промышленности, организовывавшихся при областных и местных советах народного хозяйства, а также вырабатывал для них соответствующие инструкции, устанавливал пределы их компетенции и взаимоотношения. В пределах страны постановления комитета имели общеобязательный характер.

В условиях гражданской войны и послевоенной разрухи объектами наибольшего разграбления становятся лес и животный мир. Именно эти ресурсы первоначально попали в сферу правовой охраны. Декретом «О земле», принятым II Всероссийским Съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., земля, ее недра, леса и воды были национализированы.

В период гражданской войны (1918 – 1920 гг.) продолжало развиваться лесное законодательство, касавшееся различных вопросов управления лесными ресурсами и организации пользования ими. Так, в 1918 г. на основании Постановления Совета Народных Комиссаров при Высшем Совете Народного Хозяйства был учрежден Главный лесной комитет, основными задачами которого являлись руководство, регулирование и управление всей лесной промышленностью, а также заготовка древесного топлива.

Существовавшая в стране обстановка влияла на содержание издаваемых в этот период нормативных актов. СНК принял ряд декретов и постановлений, посвященных вопросам заготовки леса и дров, сплава лесных материалов и др. В частности, в Постановлении СНК от 27 декабря 1918 г. «О мерах к усилению заготовки дров» отмечалось, что «все дрова, находящиеся в пятнадцативерстной полосе от железных дорог или сплавных рек, подлежат немедленной вывозке к местам погрузки и сплава. Обязанность вывозки возлагается на лиц, ответственных за это договорами, независимо от сроков, указанных в договорах, а также на заготовщиков и владельцев дров».

Также воспрещалось налагать на вывозимые дрова какие-либо взыскания, препятствующие их вывозке. Имевшие место реквизиции,

конфискации и вообще всякого рода запрещения на дрова со стороны властей не могли служить препятствием для вывозки дров к месту погрузки. Все лица и организации, доставившие дрова на место погрузки и сплава, получали немедленно от ответственных органов советской власти или учреждений расчет наличными деньгами без особых формальностей, по мере фактической доставки дров. Соответственно лица, вывозившие дрова, воинской мобилизации не подлежали и числились на учете. Были также установлены правила лесозаготовок.

Заготовки должны были производиться либо для собственного потребления, либо в общегосударственный фонд Главного лесного комитета. Приобретение дров для перепродажи не допускалось. К производству лесных заготовок привлекались государственные, общественные и муниципальные учреждения, кооперативы и частные лица.

Разумеется, все лесозаготовительные органы в лице руководителей несли личную ответственность за фактическое выполнение взятых ими на себя обязательств по заготовкам. Главлес предоставлял для всех лесозаготовителей места для рубки леса.

Для периода военного коммунизма характерно изобилие чрезвычайных мер и требований центральных органов власти о немедленном решении возникающих проблем. Во время гражданской войны и топливного голода главная тяжесть по организации и обеспечению дровами возлагалась на лесничих и работников лесной промышленности.

Принимались чрезвычайные меры по вырубке лесных массивов в запрещенных зонах. Так, в Постановлении Совнаркома и Высшего Совета Народного Хозяйства «О заготовке леса» от 3 мая 1919 г. предусматривалось предписание о немедленном обеспечении Главлескома лесосечным фондом к примыкающей к железным дорогам 10-верстной полосе в размере 250 тыс. десятин с примерным запасом 6 млн куб. метров. Отметим, что проведенная вырубка лесов, примыкающих к дорогам, имела исключительно печальные последствия, несмотря на принимавшиеся позднее экстренные меры (снежные заносы, эрозия дорожного полотна и т. д.).

В 1920 г. СНК РСФСР был принят декрет, устанавливавший государственную монополию на лесные материалы. Действие монополии распространялось на все лесные материалы, где бы они ни помещались и в чем бы ведении, пользовании или распоряжении ни находились. Все

монополизированные материалы составляли лесной материальный фонд страны.

Единственным распорядителем этого фонда являлся Главный лесной комитет Высшего Совета Народного Хозяйства или по разрешению его агенты и местные органы. Разделка и заготовка лесных материалов частными лицами и организациями для перепродажи, а также закупки таковых у частных лиц государственными учреждениями и организациями воспрещались под страхом революционного трибунала.

Как и прежде государство придавало большое значение борьбе с лесными пожарами. В этих целях Совет Труда и Оборона (СТО) 27 июля 1920 г. принял Постановление «О борьбе с лесными пожарами», согласно которому ответственными за охрану лесов от пожаров являлись как подведомственные центральному лесному отделу органы, так и все остальные учреждения, которым были предоставлены для разработки лесные участки. В указанном постановлении предусматривалось предание военному трибуналу лиц, умышленно или по неосторожности вызвавших лесной пожар.

Как отмечалось в листовке НКЗ РСФСР, в 1921 г. «Лесные пожары – бич лесов», меры по борьбе с пожарами не уменьшали бедствие для страны и отдельных регионов, поскольку в основе лежали беспечность, умышленное уничтожение лесов, отсутствие необходимой пожарной службы и техники для тушения пожаров и многое другое. В печати отмечалось, что только в одной Северо-Двинской губернии за лето 1921 г. произошло 502 пожара, уничтожившего леса на площади 20 950 га. В 1922 г. по стране было зарегистрировано 3 600 пожаров на площади 1 млн га. По этому поводу начальник управления лесами РСФСР А.И. Шульц в 1925 г. отмечал: «По довоенным данным (т.е. до 1914 г.) ежегодно в среднем было до 8 000 пожаров на площади около 500 000 десятин (546,5 тыс. га). Пожарность за последнее время значительно возросла и примерно в 1,5 – 2 раза выше довоенной».

Выработка конкретных мероприятий, принятие инструкций по борьбе с лесными пожарами и о мерах охраны лесов в общереспубликанском масштабе была возложена на Центральный лесной отдел (ЦЛО). Соответственно была установлена уголовная ответственность за рассматриваемые преступные деяния. Например, за пожар по причине неосторожного разведения огня в лесу, близ леса, на пашне,

выгоне, полосе виновные подлежали ответственности перед судом революционного трибунала как за умышленный поджог.

Все должностные и частные лица, которые:

- умышленно, по небрежности или вследствие неисполнения декретов, правил, распоряжений и инструкций вызвали лесной пожар или не приняли зависящих мер для его предупреждения и прекращения;

- уклонялись от своевременного назначения и проведения трудовой повинности по требованиям соответствующих органов;

- будучи назначены в порядке трудовой повинности на тушение огня, отказались от этой работы или же не исполняли распоряжения лиц, руководивших тушением пожара, – подлежат преданию суду революционного военного трибунала.

Делая определенный экскурс в историю лесопользования и ресурсосбережения, проанализируем кратко эту функцию Российского государства с позиций законотворческой деятельности.

Голод и разруха, резкий спад промышленного производства требовали принятия неотложных мер по восстановлению народного хозяйства. Для этого требовалось поставить лесные и другие ресурсы на службу молодой Республике Советов, осуществить валютное обеспечение мероприятий по плану ГОЭЛРО на восстановление индустрии и транспорта страны. Правительство полагало, что «ежегодная выручка за северный лес может в ближайшие же годы достигнуть величины золотого запаса Республики Советов».

Глубокая заинтересованность в развитии лесоразработок на Севере, обеспечивающих приток валютных средств, получила свое логическое завершение в выработке и принятии Положения Совета Труда и Оборона «Об органе управления лесной промышленности Северо-Беломорского района (Северолес)», которое было подписано В.И. Лениным 17 августа 1921 г. Этот документ утверждал новый тип социалистического хозрасчетного предприятия – государственный трест.

Предыстория появления этого важного документа такова. Возрождение северной лесопильной промышленности было необходимо не только для восстановления и развития производительных сил Севера, главной составной частью которых она являлась, но и для восстановления и развития производительных сил всей России, так как вопрос заключался не только в том, чтобы увеличить производство пиломатериалов, но и в том, чтобы эти

пиломатериалы экспортировались и получить за них дефицитное оборудование, так необходимое народному хозяйству молодой Советской Республики.

Начальник Главного лесного комитета К.Х. Данишевский в своей докладной записке на имя В.И. Ленина писал, что вывоз пиломатериалов из Архангельска и других Беломорских портов в 1913 г. достигал свыше 2 100 тыс. кубометров. Экспортировались также шпалы, балансы, пропсы, круглый лес. Общая стоимость экспорта составляла 33 млн рублей золотом, что равнялось в ценах 1921 года примерно 50 млн золотых рублей. Производственная программа на 1921 – 1922 г. предусматривала выработку пиломатериалов в объеме примерно 17 % к довоенному уровню.

3 августа 1921 г. было принято Постановление СТО «О мерах поднятия лесопромышленности в Северо-Беломорской области», которое предлагало разработать программу экспорта для Северо-Беломорского района таким образом, чтобы «исходя из твердой наличности запасов и сырого леса, использовать в меру полной нагрузки группу наиболее оборудованных и наилучше подготовленных к пуску заводов Архангельского района».

Реализация Декрета Совета Труда и Оборона республики началась без промедления. Уже 26 августа 1921 г. «Северолесу» было отведено 24 млн десятин (26,6 млн га) лесных площадей, а 13 сентября 1921 г. тресту была выделена ссуда в миллион золотых рублей для закупок за границей продовольствия, оборудования. И это в то время, когда вся страна голодала, лежала в развалинах. Объяснение подобному положению можно найти в выступлении В.И. Ленина 21 декабря 1921 г. на VIII Съезде Советов. Он говорил: «Если мы хотим товарообмена с заграницей..., наш основной интерес – возможно скорее получить от капиталистических стран те средства производства (паровозы, машины, электрические аппараты), без которых восстановить нашу промышленность сколько-нибудь серьезно мы не сможем, чтобы получить лучшие машины и прочее, мы должны платить, и здесь нет объекта более удобного для нас экономически, чем леса на дальнем Севере, которые мы имеем в невероятном количестве..., между тем лес на международном рынке представляет гигантскую ценность...».

Выполнение намеченной программы лесоразработок, несомненно, связанных с антропогенным воздействием на окружающую среду, требовало правовых мер защиты лесных ресурсов от непроеизводительных потерь.

На рубеже первой и второй пятилеток, когда уже был накоплен некоторый опыт планирования разумного использования природных ресурсов (в том числе и лесопользования), многие исследователи с тревогой писали о деформациях в планировании, «когда многие хозяйственники строят планы использования леса, дичи или рыбы совершенно по тому принципу, как строятся пятилетки добычи угля и руды, забывая при этом, что усиленная добыча минерального сырья увеличивает, мобилизует ресурсы государства, в то время как форсированный вылов рыбы в одном году срывает ее промысел на многие последующие годы».

К примеру, большим завоеванием социалистического государства считалась чрезмерная вырубка лесных массивов Европейского Севера России. Так, в зимний сезон 1926 – 1927 хозяйственного года был превзойден довоенный (1913 г.) уровень заготовки древесины. Программа лесозаготовок на зиму 1928 – 1929 хозяйственного года увеличивалась сразу на 70 %.

Конечно, с переходом от войны к миру, восстановлением экономики внимание к проблемам лесопользования усилилось, включая и традиционный взгляд на лес как средство борьбы с эрозией почв, засухой и источник получения древесины. Совершенствовались вопросы организации труда, происходило внедрение механизации труда.

Однако положение в деле лесозаготовок было чрезвычайно тяжелым. Так, Архангельская РК РСФСР в то время сообщала: «Заготовка «Северолесом» ведется так варварски, как ни при одном агенте со времен Рюрика». Уже к середине 30-х г. это привело к ощутимым потерям для природы ряда районов страны да еще в таких масштабах, что об этом писала «Правда» в своих передовицах.

Государство обладало огромными лесными ресурсами. Поэтому лесопользование было существенной сферой хозяйственной деятельности, играя крупную роль в пятилетних планах. Развитие промышленности требовало увеличения экспорта леса, запаса золотого фонда страны. К примеру, приведем некоторые данные о выгодах торговли лесопродукцией. Если в 1921 г. в период своего становления трест «Северолес» за экспортную древесину получил более 5 млн руб. по курсу тех лет, то уже за пять последующих лет – более 134 млн руб.

О какой системе природоохранных мер можно было говорить в данных условиях, когда все меры лесозаготовителей любой ценой были направлены на выполнение плана промышленных лесозаготовок. Несмотря

на развитие лесоохранных мероприятий и пакет правительственных постановлений, новая концепция охраны природы не только примитизировала проблему, но и серьезно ее искажала. Она привела к преобладанию хозяйственных соображений над природоохранными в лесопользовании.

20 – 30-е гг. были периодом формирования и расширения системы ГУЛага, обеспечивавшего работу на лесоповале практически бесплатной рабочей силой десятков миллионов людей в течение десятилетий, использовавшейся преимущественно на Севере и Дальнем Востоке страны.

В период восстановления народного хозяйства (1921 – 1925 гг.) молодое Советское государство принимало конкретные меры по охране лесных ресурсов. В частности, было принято Постановление СТО от 29 апреля 1921 г. «О борьбе с засухой», согласно которому на Главный лесной комитет была возложена обязанность принимать меры к сокращению вырубок на государственные нужды в засушливых и малолесных районах, перенеся по возможности рубки в более лесистые районы, и ограничить рубку лесов в верховьях и по берегам рек на водоразделах.

Для охраны лесов «от хищнической эксплуатации и потребления» Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. установил ответственность за нарушение законов и обязательных постановлений, ведение лесного хозяйства с нарушением установленного плана в виде лишения свободы или принудительными работами на срок до одного года, или штрафом до 500 рублей золотом.

Земельный кодекс РСФСР 1922 г. относил правовое регулирование использования лесных земель к сфере лесного законодательства, что было зафиксировано в Лесном кодексе РСФСР 1923 г., где впервые было дано определение государственного лесного фонда.

Попутно отметим, что в ходе совершенствования законодательства отделились земельное законодательство и «побочные лесные пользования». Лесной кодекс РСФСР 1922 г., например, в ст. 33 к побочному лесопользованию относил: пастьбу скота, сенокошение, охоту, сбор орехов, лесной подстилки и мха, рыбную ловлю в лесных озерах и речках, а также добычу торфа, глины, песка и камня.

В первые годы существования советской власти лесное законодательство рассматривалось как составная часть земельного законодательства. Поэтому в Постановлении ВЦИК РСФСР от 30 октября 1922 г. «О вве-

дении в действие Земельного кодекса» указывалось, что вопросы землепользования и землеустройства теснейшим образом связаны с условиями и порядком использования лесного фонда. Такое положение сохранялось в течение длительного времени.

Однако развитие отношений по поводу рационального природопользования и ресурсосбережения земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, внедрение достижений научно-технического прогресса в соответствующие отрасли народного хозяйства, связанные с использованием этих ресурсов, привело к настоятельной потребности кодификации и соответственно дифференциации правового регулирования использования и охраны различных природных ресурсов.

Долгое время горное, водное и лесное право считались составными частями земельного права. В постановлении ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса», в частности, указывалось, что вопросы землепользования и землеустройства теснейшим образом связаны с условиями и порядком использования лесного фонда, поэтому Лесной кодекс РСФСР 1923 года рассматривался как продолжение Земельного кодекса.

Развитие отношений в области рационального природопользования и охраны окружающей среды: земель, недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха, внедрение достижений научно-технического прогресса в соответствующие отрасли народного хозяйства, связанные с использованием этих ресурсов, привело к необходимости кодификации и дифференциации правового регулирования использования и охраны различных природных ресурсов.

Причина дифференциации лесного и земельного законодательств в том, что отношения по поводу использования земли в 20-е г. XX в., когда принималось республиканское земельное законодательство, не могли получить должного отражения в нем, поскольку лесное хозяйство находилось на крайне низком уровне и лесное законодательство регулировало в основном отношения, связанные с заготовкой древесины.

В условиях экстенсивного ведения лесного хозяйства труд человека по отношению к лесу играл ничтожную роль, предметом лесного пользования являлась не земля, а древесина, урожай которой созревал по истечении десятков лет в большинстве случаев без применения человеческого труда.

Интенсификация лесного хозяйства, повышение уровня его ведения и, как следствие этого, усиление воздействия на землю, используемую для нужд лесного хозяйства, привели к разграничению сфер действия лесного и земельного законодательств. Этот процесс был связан с увеличением объемов лесовосстановительных работ, реализацией нового направления в лесном хозяйстве – плантационного лесовыращивания и т. д. Возрастало воздействие на лесные почвы при заготовке древесины в результате применения мощной лесозаготовительной техники, приводящей к возникновению эрозии почв, заболачиванию земель и т. п. В силу указанных обстоятельств выделился особый вид землепользования – право лесохозяйственного землепользования.

Все существовавшие разрозненные нормы, регулировавшие лесные отношения того времени, нашли отражение в Лесном кодексе РСФСР, который был введен в действие с 1 августа 1923 г. Впервые было юридически закреплено понятие «государственный лесной фонд». Данный кодифицированный нормативный акт охватывал большой спектр вопросов. В частности, приводилась классификация лесов, указывались органы управления государственным лесным фондом, предусматривались меры по охране лесов и т. д. Так, все леса и земельные площади, отграниченные в установленном для этого порядке от земель иного назначения, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, составляли собственность рабоче-крестьянского государства и образовывали единый государственный лесной фонд.

Согласно ст. 4 Лесного кодекса 1923 г. все леса делились на леса местного и общегосударственного значения. Леса общегосударственного значения делились на собственно государственные и леса особого назначения. К этой категории относились как леса с ограниченным режимом лесопользования в целях их охраны, так и леса, в которых производилась интенсивная заготовка древесины.

К лесам особого назначения относились защитные лесные дачи; учебно-опытные дачи и памятники природы; горно-заводские леса; городские леса; леса, эксплуатируемые на основе концессионных договоров; леса, предоставляемые государственным транспортным или промышленным предприятиям и их объединениям в порядке создания комбинированных хозяйств.

К защитным лесным дачам относились леса, сдерживающие сыпучие пески; леса, предохраняющие от понижения уровня воды в реках, охраняющие берега от размывов; леса, удерживающие оползни, имеющие значение снегосборочных и снегозащитных полос; леса, имеющие гигиеническое и эстетическое значение, памятники природы, истории и культуры.

Заведование лесами единого государственного лесного фонда осуществлялось органами Народного Комиссариата Земледелия (разд. 6 Лесного кодекса). Непосредственное ведение хозяйства на местах и управление лесами по лесничествам возлагалось на лесничих. Охрана лесов по объездам и обходам осуществлялась вновь учрежденной лесной стражей – лесными объездчиками и обходчиками.

Законотворческая деятельность молодого Российского государства была направлена против лесонарушителей и осуществлялась в первые годы в основном в двух направлениях – издание декретов о привлечении виновных к уголовной ответственности за особо опасные виды лесонарушений и установление административной ответственности виновных правонарушителей. На местные органы власти была возложена обязанность издавать нормативные акты, предусматривавшие наложение административных взысканий за нарушение установленного порядка лесопользования и лесосбережения. Такая практика явилась распространенным средством борьбы и предупреждения лесонарушений.

Уголовно-правовой защитой и охраной лесов от расхищений рассматриваемого периода явился Уголовный кодекс Российской Федерации. В частности, в УК РСФСР (в редакции 1922 г.) наряду с уголовной ответственностью закреплено положение о пользовании таксами 1914 г. Установлен порядок их применения.

Уголовный кодекс РСФСР (в редакции 1926 г.) в ст. 85 установил уголовную ответственность за нарушение постановлений, регулировавших борьбу с лесонарушениями, если стоимость незаконно добытого или причиненного лесному хозяйству ущерба превышала 50 рублей по таксовым ценам в виде исправительно-трудовых работ на срок до шести месяцев или штрафа в размере не выше тройной стоимости незаконно добытого, поврежденного или истребленного леса с обязательным изъятием незаконно добытого леса.

Проявляя гуманизм к лицам, совершившим не представляющее большой общественной опасности лесонарушение, законодатель за подоб-

ные деяния установил административно-правовую ответственность, если стоимость незаконно добытого или причиненного ущерба не превышала 30 рублей. За такие деяния виновный обязан был уплатить штраф в размере не свыше тройной стоимости незаконно добытого или причиненного ущерба. Штраф в административном порядке налагался волостными или районными исполкомами.

Часть 2 ст. 85 УК РСФСР предусматривала наказание до одного года исправительно-трудовых работ или штраф в размере до десятикратной стоимости незаконно добытого, поврежденного или истребленного леса, если лесонарушение совершено в городских, пригородных, парковых, курортных, водоохранных, берегозащитных и почвозащитных лесах, а также в лесах, находящихся в 50-километровой зоне вокруг г. Москвы, если стоимость незаконно добытого или причиненного лесному хозяйству ущерба превышала 100 рублей.

Если лесонарушение совершено в виде промысла, то наказание предусматривалось в виде исправительно-трудовых работ до одного года независимо от стоимости причиненного ущерба, а если деяния совершены в лесах, указанных в части 2 названной статьи или в пределах запретных полос, то наказание по части 3 ст. 85 УК предусматривалось до двух лет лишения свободы с обязательным возмещением причиненного ущерба.

Таксы 1927 – 1928 гг. фактически повторяли таксы 1914 г. с учетом некоторых поправок, внесенных в связи с изменившимися экономическими, социальными условиями в стране и отдельных регионах.

Порядок взыскания убытков от лесонарушений впервые был установлен в законодательном порядке постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 февраля 1925 г. «О штрафных санкциях за самовольные порубки леса». При этом сумма убытков, причиненных лесному хозяйству, покрывалась суммой налагаемого штрафа. Изданная во исполнение названного постановления Инструкция Наркомзема и Наркомюста РСФСР от 22 – 24 ноября 1926 г. определяла порядок преследования нарушителей в лесах государственного лесного фонда, указывая (продублировав в этой части названное постановление ВЦИК и СНК) при этом, что когда лесонарушение влечет за собой наложение административного штрафа, гражданский иск к лесонарушителям за причиненный их действиями ущерб не предъявляется.

Анализ нормотворческой деятельности Российского государства рассматриваемого периода свидетельствует о том, что размер ущерба, причиняемый лесному хозяйству как основание уголовной ответственности, варьировался. В частности, Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 9 августа 1926 г. он был повышен с 15 до 30 рублей; Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 26 сентября 1927 г. – до 100 рублей, а Постановлением от 10 декабря 1928 г. закреплено положение о том, что если стоимость незаконно добытого или причиненного ущерба превышала 50 рублей по таксам отпуска леса на корню, то виновные лесонарушители должны привлекаться за содеянное к уголовной ответственности.

К сожалению, ни Земельный кодекс РСФСР 1922 г., ни Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г. не выделяли в качестве самостоятельной категории земли государственного лесного фонда. На эти земли распространялось лесное законодательство.

В период НЭПа были созданы так называемые концессионные леса. Ими являлись лесные площади, предназначавшиеся для использования и эксплуатации древесины на лесосеках, отводимых концессионеру в порядке особых договоров, утверждаемых СНК РСФСР по представлению главного концессионного комитета. В концессионных договорах должны были быть предусмотрены границы концессионного участка; срок концессии; порядок составления общего и частного плана хозяйства; размер, способы, сроки взносов платы, причитающиеся с концессионера; особые последствия, связанные с нарушением концессионером договора; другие условия, регулировавшие пользование объектом лесного фонда.

Нетрудно заметить, что охрана природы и возмещение экологического ущерба в нормотивно-правовых актах того времени применительно к концессионным договорам даже не упоминались.

Вместе с тем организация лесного хозяйства осуществлялась путем составления плана хозяйства, устанавливавшего оборот рубки или хозяйства, размер и порядок всех лесных пользований, а равно основания работ по лесовозобновлению, лесоразведению и уходу за лесом. Размер ежегодного отпуска леса определялся свыше годичного прироста по сметам, составляемым лесничими. Сметы отпуска леса по всем лесничествам рассматривались губернскими лесными органами и предоставлялись в общей губернской сводке в соответствующий народный комиссариат земледелия на утверждение.

В порядке исключения допускались сверхсметные отпуска растущего леса, но не иначе как с особого в каждом случае постановления соответствующего наркомзема, утверждаемого СТО. Соответственно стоимость лесных материалов определялась таксами, которые составлялись губернскими земельными управлениями на основании особой инструкции соответствующего народного комиссариата земледелия.

Заведование лесами единого государственного лесного фонда по Лесному кодексу 1923 г. было возложено на лесные органы народного комиссариата земледелия. Государственный лесной фонд разделялся на лесничества, а они – на объезды и обходы. Ведение хозяйства и управление лесами по лесничествам возлагалось на лесничих. В помощь им определялись помощники лесничих. Соответственно для производства ревизий в лесничествах, согласования и руководства хозяйственной деятельностью лесничих назначались областные, губернские и районные инспектора лесов. Для охранения леса по объездам и обходам создавалась лесная стража – лесные объездчики и лесники.

На местные (губернские) лесные органы и лесничих была возложена организация охраны лесов вверенных им лесничеств от пожаров, самовольных порубок и всяких иных повреждений, равно как от всякого незаконного пользования в лесах. На лесную стражу возлагался непосредственный надзор за вверенными их охранению участками леса.

Лесная стража наблюдала за исполнением установленных предосторожностей от лесных пожаров и принимала меры к предупреждению всяких других повреждений леса. Также лесничие обязаны были наблюдать за тем, чтобы в лесах местного значения и особого назначения соблюдались все правила охраны лесов и чтобы рубки в них не принимали характер опустошительных.

Среди законодательных актов по охране лесов следует назвать и Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1928 г. «Об обязательных постановлениях местных исполнительных комитетов об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке».

В целях дальнейшего развития и совершенствования норм Лесного кодекса Российской Федерации Совет Народных Комиссаров принял 30 декабря 1928 г. Постановление «Об утверждении положения о лесах

местного значения», предусматривавшее порядок пользования, охраны и управления данными лесами. В частности, использование древесины и других лесных благ в лесах местного значения определялось местными органами бессрочно и без взимания государственного лесного налога.

Во исполнение названного постановления в лесах принимались меры к ведению правильного лесного хозяйства согласно плану и правилам, издаваемым краевыми, областными и губернскими земельными управлениями этих лесов за счет лесопользователей. Заведование и управление лесами местного значения возлагалось на местные исполнительные комитеты и сельские советы.

Соответственно наблюдение за выполнением сельскими советами обязанностей по заведованию и управлению лесами местного значения, сохранностью их от расхищения и ведением в лесах правильного лесного хозяйства принадлежало волостным (районным) исполнительным комитетам, а руководство последними по заведыванию и управлению лесами местного значения осуществлялось уездными (окружными) исполнительными комитетами через уездные (окружные) земельные управления.

Согласно названному положению леса местного значения распределялись по инспекторским районам лесничеств общегосударственных лесов губернии (округа). Общее наблюдение за постановкой лесного хозяйства в лесах местного значения выполнялось лесными отделами через соответствующих лесничих общегосударственных лесов либо через районных лесных инспекторов.

Граждане, в пользовании которых находились леса местного значения, имели право заниматься в них сенокошением, пасти скот, добывать глину, песок и другие строительные материалы, а также для своих потребностей вырабатывать торф. Оплата побочных пользований, проводившихся в лесах местного значения, устанавливалась на основании указанного положения сельскими советами. От данной оплаты освобождались частично или полностью хозяйства или отдельные граждане.

Сбор грибов и ягод в лесах местного значения, а также рыбная ловля в водоемах, не имеющих промыслового характера, являлись свободными для всех граждан и производились ими безвозмездно. Охрана лесов местного значения осуществлялась сельскими советами путем найма постоянных лесных сторожей, одного или нескольких в зависимости от

местных условий и площади лесов. В отдельных случаях допускалось назначение общим собранием сторожей, выбираемых из числа пользователей, на срок не менее чем на один год.

Согласно принятым Постановлениям СНК СССР от 14 мая 1931 г. «Об охране лесов от пожаров» и от 31 июля 1931 г. «Об организации лесного хозяйства» все леса делились на две зоны – лесокультурную и лесопромышленную – с различными видами рубки.

Лесокультурная зона предназначалась для лесовосстановления, сохранения сильно поредевших от интенсивной вырубki лесов, насаждения лесов, имеющих защитное значение, улучшения водного режима рек, борьбы с обмелением. Заготовка древесины осуществлялась в ограниченном количестве, в пределах годовичного прироста древесины. Отмечается, что за 10 лет войны и революционных преобразований лесоустroительные расчеты были нарушены интенсивными рубками и пожарами. Наиболее удобная для лесопользования площадь Европейской части страны сократилась приблизительно на 7 – 8 млн га.

На основании названного постановления леса в пределах однокилометровой полосы по обе стороны нижнего и среднего течения рек Волги, Дона, Днепра и Урала были признаны водоохранными и их рубка была запрещена.

В этот же период Главлесохрана СССР разработала ряд правил и положений по борьбе с болезнями и вредителями леса: «Положение о защите лесов в водоохранной зоне» и «Правила по сигнализации и учету появления вредителей и болезней леса», а также «Временная лесоустroительная инструкция». Конфликтные вопросы между лесной промышленностью и лесным хозяйством разрешались чаще всего в пользу промышленных предприятий и организаций. Лесопромышленники, имея в своем распоряжении более мощную технику, нередко рубили лес, не заботясь о сохранении подроста и восстановления лесных массивов, не выполняя даже элементарных правил ведения лесного хозяйства.

Затем несколько позднее в целях усиления охраны лесов и некоторых крупных рек Постановлением ВЦИК и СНК СССР от 21 июля 1936 г. «Об образовании главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР и о выделении водоохранной зоны» вместо лесокультурной зоны организовали водоохранную зону. В ее запретных береговых полосах промышленная заготовка древесины не

допускалась. Законодатель стремился детально урегулировать прежде всего порядок лесопользования. Задача охраны лесов ставилась в ограниченных масштабах. Однако постепенно проявилась тенденция закреплять в законодательстве требования охраны тех природных ресурсов, на которые лесозэксплуатация оказывала наиболее губительное воздействие. В первую очередь это коснулось водных объектов.

Уголовное законодательство и судебная практика рассматриваемого периода также стояли на страже сохранения и приумножения лесов. Отмечалось, что особой охраны требует лес на корню, являющийся одной из важнейших составных частей общественной, социалистической собственности.

Согласно постановлению 42 Пленума Верховного Суда СССР от 25 февраля 1933 г. «... в случаях умышленного уничтожения леса и лесных насаждений путем поджогов, а также порубок леса и лесных насаждений, совершаемых в организованном порядке или хотя и с незначительным фактическим убытком, но с очевидной контрреволюционной целью для подрыва общественной, социалистической собственности или классово-враждебными элементами, должен применяться закон от 7 августа 1932 г. “Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социальной) собственности”».

После принятия Конституции СССР 1936 г. законодатель сосредоточивал внимание на упорядочении хозяйственной эксплуатации и охраны природных ресурсов. В 1936 г. для обнаружения лесных пожаров и для борьбы с ними были созданы специализированное предприятие «Трест лесной авиации», а затем парашютно-пожарная служба.

Наряду с изданными нормативными актами заслуживает несомненного внимания положение о государственной лесной охране, а также очень важный для охраны лесов акт «Инструкция о порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения», утвержденная СНК СССР 22 декабря 1939 г. В ней были определены как виды (составы) лесонарушений, так и порядок судебного разрешения дел о лесонарушениях. Согласно этому правовому документу наряду с рассмотрением дела о наложении штрафа суды рассматривали и исковые требования о взыскании убытков, причиненных лесонарушением.

Приведенные нормативные акты свидетельствовали о том, что законодатель делал попытку урегулировать порядок лесопользования, закреп-

пить правовую охрану тех природных объектов, на которые лесозэксплуатация оказывала наиболее губительное воздействие, например водных объектов.

Одним из важнейших государственных органов по управлению лесными ресурсами являлась государственная лесная охрана, учрежденная на основании Положения «О государственной лесной охране СССР» от 26 августа 1939 г. Основными задачами лесной охраны являлись:

- борьба за сохранение и дальнейшее развитие лесных богатств СССР;
- борьба с лесными пожарами, расхищением и истреблением лесов;
- проведение мер по предупреждению лесных пожаров, расхищений и истребления лесов;
- наблюдение за выполнением правил использования лесов;
- проведение предупредительных мер против распространения вредных насекомых и болезней леса.

Согласно Постановлению Правительства «О порядке отвода лесосек в лесах государственного лесного фонда СССР и о лесосечном фонде на 1943 год» от 23 апреля 1943 г. все леса были разделены на три группы с установлением соответствующего режима ведения лесного хозяйства и лесопользования.

Первую группу образовывали леса государственных заповедников, почвозащитные, полезащитные и курортные, леса зеленых зон вокруг промышленных предприятий и городов (подлежали особо бережному отношению и охране), а также ленточные боры в Западной Сибири и степные колки.

Ко второй группе были отнесены леса преимущественно на территории ряда районов центральной и южной частей страны, имеющие как эксплуатационное, так и защитное значение, расположенные в густонаселенных малолесных районах страны, где с ограниченными лесосырьевыми ресурсами и большими народохозяйственными потребностями необходимо было обеспечить не только интенсификацию лесного хозяйства, но и строгое соблюдение лесоводственных требований при организации лесопользования, а также леса среднеазиатских республик (в этих лесах рубка определялась размером годовичного прироста).

Третью группу составляли леса промышленного значения, где рубка проводилась неограниченно с учетом обеспечения возрастающих потребностей в древесине. Однако при этом был утвержден порядок уста-

новления размера вырубки и отвода лесосек в лесах государственного лесного фонда.

Несомненный интерес представляет то обстоятельство, что было принято решение о выделении 500-метровых защитных полос по обеим сторонам полотна железных дорог и 250-метровых в лесных массивах, примыкавших к автомобильным дорогам союзного, республиканского и областного значения. Сплошные рубки в этих зонах были полностью запрещены.

Названное постановление позволило определить государственную лесотехническую и экономическую политику в отношении лесных ресурсов, а в трудные послевоенные годы – сохранить лесной фонд страны в разоренных войной регионах и явилось стержневой основой дифференцированного ведения лесного хозяйства.

Сказанное позволяет сделать вывод, что становление системы органов лесного хозяйства с точки зрения структурной и функциональной происходило в условиях частого реформирования, что, несомненно, стало предметом исследования ряда правоведов-экологов.

Несмотря на то что шла война, правительство принимало неотложные меры, направленные на борьбу с незаконной порубкой леса и его хищением. Распоряжениями Совнаркома СССР от 27 июля и 23 сентября 1943 г. были введены штрафные таксы для исчисления взысканий за ущерб, нанесенный государству населением, организациями и предприятиями, проводящими незаконную порубку или хищение леса. Штрафы с населения исчислялись по количеству самовольно срубленных деревьев, в зависимости от их размеров (диаметр у пня) и группы леса. С организаций и предприятий, нанесших ущерб государству самовольной (безбилетной) рубкой леса, взыскивалась 10-кратная стоимость самовольно срубленного леса: 90 % штрафа направлялось в местный бюджет, 10 % – на счет лесных органов в фонд премирования лесной охраны.

За годы войны не покрытая лесом площадь на территории временно оккупированных областей в целом возросла более чем на 18,5 %, а доля покрытых лесом площадей, напротив, повсеместно сократилась. Уменьшение объема лесовосстановительных работ привело к увеличению в лесном фонде гарей, пустырей и других не продуцирующих земель, требующих восстановления.

Послевоенный период развития Советского государства и общества характеризуется законотворческой работой в области сохранения и приумножения лесных богатств. Так, 21 июня 1945 г. Постановлением Совнаркома СССР были утверждены «Правила отпуска леса на корню в лесах союзного значения». Постановлением Совета Министров СССР от 17 мая 1948 г. утверждено «Положение о колхозных лесах», а также «Правила сенокошения и пастбы скота в лесах СССР» от 17 августа 1947 г., установившие судебный порядок наложения административного штрафа за самовольное сенокошение и пастбу скота в лесах СССР. Попутно отметим, что за эти деяния в прежнем законодательстве налагалось только возмещение причиненных убытков.

В 1947 г. было образовано Министерство лесного хозяйства СССР, которому были переданы все леса страны, а также Министерство лесного хозяйства РСФСР (равно других союзных республик), на которое возлагалось руководство лесным хозяйством республики, за исключением лесов, находившихся в пользовании колхозов. На местах создавались краевые, областные и республиканские управления лесного хозяйства. Низовыми звеньями названной системы управления явились лесхозы, в состав которых входили лесничества.

Исключительно важным документом явилось Постановление Правительства от 20 октября 1948 г. «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольного севооборота, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР». Под полезащитными насаждениями понимались государственные защитные лесные полосы по водоразделам и берегам рек; собственно полезащитные лесные полосы; леса по оврагам и балкам; защитные насаждения на песках, неосвоенных или неудобных землях государственного земельного фонда в борьбе против ветровой и водной эрозии; лесные культуры в гослесфонде.

Однако реализации столь важного правового документа, за которым закрепилось название «Сталинский план преобразования природы», не суждено было сбыться. В марте 1953 г. в системе Министерства сельского хозяйства было создано Главное управление лесного хозяйства и полезащитного лесоразведения, и все работы по созданию государственных лесных полос, массивных дубрав, насаждений на песках, по оврагам и балкам были прекращены. Прекратилось выращивание посадочного материала для

названных целей. Колхозы и совхозы вновь получили земли, изъятые ранее для отведения под государственные лесные полосы и дубравы. Отметим, что вокруг названного плана преобразования природы была создана широкая пропагандистская кампания. Фактически программа создания лесозащитных полос разрабатывалась на основе природоохранных идей В.В. Докучаева и основных положений постановления Совета Труда и Оборона РСФСР «О борьбе с засухой» от 29 апреля 1921 г.

Допущенная правительством страны ошибка была не только осознана, но и вскоре были сосредоточены усилия на выращивании лесонасаждений, начали проводиться посев и посадка новых лесных полос, работы по закреплению и облесению песков и оврагов, в первую очередь в экономически выгодных местах.

Ведомственная разобщенность между лесной промышленностью и лесным хозяйством, неудовлетворительное состояние лесного хозяйства в стране вызвали настоятельную потребность выделить лесное хозяйство страны из сельскохозяйственной системы (1955 г.) в самостоятельную отрасль народного хозяйства.

С точки зрения охраны лесов представляет несомненный интерес Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах», которым была установлена ответственность за потраву и повреждение проезжающим транспортом полезащитных насаждений в колхозах и совхозах. Приняты новые «Правила отпуска леса на корню», новое «Положение о колхозных лесах» и «Правила ведения хозяйства в колхозных лесах». Введены новые пониженные таксы о взыскании убытков, причиненных самовольной порубкой леса населением.

Период 60-х г. XX века характеризуется развитием противоэрозийного защитного лесоразведения. Примером этому служит принятое 4 марта 1968 г. Постановление правительства СССР «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии». Постановлением Совета Министров СССР от 11 января 1979 г. № 37 «О порядке отнесения лесов к противоэрозийным, особо ценным лесным массивам и другим категориям защитности» был закреплён порядок отнесения лесов к категориям защитности.

Отнесение лесов государственного значения к противоэрозийным, особо ценным лесным массивам и другим категориям защитности было

возложено на Советы Министров союзных республик по согласованию с Госкомлесом СССР. Процедура возбуждения и рассмотрения ходатайств о переводе лесов из одной группы в другую и отнесении лесов к категориям защитности урегулирована Положением, утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 28 июля 1980 г. № 37027 и Инструкцией «О порядке отнесения лесов к категориям защитности», утвержденной приказом Государственного комитета СССР по лесному хозяйству от 24 сентября 1979 г. с дополнениями и уточнениями, внесенными приказом Гослесхоза от 28 октября 1980 г. № 17128.

Достижение возможности местных органов власти ограничивать заготовку древесины путем отнесения наиболее ценных лесов к соответствующим категориям защитности можно, несомненно, рассматривать и как определенное ресурсосбережение и рациональное природопользование.

В сознании общества происходит коренная переоценка значения леса как лишь источника получения древесины и других лесных продуктов. Он стал представлять огромное социально-культурное достояние страны. Это находит подтверждение и на уровне мировой цивилизации.

Об этом свидетельствуют тематика и девизы мировых лесных конгрессов, проходивших в 60 – 70-е г., в работе которых участвовали и представители СССР. Например, основная тема Мирового лесного конгресса, проходившего в 1960 г. (США) – «Многостороннее использование леса»; Шестой Мировой лесной конгресс (1966 г.) рассматривал вопрос «Роль лесного хозяйства в изменении мировой экономики». На Седьмом Мировом конгрессе (1972 г., Аргентина) обсуждался вопрос «Лес и социальное развитие». Восьмой Всемирный лесной конгресс 16 – 18 октября 1978 г. в Индонезии (Джакарта) проходил под девизом «Лес для народа».

Причем вопросы, обсуждавшиеся на конгрессах, рассматривали многоцелевое, рациональное и неистощительное использование и охрану лесов, их социальной роли. Выражалась озабоченность тем, что современная практика эксплуатации лесов в мире приносит прибыль лишь промышленным монополиям и что многие страны до настоящего времени ведут ошибочную политику, рассматривая леса исключительно как источник товарной древесины и валютных поступлений и игнорируя их почвозащитные, водоохраные и климаторегулирующие свойства. Для изменения такой политики и обеспечения комплексного, научно обоснованного, рационального использования и охраны лесных ресурсов, по мнению спе-

циалистов, необходимо установление общественной собственности на леса и привлечение широких слоев населения к лесовозобновлению.

Таким образом, в советский период становления системы органов лесного хозяйства происходило частое реформирование. Имевший место в условиях Союза ССР диктат центральных ведомств при решении любых вопросов экономического развития республик, краев и областей, да и в целом страны, приводил к невозможности учета особенностей лесного фонда при реорганизации системы государственного управления и действенного контроля.

1.2. Формирование и развитие эколого-правовой политики Советского государства

Исторический экскурс в послеоктябрьский период показывает, что в это время выходит в свет многочисленная литература, касающаяся состояния дел с охраной окружающей природной среды. Эти публикации носили по своей тематике довольно пестрый характер. Так, например, в 1918 – 1919 г. вышли в свет работы Л.К. Соловьева и В.М. Житкова, в которых авторы пессимистически оценили перспективы сохранения природной среды в условиях революционного периода. Здесь, вероятно, крылось не только понимание кризиса, в котором оказалась Россия, но и явное неприятие новой советской власти научной интеллигенцией. Призывы нового строя к научной интеллигенции, крупным ученым и Академии наук СССР принять участие в изучении и сохранении природных ресурсов страны позволили не только сохранить многие виды животного и растительного мира, создать первые заповедники, но и оказали большое влияние на формирование и развитие экологической политики молодого Советского государства. Представляют интерес работы ученых по проблемам охраны лесов, животных и других природных объектов.

Однако по мере осознания руководством страны, что экологические проблемы – повседневная реальность, требующая проведения соответствующей политики, публикации по экологической тематике с середины 20-х гг. все чаще стали противоречивыми в оценках эффективности, хорошо прослеживалась заданность политики на сиюминутный экономический эффект.

Многие авторы публикаций были единодушны в том, что наша природа уже истощена до крайности, обеднела от продолжительной войны и потому нужно особенно беречь ее, она должна оправиться и снова разбогатеть настолько, чтобы давать свои дары трудящимся. По справедливому замечанию радетеля природы М.П. Ямпольского: «Громадные районы центральной части РСФСР и Украины являют картину сильного опустошения. Это опустошение является следствием беспорядочного, хищнического использования природных богатств».

В качестве основной причины бедственного положения состояния охраны природных ресурсов открыто и, естественно, обоснованно назывались военные действия. И лишь вскользь туманно упоминались хищническое использование природных ресурсов, анархия и вседозволенность в земле- и лесопользовании на местах, отсутствие надлежащего контроля со стороны государственных органов за сохранением и разумным использованием природных объектов.

Уже в 20-е г. намечается и развивается процесс идеологизации природоохранной деятельности. Апологеты нового строя публично восхваляют «разумную» политику Советского государства в деле охраны и использования природных ресурсов и подвергают резкой критике лагерь капитализма в неразумном природопользовании.

Политические вожди молодого Советского государства более открыто заявляли о своих массовых стереотипах. Так, Л.Б. Троцкий в своей книге «Литература и революция» писал в 1923 г.: «Социалистический человек хочет и будет командовать природой во всем ее объеме, с тетеревами и осетрами, через машину. Он укажет, где быть горам, а где расступиться. Изменит направление рек и создаст правила для океанов Останутся, вероятно, и глушь, и лес, и тетерева, и тигры, но там, где им укажет быть человек». Далее он писал: «Стремление победить нужду, голод, недостаток во всех его видах, т. е. покорить природу, станет господствующей тенденцией на ряд десятилетий»¹.

Разработка первого пятилетнего плана в стране не внесла ясности в вопросы интенсивного и рационального использования природных ресурсов и необходимого ресурсосбережения. В ответ на безоглядную эксплуатацию природных богатств, «наступление» на природу, фактический отказ

¹ Троцкий Л.Б. Литература и революция. М. 1991. С. 194.

от прежней концепции охраны природы были и сторонники реальной охраны природы. Например, Н.Н. Подъяпольский (работник РКИ), встречавшийся с В.И. Лениным в 1918 г. по вопросу об организации первого заповедника послереволюционной России, указывал, что: «Без охраны природы в связи с ростом населения, развитием техники мы лишимся многих природных богатств, что было бы не только не в интересах современников, но и во вред грядущим поколениям, перед которыми мы, несомненно, ответственные». Эта правильная позиция в связке «человек-природа» полностью разделялась и другим широко известным автором природоохранных публикаций того времени М.П. Ямпольским: «Мысль о необходимости охраны природы в нашем Союзе за последние годы постепенно распространяется в широких кругах населения, но еще далеко то время, когда эта мысль укоренится настолько крепко, что само население будет заботиться об этой охране».

Попутно отметим, что следует обратить внимание на пророческие слова В.И. Ленина, которые фактически остались без внимания со стороны руководства страны, руководителей государственных, экономических и общественно-политических структур. В условиях, когда противоречия между обществом и природой носили слабовыраженный характер, когда масштабы «преобразования» природы еще были незначительны, В.И. Ленин увидел опасные тенденции в развитии взаимодействия общества и природы в условиях индустриального развития. В частности, в беседе с Г.М. Кржижановским, председателем Госплана, он говорил: «С течением времени «железная пята» таких электростанций и других промышленных левиафанов может растоптать и пашню, и лес, ступить на берега прозрачных рек. И люди будут мечтать о глотке воздуха и свежей воды. Социализм немыслим, невозможен без дружбы с природой... . Seriously, очень серьезно, подумайте об этом в Госплане».

Изучение деятельности Комиссии по пересмотру плана электрификации России, Комиссии по разработке контрольных цифр, Комиссии по рассмотрению проекта резолюции V съезда Совета СССР о пятилетнем плане развития народного хозяйства (1925 – 1929 гг.) показало, что вопросы охраны окружающей среды не нашли отражение ни в оптимальном, ни в минимальном вариантах первого пятилетнего плана развития народного хозяйства страны.

В этой связи в числе публикуемой правовой литературы представляет интерес работа П.Я. Гурова, комментировавшая основные положения и задачи охраны леса и его рациональной эксплуатации, включенная даже в кремлевскую библиотеку В.И. Ленина. В эти годы вышли в свет труды крупного русского лесоведа Г.Ф. Морозова, разработавшего учение о лесе – к 1926 г. основной его труд вышел уже третьим изданием. Во введении он писал: «Лесоводство – дитя нужды. Пока леса много, отсутствовала забота о неистощимости пользования им; когда леса стало мало или явилось опасение за возможность истощения лесных запасов, тогда впервые возникает мысль о такой организации пользования лесами, которая не вела бы к их истощению, возникает счастливая и великая идея о постоянстве пользования лесом, которая проникает все лесоводство и составляет его душу и самую характерную черту»⁷.

В процессе разработки основных направлений охраны природы и неистощительного природопользования были определены и вопросы активизации деятельности масс в решении природоохранных задач. Многие ученые страны считали, что утверждение и развитие бережного и рационального отношения к природе без привлечения широкой общественности, формирования экологической культуры, усиления научно-исследовательской деятельности в области природопользования и ресурсосбережения невозможно.

Видные ученые того времени С.А. Бутурлин, Г.А. Кожевников, И.М. Кулагин, Д.М. Россинский, Ф.Н. Петров стали учредителями Всероссийского общества охраны природы, которое было основано в 1924 г. Это было одно из первых массовых общественных природоохранных движений. Первое время деятельность общества носила преимущественно академический характер. По его инициативе осуществлялись серьезные мероприятия: организация новых заповедников, установление запрета на охоту на животных, находящихся под угрозой полного уничтожения, создание 25-километровой зеленой зоны вокруг Москвы и др. И все же главную задачу общество видело в экологическом воспитании масс, привлечении трудящихся к активной природоохранной деятельности. Сделать охрану природы всенародной задачей стало лейтмотивом работы Всероссийского (1929 г.) и Всесоюзного (1933 г.) съездов по охране природы.

⁷ Морозов Г.Ф. Учение о лесе. – Изд. 3-е. – Л., 1926. – С. 1.

Таким образом, в первые годы советской власти развитие концепции взаимодействия советского общества и природы осуществлялось в органическом единстве с дальнейшей разработкой путей и методов социалистического строительства. В этот период исторического развития нашей страны были определены основные направления деятельности Советского государства в области охраны природы. К ним следует отнести: превращение природных богатств в общегосударственное и общенародное достояние, обоснование природоохранных функций государства, определение принципов природопользования, утверждение общегосударственного характера природоохранной практики, изучение природных ресурсов и включение их в производственный потенциал страны, рациональное размещение производительных сил, создание государственно-правового механизма регулирования отношений общества и природы, образование общественных форм охраны природной среды, экологическое воспитание масс, развитие природоохранного движения в стране, привлечение научных сил к решению природоохранных проблем.

Во второй половине 30-х г. была организована комиссия по изданию научно-популярной литературы при редакционно-издательском отделе АН СССР, выпустившей в предвоенные годы более 100 книг. Среди авторов этих работ, внесших весомый вклад в дело охраны природы, были имена крупных ученых: А.Е. Ферсмана, С.И. Вавилова, В.А. Обручева, Б.А. Келлера и многих других.

Однако победила новая концепция, в основе которой лежала идея «наступления на природу». Последствия крутой смены приоритетов в природопользовании не замедлили сказаться уже в годы первой пятилетки. В литературе тех лет снова и снова поднимается вопрос о степени допустимого антропогенного воздействия на природу. Тем не менее отстаивать прежнюю концепцию становилось уже далеко не просто – новая концепция приобрела политическое значение и авторы публикаций не без основания опасались обвинений в каких-либо уклонах.

Показательно, что с начала 30-х г. слабые попытки инакомыслия иногда даже камуфлировались фразеологией официальной концепции «наступления на природу». Так, один из авторов попытался прибегнуть имен-

но к такой форме: «Завоевывая природу на всех фронтах, человек должен хоть немного оставить ее нетронутой. И она же сама научит рационально расходовать производительные силы. Раньше охраняли природу частные лица, любители. Теперь это дело первой государственной важности. Ведь охрана природы – охрана всего будущего строительства». Политический лексикон новой эпохи энергично проникал и в экологическую тематику. Начинался неуклонный процесс наступления общества на природу.

Издаваемый Главнаукой с 1928 по 1930 гг. ежемесячный журнал «Охрана природы», а с 1931 по 1940 гг. ежегодно под новым названием «Природа и социалистическое хозяйство» публиковал на своих страницах материалы о состоянии и истории охраны природных ресурсов, нормативные документы, отчеты о работе Всероссийского общества охраны природы, письма читателей и т. д. Изменение названия журнала было связано с появлением в газете «Правда» от 17 сентября 1931 г. статьи Т. Васильева и В. Карпыча «Краеведение и туризм – на службу социалистическому строительству», разгромной по содержанию, «Общий вывод, который напрашивается после просмотра подшивки «Охраны природы», – писали они, – таков, что этот журнал под лозунгами безусловной охраны природы стремится сохранить эту природу... от пятилетки».

30 – 40-е гг. характеризовались своеобразным, безопасным уходом от критики государственной политики наступления на природу и своеобразным освещением относительно узких, «технических» вопросов природоохранной деятельности. Данные публикации имели, скорее всего, профессиональную направленность и не касались вплотную социально-политических, экономико-экологических аспектов.

Некоторое исключение может составлять книга председателя комитета по заповедникам В.Н. Макарова «Охрана природы в СССР», вышедшая в свет в 1947 году. Однако и в ней история развития и совершенствования законодательства об охране природы дана очень кратко, хронологически неравномерно, касаясь только послеоктябрьского периода. Большая часть работы посвящена так называемому сталинскому плану преобразования природы, совершенно не раскрывая социально-экономические, экологические и политические аспекты.

Во второй половине 50-х гг. XX века наступает перелом в освещении природоохранной деятельности и ресурсосбережении. Появляются работы, касающиеся истории, социально-экономических и политических аспектов. Представляет интерес первая статья Л.К. Шапошникова и Б.А. Борисова, посвященная истории экологической политики. Появление названных статей связано не только с «потеплением» после XX съезда КПСС, но и с нарастающим осознанием ошибок и просчетов в экологической политике государства в предшествующий период. Свидетельством этому послужило дальнейшее развитие природоохранного законодательства, рассматривавшее природу «не только как источник ресурсов, но главным образом как жизненную среду человека». Именно в этот период выходят значительно редкие в освещении темы мемуары, посвященные 20 – 30-м гг.

50 – 60-е гг. XX века характеризуются новой попыткой разработки системы государственно-правовых норм природопользования и охраны природы. Это было связано, вероятно, с расширением политической и хозяйственной самостоятельности союзных республик. В этот период впервые была поставлена задача повышения ответственности и роли союзных республик в управлении охраной природной среды. Разрабатывались и принимались законы об охране природы союзных республик, начался процесс создания единой республиканской системы управления охраной природы, обновления природоохранного законодательства в соответствии с требованиями эколого-правовой политики. Подчеркивалось, чтобы законодательство не было формальным, а реальной основой регулирования взаимодействия советского общества и природной среды. Государственная и общественная потребность в развитии правового и общественного сознания, в пропаганде природоохранного законодательства нашла отражение в издании серии общественно-политических и юридических брошюр под рубрикой «Охрана природы – всенародное дело», которая стала издаваться в конце 50-х гг.

Как отмечает В.В. Евланов, это был только первый шаг на пути к правовому государственному регулированию отношений общества и природы. И поэтому противоречие между ведомственными и общественными интересами в организации использования и охраны природных ресурсов не

было преодолено и продолжало углубляться, задача правового обеспечения защиты природы и формирования государственного механизма управления природоохранной деятельностью оставалась достаточно актуальной.

Прогрессивная общественность и научные силы выступали за утверждение научно обоснованных решений в вопросах охраны природной среды. В различных регионах страны проводились научные конференции и семинары, в работе которых участвовали представители естественных и общественных наук. Они не только обсуждали задачи и перспективы по организации научных исследований в сфере охраны природной среды и рационального использования природных ресурсов, но и выступали с конкретными предложениями по совершенствованию правоприменительной природоохранной деятельности в стране.

Например, участники Первой Сибирской научной конференции, состоявшейся в 1958 г., выступили с предложением разработать общесоюзный закон об охране природы; создать государственную службу по контролю и координации работы по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов; организовать широкую пропаганду идей охраны природы; ввести преподавание учебных дисциплин природоохранного цикла в школах, университетах и технических вузах; активизировать работу по экологическому воспитанию и образованию среди населения, особенно среди молодежи.

Середина 60-х годов XX века ознаменовалась своеобразным прорывом в исследовании и публикации на страницах печати историко-философских аспектов экологической ситуации в стране.

В рассматриваемый период вопросы усиления охраны природной среды и неистощительного природопользования приобретают злободневный характер и начинают занимать все более важное место в государственной политике и общественной жизни страны. На первый план выдвигаются вопросы и задачи по разработке научных основ взаимодействия общества и природы; поиска путей экологизации научно-технического прогресса, народного хозяйства и общественного сознания; совершенствования системы управления природопользованием и ресурсосбережением; повышения роли государства и хозяйствующих субъектов в решении эко-

логических задач; повышения экологической культуры и организации природоохранного воспитания и образования; вовлечения населения в движение за охрану окружающей природной среды.

Изменение конкретно-исторических условий, научно-технического воздействия человека на природные объекты и природу в целом, проявление опасных экологических последствий нерационального природопользования и ресурсопотребления обусловило общественную необходимость развития концепции взаимодействия общества с биосферой, разработки теоретических основ эколого-правовой политики. При этом обращает на себя внимание многообразие подходов и направлений в разработке концептуальных аспектов экологических проблем в масштабах государства и отдельных неблагоприятных регионов. Большое внимание уделялось освещению диалектико-материалистической концепции единства человека и природы и ее значение в разрешении экологических противоречий.

Несомненный вклад в исследование методологических проблем взаимодействия общества и природы внесла философская наука. В целом ряде работ была раскрыта специфика проявления экологических проблем в эпоху научно-технического прогресса, роль экологических знаний в развитии общества; проанализированы вопросы о структуре единства общества и природы, об особенностях развития указанного единства; обращалось внимание на различные аспекты интенсификации взаимодействия общества и природы; предприняты попытки осветить процесс современного общественного развития в глобально-экологическом разрезе; показана важность использования соответствующих философских и мировоззренческих установок в решении рассматриваемых глобальных проблем.

Изучение и разработка теоретических аспектов сочетались со всесторонним анализом сущности экологических проблем, ее роли в развитии и сохранении человеческой цивилизации. Как отмечено ранее, многие научные разработки были посвящены исследованию историко-философских сторон возникновения, развития и обострения планетарных экологических проблем, поиску теоретических и научно-практических путей и подходов к их решению. Представляется, что эти исследования оказали несомненное влияние на процесс формирования нового эколого-правового мышления,

основу которого составляют общечеловеческие ценности. Стремление к консенсусу, учету общечеловеческих интересов способствовало усилению взаимодействия различных стран, развитию международного сотрудничества в области ресурсосбережения и неистощительного ресурсопотребления, разработке и принятию совместных международных проектов, конвенций экологического характера.

В процессе анализа планетарного характера экологической безопасности, роли экологических проблем в судьбах человеческой цивилизации ученые нашей страны, хотя и со значительным опозданием, уделили большое внимание философскому осмыслению теоретического наследия В.И. Вернадского – учению о ноосфере.

В частности, в 1964 г. в Москве на конференции по проблемам взаимодействия природы и общества впервые философы обратились к учению В.И. Вернадского о ноосфере. В некоторых выступлениях прозвучал упрек историкам, практически не занимавшимся освещением экологической проблематики, что, несомненно, относилось и к юристам-экологам.

Прозвучавший упрек был, видимо, вызван тем, что названная тема научных исследований видного ученого современности долгое время была под запретом и недостаточно известна широкой научной общественности. К примеру, еще в 1922 г. В.И. Вернадский предупреждал об экологической опасности, которая может привести к гибели человеческую цивилизацию: «Недалеко время, – писал он, – когда человек получит в свои руки атомную энергию, такой источник силы, который даст ему возможность строить жизнь, как он захочет Сумеет ли человек воспользоваться этой силой, направить ее на добро, а не самоуничтожение? Дорос ли он до умения использовать ту силу, которую неизбежно должна дать ему наука?»

Свое видение решения проблемы великий ученый представил в конце Великой Отечественной войны в виде учения о биосфере, которое сегодня признается как одно из величайших достижений естествознания XX века. Научно доказав единство материальной и духовной культуры с окружающей природной средой, В.И. Вернадский создал теоретически стройную концепцию перехода биосферы в ноосферу в результате разумных преобразований человеком окружающей природной среды. В современный период развития цивилизации, когда человечество балансирует на грани самоуничтожения, поиск путей решения глобальной экологической

проблемы приобретает все большую актуальность. Поэтому совершенно не случайно, что интерес к идеям В.И. Вернадского постоянно возрастает⁸.

В рассматриваемый период исторического развития советского общества предпринимаются шаги по изучению и критическому осмыслению различных буржуазных экологических концепций. Не вдаваясь в критический аспект и политический настрой, несомненно, публикации советских авторов об анализе позиций буржуазных представителей науки о причинах, характере и перспективах решения экологических проблем, а также издание ряда работ ученых западной историографии существенно обогатили наши взгляды и представления на сущность экологической опасности, ее источники и подходы к решению. При этом необходимо подчеркнуть, что в общественном сознании медленно, но происходила перестройка и утверждалось плюралистическое мышление, возникала потребность в переоценке буржуазных концепций, которые обосновывали общечеловеческий подход к разрешению экологических противоречий в общепланетарном масштабе. К такой концепции, по мнению Г.С. Хозина, следует отнести концепцию «общности судьбы человечества».

Учитывая усиление антропогенного воздействия на окружающую природную среду, советские ученые анализировали исторические тенденции взаимодействия общества и природы; рассматривали сущностные черты природопользования и ресурсосбережения в различных общественно-экономических формациях; делали попытки раскрыть перспективы развития системы «общество – человек – природа». Однако в названных и других работах проявляется общая тенденция к некритическому анализу сущности и характера рассматриваемой проблемы. Фактически не вскрывались объективные и субъективные причины нарастания экологической напряженности в стране. Поэтому со всей очевидностью можно констатировать, что выводы о перспективах развития экологических отношений в советском обществе носили в основном априорный характер.

Говоря о социальной активности общества в рассматриваемый период, отметим, что научный интерес к проблемам природоохранной деятельности Российского государства и неистощительности природопользования возрастал с каждым годом. Об этом свидетельствует рост опубликованных

⁸ Вернадский В.И. Философские мысли натуралиста. – М., 1988. – С. 20 – 204; Баландин Р.К. Вернадский: жизнь, мысль, бессмертие. – М., 1988; Вернадский В.И. Размышления натуралиста. – М., 1977; Вернадский В.И. Химическое строение биосферы Земли и ее окружения. – М., 1965.

монографических исследований не только философского, но правового и экономического характера, изданий сборников статей по вопросам теории и практики природопользования, публикаций серии научно-популярных брошюр об охране окружающей среды в регионах и республиках; проведение всесоюзных, республиканских и региональных теоретических и научно-практических конференций.

Эколого-правовая проблема решалась руководством страны в основном административными методами, а это, в свою очередь, обусловило необходимость усиления роли государства в управлении природоохранной деятельностью. В научной разработке экологических проблем принимали участие представители многих отраслей науки. В целом ряде работ были сделаны серьезные обоснования роли государства в управлении охраной природы, неистощительного природопользования, освещении роли Советов в решении экологических проблем и становлении государственной системы управления и планирования природопользования и ресурсосбережения. Ряд интересных работ был посвящен анализу роли правовой культуры в природопользовании, роли закона в охране окружающей природной среды.

К сожалению, многие положения в развитии государственности в области природоохранной деятельности остались невостребованными системой. Ведомственные интересы были положены в основу государственной экологической политики; не преодолено отчуждение трудящихся от управления охраной природы, а вопросы общественного самоуправления так и не получили своего развития. Роль Советов практически была подменена государственным и партийным аппаратом. В силу этого местные органы власти и управления были отстранены от организации и контроля в области природопользования и ресурсосбережения в своих регионах.

Уровень научных подходов и разработок заняли вопросы экологизации научно-технического прогресса, исследования взаимосвязи НТР с утверждением бережного, научно обоснованного использования природных богатств, преодоления негативных последствий воздействия научно-технического прогресса на природу. Некоторые работы были посвящены малоотходным, безотходным и ресурсберегающим технологиям и т. д.

Растущий интерес научной общественности к исследованию экологической проблемы нашел конкретное выражение в значительном увеличении количества подготовленных диссертационных работ. Среди них на-

ходились не только теоретические, философские, экономические, но и государственно-правовые исследования экологических проблем.

Усилению взаимосвязи экологии, политики и науки, несомненно, способствовал курс административно-командной системы на интенсификацию общественного производства. Осуществление этого курса со второй половины 60-х гг. XX в. обусловило необходимость решения целого ряда методологических, теоретических и научно-практических вопросов, поставленных практикой и перспективой развития отношений человека и природы.

Перед советской наукой встали достаточно острые и сложные научно-технические проблемы. К ним можно отнести: разработку проблем более широкого и рационального использования естественных ресурсов, в том числе ресурсов морей и океанов, научных основ охраны и преобразования природы в целях улучшения окружающей среды; совершенствование прогнозирования влияния общественного производства на природную среду и учет его возможных последствий при подготовке и принятии проектных решений; разработку новых методов и средств борьбы с вредными выбросами веществ в атмосферу, производственными, транспортными и иными шумами, вибрациями, воздействиями электрических и магнитных полей и излучений; разработку и внедрение принципиально новых прогрессивных технологий.

Поиск путей преодоления негативных последствий воздействия человека на природу органично увязывался о процессом экологизации научно-технической революции, общественного производства, повышения эффективности использования природных богатств, восстановления и воспроизводства ресурсов.

Учитывая мировую тенденцию к возрастанию роли науки в общественном развитии, в регулировании отношений общества и природы государство осуществило ряд конкретных мер по улучшению организационной структуры управления научной деятельностью и повышению роли научных коллективов в решении природоохранных задач, утверждению нового экологического мышления. И, конечно, опираясь на современные знания, можно сказать, что эти меры были ограничены устаревшими общественными отношениями.

Серьезным препятствием на пути развития науки и техники, роста влияния НТП на характер природопользования встали ведомственные ин-

тересы, затратный хозяйственный механизм, преобладание экстенсивного характера развития народного хозяйства. И все-таки эти меры сыграли определенную роль в повороте науки к экологическим проблемам, расширении и обновлении проблематики научных исследований в области взаимодействия общества и природы, преодолении отставания в исследовании таких проблем, как разработка методов расчета последствий негативного воздействия индустриального развития на окружающую среду и влияние стихийных процессов на человеческую деятельность, разработка ресурсосберегающих и малоотходных технологий и механизмов взаимодействия человека с окружающей средой.

На основе требований и рекомендаций руководящих органов страны в научных учреждениях были сформулированы стратегические задачи и разработаны перспективные программы развития научных исследований в области взаимодействия общества и природы. Так, институтам Академии наук СССР предстояло разработать научные «Основы природопользования, оценки, прогнозы состояния среды», в том числе:

- прогноз региональных и глобальных изменений, возникающих в окружающей среде под воздействием природных процессов и природопреобразующей деятельности человека;
- рациональные способы использования, охраны и воспроизводства биологических ресурсов биосферы;
- изучение влияния деятельности человека и вносимых им загрязнений на биологические ресурсы Земли и возникновения экологических проблем;
- воздействие деятельности человека на атмосферу;
- основы новых технологических процессов, исключаящих вредное влияние на окружающую среду;
- математические модели для решения задач оптимального управления биосферой и отдельными экосистемами;
- принципы эколого-экономической оценки использования важнейших видов природных ресурсов и оценки ущерба от воздействия человеческой деятельности;
- принципы единой системы правовых норм в области природопользования и т.п.

Для решения этой комплексной проблемы был образован Научный совет АН СССР, выполнявший координацию и научно-методическое руко-

водство исследовательской деятельностью. Совет обеспечил участие 200 академических научно-исследовательских институтов и около 6 тысяч сотрудников в разработке научных основ природопользования. Совместно с Государственным комитетом СССР по науке и технике Научный совет разработал комплексную программу НТП до 2000 г., в которую были включены и экологические проблемы, связанные с использованием лесных ресурсов.

С целью обеспечения интеграции всех научных сил страны для решения экологических проблем, улучшения координации научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ по важнейшим научно-техническим аспектам в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды был образован Межведомственный совет при ГКНТ СССР. В его состав вошли ведущие ученые и специалисты в области фундаментальных наук о земле, геологии, медицины, градостроительства, основ технологических процессов промышленного производства, рационального использования природных ресурсов и природоохранной деятельности. Межведомственному совету были предоставлены широкие права по организации научно-исследовательской работы (НИР), финансированию, контролю за выполнением планов работы, определению основных направлений научно-исследовательской деятельности, прогнозированию возможных изменений в биосфере в результате развития отраслей народного хозяйства на перспективу 20 – 30 лет. В системе Минвуза СССР в начале 80-х гг. был также создан Межвузовский комитет по охране природы для координации деятельности научных сил различных вузов страны.

Значительное внимание было уделено активизации деятельности различных научных обществ и увеличению их вклада в разработку концепции взаимодействия советского общества и природы. Отметим, что работа шла по двум основным направлениям. С одной стороны, были поддержаны инициативы по координации научных усилий в области охраны природной среды, а с другой – расширению проблематики научно-исследовательской работы. Так, Географическое общество образовало Проблемный комитет «Человек и окружающая среда» (1971 г.), который стал одним из первых в стране координационных центров в области охраны окружающей природной среды. По инициативе Проблемного комитета результаты научных исследований стали систематически обсуждаться на

конференциях и семинарах. Так, Всесоюзные конференции «Человек и окружающая среда» были проведены в 1975 и в 1978 гг. в г. Ленинграде. В 1978 г. в работе научной конференции приняли участие 300 представителей академических институтов и научных центров, вузов, НИИ и проектных институтов, партийных и общественных организаций.

Кроме того, в 1978 г. научные конференции были проведены в Москве, Воронеже, Краснодаре, Омске, Южно-Сахалинске, Тбилиси и других научных центрах страны. Члены Географического общества СССР приняли активное участие и в решении конкретных вопросов охраны природы. Они провели только в 1978 г. для организаций, министерств и ведомств 4 300 консультаций, осуществили экологическую экспертизу целого ряда различных объектов промышленного назначения.

К одной из важных задач усиления охраны природы и улучшения использования природных ресурсов государство отнесло преодоление негативных экологических последствий НТР. Поиск путей и методов ее решения определил основное направление деятельности Научного совета при АН СССР, Совета по проблеме биосферы Всесоюзного научно-технического общества (ВНТО) и Межведомственного совета ГКНТ СССР. Возможность предотвращения загрязнения окружающей среды и нарушения равновесия в экосистемах научная общественность видела в разработке новых типов технологических процессов, исключающих образование вредных выбросов и отходов, создании замкнутых циклов оборота воды и полностью безотходной технологии. И, пожалуй, весомый вклад в решение данной проблемы был сделан членами ВНТО.

Впервые в мировой практике под руководством Научного совета по проблемам биосферы была разработана концепция предотвращения загрязнения окружающей среды, преодоления негативных последствий воздействия НТР на природу на основе безотходной технологии, получившей широкое распространение как в СССР, так и за рубежом. В 1976 г. в городе Дрездене (Германия) был проведен первый симпозиум по безотходной технологии стран СЭВ и Югославии. А в июне 1977 г. на Первом Всесоюзном совещании по безотходным технологиям (БОТ) было уже представлено более 500 докладов.

Развитие БОТ, малоотходной и ресурсосберегающей технологий постепенно превращается в определяющее направление экологизации общественного производства и природоохранной деятельности. И первый опыт

в области планирования, проектирования и внедрения безотходной технологии был обсужден на Всесоюзной конференции «Проблемы проектирования и внедрения безотходных промышленных производств», которая состоялась в г. Гродно в 1979 г.

В 70 – 80-х гг. в решение экологической проблемы были вовлечены широкие научные силы, приняты конкретные организационные меры по совершенствованию управления и расширению научно-исследовательских работ. Большое внимание было уделено организации научных учреждений и подразделений в организационной структуре министерств и ведомств, предприятий и организаций. Осуществление этих мер имело определенное значение для повышения роли науки в совершенствовании природоохранной практики, формировании экологического мышления и культуры. Уже в 1970 г. в Российской Федерации было организовано 40 университетов и 114 факультетов охраны природы.

В этот же период Всероссийское общество охраны природы осуществило ряд важных мероприятий. В системе этой организации была образована на общественных началах Пресс-служба как в центральных органах, так и в областных, краевых и республиканских советах, а кое-где и в районных Советах ВООП. Пресс-служба включала в себя работников периодической печати, радио и телевидения, писателей, ученых, работников общества. Ее задача состояла в том, чтобы обеспечивать публикацию специальных материалов по природоохранной тематике, выпуск так называемой «внутренней информации», которая позволяла в форме хроники знакомить членов Центрального совета, депутатов Верховного Совета РСФСР, входящих в состав постоянных комиссий по охране природы, членов областных советов с отдельными вопросами охраны природы Российской Федерации. В целях усиления воспитательной работы по инициативе Центрального Совета ВООП были учреждены Всероссийская книга «Летопись благородных дел по охране природы», нагрудный почетный знак «За охрану природы России», Большая и Малая памятные медали общества.

Делая небольшой экскурс в историю возникновения вопроса, отметим, что начало становления системы экологической подготовки специалистов в вузах страны можно отнести ко второй половине 60-х годов XX столетия. В 1966 г. Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству подготовило «предложения» по коренному улучшению охраны природы в СССР». В числе предлагаемых мер был по-

ставлен вопрос о включении в систему высшего среднего специального образования преподавания курса по охране природы, начиная с 1967 – 1968 учебного года. По мнению Главного управления, общий курс охраны природы должен охватывать следующие основные вопросы:

1. Значение природы в жизни общества.
2. Влияние деятельности человека на природу. Изучение экологических связей в природе для организации охраны, воспроизводства и умножения природных богатств в процессе их разумной эксплуатации.
3. Охрана природы как фактор увеличения благосостояния страны и улучшения здоровья населения.
4. Характеристика современного состояния природных ресурсов СССР, их динамика и основные формы охраны.
5. Заповедники, заказники, национальные парки как форма охраны наиболее ценных или типичных природных ландшафтов, редких и исчезающих животных и растений.
6. Роль высшей школы в деле охраны природы. Значение пропаганды знаний о природе и ее охране среди населения.

Следует заметить, что этот курс был рассчитан на формирование общей экологической культуры специалистов всех направлений. Поэтому Главное управление предложило для специалистов, которые будут иметь дело с использованием природных ресурсов, читать курс охраны природы с углубленным содержанием. В предложениях Главного управления подчеркивалось, что необходимо дать специалистам понятие о наиболее рациональных (с общегосударственной точки зрения) методах эксплуатации природных ресурсов и о том ущербе, который может быть нанесен смежным отраслям народного хозяйства и обществу в целом при узковедомственном подходе к оценке выгоды или невыгоды того или иного метода.

Совет Министров СССР рассмотрел предложения Главного управления по охране природы по усилению природоохранного образования и поручил Министерством высшего и среднего специального образования РСФСР и БССР в 1966 г. включить в программы подготовки специалистов курс охраны природы. И в соответствии с приказами данных министерств уже в 1966 г. в некоторых вузах союзных республик был введен в учебные программы курс об охране окружающей природной среды. В начале 70-х гг., учитывая всевозрастающую потребность в экологической подготовке кадров в нашей стране, пришли к выводу о том, что преподавание курса по

охране окружающей природной среды должно быть организовано во всех высших учебных заведениях.

Постановка задачи о введении всеобщего экологического образования и воспитания молодых специалистов была неразрывно связана с перспективами решения экологической проблемы. Социально-экономическое развитие страны, рост масштабов природопользования и усиления негативного антропогенного воздействия человека на природу все настоятельнее выдвигали задачу охраны природной среды и рационального использования природных ресурсов на первый план. Ее решение требовало не только изменить характер экономики, но и характер общественного экологического сознания. Поэтому осознание научными кадрами, инженерно-техническими работниками объективной необходимости экологизации общественных отношений и научно-технического прогресса по своей сути являлось важнейшей предпосылкой обеспечения перехода советского общества на качественно новый уровень взаимоотношений с окружающей средой, в том числе с охраной и использованием лесных ресурсов страны.

Повышение роли человеческого фактора в регулировании отношений общества и природы в условиях научно-технической революции настоятельно требовало и качественно нового уровня экологической подготовки выпускников высших учебных заведений. Поэтому не случайно, что подход к организации экологического образования и воспитания постоянно изменялся в сторону увеличения требовательности к подготовке специалистов.

Эти требования нашли конкретное выражение в трех приказах Минвуза СССР, разработанных в 70-х гг., по организации экологической подготовки специалистов. В 1980 г. Министерство высшего и среднего образования СССР разработало и направило во все вузы страны специальное инструктивное письмо по обеспечению непрерывного экологического образования и воспитания будущих специалистов. Задача состояла в том, чтобы обеспечить всеобщую, обязательную и непрерывную экологическую подготовку специалистов. По мнению Минвуза СССР, система экологического образования и воспитания в вузе должна базироваться на следующих элементах:

— включение в специальные и общеобразовательные курсы учебных планов и разделов, тем или отдельных вопросов по охране окружающей среды (экологизация учебных предметов);

- включение экологических вопросов в программы учебных практик, курсовое и дипломное проектирование;
- чтение общих и специальных курсов по охране окружающей среды.
- создание специальных кафедр по охране окружающей среды и введение специализации по этому профилю;
- привлечение студентов к научно-исследовательской работе по проблемам охраны окружающей среды и рационального природопользования;
- привлечение студентов к охране природы через факультеты общественных профессий и другие общественные организации;
- повышение квалификации специалистов, переподготовка кадров в области охраны окружающей среды.

Многие вузы страны приобрели большой опыт организации экологического образования и воспитания студенческой молодежи. К ним можно отнести Московский, Казанский, Томский, Удмуртский государственные университеты, Московский институт нефтехимической и газовой промышленности, Московский инженерно-физический институт, Московский институт стали и сплавов, Московский государственный педагогический институт имени В.И. Ленина, Ивановский химико-технологический институт, Московский лесотехнический институт, Волгоградский сельскохозяйственный институт, Ленинградский технологический институт и др. Накопленный опыт организации экологического образования и воспитания позволил перейти к новой ступени экологической подготовки специалистов.

Возрастание требований к экологической культуре выпускников вузов обусловило необходимость разработки общегосударственных программ природоохранной подготовки инженерно-технических работников для каждой вузовской специализации. Московскому инженерно-физическому институту Минвузом СССР было поручено разработать целевую комплексную программу непрерывной подготовки инженеров-физиков.

В первой половине 80-х гг. XX века начальный этап работы над программой был завершен. Она была построена на основе следующих принципов экологической подготовки специалистов: комплексный, междисциплинарный и непрерывный процесс образования; динамичная взаимосвязь профессиональной подготовки с экологическим образованием; организация научно-исследовательской работы студентов с решением конкретных экологических проблем научно-технического характера; экологи-

ческое воспитание; систематическая информация об основных направлениях развития науки, экологизация НТР и состоянии окружающей среды, привлечение студентов к решению практических природоохранных задач, пропаганде идей рационального использования природных ресурсов и охраны природы; разработка теоретических и методологических аспектов экологического образования студентов; гуманитаризация образования и формирование активной социальной позиции студента; систематическое обновление содержания и форм экологического образования и воспитания.

Однако необходимо учитывать, что эти меры в основном носили административный характер и в неполной степени отвечали прогрессивным тенденциям усиления взаимосвязи науки, экономики и экологии. Дальнейшее усиление господства административно-командной системы тормозило и сдерживало развертывание НТР, консервировало затратные экологические отношения, углубляло противоречие между предложением науки и слабым спросом народного хозяйства на достижения научно-технического прогресса, на технологии нового типа. Вследствие этого в нашей стране так и не был создан достаточно эффективный механизм внедрения достижений НТР в природоохранную практику, ускорения процесса превращения науки в непосредственную силу общества.

Экологическая ситуация в стране продолжала ухудшаться.

Этот тревожный процесс, несомненно, вызвал рост числа публикаций по природоохранной тематике, написанных философами, экономистами, историками, правоведами и другими исследователями. В них уже просматривалось соотношение экономики и политики в стратегии природопользования и ресурсосбережения в стране, исследования мирового опыта в решении экологических проблем. В научных публикациях рассматриваемого периода развития государственности просматривались элементы идеологических оценок, таких, например, как роль коммунистов в разрешении экологического кризиса, формы партийного руководства в природоохранной сфере и т. д. Представляет несомненный научный интерес монография О.С. Колбасова, впервые в отечественной литературе написанная на основе большого количества источников, охватывающая весь послереволюционный период¹.

¹ Колбасов О.С. Экология, политика – право. М. 1976. С.115.

На этом этапе развития Российской государственности происходят некоторая реализация комплекса мер по совершенствованию регулирования экологических отношений в системе «общество – природа», переход к планомерной и научно обоснованной эколого-правовой политике. Однако внесение корректив в организацию природопользования и охраны окружающей среды, в том числе лесных ресурсов, не могло полностью изменить антагонизма между экстенсивной экономикой и природой. В то же время проблема кардинальной перестройки общественных отношений не осознавалась руководством страны. А стремление модернизировать административную систему социально-экономических отношений без изменения ее сущности приводило к нарастанию стагнационных процессов в обществе, которые в значительной степени ограничивали возможности Советского государства в решении социальных и экологических задач по использованию и сбережению лесных ресурсов страны.

Задания для самоподготовки

1. Источники природоохранного и лесоохранного законодательства.
2. Понятие и особенности источников экологического права и их система.
3. Конституционные основы экологического права.
4. Закон, подзаконные нормативно-правовые акты как источники экологического права.
5. Международно-правовые акты как источники экологического права.
6. История становления и развития лесоохранного законодательства России в 20 – 50-е гг..
7. Формирование и развитие эколого-правовой политики Советского государства.
8. Соотношение экологического права с другими отраслями права: земельным, гражданским, административным, уголовным, международным и т.д.

Глава 2. ЛЕСООХРАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В 60 – 80 гг. XX ВЕКА

2.1. Развитие законодательства об охране природы и отдельных природных объектов

В 1972 г. Верховный Совет СССР впервые в истории Советского государства обсудил меры по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов, признавая защиту окружающей природной среды одной из важнейших общегосударственных задач. К числу приоритетных направлений эколого-правовой политики были отнесены:

- соединение достижений научно-технической революции с природоохранной практикой; использование планового начала в организации охраны природы;

- повышение экологических требований к развитию производительных сил (обеспечение промышленных объектов природоохранными сооружениями и установками, проведение экологической экспертизы проектов строительства и реконструкции предприятий, введение контроля за эксплуатацией очистных сооружений, определение предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде и т. д.);

- развитие природоохранного просвещения и экологического образования, экологической подготовки специалистов народного хозяйства; обеспечение комплексного подхода к организации природопользования и охраны окружающей среды;

- разработка комплексных программ охраны природы и экологических систем регионов и республик страны;

- обеспечение охраны памятников природы и рационального использования природных ресурсов отдельных экосистем; разработка мер по усилению охраны и рационализации использования земельных угодий, лесных ресурсов, растительного и животного мира;

– защита атмосферного воздуха индустриальных центров, городов и поселков страны;

– развитие международного сотрудничества в охране природы, участие в разработке и осуществлении межгосударственных экологических программ.

Первая попытка использования комплексного подхода к организации ресурсосберегающей практики нашла отражение в совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (декабрь 1972 г.). По мнению ЦК партии и Совета Министров страны, основные причины серьезных недостатков в области охраны природы и использования ее ресурсов лежат не в плоскости базисных экономических отношений, не в системе управления охраной природной среды, не в характере развития НТР, а в отношении министерств и ведомств к решению экологической проблемы.

Поэтому позиция отраслевых органов управления была подвергнута резкой критике. В частности, обращалось внимание министерств на недопустимость невыполнения мероприятий по охране природы, на необходимость усиления работы по разработке технологических процессов, исключаящих или существенно снижающих степень загрязнения почвы, атмосферы и сточных вод. Было сделано и серьезное замечание в адрес партийных и советских органов, которые еще слабо занимались вопросами охраны природы, мало проявляли заботы о сохранении сельскохозяйственных и лесных угодий, чистоте водоемов и воздушного бассейна, о сохранении и обогащении флоры и фауны.

Методология анализа причин серьезного отставания природоохранной деятельности от темпов развития производительных сил и расширения масштабов природопользования была положена и в основу определения путей преодоления серьезных недостатков в области охраны природы и рационального использования ее ресурсов, совершенствования природоохранной деятельности в стране. Прежде всего было уделено внимание определению природоохранных функций различных хозяйственных, управленческих, научных и межведомственных структур, разработке конкретных задач советов министров союзных республик, министерств и ведомств по осуществлению в определенные сроки природоохранных мероприятий, организации производства оборудования и приборов, различных установок для очистки вод, газоочистке и пылеулавливанию, разработке более экологических технологий и т. д.

К числу новых элементов, которые должны были быть включены в природоохранную практику, можно отнести определение конкретных задач по усилению охраны природы для Академии наук СССР, отраслевой науки, в том числе по образованию межведомственного научно-исследовательского совета, созданию специальных природоохранных органов в структуре различных государственных учреждений, в том числе и в Госплане СССР.

В этой связи необходимо отметить, что руководством страны впервые в истории взаимодействия советского общества и природы была поставлена задача использования планового начала в области охраны биосферы, государственном регулировании отношений человека и природной среды.

Таким образом, в начале 70-х гг. XX века была не только сформулирована задача комплексного использования природных ресурсов, но и был также определен комплексный подход к организации природоохранной деятельности. Он проявился в том, что практически все государственные, экономические, политические и научные структуры были наделены правами и обязанностями в области охраны природы, включены в общегосударственный процесс регулирования отношений человека и природы.

Несомненно, что в данном решении правительства СССР и ЦК партии были заложены предпосылки для поворота общества к экологическим проблемам. Оно сыграло важную роль в активизации природоохранной деятельности, так как намеченный широкий комплекс мероприятий, ориентированных на достижение комплексного использования ресурсов и усиление охраны природы, отвечал не только международным стандартам, но и в определенной степени обогащал общемировую тенденцию к совершенствованию взаимодействия человека и биосферы. При этом необходимо иметь в виду, что осуществление природоохранной задачи было органически увязано с достижениями научно-технического прогресса, его поворота к экологическим проблемам. Все это позволяет сделать вывод о том, что в начале 70-х гг. XX века в нашей стране была сформулирована широкая комплексная программа развития природоохранной деятельности государства, различных политических, экономических и научных структур.

Однако не следует забывать, что эта программа, как справедливо отмечает профессор В.В. Евланов, разрабатывалась в условиях господства административно-командной системы и на базе ее принципов. Поэтому

она не отражала нарастающей объективной потребности в переходе на экономические рычаги и методы регулирования взаимоотношений общества и природы, а предусматривала решение экологической проблемы на основе административно-командных подходов. Считалось, что перевод экономики на интенсивный путь развития, который справедливо рассматривался как материальная предпосылка совершенствования природопользования, возможно было осуществить в рамках тех производственных отношений и структуры экономического организма, той политической системы, которые в основном сформировались в 30-х гг. двадцатого столетия и составляли базу административно-командной системы¹⁰.

Такой в принципе неоконсервативный подход объективно вел не к радикальному, а лишь частичному и локальному решению экологической проблемы, ибо он базировался на затратном хозяйственном механизме, который и обуславливал нерациональный характер использования природных ресурсов и остаточный принцип планирования социально-политических и природоохранных мероприятий.

Данное противоречие между целями и методами совершенствования природоохранной практики и определило непоследовательный и неравномерный характер реализации курса на усиление охраны природы и улучшение использования ресурсов. И все же нельзя не подчеркнуть, что в исторических условиях 70-х гг. стремление советского общества к утверждению рациональных отношений человека и природы, улучшению биологических условий для жизни советских людей являлось прогрессивным явлением, отвечавшим интересам широких масс трудящихся.

В этих сложных и противоречивых исторических условиях были сделаны весомые шаги по усилению взаимосвязи политики и экологии. Суть ее заключалась в том, что общественный прогресс немыслим без утверждения гуманных отношений человека к природе. В партийных и государственных документах подчеркивалось, что советское общество не только не должно, но и обязано заботливо охранять природу, разумно, по-хозяйски пользоваться ее ресурсами, восстанавливать и умножать природные богатства наших лесов, рек и морей.

Нельзя не согласиться с профессором В.В. Евлановым, который полагает, что попытка децентрализации управления хозяйственной жизнью

¹⁰ Евланов В.В. Экологическая проблема в СССР. Поиск путей ее решения (50-е – первая половина 80-х годов): Дис... д-ра ист. наук. – М., 1993. – С. 65 – 66.

страны и повышения роли союзных республик в улучшении структуры экономики, планирования и управления народным хозяйством в рассматриваемый период предопределила основные направления формирования государственной республиканской системы регулирования экологических отношений. Он полагает, что «к основным направлениям развития государственно-республиканской системы управления охраной природы можно отнести:

- во-первых, образование специализированных государственных природоохранных органов при советах министров союзных республик;
- во-вторых, развитие природоохранного законодательства и разработку правовых норм взаимодействия общества с природой;
- в-третьих, дальнейшее развитие отраслей природно-ресурсной системы управления природопользованием;
- в-четвертых, повышение роли законодательных структур в усилении контроля за выполнением природоохранных законов и государственных решений в области охраны окружающей природной среды, рационализации использования природных ресурсов.

В процессе осуществления перестройки системы управления народным хозяйством в союзных республиках были образованы природно-ресурсные структуры по управлению природопользованием. К примеру, были созданы главные управления лесного хозяйства и охраны леса. Проходил процесс образования государственных комитетов по охране природы при советах министров союзных республик. В 1982 г. была образована Комиссия по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов при Президиуме Совета Министров РСФСР.

В ряде союзных республик государственные функции управления охраной природы и ресурсопотребления были возложены на отраслевые природно-ресурсные структуры. Во всех союзных республиках вступили в действие законы об охране природы. Были предприняты новые меры по развитию общесоюзной системы управления охраной природы. В структуре Верховного Совета СССР и верховных советов союзных республик были образованы постоянные депутатские комиссии по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов.

В 1965 г. было образовано Главное управление по охране природы, заповедников и охотничьего хозяйства в структуре Министерства сельского хозяйства СССР. Они обеспечивали координацию природо-охранной

деятельности; анализ состояния окружающей природной среды; разработку общегосударственных мер по совершенствованию использования природных ресурсов; разработку предложений по внедрению достижений науки и техники, передового опыта в природоохранную практику; определение основных требований к охране природы, в том числе лесных ресурсов; организацию контроля за выполнением природоохранных законов и государственных решений; координацию научно-исследовательской деятельности в области охраны природной среды; осуществление экспертизы ведомственных природоохранных планов, крупных проектов промышленного строительства и т. д.

В 1970 г. в Российской Федерации под контролем находилось 26 постановлений и распоряжений Советов Министров СССР и РСФСР. В этих документах была сформулирована многоплановая программа мер по улучшению экологической обстановки в стране. Ее реализация была органически взаимосвязана с необходимостью качественных изменений в деятельности министерств и ведомств, предприятий и учреждений по охране природы, с повышением роли республиканских органов в организации природоохранной деятельности.

В 1970 г. за невыполнение мероприятий по разумному природопользованию и ресурсопотреблению, нарушение природоохранного законодательства подвергнуто штрафу 4 067 человек, в том числе руководители Братского лесопромышленного комплекса, ТЭЦ Байкальского целлюлозного завода, Игарского лесопромышленного комбината и др. А всего за 1966 – 1970 гг. было оштрафовано 11 450 должностных лиц.

70-е г. XX века характеризуются дальнейшим развитием лесной и деревообрабатывающей промышленности, быстрыми темпами научно-технического прогресса, освоением лесных территорий и промышленных центров, возникновением новых городов и других населенных пунктов. А это, в свою очередь, свидетельствовало о том, что большие площади земель лесного фонда изымались для нужд промышленности, транспорта и сельского хозяйства. Сказывалось антропогенное воздействие на природную среду, что требовало дополнительных мер по охране природной среды для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения страны.

Итоги работы сессии (1972 г.) Верховного Совета СССР, несомненно, имели важное значение для активизации всей природоохранной деятельности в стране и прежде всего высшего органа Советской власти. Во-

просы охраны природной среды включались в основную компетенцию государства, систематически обсуждались на сессиях различных органов власти, что благоприятно отражалось на природоохранной деятельности и неистощительном природопользовании.

Основные причины непоследовательности в развитии системы управления и качественном изменении роли государства лежат в разных плоскостях. С одной стороны, это приверженность старым схемам и методам руководства народным хозяйством, убежденность в неисчерпаемости природных богатств, недостаточно развитая экологическая культура общества.

С другой стороны, на принятии решений отразились и негативные тенденции в развитии политической системы. В деятельности правящей партии все сильнее проявлялась тенденция к некритическому анализу объективной реальности, состояния общественного организма и сознания, вопросов развития теоретической мысли и политической системы.

Основная роль в решении экологической проблемы возлагалась на природопользователей, которые сами для себя разрабатывали планы мероприятий по охране природы, сами себя контролировали, то есть практически министерства и ведомства оказывались вне поля воздействия государства и природоохранных органов.

И поэтому не случайно, что в постановлении ЦК КПСС и Совмина СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (декабрь 1972 г.), в котором была изложена широкая программа совершенствования природоохранной деятельности, основное внимание было уделено развитию отраслевого подхода к организации управления охраной природы и природопользования. Так, функция контроля за соблюдением основ земельного законодательства и организации охраны и рационального использования земельных ресурсов была возложена на Министерство сельского хозяйства СССР, а ответственность за организацию рационального использования водных ресурсов в народном хозяйстве и за охрану вод от загрязнения – на Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР. Государственный надзор за состоянием лесов и обеспечение рационального использования лесных ресурсов в стране осуществлял Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР.

К числу важнейших положений программы совершенствования природоохранной деятельности следует отнести требование о переходе на планомерную систему охраны природной среды. С этой целью впервые на министерства и ведомства, начиная с 1974 г., были возложены обязанности по разработке проектов перспективных и годовых планов проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов и представление их в Госплан СССР одновременно с проектами планов развития народного хозяйства.

Введение планирующего начала в систему управления охраной природы и рациональным природопользованием органически сочеталось с требованием на экологизацию общественного производства.

В 70-х гг. значительное внимание уделялось усилению научно-исследовательской деятельности в области взаимодействия общества с окружающей природной средой, созданию новых технологических процессов, позволяющих исключить или резко снизить вредные выбросы в водоемы, атмосферу и почву, решению основных научно-технических проблем в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных, в том числе лесных, ресурсов, организации производства природоохранной техники, оборудования и аппаратуры, усилению контроля за санитарным состоянием среды индустриальных центров.

Правовые основы природоохранной деятельности, разработанные и закрепленные в республиканских и общесоюзных природоохранных законах, нашли отражение и в Конституции СССР (1977 г.). В ряде статей основного закона страны были определены перспективные цели и задачи государственного регулирования отношений советского общества и природы, а ст. 67 впервые зафиксировала обязанности граждан «беречь природу, охранять ее богатства» как одну из основополагающих конституционных норм.

Итак, можно отметить, что в нашей стране были заложены определенные юридические основы для развития природоохранной деятельности масс. И, несомненно, они отражали общемировую тенденцию к усилению роли общественных организаций в защите природной среды и сыграли определенную побудительную роль в привлечении общественности к решению природоохранных задач.

Настоятельная потребность государства к экологизации общественного производства была подкреплена увеличением капитальных вложений

на охрану природы и рациональное использование природных ресурсов. К примеру, только за десять лет (с 1976 по 1985 гг.) они составили более 72 млрд руб., а в 1981 – 1986 гг. общая сумма затрат на охрану природы составили более 53 млрд руб., в том числе в 1986 г. – около 10 млрд руб. В целом расходы на природоохранные цели возросли в 1981 – 1985 гг. почти в полтора раза по сравнению с десятой пятилеткой.

Лесная промышленность и лесное хозяйство страны как и многие другие отрасли испытали на себе затянувшийся кризис. В связи с этим объемы лесозаготовок и производство основных видов лесопроductии в целом по России снизились более чем в два раза по сравнению с дореформенным периодом.

Требовалась новая законодательная база, отражающая потребности современного периода. В связи с этим Верховный Совет Российской Федерации в 1993 г. принял Постановление «О порядке введения в действие “Основ лесного законодательства Российской Федерации”». В Основах дано понятие «лес» – «это совокупность земли, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов окружающей природной среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии». Такое понятие леса соответствует не только его биологической сути, но и терминологии, принятой в мировой практике.

Рассмотрим наиболее важные, принципиальные, на наш взгляд, положения данного закона, которые заключаются в следующем. Документ закрепил курс на устранение форм ведения лесного хозяйства, связанных с промышленной деятельностью лесхозов, которые вели лесозаготовки в порядке рубок главного пользования. Это приводило к их конкуренции с леспромхозами. При этом нередко планы лесозаготовок осуществлялись за счет нарушения правил проведения санитарных рубок и рубок ухода.

Вместо выполнения своих прямых обязанностей по охране и воспроизводству лесов предприятия лесного хозяйства сосредоточивали усилия на лесозаготовках, сокращались объемы лесовосстановительных работ. Из «контролеров» лесхозы превращались в нарушителей лесного законодательства.

Функции управления лесами были отделены от лесопромышленной деятельности. Этот важнейший принцип организации рационального использования и охраны лесов был закреплён в части 3 ст. 8 Основ лесного

законодательства РФ, согласно которой государственный орган управления лесным хозяйством Российской Федерации и его подведомственные подразделения не могли осуществлять заготовку древесины в порядке рубок главного пользования и вести ее переработку.

Все леса, за исключением находящихся в аграрном секторе, передавались в ведение Федеральной службы лесного хозяйства России. Сама же Федеральная служба формировалась как единая система, имевшая сильный центр, вырабатывавший лесную политику, а территориальные структуры имели широкий объем полномочий для реализации этой политики.

Важно и то, что объемы пользования лесом строго регламентировались расчетной лесосекой. Впервые в лесном законодательстве заготовка древесины в размерах, превышающих расчетную лесосеку, запрещалась.

В Основах лесного законодательства РФ получили некоторое развитие, хотя далеко еще не последовательно, рыночные элементы регулирования лесных отношений. Прежде всего это было связано с применением договоров аренды лесных участков. Был отменен существовавший в условиях плановой экономики централизованный порядок распределения лесосечного фонда, изменена и система платы за лесопользование. Платежи, предусмотренные Основами, включали плату за все виды пользования лесным фондом, кроме общедоступных, а также отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов. Закон обязывал лесопользователя – арендатора – незамедлительно восстанавливать лесные ресурсы своими силами или за свой счет.

Основы являлись для своего времени фундаментом дальнейшей систематизации и обновления всего лесного законодательства России, главной целью которой являлось сохранение и приумножение лесных богатств нашей страны.

Однако нельзя не учесть то обстоятельство, что за прошедшие десятилетия социально-экономическая, нравственная, экологическая ситуация изменилась практически во всех сферах жизни, особенно в политике, экономике и управлении.

Закрепив в законе экономические меры стимулирования рационального лесопользования, Основы предусматривали возможность применения к нарушителям лесного законодательства административных,

уголовно- и гражданско-правовых мер ответственности. Рассмотрим более подробно отдельные виды ответственности в области пользования и ресурсосбережения лесного фонда страны.

2.2. Развитие законодательства о лесопользовании и лесосбережении в 60 – 80-е гг.

На всех этапах развития Советского государства лесное законодательство активно содействовало решению задач рационального использования, воспроизводства и охраны лесов. Однако менялись формы организации лесного хозяйства и лесопользования, возрастали требования к воспроизводству и повышению продуктивности лесов, их охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесу, а также к защите от вредителей и болезней.

Изменение задач в области регулирования лесных отношений и определенное отставание лесного законодательства вызвали необходимость проведения его кодификации с целью обобщения опыта управления лесами в стране и повышения роли лесного законодательства.

В начале кодификации законодательства о природопользовании на государственном уровне было принято решение об отраслевой кодификации земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах (Горного законодательства). Это обстоятельство потребовало разграничения предметов регулирования перечисленных отраслей права.

Дифференциация законодательства началась с принятия в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, которые установили, что горные, лесные и водные отношения регулируются не земельным, а специальным законодательством.

17 июня 1977 г. Верховный Совет СССР утвердил общесоюзный закон о лесах «Основы лесного законодательства Союза СССР и союзных республик» и принял Постановление «О мерах по дальнейшему улучшению охраны лесов и рациональному использованию лесных ресурсов». Охрана окружающей природной среды, необходимость использования и дальнейшего сбережения лесных ресурсов были отмечены в законе в качестве основных задач.

Названный документ явился по существу первым общесоюзным законом в истории советского лесного законодательства. В ст. 1 отмечалось, что задачами лесного законодательства являются регулирование лесных отношений в целях обеспечения рационального использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства и повышения продуктивности для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине, другой лесной продукции и усиления водоохраных, защитных, климато-регулирующих, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных природных свойств лесов.

Основы законодательно закрепили порядок и размеры лесопользования, а также лесопользователей; раскрыли понятие лесосечного фонда; порядок закрепления за лесозаготовительными предприятиями лесосырьевых баз; размер отпуска древесины; объемы заготовок живицы и осуществление побочных лесных пользований. Были регламентированы порядок пользования лесом в различных целях (экономические, научно-исследовательские, культурно-оздоровительные) и особенности лесопользования в лесах различных категорий: городских, колхозных, заповедных, пограничных и т.д., а также определены правовой статус граждан для пребывания в лесу; основания прекращения права лесопользования; разрешение споров о лесопользовании.

Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик регулировали общественные отношения в области использования, воспроизводства и охраны лесов. Определяя задачи лесного законодательства, Основы подчеркивали его направленность на обеспечение рационального использования лесов, их охраны и защиты, воспроизводства и повышения продуктивности для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине, другой лесной продукции.

Основы объявляли леса всенародным достоянием. Это означало, что субъектом присвоения природных богатств выступал весь народ, а не отдельные граждане или организации в каких-то долях, а само присвоение проводилось в интересах всего общества.

Советское государство, являясь единым собственником лесов, устанавливало порядок пользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов не будучи ограничено чьими-либо правами на это природное достояние. Это важное положение имело решающее значение для обеспечения

рационального использования, восстановления лесных ресурсов и их охраны.

В связи с тем что леса в СССР являлись исключительной собственностью государства, они были неотчуждаемы. Их нельзя было передать в собственность государственной, колхозно-кооперативной и общественной организации или отдельных граждан. Леса были полностью изъяты из гражданского оборота. Они не могли быть предметом купли-продажи, дарения, завещания и других гражданско-правовых сделок, поскольку такие сделки противоречили бы принципу национализации лесов.

По общественной форме управления и пользования государственный лесной фонд делился на две части: леса государственного значения и колхозные. Первые – это леса, находящиеся в ведении государственных органов лесного хозяйства, городские леса, закрепленные леса и леса заповедников. Леса, находящиеся в ведении государственных органов лесного хозяйства, являлись основным источником удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине и иной лесной продукции и использовались в общегосударственных интересах.

Колхозные леса – это леса, находящиеся на землях, предоставленных колхозам в бессрочное пользование.

Леса представляли исключительную ценность как источник получения древесины, поэтому одно из требований в области ведения лесного хозяйства заключалось в обеспечении непрерывного, неистощительного и рационального пользования лесом. Важной задачей лесного хозяйства являлось воспроизводство и повышение качества лесов. Основы предусматривали необходимость расширенного воспроизводства, улучшения качества лесов, повышение их продуктивности, сбережение лесов, охрану их от пожаров, защиту от вредителей и болезней, а также повышение эффективности лесохозяйственного производства на основе единой технической политики, достижений науки и техники.

При проведении мер ухода за лесом и осуществлении других функций по ведению лесного хозяйства, как известно, нередко применяются химические средства, препараты, которые могут причинить вред другим объектам природы или человеку. Поэтому Основы подчеркивали, что уход за лесом, защита его от вредителей и болезней должны осуществляться способами и методами, не наносящими вреда человеку и окружающей природной среде.

Субъектами права лесопользования могли быть в соответствии со ст. 20 Основ лесного законодательства государственные, кооперативные и общественные предприятия, организации и учреждения, а также граждане. Законодательством Союза ССР предусмотрено, что лесопользователями могли быть и иные организации и лица.

На предприятия, организации и учреждения, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов, возлагались обязанности проводить согласованные с государственными органами лесного хозяйства, исполкомами местных советов и другими государственными органами технологические, санитарные и другие мероприятия, направленные на охрану лесов. Предприятиям и гражданам запрещалось выжигать травы на лесных полянах, прогалинах, лугах, землях государственного лесного фонда и земельных участках, непосредственно примыкающих к лесам, защитным и озеленительным лесонасаждениям.

Нарушение лесного законодательства, совершенное хотя бы одним лицом, зачастую наносит большой ущерб всему обществу в целом. Так, небрежное обращение с огнем может повлечь за собой уничтожение крупного лесного массива, который ранее использовался для отдыха многих людей.

В связи с этим Основы предусматривали меры юридической ответственности за нарушение лесного законодательства. Нормы о юридической ответственности были помещены в разд. VI «Ответственность за нарушение лесного законодательства». Причем цель их была двоякая – воздействовать на нарушителя закона и способствовать предупреждению правонарушений со стороны других лиц.

Основы лесного законодательства развивали и совершенствовали деятельность по рациональной эксплуатации лесов и правильному ведению хозяйства в них, используя опыт прошлых поколений и ранее принятые нормативные акты Советской России.

В развитие Основ лесного законодательства Союза ССР в 1978 г. принят Лесной кодекс РСФСР (а равно кодексы других союзных республик). В Лесном кодексе РСФСР были сформулированы основные требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. С учетом народохозяйственного значения лесов, в интересах здоровья людей, улучшения окружающей среды государственные органы, предприятия, организации и учреждения, осуществлявшие планирование, ведение лесного хозяйства, использование лесных ресурсов, были обязаны обеспечить усиление всех по-

лезных природных свойств лесов, непрерывное, неистощительное и рациональное пользование лесом, охрану лесов от пожаров, защиту от вредителей и болезней.

В кодексе были закреплены права и обязанности предприятий, учреждений и организаций по осуществлению лесохозяйственных мероприятий в лесах государственного значения. Ряд статей посвящен организации и ведению лесного хозяйства в колхозных лесах. Законодательно закреплен порядок перевода лесных площадей в нелесные. При этом отмечено, что при изъятии земельных площадей для государственных или общественных нужд соответствующие государственные органы одновременно решали вопрос о сохранении или вырубке лесов с использованием древесины.

Для более эффективного использования лесного законодательства, охраны природных ресурсов применялись нормы Уголовного кодекса. Так, согласно ст. 168 УК РСФСР умышленная потрава посевов, а также умышленное повреждение полезащитных, плодоягодных и других насаждений, причинившие значительный ущерб колхозу, совхозу или другому государственному или общественному хозяйству, наказывались исправительными работами на срок до двух лет или штрафом до трех минимальных месячных размеров оплаты труда, или возложением обязанности загладить причиненный вред.

Ст. 169 УК РСФСР предусматривала уголовную ответственность за незаконную порубку деревьев и кустарников в лесах первой группы, выполняющих защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, в лесах заповедников, национальных и природных парков, заповедных лесных участках, лесах, имеющих научное или историческое значение, природных памятниках, лесопарках, если ущерб превышал 100 рублей, а в остальных лесах, относящихся к первой группе, – двести рублей по таксе, установленной для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной порубкой и повреждением деревьев и кустарников либо незаконная порубка деревьев и кустарников в других лесах, если ущерб превышал триста рублей по той же таксе, а также порубка деревьев и кустарников в указанных лесах, повлекшая причинение ущерба в меньшем размере, но совершенная повторно. Эти действия влекли за собой уголовную ответственность в виде лишения свободы на срок до одного года или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до трех минимальных месячных размеров оплаты труда с конфискацией незаконно добытого.

Систематическая незаконная порубка деревьев или кустарников в каких бы то ни было лесах или совершенная впервые, но причинившая крупный ущерб, – наказывалась лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок от одного года до двух лет, или штрафом до трех минимальных месячных размеров оплаты труда с конфискацией незаконно добытого, а при корыстной заинтересованности – штрафом до десяти минимальных месячных размеров оплаты труда с конфискацией незаконно добытого .

В главе второй Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против социалистической собственности» содержались нормы об охране лесных массивов. В частности, ч. 1. ст. 98 УК РСФСР предусматривала уголовную ответственность «за умышленное уничтожение или повреждение государственного или общественного имущества». Ч. 2 этой же статьи – за умышленное уничтожение или повреждение государственного или общественного имущества, совершенное путем поджога или иным общеопасным способом, или повлекшее человеческие жертвы, или причинившее крупный ущерб, либо иные тяжкие последствия, а также умышленное уничтожение, или существенное повреждение лесных массивов путем поджога, – наказывалась лишением свободы на срок до десяти лет.

Кроме умышленного обращения с огнем ст. 99 УК РСФСР предусматривала уголовную ответственность и за «неосторожное уничтожение или повреждение государственного или общественного имущества, повлекшее человеческие жертвы или иные тяжкие последствия, а также уничтожение или существенное повреждение лесных массивов в результате небрежного обращения с огнем или источниками повышенной опасности». Эти действия наказывались лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок до двух лет.

Лесной кодекс и нормативно-правовые акты, издававшиеся в его исполнение, содержали важнейшие положения, касающиеся международных договоров и соглашений по вопросам лесопользования, воспроизводства, ресурсосбережения и защиты лесного фонда страны.

Огромное значение имеет, в частности, международно-правовая охрана лесов Европейского Севера. Это связано с тем, что по мере уничтожения лесных массивов резко снижается качество жизни миллионов людей. Более того, в результате разрушения растительности, которая служит людям в качестве источника энергии для бытовых нужд и многих других благ, поставлено под угрозу само существование человечества.

Исключительно важное значение для сохранения и воспроизводства лесных ресурсов имел Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей среды». Он являлся основополагающим нормативным актом, определявшим государственную стратегию в этом направлении деятельности. Настоящий закон наряду с организационными, правовыми, экономическими и воспитательными мерами был призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности на всей территории Российской Федерации. Закон определил задачи природоохранного законодательства, объекты охраны окружающей среды, компетенцию государственных органов в области охраны окружающей среды, права и полномочия граждан и общественных организаций и объединений, экономический механизм охраны окружающей природной среды, а также ввел понятие государственной экологической экспертизы, установил экологические требования, которые должны выполняться при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации предприятий, сооружений и других объектов.

В настоящее время масштабы вредного воздействия на окружающую природную среду таковы, что одно государство самостоятельно не в состоянии справиться с этой проблемой. Этим обосновывается возникновение большого количества международных организаций, которые занимаются охраной окружающей среды. Наиболее авторитетная из них – Организация Объединенных Наций, рассматривающая экологические проблемы на Генеральной ассамблее ООН.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. одобрила Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов. Этот документ впервые признал важную роль лесов, в том числе и лесов Европейского Севера, в поддержании глобального баланса поглощения углерода и выделения кислорода. В принципах идет речь о всех видах лесов: естественных и культивируемых, во всех географических и климатических зонах, включая леса Европейского Севера. Основная цель Принципов – содействие рациональному использованию, сохранению и освоению лесов и реализации их многоцелевых и взаимодополняющих функций и видов использования. Они отражают впервые достигнутый глобальный консенсус по вопросу леса.

Принятые на конференции лесные Принципы легли в основу многих международных инициатив по лесам, в развитии которых принимает ак-

тивное участие и Российская Федерация. Потенциал лесов в сохранении и защите окружающей среды для выполнения потребностей общества фактически неисчерпаем. Новые идеи и технологии в использовании ресурсов и управлении открывают большие возможности для неистощительного использования возобновляемых и сохранения невозобновляемых ресурсов.

Согласно Принципу 10 устойчивое и рациональное использование лесных ресурсов необходимо осуществлять в соответствии с политикой и приоритетами в области национального развития. На основе экологически рациональных руководящих направлений следует надлежащим образом и в случае необходимости учитывать соответствующие методологические критерии, согласованные на международном уровне.

Принцип 1 призывает принять надлежащие меры по защите лесов от вредного воздействия загрязнений, включая загрязнения с воздуха, от пожаров, насекомых, вредителей и заболеваний флоры и фауны, с тем, чтобы в полной мере сохранить их многоплановую ценность.

Существует множество международных организаций, которые также занимаются охраной окружающей природной среды в целом. Так, в 1972 г. принята Программа ООН по окружающей среде ЮНЕП (специальный орган по окружающей среде). Существуют и региональные организации – Европейская экономическая комиссия, Программа Арктического мониторинга и оценки, которые аналогичным образом решают многочисленные экологические проблемы, среди которых и проблема сохранения и воспроизводства лесов.

МСОП – Всемирный союз охраны природы, основанный в 1948 г., является старейшей и крупнейшей в мире независимой, международной, некоммерческой организацией. Союз объединяет 78 суверенных государств, 112 правительственных учреждений, 735 неправительственных организаций, 35 ассоциированных членов и примерно 12 тысяч ученых и экспертов из 181 страны мира.

МСОП имеет статус наблюдателя при генеральной ассамблее ООН. Союз поддерживает тесные рабочие связи со многими межправительственными организациями, особенно с ЮНЕСКО, ФАО. Играет руководящую роль в мировом природоохранном движении в деле распространения единого подхода к сохранению целостности и разнообразия живой природы, использованию природных ресурсов на принципах устойчивого развития. В рамках международных конвенций помог более 75 странам в подготовке и реализации национальных природоохранных стратегий и планов действий. Миссия Всемирного союза охраны природы заключается в осуществ-

лении руководства и оказании содействия мировому природоохранному движению для поддержания целостности и сохранения разнообразия живой природы и обеспечения использования человеком природных ресурсов на устойчивой и справедливой основе.

Деятельность МСОП направлена на укрепление сотрудничества правительственных, научных и общественных организаций, координацию их взаимодействия, направленного на улучшение состояния окружающей среды и сохранение биологического биоразнообразия. МСОП стремится использовать весь имеющийся потенциал мировой науки и практики природоохранного движения для сохранения биологического разнообразия и поддержания устойчивого использования лесных ресурсов.

В рамках МСОП реализуется программа для стран СНГ по сохранению лесов, то есть очевидно, что Российская Федерация, являясь участницей различных международных организаций, большое внимание уделяет проблеме охраны окружающей среды. В этих рамках Россией создаются различные программы, направленные на защиту отдельных объектов охраны природной среды. Леса Европейского Севера также являются объектом охраны, их главная функция – удовлетворение потребностей в древесине, выработка кислорода – леса являются «легкими планеты», рекреация. Основными проблемами, и об этом уже неоднократно упоминалось, являются – переруб, захламливание, пожары, недостаточное воспроизводство лесов.

В рамках ООН функционирует продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), которая была основана в октябре 1945 года с целью повышения уровня обитания и жизни, улучшения сельскохозяйственной продуктивности. Сегодня ФАО – крупнейшая автономная организация, действующая в рамках ООН, в ее состав входят 180 государств и Европейский Союз как самостоятельный участник. Деятельность ФАО охватывает охрану земель, водных, лесных ресурсов, растительного и животного мира.

В структуре ФАО выделен лесной департамент, усилия которого непосредственно направлены на разработку технических проектов и конвенций в области охраны лесов и растительного мира. ФАО предлагает данные проекты государствам – членам для руководства и исполнения.

Среди региональных международных организаций особое внимание заслуживает Совет Баренц- и Евроарктического региона, основанный в 1993 году. Задача данной межправительственной организации – способствование стабильному развитию региона, миру и безопасности стран в целом. Кроме экономики, культуры и образования, регион осуществляет свою деятельность и в сфере экологии.

Сотрудничеству в сфере лесного хозяйства между странами, являющимися членами Совета Баренц- и Евроарктического региона, был посвящен международный семинар «Устойчивое развитие лесного сектора в Северной Европе», который прошел в Петрозаводске в марте 1999 г. Инициатива по его проведению принадлежала лесному сектору этого региона. Она предполагает меры по развитию устойчивого управления в лесохозяйственном секторе, сохранению северных лесов, повышению профессионализма и созданию социально-экономической стабильности в регионе.

Инициатива основана на существующих многосторонних соглашениях о сотрудничестве в лесном секторе между странами-членами Совета Баренц- и Евроарктического региона, а также на программах Европейской комиссии и других международных финансовых институтов.

Семинар экспертов «Устойчивое развитие лесного сектора в Северной Европе» собрал более 150 представителей администраций, частных компаний, научных, исследовательских и образовательных учреждений, а также общественных организаций и финансовых институтов. Во время пленарных заседаний, сессий и работы в группах участники семинара определили основные проблемы, существующие в лесном секторе региона и возможности их решения с учетом экологических и социально-экономических факторов. Дискуссии проходили по следующим основным темам:

1. Устойчивое управление в лесном секторе.
2. Развитие человеческих ресурсов и социально-экономической стабильности в лесном секторе.
3. Промышленное использование лесных ресурсов: существующие и новые технологии.

Результатом семинара явились рекомендации экспертов, которые были изложены в отчете на конференции по политике северного региона Европейского союза министров иностранных дел в ноябре 1999 г. в Хельсинки.

Таким образом, сохранение и рациональное использование лесов — проблема не только России. Во всем мире люди обеспокоены усиленной деградацией лесов, поэтому решать проблему сохранения лесов нужно не только на местном или региональном, но и на глобальном уровне. И здесь необходимо привлекать к поиску решений ученых, специалистов самых разных областей знания, активистов неправительственных организаций и просто неравнодушных людей всего мира, используя как имеющийся опыт решения подобных проблем, так и находя принципиально новые решения.

Подводя некоторый итог, отметим, что, несмотря на имевшие место недостатки организационного и правового порядка, Основы лесного законодательства Союза ССР и Лесной кодекс создали правовой фундамент не только для регулирования лесопользования, воспроизводства и ресурсосбережения лесов, но и явились важным переходным периодом в развитии и совершенствовании отечественного лесного законодательства.

Союзный закон о лесосбережении и ресурсопользовании не только объединял и приводил в систему проверенные на практике нормы, но и включал ряд новых положений, способствующих дальнейшему улучшению использования лесных богатств и их охране. В нем были указаны основные положения по охране и воспроизводству лесов, а также принципы их применения.

Для решения проблем предупреждения лесных пожаров, распространения вредителей и болезней леса и многих других были созданы Основы лесного законодательства Российской Федерации, принятые 6 марта 1993 г., о чем будет подробно изложено в следующей главе.

Задания для самоподготовки

1. Охарактеризуйте развитие механизма охраны окружающей природной среды (в том числе лесного фонда) в России в 60 – 80-е гг. Чем была вызвана система мер по совершенствованию правового и экономического механизмов?

2. Почему правовой механизм охраны природы и отдельных природных объектов (например лесов) не обладал необходимой эффективностью?

3. Система органов государственного управления лесопользованием и охраной лесных ресурсов в рассматриваемый период.

4. Понятие и виды экологического контроля.

Глав 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ЛЕСОВ РОССИИ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

3.1. Понятие и виды ответственности за лесонарушения

Законодательство о лесах, устанавливая правила использования, воспроизводства и охраны лесов, включает в себя ответственность за их нарушение. Юридическая ответственность за нарушение норм лесного законодательства является важнейшим средством правового обеспечения охраны лесов.

Юридическая ответственность является важным средством борьбы с бесхозяйственностью, нарушениями государственной, трудовой дисциплины и правопорядка, средством охраны прав и законных интересов лесопользователей и граждан. При этом ответственность имеет свою задачу – наказать нарушителя, а также предупредить правонарушение.

Юридическая ответственность выполняет несколько функций: карательную – наказание правонарушителя; превентивную – предупреждение новых правонарушений. Также можно выделить воспитательную и компенсационную функции.

В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания. Это необходимость лица подвергнуться мерам государственного принуждения за совершенное правонарушение.

В широком понимании юридическая ответственность – правовой институт, совокупность материальных и процессуальных норм о разрешенных и поддерживаемых государством способах и мерах принудительного и неблагоприятного воздействия на лица, которые уклоняются от добровольного исполнения возложенных на них юридических обязанностей, договорных обязательств либо нарушают установленный правопорядок.

Таким образом, юридическая ответственность рассматривается в нескольких аспектах: обязанность соблюдать нормы лесного законодательст-

ва по использованию и реурсосбережению лесов; обязанность претерпевать неблагоприятные последствия личного и имущественного характера вследствие нарушения указанных норм.

Юридическая ответственность побуждает правообязанных, правоуполномоченных лиц к поведению, предписанному законом. Способы и меры такого побуждения многообразны и составляют в совокупности общеправовой институт юридической ответственности.

В науке классификация видов юридической ответственности производится по самым различным основаниям: по органам, реализующим ответственность; характеру применяемых санкций; выполняемым функциям и т. д. Наиболее распространенной в общей теории права, законодательстве и юридической практике представляется классификация по отраслям права. По этому основанию различают: административно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную, материальную и уголовную ответственности.

Каждый из видов ответственности имеет особый порядок реализации и специфические меры принуждения, в основании каждого лежит правонарушение. Все правонарушения по степени их общественной опасности можно разделить на две группы: преступления и проступки.

Преступлением согласно ст. 14 Уголовного кодекса РФ признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное кодексом под угрозой наказания.

Проступками же являются все остальные правонарушения, посягающие на общественные отношения, охраняемые нормами административного, трудового, гражданского, а также других отраслей права. Данную классификацию правонарушений можно считать отраслевой, и тогда каждому виду правонарушения должен соответствовать одноименный вид ответственности. Основанием уголовной ответственности всегда является преступление, проступки могут служить основанием административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой (в случае нанесения ущерба) ответственности.

Вышеперечисленные виды ответственности могут наступить за правонарушения, совершенные в сфере, регулируемой как нормами административного, гражданского, трудового и уголовного права, так и нормами права других отраслей, например: земельного, водного, лесного, аграрного, экологического и др.

Юридическая ответственность отличается от других видов ответственности, во-первых, конкретной процессуальной формой, посредством которой реализуются материальные права и обязанности субъектов, и, во-вторых, ее наступление гарантировано государством.

Лицо может быть привлечено к ответственности только при наличии в его действиях всех элементов состава правонарушения, ибо само по себе правонарушение не порождает автоматически возникновения ответственности, а является лишь основанием для ее применения.

В основе ответственности за нарушение требований по охране лесов лежит лесное правонарушение. Также необходимо наличие в законе соответствующих мер ответственности, которые могут быть применены только к субъектам лесных правонарушений.

Нормативные акты, устанавливая ответственность за лесонарушения, не дают ее развернутого определения. Ряд авторов считают необходимым определить в Лесном кодексе РФ правовое понятие «лесонарушение», а также установить перечень нарушений лесного законодательства.

Правовому понятию «лесонарушение» многие ученые предлагают различные определения. Так, Г.Н. Полянская определяла лесонарушение как повреждение, уничтожение и похищение древесной растительности, а также повреждение земельных площадей, предназначенных под естественное лесовозобновление, и все виды самовольного использования земель лесного фонда как в сельскохозяйственных, так и в иных целях.

По мнению Б.Н. Цветкова, под лесонарушением понимается «противоправное деяние, допущенное хозорганом или гражданином, не состоящим с лесхозом в правовых отношениях лесопользования, и связанное с посягательством на установленный социалистическим государством правовой режим лесов. Все же остальные нарушения лесного законодательства отнесены им в разряд нарушений правил лесопользования.

По мнению Е.И. Немировского, лесонарушение – противоправное, нарушающее законы и постановления, изданные в интересах охраны лесов, действие (бездействие), приносящее материальный вред лесам или ущерб лесному хозяйству либо не приносящие такого вреда или ущерба непосредственно, но направленные во всех случаях против установленного порядка пользования лесами и их охраны и влекущие юридическую ответственность лесонарушителя.

Р.К. Гусев считает, что под лесонарушением можно понимать виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный порядок ведения лесного хозяйства, право собственности на леса, порядок пользования, охраны и управления лесами и древесно-кустарниковой растительностью, на установленные законодательством права и интересы землепользователей.

По мнению других ученых, лесонарушение – это противоправное, виновное действие или бездействие, наносящее вред лесам как природному объекту, ущерб лесному хозяйству или нарушающее установленный порядок использования, защиты, охраны и воспроизводства лесов.

Профессор М.М. Бринчук отмечает, что противоправное деяние не всегда может быть виновным. В соответствии со ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный источником повышенной опасности, должен быть компенсирован, независимо от вины его владельца¹.

О.И. Крассов определяет лесонарушение как противоправное, виновное действие (бездействие), наносящее ущерб лесному хозяйству или нарушающее установленный порядок лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. Дефиниция лесонарушения, данная О.И. Крассовым, представляется наиболее широкой и предполагает применение всех видов юридической ответственности за лесонарушения, предусмотренных Лесным кодексом РФ. Мы считаем, что необходимо включить в понятие «лесонарушение» указание на то, что виновным признается не только лицо, наносящее прямой ущерб лесному хозяйству, либо нарушающее порядок использования и охраны лесов, но и создающее такую угрозу.

В научной литературе имеется несколько видов классификаций нарушений лесного законодательства. Классификация лесонарушений возможна по различным основаниям: субъекту, объекту, виду применяемых мер ответственности.

По субъектному признаку лесонарушения делятся на правонарушения, совершаемые лесопользователями и правонарушения, совершаемые лицами, нарушающими субъективные права лесопользователей.

¹ Бринчук М.М. Экологическое Право. М.: Юрист, 1998. С. 476.

В первом случае группу лесонарушений составляют нарушения, связанные с неисполнением лесопользователями своих обязанностей по использованию и охране лесов. Содержание соответствующих обязанностей закреплено в нормативных правовых актах, носящих общий характер по отношению ко всем лесопользователям (в Лесном кодексе РФ, Правилах отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, законодательных актах о лесах, принятых в субъектах РФ). Конкретные обязанности содержатся в заключаемых договорах аренды участков лесного фонда, безвозмездного пользования, договорах концессии и др.

Вторую группу составляют лесонарушения, совершаемые определенными категориями лиц: должностными лицами федерального органа управления лесным хозяйством, на которых возлагается обязанность осуществлять функции по предоставлению, ограничению, приостановлению или прекращению права пользования участками лесного фонда; другими лесопользователями, нарушающими субъективные права тех или иных лесопользователей.

По объекту преступного посягательства все лесонарушения можно разделить на несколько групп: нарушения порядка использования, воспроизводства, охраны, защиты лесов; нарушения порядка использования и охраны земель лесного фонда; нарушения порядка использования и охраны животного мира; нарушения экологических требований охраны окружающей природной среды в процессе лесопользования. В данном случае правонарушения классифицируются с более широких позиций, одновременно считая, что в узком смысле объектом нарушения лесного законодательства будет порядок использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

С точки зрения профессора Г.Н. Полянской, лесонарушения могут состоять: а) в нарушении условий пользования лесом, предусмотренных лесорубочными билетами, Правилами отпуска леса на корню, билетами и договорами на побочные лесные пользования; б) самовольных противоправных действиях лиц, не состоящих в договорных отношениях с органами лесного хозяйства. В позиции Г.Н. Полянской прослеживается цивилистический подход. Именно благодаря этому ее точка зрения в целом была поддержана многими учеными (С.Н. Кравченко, Е.И. Немировским и Б.Н. Цветковым). Так, по мнению С.Н. Кравченко, такая классификация базируется на разграничении ответственности за действия, совершенные законными лесопользователями, и субъектами, совершившими деликт.

Е.И. Немировский полагает, что подобная классификация лесонарушений представляется оправданной, поскольку лесонарушения, как правило, причиняют материальный вред лесам или лесному хозяйству. Однако нужно заметить, что наряду с этим они содержат признаки административного правонарушения. Кроме того, в некоторых случаях материального вреда лесам не причиняется, а создается только опасность причинения такого вреда в будущем. При этом перечисленные лесонарушения имеют общий объект правонарушения – установленный порядок пользования лесами и их охраны.

Анализируя вышеприведенные высказывания, профессор О.И. Крассов предлагает классифицировать нарушения лесного законодательства в зависимости от того, в отношении какого природного объекта совершено правонарушение и подразделяет нарушения лесного законодательства на три группы. К первой он относит правонарушения, объектом которых является установленный порядок использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов – лесонарушения. Ко второй группе – правонарушения, объектом которых является порядок использования и охраны земель государственного лесного фонда. И к третьей – уничтожение полезной для леса фауны, т. е. объектом правонарушения является порядок использования и охраны животного мира. По мнению О.И. Крассова, нарушение лесного законодательства – понятие более широкое, чем лесонарушение.

В соответствии с применяемыми к виновным мерами ответственности за нарушения лесного законодательства принято различать административные проступки, уголовные преступления и гражданско-правовые деликты.

Уголовная ответственность за нарушение лесного законодательства предусмотрена ст. 110 Лесного кодекса РФ, но эта статья не устанавливает перечня нарушений лесного законодательства и конкретных мер ответственности за их совершение. Следовательно, для применения к тому или иному лицу санкций необходимо, чтобы конкретный состав преступления и мера ответственности за него были установлены в Уголовном кодексе РФ.

Уголовная ответственность предусмотрена Уголовным кодексом РФ, одновременно устанавливающим основания и принципы уголовной ответственности. Уголовный кодекс РФ определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и ус-

танавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений. Несмотря на то, что понятие уголовной ответственности относится к числу основных понятий права, ее содержание не раскрывается законом. Это делает наука уголовного права. Однако и здесь единого мнения, что понимать под уголовной ответственностью, нет.

Представляется правильной попытка сгруппировать многочисленные точки зрения по данному вопросу в три позиции. Первая позиция предлагает понимать под уголовной ответственностью все уголовно-правовое отношение в целом, т. е. урегулированное уголовным законом отношение между лицом, совершившим преступление, и государством в лице правоохранительных органов.

Другая позиция определяет уголовную ответственность как обязанность лица, совершившего преступление, претерпеть наказание, заключающееся в лишениях личного или имущественного характера, порицающее его за совершенное преступление.

Сторонники третьей позиции отдают предпочтение следующему определению уголовной ответственности – государственно-принудительное воздействие, предусмотренное уголовно-правовой нормой и примененное к лицу, совершившему преступление, обвинительным приговором суда, вступившим в законную силу.

Сущность уголовной ответственности заключается в обязанности виновного понести ответственность и наказание за совершенное преступление.

При этом следует учесть, что уголовная ответственность может быть с назначением наказания (традиционный, типичный вид уголовной ответственности) и без назначения наказания (исключительный, нетипичный вид уголовной ответственности, предусмотренный ч. 2 ст. 92 УК РФ). Содержание первого вида уголовной ответственности составляет факт осуждения со стороны государства как общественно опасного поведения, так и лица, его совершившего, а также наказание, назначенное судом. Содержанием второго вида уголовной ответственности является только осуждение, а вместо наказания суд назначает осужденному несовершеннолетнему принудительные меры воспитательного воздействия (ст. 90 и 92 УК РФ).

Из этого следует, что уголовная ответственность не сводится к наказанию, поскольку может быть и без него. Она является более широким по содержанию понятием, чем наказание.

Уголовную ответственность отличают от других видов ответственности следующие специфические черты: основание применения (деяние, содержащее состав преступления); субъект применения (только суд); возлагается от имени государства; возлагается только обвинительным приговором суда; процедура возложения (в порядке, установленном УПК РФ); субъект, на которого возлагается (физическое лицо).

Уголовная ответственность включает в себя судимость (за исключением уголовной ответственности без наказания, являющейся исключительным видом уголовной ответственности). Таким образом, уголовная ответственность за лесонарушения по своему содержанию – наиболее суровый вид правовой ответственности. Уголовная ответственность является важным средством борьбы с нарушениями установленного порядка использования и охраны лесов.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации нарушение лесного законодательства может повлечь за собой лишь административную и уголовную ответственность. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливает имущественную, дисциплинарную, административную и уголовную ответственности (ст. 75).

Отличительные черты административной ответственности заключаются в следующем. Административное законодательство, устанавливающее ответственность за соответствующие правонарушения, состоит из ряда нормативных правовых актов – законов, подзаконных актов, принятых как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ.

Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства наступает при наличии состава правонарушения, то есть четырех его элементов: противоправное поведение; наличие вредных последствий; наличие прямой причинной связи между действием (бездействием) и наступившим вредом; вина правонарушителя. Если нет в наличии какого-либо из этих четырех элементов, то и не может быть ответственности.

Единственным основанием наступления административной ответственности в соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ является совершение административного правонарушения, характеризующегося всеми необходимыми юридическими признаками (противоправность, виновность, наказуемость) и включающего в состав все предусмотренные нормой права элементы (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона).

Основной мерой административной ответственности за нарушение лесного законодательства является штраф (ст. 3.3 КоАП РФ), который налагается широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Особенностью данного наказания является возможность его установления не только КоАП, другим федеральным законодательством, но и законами субъектов РФ об административной ответственности (ст. 3.2).

Административный штраф за лесонарушение может выражаться в величине, кратной минимальному размеру оплаты труда, установленному федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения. Штраф является величиной переменной и зависящей от условий развития экономической жизни. Штрафы за различные лесонарушения колеблются от нескольких минимальных размеров оплаты труда до нескольких сот размеров этой оплаты.

Административный штраф за лесонарушения не может превышать для граждан – до пяти минимальных размеров оплаты труда, должностных лиц до десяти минимальных размеров оплаты труда, юридических лиц – до ста минимальных размеров оплаты труда. Упрощенный порядок применения мер административного взыскания позволяет оперативно воздействовать на правонарушителей.

Административная ответственность более оперативное воздействие по сравнению с уголовной, имущественной мерами «стимулирования» нарушителей к законопослушанию. Для ее применения достаточно установления названного в законе экологического правонарушения и составления о том уполномоченным государственным органом протокола.

В основе административной ответственности лежит административное правонарушение, которое представляет собой противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ). В этой статье закрепляется только понятие административного правонарушения как основания административной ответственности и раскрываются его юридические признаки, но понятия административной ответственности не дано. Только анализ статей гл. 1 Кодекса РФ позволяет сделать вывод, что законодатель под административной ответственностью понимает назначение судьями, уполномоченными органами и должностными лицами предусмотренного КоАП наказания за административное правонарушение.

Субъектом административного правонарушения являются физические и юридические лица. В рамках общего субъекта – физического лица – КоАП определяет и специальных субъектов. К ним относятся несовершеннолетние, лица достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (ч. 1 ст. 2.3); должностные лица в случае совершения ими административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4); военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов (ст. 2.5); иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 2.6).

Выделение специальных субъектов обусловлено особым порядком привлечения их к административной ответственности, который определяется КоАП и специальными нормативными актами. Впервые КоАП закрепил в качестве субъекта административного правонарушения юридическое лицо.

Нормативно-правовую основу административной ответственности за нарушение лесного законодательства составляют: КоАП РСФСР; Лесной кодекс РФ от 29 января 1997 г.; постановление Правительства РФ от 1 июня 1998 г. «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации»; Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О порядке перерасчета размеров штрафов, предусмотренных Кодексом РСФСР об административных правонарушениях»; соответствующие нормы законодательных актов о лесах, принятые в субъектах РФ; Закон РФ «Об охране окружающей среды».

Применение административной ответственности в сфере лесных отношений имеет свои особенности: составы административных проступков содержатся не в одном нормативном правовом акте, а в нескольких. В связи с этим необходимо отметить, что расширение круга административных нарушений идет за счет включения новых составов в законодательные акты о лесах в субъектах РФ. Это положение обусловлено нормами ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой административное право находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а также нормами ст. 80, 86, 95, 119 – 123 Лесного кодекса РФ, на основании которых субъекты РФ в своих нормативных правовых актах устанавливают особенности использования участков лесного фонда при осуществлении определенных видов лесопользования и соответственно основания административной ответственности в случаях нарушения.

В соответствии со ст. 110 Лесного кодекса РФ штрафы на должностных лиц и граждан за административные правонарушения налагаются должностными лицами федерального органа управления лесным хозяйством и его территориальными органами в пределах, установленных законодательством РФ полномочий указанных должностных лиц. Данное положение имеет определенное значение, так как до принятия Основ лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. должностные лица государственной лесной охраны СССР и ведомственной лесной охраны имели право штрафовать только за нарушения требований пожарной безопасности в лесах. Штрафы за остальные лесонарушения налагались административными комиссиями при исполкомах районных, городских Советов народных депутатов.

Согласно ст. 27 Лесного кодекса РФ ограничение, приостановление или прекращение права лесопользования осуществляются по решению федерального органа управления лесным хозяйством или его территориальных органов (полагаем, что данные отношения носят административный характер).

Основные составы административных нарушений лесного законодательства сосредоточены в ст. 7.1; 7.9; 7.10; 8.7; 8.12; 8.13, ч. 3; 8.24 – 8.33 КоАП РФ. Их можно условно разделить на несколько групп:

1. Лесонарушения, объектом которых являются отношения в области охраны собственности на леса: уничтожение специальных знаков (ст. 7.2); самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд (ст. 7.9); самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом (ст. 7.10).

2. Лесонарушения, объектом которых являются отношения по охране лесов и лесопользования: невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7); нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов (ст. 8.12); нарушение правил охраны водных объектов (ст. 8.13 ч. 3); нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.24); нарушение правил лесопользования (ст. 8.25); нарушение правил осуществления побочного лесопользования (ст. 8.26); нарушение правил в области

воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений (ст. 8.27); незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан (ст. 8.28); уничтожение мест обитания животных (ст. 8.29); уничтожение либо повреждение сенокосов и пастбищных угодий, мелиоративных систем, а также дорог на землях лесного фонда или в лесах, не входящих в лесной фонд (ст. 8.30); нарушение требований к охране лесов (ст. 8.31); нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32); нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных (ст. 8.33).

В связи с определением видов ответственности за лесные правонарушения, проблема разграничения уголовной и административной ответственности сохраняет свою актуальность. Это связано в определенной степени, с дублированием фактического состава ряда лесонарушений.

По мнению профессора О.Л. Дубовик, юридически корректное разграничение административной и уголовной ответственности, основанное на презумпции правоприменения мер административного воздействия в спорных случаях, является обязательным условием рациональной правовой политики в этой области.

Главными критериями разграничения административного правонарушения и преступления являются: степень их общественной опасности, наличие либо отсутствие тяжких последствий, размер имущественного ущерба. Ранее, до принятия новых УК РФ и КоАП РФ квалифицирующими признаками, позволяющими отграничить административное правонарушение от преступления, служили повторность, неоднократность, систематичность совершения административных проступков. Необходимым условием было наложение на нарушителей административных взысканий. Таким образом, впервые совершенное правонарушение, предусмотренное соответствующей нормой права, влекло административную ответственность, а повторное (систематическое, неоднократное) совершение аналогичного поступка – уголовную ответственность, предусмотренную уголовным законодательством.

Новый Уголовный кодекс 1996 года не содержит таких составов, поэтому повторное, неоднократное, злостное или систематическое совершение административных правонарушений не может превратить эти проступки в преступления и повлечь за собой уголовную ответственность.

Следует иметь в виду, что лесные правонарушения по фактическому составу схожи с преступлениями в сфере лесных отношений, однако представляют меньшую социальную опасность в силу незначительности ущерба. Например, по объективной стороне ст. 8.28 КоАП РФ и ст. 260 УК РФ предусматривают ответственность за схожие правонарушения – незаконную порубку деревьев и кустарников.

Виновные в незаконной порубке деревьев и кустарников могут быть привлечены к административной ответственности в тех случаях, когда это правонарушение не представляет большой общественной опасности.

Статья 8.28 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконную порубку, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан. Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, являются общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности.

С объективной стороны данное административное правонарушение может быть совершено только путем активного действия. Оно состоит из нескольких составов, включающих в себя: незаконную порубку деревьев, кустарников или лиан; повреждение деревьев, кустарников или лиан; уничтожение лесных культур, молодняка естественного происхождения, подроста или самосева в лесах либо сеянцев и саженцев в лесных питомниках, на плантациях; самовольное выкапывание лесных культур, молодняка естественного происхождения, подроста или самосева в лесах либо сеянцев и саженцев в лесных питомниках, на плантациях; самовольное выкапывание деревьев, кустарников или лиан, лесных культур, молодняка естественного происхождения, подроста или самосева в лесах, либо сеянцев и саженцев в лесных питомниках, на плантациях.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Субъектами совершения незаконной порубки, повреждения либо выкапывания деревьев, кустарников или лиан могут выступать граждане, должностные лица и юридические лица.

Необходимо отметить, что незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы либо в особо защитных участках лесов всех групп, а также деревьев, кустарников и лиан, не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере; незаконная

порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах всех групп, а также насаждений, не входящих в лесной фонд, если эти деяния совершены: а) группой лиц; б) лицом с использованием своего служебного положения; в) в крупном размере влечет уже наступление уголовной ответственности в соответствии со ст. 260 УК.

Уголовная ответственность наступает также, если вышеперечисленные деяния совершены: а) в особо крупном размере; б) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой. При этом под значительным размером в данном случае признается исчисленный по установленным таксам ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам, исчисленный по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышающий десять тысяч рублей, крупным размером – сто тысяч рублей, особо крупным размером – двести пятьдесят тысяч рублей.

Таким образом, если последствием действий, указанных в ст. 8.28 КоАП РФ, стало наступление ущерба в значительном размере, то наступает уголовная ответственность, а не административная.

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998 г. № 14 разъяснил, что при рассмотрении дел о незаконной порубке деревьев и кустарников (ст. 260 УК РФ) следует иметь в виду, что разграничение с административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ст. 63 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (в настоящее время ст. 8.28 КоАП РФ), проводится по предмету: состав преступления, предусмотренный ч. 1 ст. 260 УК РФ, образует незаконная порубка деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы, в особо защитных участках лесов всех групп либо не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере.

В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно-наказуемого деяния и административного правонарушения особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба.

Таким образом, в основе данного разграничения на первом месте стоит сохранение лесов, выполняющих экологические функции. Приведем

следующий пример: гражданин С. обвинялся в том, что 18 августа 1998 г. совершил незаконную порубку 8 дубов Елховского лесничества Красноярского лесхоза Самарской области в лесах первой группы с причинением государственному лесному фонду ущерба в значительном размере на сумму 3668 руб., то есть в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 260 УК РФ.

Уголовное дело в отношении гражданина С. было прекращено судом за отсутствием в его действиях состава преступления, поскольку ущерб, причиненный порубкой, был признан незначительным, исходя из расчетов: согласно протоколу о лесонарушении стоимость древесного дуба составляет 65 руб. 50 коп. за 1 м³. С. обвинялся в самовольной порубке 8 дубов общим объемом 2,8 м³, что составит в сумме 183 руб. 40 коп. – действительная цена ущерба лесному хозяйству. А указанная в обвинении 20-кратная сумма, равная 3668 руб., является экономической санкцией за ущерб лесному хозяйству, а не действительной суммой ущерба.

За совершение незаконной порубки, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан ст. 8.28 КоАП установлен административный штраф, налагаемый на граждан в размере от десяти до пятнадцати, на должностных лиц – от двадцати до тридцати, на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

Административная ответственность является довольно эффективным средством борьбы с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, так как позволяет наиболее оперативно принять к виновным меры административного воздействия за совершаемые лесонарушения.

Законодатель также предусматривает административную ответственность по статье 8.32 КоАП РФ за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. При этом ч. 2 ст. 8.32 КоАП РСФСР и ст. 261 УК РФ разграничить сложно. Они предусматривают ответственность за уничтожение или повреждение леса в результате неосторожного (небрежного) обращения с огнем.

Руководствуясь ст. 94 ЛК РФ лесопользователи обязаны разрабатывать и утверждать по согласованию с лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством планы противопожарных мероприятий, а также проводить их в установленные сроки. Граждане и юридические лица в местах проведения на территории лесного фонда работ, культурно-массовых и других мероприятий обязаны иметь средства пожаротушения в

соответствии с нормами, утвержденными федеральным органом управления лесным хозяйством и Министерством внутренних дел РФ, а также содержать указанные средства в пожароопасный период в готовности, обеспечивающей их немедленное использование. В случае отсутствия утвержденных норм на указанные средства граждане и юридические лица обязаны иметь первичные средства пожаротушения, перечень и количество которых определяются лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 8.32 КоАП, являются экологическая безопасность и общественные отношения, возникающие в сфере охраны лесов как составной части охраны окружающей среды.

Объективная сторона данного административного правонарушения заключается в совершении действий (бездействия), направленных на нарушение правил пожарной безопасности в лесах. В этом случае представляют практический интерес Постановление Правительства РФ от 28 июля 1992 г. «О мерах по усилению охраны лесов от пожаров» и Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1993 г. № 886 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации».

Так, п. 8 Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации запрещает засорение леса бытовыми отходами и отбросами, свалку мусора и строительных остатков в лесу. Сжигание мусора, вывозимого из населенных пунктов, может производиться вблизи леса только на специально отведенных местах при условии, что места для сжигания мусора (котлованы или площадки) будут отводиться на расстоянии не менее 100 метров от стен хвойного леса или отдельно растущих хвойных деревьев и молодняка и не менее 50 метров от стен лиственного леса или отдельно растущих лиственных деревьев; территория вокруг мест для сжигания мусора (котлованов или площадок) будет очищена в радиусе 25 – 30 метров от сухостойных деревьев, валежника, порубочных остатков и других легковоспламеняющихся материалов, окаймлена двумя минерализованными полосами шириной не менее 1,4 метра каждая, а вблизи хвойного леса на сухих почвах – двумя минерализованными полосами шириной не менее 2,6 метра каждая с расстоянием между ними 5 метров.

Субъективная сторона лесонарушения, предусмотренного данной статьей, может быть выражена как в форме умысла, так и в форме неосто-

рожности (разведение костров и оставление их непотушенными, практика очистки лесосек от мусора и порубочных остатков путем выжигания в весенний период) либо огня, регулирование силы и радиуса действия которого лежало на обязанности человека (использование машин и оборудования, дающих искру при работе, оставление механизмов невыключенными и т.д.).

Субъектами нарушения правил пожарной безопасности в лесах могут быть любые субъекты административной ответственности, совершившие данное правонарушение (физические и юридические лица). Лица, виновные в нарушении правил пожарной безопасности в лесах, подвергаются наложению административного штрафа: на граждан – в размере от десяти до пятнадцати, на должностных лиц – от двадцати до тридцати, на юридических лиц – от двухсот до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

При такой схожести составов очень сложно определить границу между уголовной и административной ответственностью. Каковы должны быть последствия при совершении административного правонарушения и преступления? Законодательно это не закреплено и, следовательно, можно только чисто субъективно решить вопрос о том, повлекут ли масштабы пожара и наступившие последствия административную или уголовную ответственность.

Новый КоАП РФ, следуя по пути совершенствования законодательства об административной ответственности за лесные правонарушения, избавился от ряда существенных недостатков, присущих КоАП РСФСР. К примеру, размеры штрафных санкций, которые были установлены законодателем за лесонарушения, являлись очень низкими, что не позволяло в полной мере воздействовать на лесонарушителей. Тем самым не выполнялась важная задача законодательства об административных правонарушениях – охрана окружающей среды, а также предупреждение административных правонарушений. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 76 КоАП РСФСР за нарушение требований пожарной безопасности в лесах на граждан налагался штраф в размере 1/10 минимального месячного размера оплаты труда. За уничтожение или повреждение леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем, а также нарушение требований пожарной безопасности в лесах, повлекших возникновение лесного пожара либо распространение его на значительной площади (ч.2 ст.76) размер штрафов для граждан был равен 1/2 минимального месячного размера оплаты труда, для

должностных лиц — одному минимальному месячному размеру оплаты труда.

Следует заметить, что в новом КоАП существенно увеличены размеры штрафов, установленных за лесонарушения, особенно в отношении юридических лиц. Такое ужесточение наказания призвано укрепить значимость и эффективность административной ответственности как способа защиты и охраны лесов Российской Федерации.

Мы полагаем, что размеры штрафов должны быть дифференцированы в зависимости от групп лесов и категорий защитности с учетом совершения правонарушений на особо охраняемых природных территориях, расположенных в границах лесного фонда, в отношении редких или находящихся под угрозой исчезновения видов флоры и фауны, расположенных на территории лесного фонда.

К числу заметных изменений нового КоАП РФ можно причислить и закрепление в качестве субъекта административного правонарушения юридических лиц. КоАП РСФСР не содержал нормы, предусматривавшей ответственность юридических лиц за административные лесонарушения, не принимая во внимание изменения, происходящие в экономике страны, когда в лесных отношениях все чаще участвуют коммерческие организации. Эти субъекты хозяйствования нередко нарушали условия договора аренды, правила лесопользования, однако оставались вне административной ответственности.

Представляется, что было бы целесообразно расширить круг составов административных правонарушений, объектами которых являются отношения по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов и земель лесного фонда. Назрела необходимость привлечения виновных к административной ответственности за нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок, нарушение разрешительного (лицензионного) порядка лесопользования, невыполнение лесопользователями предписаний органов государственной лесной охраны и специально уполномоченных органов по охране окружающей природной среды об устранении недостатков и нарушений, выявленных в результате государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов.

Гражданско-правовая ответственность за лесонарушения. Одной из причин повсеместного ухудшения качественного состояния окружаю-

щей природной среды, развития в ней негативных процессов является постоянный рост числа чрезвычайных ситуаций на промышленных предприятиях и трубопроводном транспорте. Аварии сопровождаются загрязнением окружающей среды (в том числе и лесных массивов) нефтью и нефтепродуктами, хлором и другими токсичными веществами. По данным Минприроды РФ, в 1994 г. чрезвычайные ситуации техногенного характера составили 84 % от общего числа чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации.

Серьезный ущерб окружающей среде наносится в результате деятельности производственных предприятий, осуществляющих в течение длительного времени сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Платежи за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение твердых отходов лишь в незначительной степени компенсируют наносимый окружающей среде вред. Ежегодный ущерб от загрязнения водоемов и атмосферного воздуха составляет половину национального дохода РФ. Лесной кодекс РФ содержит норму, согласно которой вред, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам, в результате нарушения лесного законодательства возмещается гражданами и юридическими лицами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ст. 111 Лесного кодекса РФ).

Правовое регулирование отношений по возмещению вреда в данной сфере осуществляется нормами гражданского и лесного права. Гражданским законодательством устанавливаются общие положения о возмещении вреда. Гражданский кодекс содержит основные принципы, основания и условия имущественной ответственности юридических лиц и граждан. Лесное законодательство, а также законодательство об охране окружающей среды, определяют соответствующие правила и методику исчисления имущественного вреда, причиненного лесонарушением (понятие и перечень лесных правонарушений, таксы для подсчета ущерба, размеры неустоек за нарушение лесохозяйственных требований и т.п.).

Как справедливо замечает В. Романов, нормы Гражданского кодекса РФ в своем применении занимают ведущее положение, а нормы лесного законодательства играют вспомогательную роль.

Отличием гражданско-правовой ответственности от других видов юридической ответственности является то, что она помимо стимулирующей и превентивной функции носит компенсационный характер. Граждан-

ско-правовую ответственность можно рассматривать как форму государственного принуждения, состоящую во взыскании судом с правонарушителя в пользу потерпевшего имущественных санкций, перелагающих на правонарушителя невыгодные имущественные последствия его поведения и направленных на восстановление нарушенной имущественной сферы потерпевшего.

Возмещение вреда, причиненного лесному фонду и лесам, не входящим в лесной фонд, основано на общих принципах гражданско-правовой ответственности – обязанности правонарушителя возместить имущественный вред, причиненный противоправным поведением; полноты возмещения причиненного вреда или убытков. Следует заметить, что правонарушитель освобождается от возмещения вреда, если докажет, что он возник не по его вине. В Гражданском кодексе этот принцип находит закрепление в ст. 393 и 401 – при договорных обязательствах, ст. 1064 и других гл. 59 – при деликтном причинении вреда. Таким образом, привлечение виновного к административной, уголовной, дисциплинарной ответственности не освобождает его от обязанности возмещения причиненного вреда.

По мнению Н.Г. Нарышевой, специфика применения гражданско-правовых норм, направленных на возмещение вреда, обусловлена несколькими факторами и: особенностью лесов как природного объекта, являющихся сложной экологической системой, которая находится в естественной взаимосвязи с другими элементами окружающей природной среды. Выделяется также комплекс функций, носящих экологический, экономический и социальный характер и осуществляемый лесами. Данная особенность проявляется в субъектном составе правоотношений, возникающих вследствие причинения вреда, способе доказывания факта совершения правонарушения и объема причиненного вреда, а также в способе исчисления размера вреда.

Согласно ч. 1 ст. 77 Закона РФ «Об охране окружающей среды» юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

Обязанность правонарушителя возместить имущественный вред в полном объеме означает, что на причинителя вреда закон возлагает обязанность возместить потерпевшему как реальный ущерб, так и убытки в целом. Что же касается вреда окружающей среде, причиненного субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, то он подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности (ч. 2 ст. 77 Закона РФ «Об охране окружающей среды»).

Требования о возмещении вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, могут предъявляться специально уполномоченными органами в области рационального использования и охраны лесов, в области охраны окружающей природной среды, прокурором, потерпевшей стороной (гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям). Ст. 80 Закона РФ «Об охране окружающей среды» предусматривает, что требования об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

Гражданское законодательство устанавливает два способа возмещения вреда – возмещение вреда в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т.п.) или возмещение причиненных убытков (ст. 1082 Гражданского кодекса РФ).

Возмещение вреда в натуре по отношению к природным объектам носит в определенной степени абстрактный характер, так как часть природных объектов не подлежит восстановлению или сам процесс восстановления требует значительного периода времени.

Согласно ч. 2. ст. 15 ГК РФ понятие «убытки» включает в себя расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Ответственность юридических лиц и граждан-работодателей за вред, причиненный их работниками. В жизни бывают случаи, когда правонарушения совершаются гражданами при выполнении ими трудовых

(служебных) обязанностей. Например, при заготовке леса рабочие организации лесопользователя допустили завизирную рубку либо оставили не снятыми зависшие деревья. Виновны в лесонарушении рабочие, но имущественную ответственность за их действия несет работодатель (ст. 402, 1068 ГК).

Иногда вред причиняется совместными действиями нескольких лиц. Гражданскому праву для таких случаев известен принцип солидарной ответственности (ст. 1080 ГК). Суть его заключается в том, что если действия сопричинителей вреда были согласованными и охвачены единым намерением, то обязанность возмещения вреда возлагается на них солидарно без определения долей каждого из них. Например, три человека по согласованию между собой совершили самовольную порубку деревьев для последующей продажи. Ущерб взыскивается солидарно со всех вместе в размере десятикратной таксовой стоимости срубленных деревьев.

Вся присужденная сумма ущерба может быть взыскана полностью с одного солидарного должника, после чего исполнительное производство в пользу органа лесного хозяйства прекращается. У лица, возместившего вред, возникает право регрессного требования в соответствующих долях к своим "компаньонам" – сопричинителям вреда (ст. 1081 ГК).

Полная или субсидиарная имущественная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за вред, причиненный несовершеннолетними. Практика знает факты, когда лесонарушение совершается несовершеннолетними, например, при посещении лесов для отдыха: порубка деревьев, уничтожение лесоустроительных знаков и аншлагов, оставление непотушенными костров, вызвавших пожар. Кто отвечает за причиненный ущерб?

За вредоносные действия малолетних в возрасте до 14 лет отвечают родители или опекуны (ст. 1073 ГК), от 14 до 18 лет – самостоятельно за счет своего заработка и имущества, а если они несостоятельны, то в недостающей для возмещения части несут субсидиарную ответственность их родители или попечители (ст. 1074 ГК РФ).

Гражданское законодательство предусматривает и безвиновную ответственность за ущерб, причиненный источником повышенной опасности. Обязанность возмещения данного вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, владеющих источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного

управления, а также на ином законном основании и при отсутствии его вины (ст. 1079 ГК). К таким источникам относятся транспортные средства, механизмы, которые в ходе их эксплуатации, пользования представляют повышенную опасность для окружающих, в природоохранных отношениях – для растительного и животного мира, других природных объектов.

Владелец источника повышенной опасности освобождается от возмещения, если докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или источник выбыл из его обладания без ведома владельца. Другое обстоятельство, предусмотренное п. 1 ст. 1079 ГК, – умысел потерпевшего в наступлении вреда, к рассматриваемому случаю не относится.

Вопросами безвиновной ответственности занимался О.С. Иоффе. По его мнению, ответственность за противоправное поведение независимо от вины может быть применена при условии, что она: 1) не противоречит принципу справедливости, так как выражается в компенсационных, а не карательных санкциях; 2) не отвращает от участия в общественных процессах, так как применяется к деятельности, которая одновременно повышает опасность и уменьшает его; 3) не лишена воспитательного действия, так как вследствие особенностей той же деятельности стимулирует к еще не совершенному, хотя и не осуждает того, что уже было совершено.

С. Н. Братусь по этому вопросу придерживается другой точки зрения, согласно которой, более совершенной и более правильной, соответствующей реальному положению вещей, представляется обновленная теория риска как субъективного основания безвиновной ответственности. Различия между виной как субъективным основанием ответственности и риском – тоже ее субъективным основанием – состоит в том, что в первом случае имеется предусмотренный законом запрет определенного поведения, а во втором – нет запрета какой-либо деятельности, но возможность выбора того или иного варианта поведения налицо в том и другом случае.

Гражданско-правовая ответственность на причинителя вреда может быть возложена только за противоправное и виновное поведение. Например, при тушении лесного пожара применяется такой прием, как поджигание леса навстречу огню, делается так называемый «встречный пал». Ответственность «поджигателя» исключается, он действовал правомерно, в ситуации крайней необходимости (ст. 1067 ГК).

По мнению проф. Г.Н. Полянской, следует различать гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный неисполнением условий,

предусмотренных билетом на право рубки леса или на право побочных пользований, от ответственности за осуществление самовольных лесных пользований.

Гражданское и лесное законодательство предусматривают два вида гражданско-правовой ответственности за имущественный вред, причиненный лесному хозяйству, – договорную и внедоговорную. Первый вид ответственности наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, вытекающих из договоров о лесопользовании, – аренды и концессии. Договорными отношениями являются также лесопользования на основании лесорубочного билета, ордера, лесного билета.

Внедоговорную ответственность несут все лица, причинившие вред лесному хозяйству. Они не состоят в договорных отношениях по лесопользованию с органами лесного хозяйства, правоотношение ответственности возникает в связи с лесонарушением. Это так называемая деликтная имущественная ответственность. Общие основания такой ответственности предусмотрены в ст. 1064 ГК РФ.

В зависимости от характера правонарушения возмещение имущественного вреда, причиненного лесному хозяйству, осуществляется двумя способами: посредством взыскания с лесопользователей неустойки за нарушение лесохозяйственных требований при заготовке древесины, второстепенных лесных материалов и побочном пользовании; путем взыскания таксовой стоимости ущерба, причиненного лесонарушением гражданами и юридическими лицами.

В первом случае лесопользователь осуществляет заготовку древесины, живицы, второстепенных лесных материалов и т.п. на законных основаниях по соответствующим разрешительным документам, но допускает при этом нарушения лесохозяйственных требований.

В соответствии с Правилами отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г. № 551 (с изменениями от 24 сентября 2002 г.), ущерб, причиненный при проведении рубок главного пользования, подсочки древостоев, рубок промежуточного пользования, прочих рубок, рубок леса при переводе в установленном порядке лесных земель в нелесные в целях как связанных, так и не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, при строительстве объектов и производстве на участках лесного фонда работ, не связанных с ведением лесного хозяйства, возмещается в форме неустоек.

Согласно гражданскому праву неустойка относится к средствам обеспечения исполнения обязательств, определяется в денежном выражении (ст. 330 ГК).

В лесных отношениях неустойка установлена законодательством, а потому она называется законной и применяется независимо от соглашения сторон (ст. 332 ГК). Ее размеры определены применительно к таксовой стоимости древесины, отпускаемой на корню, как правило в кратных размерах. Неустойка побуждает лесопользователя к надлежащему соблюдению установленных правил лесопользования. В настоящее время действуют неустойки, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2001 г. № 388 «Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства Российской Федерации». Согласно Письму МНС РФ от 26 ноября 2001 г. № 21-2-05/1/47 «О неустойках и взысканиях за ущерб от лесонарушений» на основании указанных такс производится исчисление размера взысканий по лесонарушениям. Они установлены за девятнадцать составов лесонарушений.

За нарушение лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню гражданско-правовая ответственность ограничена взысканием предусмотренной законом неустойки, иной подсчет вреда не применяется. Поэтому эта неустойка называется исключительной.

Кроме законной неустойки в лесных отношениях не исключается возможность применения договорной неустойки, например, взимания пени за просрочку арендной платы и иных платежей в договорах аренды и концессии (ст. 33 и 34 ЛК).

Следует заметить, что названное постановление Правительства РФ предусматривает взыскание неустойки не только за причиненный имущественный вред, но и за сам факт нарушения лесохозяйственных требований, когда нет ущерба как такового: оставление срубленных зависших деревьев, оставление недорубов, неполное вовлечение в подсечку предназначенных для этой цели деревьев и т.п.

Неустойка за совершение большинства лесонарушений определяется в размере, кратном ставке лесных податей, либо в размере, кратном стоимости создания и выращивания лесных культур; работ по очистке мест рубок или ликвидации захламленности; работ по восстановлению уничтоженных или поврежденных водоемов, рек, ручьев и т. п. либо иных объек-

тов; работ по приведению участков лесного фонда в состояние, пригодное для использования и т. д. Уплата неустоек не освобождает лесопользователей от устранения нарушений в установленный лесхозом срок. При невыполнении этих требований в установленный срок неустойки взимаются повторно вплоть до полного устранения нарушений.

Необходимо отметить, что государственные органы исполнительной власти субъектов РФ имеют право устанавливать стоимость отдельных видов работ для исчисления неустоек. На основании ч. 3 ст. 77 Закона РФ «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. При этом необходимо руководствоваться утвержденными методиками подсчета и установленными таксами, а также региональными нормами, конкретизирующими положения федерального законодательства.

В отношении лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, исчисление размера убытков осуществляется по установленным таксам. Такса является условной единицей исчисления размера убытков, выраженной в твердой сумме. Применение таксового метода в сфере лесных отношений выполняет двуединую задачу – с одной стороны, он призван упростить сложную систему исчисления убытков, с другой, – с максимальной точностью учесть все убытки, причиненные нарушением лесного законодательства.

Перечень действующих такс утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2001 г. № 388 «Об утверждении такс для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства Российской Федерации». В нем предусматривается девятнадцать составов гражданских правонарушений (деликтов), влекущих имущественную ответственность: незаконная порубка деревьев, уничтожение или повреждение семян, самовольная пастьба скота, самовольное сенокошение и т. д. Ответственность в таком порядке наступает при внедоговорном причинении вреда.

Дело в том, что в отличие от обычного имущества объекты природы не имеют товарной стоимости. К ним не применимы обычные способы

оценки стоимости – балансовой, розничной, рыночной. Такса – условная единица исчисления ущерба, причиненного природным объектам. Она устанавливается с учетом не только материального, но и экологического вреда, причиненного природной среде. Такса включает в себя долю затрат государства на охрану природы и помимо этого штрафную санкцию.

Нельзя не согласиться с мнением Е.Н. Пугач, согласно которому таксовый метод, призванный выполнять компенсаторно-восстановительную функцию, утратил свое значение в части, связанной с конкретными размерами такс.

Общим принципом таксового определения размера ущерба является его зависимость от характера допущенных нарушений лесного законодательства, размера, количества уничтоженных или поврежденных деревьев, кустарников и группы лесов, где совершено правонарушение. На этом основании размер такс определяется двумя способами – в размере, кратном преysкурантной или рыночной цене уничтоженного или поврежденного посадочного материала, стоимости лесокультурных и лесохозяйственных работ, в том числе восстановительных, и кратном минимальным ставкам лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, которые устанавливаются Правительством РФ.

Особо хотелось бы остановиться на вопросе об определении ущерба, причиняемого лесными пожарами. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 5 июня 2002 г. № 14 «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем» разъяснил, что вред, причиненный пожарами личности и имуществу гражданина либо юридического лица, подлежит возмещению по правилам, изложенным в ст. 1064 ГК РФ, в полном объеме лицом, причинившим вред. При этом необходимо исходить из того, что возмещению подлежат стоимость уничтоженного огнем имущества, расходы по восстановлению или исправлению поврежденного в результате пожара или при его тушении имущества, а также иные, вызванные пожаром убытки (п. 2 ст. 15 ГК РФ).

Суд вправе уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, кроме случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно (п. 3 ст. 1083 ГК РФ).

В правоприменительной практике и научной литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости разработки соответствующих такс для исчисления вреда, причиненного уничтожением или повреждением лесов пожарами, а также сточными водами, химическими веществами, промышленными или коммунально-бытовыми выбросами, отходами, влекущими в результате их заболелание или усыхание. Как положительную тенденцию необходимо отметить утверждение приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 3 апреля 1998 г. Инструкции по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами. В соответствии с данной инструкцией в ущерб от лесного пожара включены: стоимость потерь древесины на корню в средневозрастных, приспевающих, спелых и перестойных насаждениях; ущерб от повреждения ресурсов побочного пользования; расходы на тушение лесных пожаров; стоимость сгоревших объектов и готовой продукции в лесу; расходы на расчистку горельников и дополнительные санитарные рубки; ущерб от загрязнения воздушной среды продуктами горения; ущерб от снижения почвозащитных, санитарно-гигиенических, водоохранных и других средообразующих функций леса; ущерб от гибели животных и растений, включая занесенных в Красную книгу РФ и другие потери.

Такой метод исчисления размера ущерба является выражением комплексного подхода к оценке ущерба, причиненного природному объекту, и реализует принцип полного возмещения вреда, который по отношению к природным объектам и окружающей природной среде представлен в виде экономического и экологического вреда.

В данном случае нас прежде всего интересует исчисление вреда, причиненного природной среде. В состав входит ущерб от снижения почвозащитных, санитарно-гигиенических, водоохранных и их средообразующих функций леса; ущерб от загрязнения воздушной среды продуктами горения; ущерб от гибели животных и растений, включая занесенных в Красную книгу РФ. Ущерб от снижения экологических функций леса определяется сложением суммы ущербов от потерь древесины на корню на коэффициент экологической значимости лесов, которая зависит от групп, категорий защитности и особо защитных участков лесов.

Виды лесонарушений, за которые предусмотрена гражданско-правовая ответственность, выявляются в ходе освидетельствования лесосек, по окончании лесозаготовительного сезона представителями государ-

ственной лесной охраны. Как показывает анализ арбитражной практики, основными видами нарушений со стороны лесопользователей являются: оставление недорубов, уничтожение подроста, неочищение лесосек от порубочных остатков. Размеры неустоек за данные нарушения незначительны, поэтому лесопользователи идут сознательно на их нарушения.

Сказанное свидетельствует о том, что наравне с совершенствованием лесоохранного законодательства требуют совершенствования и неукоснительного исполнения правоприменительная практика и предусмотренные законодательством все виды ответственности за лесонарушения.

3.2. Государственно-правовое регулирование использования и охраны лесов в период рыночных отношений

В период рыночных отношений в системе законодательного регулирования общественных отношений в области лесопользования, производства, охраны и защиты лесов, несомненно, особую роль играет форма собственности на лесные ресурсы. Однако это положение не нашло четкого отражения в Основах лесного законодательства, тем самым отсутствовал исключительно важный триединый принцип разделения компетенции при владении, пользовании и распоряжении, составляющий понятие «собственник».

Вероятно, такая недоработка правового документа была связана с тем, что Основы лесного законодательства разрабатывались и были приняты до принятия Конституции Российской Федерации. Кроме того, принятые до вступления в действие Конституции Российской Федерации законы и другие нормативные акты не всегда и всесторонне обеспечивали в рыночных условиях полное использование лесосырьевого потенциала страны и поступление платежей за ресурсопотребление в бюджет, а порой противоречили основному закону страны.

Требовалась новая законодательная база, которая бы отвечала потребностям нового периода реформ. Поэтому в связи с отменой многих, ранее действовавших, законов и подзаконных актов, с принятием Конституции Российской Федерации существенно изменились положения лесного законодательства. Возникла настоятельная потребность приведения его в соответствие с изменившимися условиями, а заодно и потребность в усовершенствовании некоторых положений данной отрасли

законодательства. На практике все это способствовало необходимости издания нового Лесного закона Российской Федерации, который был принят и подписан Президентом Российской Федерации 29 января 1997 г.

Принятию Лесного кодекса Российской Федерации предшествовали огромная законопроектная работа, проводившаяся с учетом новых социально-экономических и политических отношений в обществе, с использованием накопленного в ходе реформ опыта, а также многочисленные дискуссии в Государственной думе и Совете Федерации, Правительстве, министерствах и ведомствах, администрации Президента Российской Федерации, кругах ученых и специалистов. Решающей предпосылкой для принятия кодекса явилась настоятельная потребность общества и государства в рациональном, хозяйственном использовании лесных ресурсов, их охраны, для чего должна функционировать эффективная система государственного управления единым Государственным лесным фондом Российской Федерации.

В преамбуле Лесного кодекса при определении леса как совокупности компонентов природы исключены такие ее элементы, как земля и животный мир, поскольку они регулируются самостоятельными отраслями законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации; регулирование лесных отношений осуществляется с учетом того, что лес как совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов природной среды имеет важное экологическое и социально-экономическое значение. Многоцелевое, неистощительное лесопользование дает возможность извлекать имеющиеся полезные свойства и улучшать качество лесов при единственном и обязательном условии – сохранении лесной среды.

В соответствии с Конституцией РФ Лесной кодекс закрепил положение о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как входящих, так и не входящих в лесной фонд; земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью.

Систему органов управления лесным хозяйством Российской Федерации специальной компетенции возглавляла до мая 2000 г. Федеральная служба лесного хозяйства (ФСЛХ), функции которой в настоящее время переданы Министерству природных ресурсов (МПР) Российской Федерации.

Таким образом, Лесной кодекс РФ предусматривает единую систему государственных органов управления лесным хозяйством и его территориальные органы в субъектах РФ.

Согласно ст. 6 Лесного кодекса РФ объектами лесных отношений являются лесной фонд Российской Федерации, отдельные участки лесного фонда; право пользования ими; леса, не входящие в лесной фонд, их участки, право пользования ими, древесно-кустарниковая растительность.

Лесной фонд выделяет леса первой, второй и третьей групп. К лесам первой группы отнесены леса, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий.

К лесам второй группы относятся леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей; леса, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования.

К лесам третьей группы относятся леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. При заготовке древесины должно обеспечиваться сохранение экологических функций этих лесов.

Представляет интерес раздел Лесного кодекса о сохранении лесов и ответственности за лесонарушения. Общим правилом является судебный порядок разрешения споров в сфере использования, охраны и воспроизводства лесов.

Однако существует административная и уголовно-правовая ответственность за лесонарушения. Кодекс не регулирует этих отношений в силу того, что в соответствии с правилами законодательной техники, эти формы государственной деятельности сосредоточены в специальных отраслевых актах: в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовном кодексе РФ.

Вместе с тем в Лесном кодексе закреплены полномочия федеральной лесной службы и ее территориальных органов:

- по наложению штрафов за административные правонарушения;
- обязанности по возмещению причиненного вреда; разрешению вопросов о недействительности сделок, совершенных с нарушением лесного

законодательства. Основу этой деятельности образуют системность российского законодательства, взаимодействие и экологизация различных отраслей права.

Для наглядности раскроем основные положения административно- и уголовно-правовой ответственности за правонарушения в области охраны природных объектов и природной среды в целом.

Лесной кодекс 1997 г. является одним из так называемых «рамочных законов», а не законов прямого действия, что упрощает процесс законотворчества, но открывает широкое поле деятельности для законотворчества министерств, ведомств, не способствуя устойчивости. Несмотря на это, в нем нашли отражение решения правительства по вопросам об охране природной среды, о предотвращении вредного воздействия на нее промышленных выбросов, стоков и т. д.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, действующем с 1 июля 2002 г., восьмая глава называется «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования».

Приведем наиболее часто встречающиеся виды административных правонарушений, закрепленных в кодексе. Ст. 8.1 закрепила такие основания административной ответственности, как несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов.

В поле зрения законодателя были вопросы:

- несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства;
- порча земель; нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов;
- нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;
- нарушение правил водопользования, эксплуатации водохозяйственных или водоохранных сооружений и устройств;
- нарушение правил охраны атмосферного воздуха;
- нарушения порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд;

– нарушение правил лесопользования и осуществления побочного лесопользования;

– нарушения правил в области воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений;

– незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан;

– уничтожение мест обитания животных;

– уничтожение либо повреждение сенокосных и пастбищных угодий, мелиоративных систем, а также дорог на землях лесного фонда или в лесах, не входящих в лесной фонд;

– нарушение требований по охране лесов;

– нарушение правил пожарной безопасности в лесах и т. д.

Это далеко не полный перечень правонарушений, влекущих административно-правовую ответственность за лесонарушения и порчу других природных объектов.

Нельзя не согласиться с профессором Г.В. Чубуковым и Н.А. Духно, которые полагают: «Наиболее эффективными публично-правовыми способами укрепления экологического правопорядка мы считаем все виды юридической ответственности лиц, виновных в экологических правонарушениях, а равно закрепленные законом меры экономического стимулирования надлежащего исполнения юридических обязанностей, юридические средства воспитания и формирования высокого уровня правового сознания носителей экологических прав и обязанностей. Среди этих мер юридические виды ответственности обладают наиболее высоким уровнем правопринуждения субъектов к следованию по пути, предписанному законом»¹².

В Уголовном кодексе Российской Федерации, принятом Государственной думой 24 мая 1996 г., в разд. 8 «Преступления в сфере экономики» выделена специальная гл. 26 «Экологические преступления». Она содержит семнадцать составов преступлений об уголовной ответственности за различные общественно опасные деяния в области охраны окружающей природной среды, запрещенные под угрозой наказания:

– нарушение режима особо охраняемых природных территорий и объектов;

– нарушение санитарно-эпидемиологических правил и правил безопасности на объектах атомной энергетики;

– незаконное обращение с радиоактивными материалами; нарушение правил безопасности с микробиологическими либо биологическими реагентами и токсинами;

¹² Чубуков Г.В. Понятие и виды ответственности за нарушение экологического законодательства // Актуальные проблемы теории права и государства, и экологического права: сб. науч. статей. – Вып. 1. – М., 2000. – С. 28 – 30.

- нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;
- за загрязнение вод, атмосферы, морской среды, порчу земли;
- нарушение правил охраны и использования недр.

Уголовно наказуемыми признаются незаконная добыча водных животных и растений; нарушение правил охраны рыбных запасов; незаконная охота; уничтожение ареалов местобитования для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и т. д.

Таким образом, введение ответственности за экологические правонарушения определяет ряд основных функций: стимулирующую к соблюдению норм права окружающей среды; компенсационную, направленную на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда здоровью человека; карательную, заключающуюся в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения.

Анализируя нормативные акты, принятые после вступления в действие Лесного кодекса, на его правовой основе необходимо прокомментировать Постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1200 «О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда». Этим постановлением закреплена правовая статус «земли лесного фонда» и снято с повестки дня существовавшее длительное время двойственное толкование по поводу соотношения понятий «лесной фонд» и «земли лесного фонда».

По мнению видных ученых страны Г.Н. Полянской и Л.А. Заславской, в понятие «единый лесной фонд» входят все леса как естественного, так и искусственного происхождения вместе с землями государственного лесного фонда. Земли государственного лесного фонда могут находиться одновременно в составе государственного земельного фонда, где они выступают как часть единого земельного баланса страны, и в составе государственного лесного фонда, как неперемнная часть единого природно-хозяйственного объекта, каким является лес.

Другие ученые, определяя государственный лесной фонд как леса естественного и искусственного происхождения, не включали в его состав земли лесного фонда. Так, по мнению профессора О.И. Крассова, одни и те же общественные отношения не должны регулироваться одновременно

двумя различными отраслями права и единые земельные отношения не должны быть разорваны. Правильной представляется позиция, согласно которой в состав государственного лесного фонда не входят земли этого фонда. Признавая экологическую связь земли, леса и других объектов природы, следует подчеркнуть, что леса и земли представляют собой природные объекты, правовое регулирование пользования которыми имеет различный характер. Объединение земли и лесов в единое понятие государственного лесного фонда создает неправильное представление о действительных размерах лесов, площадь которых при этом отождествляется с площадью земель этого фонда.

Законодатель закрепил положение о том, что земли лесного фонда включены в состав лесного фонда. В частности, в ст. 5 Лесного кодекса отмечено, что «отношения в области использования и охраны земель лесного фонда регулируются лесным и земельным законодательствами Российской Федерации».

Несмотря на то что каждая отрасль права регулирует конкретные родственные, самостоятельные общественные отношения, в данном случае ситуация несколько иная. Общественные отношения, касающиеся природных объектов, неразрывно связаны между собой. Поэтому в земельном и лесном законодательствах выделены специальные земли лесного фонда. Пользование и охрана ими регулируются совместно, комплексно земельным и лесным законодательствами.

Рассмотрим регулируемый законодателем порядок перевода лесных земель в нелесные. Он осуществляется в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом (ведение сельского хозяйства, строительство разных объектов, расширение и строительство новых населенных пунктов и т. д.); в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом (ст. 63 Лесного кодекса).

Порядок перевода и изъятия лесных земель в нелесные земли осуществляются следующим образом: а) в лесах первой группы – Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, согласованному с федеральным органом управления лесным хозяйством; б) в лесах второй и третьей группы – органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению соответствующего территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством. При этом на возмещение потерь

лесного хозяйства за производимый перевод или изъятие земель лесного фонда взимается плата с граждан и юридических лиц в размерах, установленных на основании кадастровой оценки переводимого или изымаемого участка лесного фонда органом власти субъекта РФ.

Постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. «О порядке перевода лесных земель в нелесные земли или для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда» дополнило ст. 63 Лесного кодекса следующим положением: «Названный перевод земель может осуществляться либо для временного (на срок до 25 лет) использования без исключения из состава лесного фонда, либо с изъятием земель и исключением их из состава лесного фонда. При переводе лесных земель в нелесные решается вопрос об условиях изъятия и предоставления земельного участка, о плате за перевод лесных земель в нелесные и размерах убытков в связи с изъятием земель лесного фонда». На практике это вызывает определенные сложности.

Примером актуальности затронутой проблемы могут служить материалы проверки, проведенной Счетной палатой Российской Федерации исполнения федерального законодательства в обосновании перевода лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, правильности взимания, поступления и использования платы за участки лесного фонда в Московском управлении лесами за период с марта 1997 по декабрь 1999 г.

Выбранный для ревизионной проверки регион не случаен, ибо он имеет довольно развитую инфраструктуру, промышленность и сельскохозяйственное производство, высокую плотность населения. Все это объясняет высокую требовательность к использованию лесного фонда, ужесточению режима правильного ведения лесопользования и повышению точности в учете этих лесных массивов.

Попутно отметим, что распоряжением Совета Министров РСФСР от 3 июня 1968 г. № 1100-р все леса Московской области переведены в первую группу лесов. Согласно ст. 56 Лесного кодекса РФ к лесам первой группы отнесены леса, основным назначением которых является выполнение водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных террито-

рий. Это положение было закреплено и ст. 14 Основ лесного законодательства Российской Федерации.

В Российской Федерации с 1997 по 1999 гг. переведено лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, 26 661 га, в том числе в Московской области 1 426 га, что составило 5 % от общего числа объема переведенных земель. Причем основные цели перевода лесных земель в нелесные – организация коллективного садоводства, дачное, коттеджное строительство и передача земель под указанные цели юридическим лицам.

В ходе проведенной проверки исполнения названного законодательства выявлены следующие недостатки: ни одна из управленческих структур, дающая согласие на перевод лесных земель в нелесные, включая Госкомэкологию России, Госкомзем РФ, Министерство природных ресурсов России, Рослесхоз, а также правительство г. Москвы и Московской области, не отстаивала требование закона. Тем самым указанные управленческие структуры нарушили требования, изложенные в совместном письме Рослесхоза, Госкомзема и Госкомэкологии России от 9 – 10 июля 1997 г., в котором обращено внимание на то, что перевод лесных земель в нелесные следует производить за счет непокрытых лесной растительностью земель, площадей, занятых малоценными низко-продуктивными насаждениями и земель, неудобных для использования в лесном хозяйстве. Лесные земли, представленные ценными насаждениями, могут переводиться только в исключительных случаях.

В числе допущенных нарушений в области землеустроительных дел отсутствовали заключения государственной экологической экспертизы, Рослесхоза; ходатайства администрации Московской области в Правительство РФ о переводе лесных земель в нелесные; отсутствие платежей в возмещение потерь лесного хозяйства и др.

Лесное законодательство Российской Федерации направлено на обеспечение рационального и неистощительного использования лесов, их охрану, защиту и воспроизводство исходя из принципов устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышение экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного, многоцелевого лесопользования (ст. 2 ЛК РФ).

Сказанное свидетельствует о необходимости дальнейшей работы по совершенствованию законодательства при переводе лесных земель в нелесные земли; о соответствии лесного законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и т. д. В частности, анализ лесного законодательства свидетельствует о том, что во исполнение (ранее действовавших) Основ лесного законодательства Российской Федерации были разработаны более 40 региональных законов о лесах, Лесные кодексы и Положения о лесах. Многие из них, к сожалению, противоречили федеральному законодательству.

С принятием и введением в действие Лесного кодекса 1997 г., закрепившего государственную федеральную собственность на лесной фонд, субъекты РФ начали приводить свои законы в соответствие с Российским лесным законодательством (Лесным кодексом РФ). Например, республики Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Иркутская область внесли изменения в их действовавшее законодательство, а другие субъекты подготовили новые редакции изданных ранее законов (кодексов), но во многих случаях не устранили противоречия с федеральным законодательством.

Например, в законе Иркутской области «О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Иркутской области» были устранены противоречия по вопросам перевода лесных площадей в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом в лесах первой группы и национальном парке. Однако не сняты были противоречия о «порядке утверждения расчетной лесосеки, возрастов рубок, проведения лесных торгов и конкурсов, аренды, правил отпуска леса на корню и т. д.».

Анализ нормативных актов показал, что значительные противоречия с Лесным кодексом РФ были допущены в проекте закона республики Коми, в законе республики Тыва «О воспроизводстве и охране лесов республики Тыва», законе «О лесах Ульяновской области», законе «О лесах Ростовской области», в Лесном кодексе республики Северная Осетия и др.

Закон республики Калмыкия «О лесе» от 26 июня 1997 г. фактически не исключил противоречия в отношении собственности на лесной фонд, не отрегулированы до конца институт «владельцев лесного фонда» и вопросы по организации землепользования.

Приняв в новой редакции 26 февраля 1997 г. Лесной кодекс республики Башкортостан, законодатель субъекта Российской Федерации тем не

менее не учитывает значимости разграничения понятий «лес», «земли лесного фонда», «лесной фонд», «леса, не входящие в лесной фонд». Это, несомненно, затрудняет в практической деятельности применение норм лесного законодательства республики Башкортостан. Законодательно не закреплены субъекты и объем права собственности на леса, расположенные на территории республики Башкортостан. Причем республика признается не как субъект РФ, а как независимое государство. Тем самым интересы федеральных органов власти и Российской Федерации в целом совершенно не учтены.

Законом республики Бурятия от 25 августа 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в закон республики Бурятия «О лесе» при приведении его в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации, определены полномочия в области использования, охраны и защиты лесного фонда и воспроизводства лесов Народного Хурала и правительства республики Бурятия, органов местного самоуправления районов и городов. В законе также отмечено, что к полномочиям Народного Хурала относятся установление границ участков лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства и лесопользования на территории традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей.

Однако это противоречит требованию ст. 124 Лесного кодекса РФ, поскольку «порядок пользования участками лесного фонда на территориях, обеспечивающих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей, устанавливается законодательством Российской Федерации». Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Лесной кодекс Ханты-Мансийского автономного округа, принятый в 1994 году, закрепил порядок, согласно которому законодательством Российской Федерации и правовыми актами Ханты-Мансийского автономного округа предусматривается «определять в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов округа территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием».

В соответствии с законодательством лесные земли выделяются бесплатно для комплексного побочного пользования (оленоводства, охотничьего и рыболовного промыслов, сбора грибов, ягод, орехов, лекарственных растений и т. д.) родовым общинам, семьям и отдельным гражданам из числа малочисленных народов и общностей, связанным с традиционными отраслями и промыслами, в пожизненное наследуемое владение или аренду, а общинам – в постоянное (бессрочное) пользование.

Существует правило выделения родовых угодий по возможности в границах земель и угодий (территорий), которыми традиционно пользовались предки данной семьи с учетом воспроизводства и неистощительного природопользования (ст. 28.1).

Цитируемые положения вытекают из Указа Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера». Во исполнение названного указа принят ряд нормативных актов, регулирующих затронутую проблему. Однако приведение их в соответствие с Лесным кодексом и земельным законодательством вызывает трудности ввиду наличия существенных пробелов в земельном законодательстве Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации нередко оспаривают федеральную государственную собственность на лесные земли, стремясь к большей автономии в управлении лесами, расположенными на их территории в пределах административных границ. Согласно федеральному законодательству им предоставлены широкие полномочия при издании нормативных актов по решению региональных проблем, но не противоречащих законодательству Российской Федерации. Несомненно, заслуживает внимания законотворческая деятельность субъектов в решении вопросов охраны и рационального использования лесов с учетом природных особенностей и интересов коренного населения.

Подтверждением этому могут служить нормативные акты нижеследующих субъектов Российской Федерации: Закон Хабаровского края от 1 марта 1995 г. «О порядке пользования лесным фондом Хабаровского края для осуществления побочных лесных пользований, заготовки второстепенных лесных материалов и плантационного выращивания ресурсов леса»; Закон Еврейской автономной области от 28 июня 1995 г. «О скупке, продаже, обмене, содержании и хранении ресурсов животного и расти-

тельного мира»; Закон Краснодарского края от 30 июня 1997 г. «О сохранении общей площади лесных земель и защитных мероприятий в Краснодарском крае» и др.

Происходящие разночтения между федеральными, региональными и местными интересами при переходе от централизованно планируемой экономики к системе децентрализованного управления не должны противоречить федеральному законодательству и Конституции Российской Федерации в целом.

Законодательно определив лесной фонд федеральной собственностью Лесной кодекс Российской Федерации большую часть полномочий собственника передал компетенции органов государственной власти субъекты Российской Федерации. Так, ст. 47 Лесного кодекса наделяет субъектов РФ следующими полномочиями:

- принятие решений о предоставлении участков лесного фонда в аренду; безвозмездное и краткосрочное пользование;
- установление ставок лесных податей и ставок лесной платы, а также платы за перевод лесных земель в нелесные;
- осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- приостановление, ограничение и прекращение работ, представляющих опасность для состояния и воспроизводства лесов;
- перевод лесных земель в нелесные в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и (или) изъятие земель лесного фонда в лесах второй и третьей групп.

Это положение закреплено ч. 1. ст. 9 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» и изложено в следующей редакции: «Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно ч. 2 этой же статьи: «соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в

сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Подводя краткий итог сказанному, отметим, что без принятия конкретного решения органами государственной власти субъектов Российской Федерации не представляется возможным предоставление участков лесного фонда в пользование; принятие решений об объемах лесопользования путем передачи участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование. Без такого согласия невозможно изменить и режим лесопользования (отнесение участка лесного фонда к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, установить расчетную лесосеку и т. д.).

Ст. 106 Лесного кодекса РФ регулирует порядок об отчислении платежей и арендной платы за древесину, отпускаемую на корню. При этом в бюджеты субъектов РФ поступает 60 % средств, а в федеральный бюджет – 40 %, хотя основное бремя по финансированию расходов на государственное управление в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и ведение лесного хозяйства несет федеральный бюджет. За счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются лишь расходы по воспроизводству лесов на их территории в пределах административных границ.

Следует еще раз подчеркнуть, что эколого-правовая политика Российского государства, его правительства не всегда была последовательной и единообразной. Это, в свою очередь, приводило (да и приводит) к определенным конфликтам и трениям при решении конкретных вопросов. К примеру, в 1993 г. между правительством России и Карелии было заключено соглашение «о разграничении государственной собственности между Российской Федерацией и республикой Карелия». По этому соглашению весь лесной фонд оказался в собственности Карелии. А между тем, как правильно отмечается «в законодательстве о природных ресурсах должен быть закреплён принцип «двух ключей», в результате чего федеральный центр и регионы могут решать принципиальные вопросы только сообща. Это объективно может уменьшить вероятность злоупотреблений и ошибок».

В ст. 18 Лесного кодекса РФ закреплено положение о том, что собственник несет бремя затрат на охрану, защиту и воспроизводство, организацию рационального, неистощительного использования принадлежащих ему объектов лесного фонда. Нельзя не отметить, что громадные площади лесов повреждаются и уничтожаются лесными пожарами. Согласно данным государственного лесного фонда площадь лесных земель, пройденных пожарами, возросла по сравнению с 1995 г. более чем в 5 раз, причем 93 % всех лесных пожаров – пожары антропогенного происхождения. В 1996 г. на корню сгорело 55,9 млн куб. метра на сумму 391,7 млрд руб. (в ценах на ноябрь 1996 г.).

При этом следует отметить, что по отношению к уровню 1995 г. общий объем лесовосстановления в целом по России снизился на 344 тыс. га. Не решаются проблемы сохранения растительности тундры, занимающей около трети территории Российской Федерации.

Приведенные цифровые данные о причиняемом государству ущербе от лесных пожаров свидетельствует о том, что ни один из субъектов РФ не имеет возможности обеспечить своими средствами пожаротушение и восстановление лесного фонда. Такая работа под силу лишь единой службе, финансируемой за счет средств федерального бюджета, а также целевого финансирования, выделяемого по специальным постановлениям (распоряжениям) правительства РФ. В частности, в 1996 – 1997 гг. правительством на тушение пожаров было выделено целевым назначением 229,5 млрд рублей. Часть выделенных средств направлялась в регионы территориальным органам управления лесным хозяйством для покрытия затрат на тушение лесных пожаров и восстановительные работы.

Прогнозы последующих лет являются также неутешительными. Природные лесные пожары, докатившиеся в 2002 г. до столицы, охватили в общей сложности 1 205 тыс. га, что на 403 тыс. га больше, чем в 2001 г. Исходя из вероятных природно-климатических условий, аналитики МЧС ожидают и в будущем сложную ситуацию с лесными пожарами.

Интенсивное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды, широкое внедрение технического прогресса во все сферы общественно-производственной деятельности, формирование рыночных отношений сопровождаются появлением и широким распространением различных природных, биологических, технических, экологических и других опасностей, которые требуют умения определять и осуществлять

комплекс эффективных мер защиты от их неблагоприятного действия на организм человека, здоровье населения.

В итоге можно констатировать, что необходимость регулирования правом экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, в том числе лесных ресурсов, признана у нас в стране. Россия нуждается сегодня в широком использовании экономических инструментов регулирования охраны окружающей среды, важными преимуществами которых по сравнению с командно-контрольными методами экологического регулирования являются меньшая нагрузка на государственный бюджет, большая гибкость в выборе средств оздоровления окружающей среды. Фактически переход к экономическим инструментам экологической политики в России уже начался. Но без их широкого применения многие цели экологической стратегии так и остаются благими пожеланиями.

Масштабность экологических правонарушений заставляет говорить об обеспечении выживаемости человека как биологического вида. Несомненно, в создании такой обстановки сыграли роль и доминирование природоемких отраслей промышленности, ресурсоемких и энергоемких технологий, и чрезмерная концентрация производства в некоторых регионах страны. Как справедливо отмечает профессор А.Я. Сухарев, «... экстремальную экологическую ситуацию усугубляют обвальный спад производства, потеря управляемости экономикой и криминализация общества. В условиях рыночной «растаскиловки», угара накопительства сфера экологии не может рассчитывать даже на скудный остаточный принцип. Рушатся технологические и природозапретные нормы при освоении месторождений, эксплуатации водных и лесных ресурсов. К извечной российской безалаберности прибавился могучий и изворотливый хищник – бизнесмен, которого мало беспокоят разговоры о бедственной экологии, о судьбе будущих поколений. Многие живут по принципу: «после нас – хоть потоп». Реальной угрозой единой и неделимой природе становится коллективный эгоизм акционированных и совместных производств, суверенизация регионов»¹³.

Согласно обобщенным статистическим данным «национального плана действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999 – 2001 гг.» для 55 % территории России самой острой признана про-

¹³ Сухарев А.Я. К вопросу о конструировании программы сохранения природной среды // Проблемы экологии волжского бассейна и практика применения природоохранного законодательства: материалы науч. – практ. конф. – Тверь, 1994.

блема нарушения земель в процессе хозяйственной деятельности и невыполнения обязательных работ по их рекультивации.

Следующая по значимости проблема – загрязнение и захламление земель, которая отмечена в 54 % территории страны.

В последние десятилетия ухудшение состояния окружающей природной среды сказывается на снижении жизненного уровня населения, ограничивает возможности экономического и социального развития крупных промышленных регионов и городов.

О сложности экологической обстановки в России свидетельствует то, что 15 % ее территории занимают ареалы с кризисной и катастрофической ситуацией, 85 % населения живет на территории с уровнем загрязнения атмосферы, до 95 % всей патологии верхних дыхательных путей и от 20 до 30 % общих заболеваний людей специалисты прямо или косвенно связывают с ухудшением воздуха, средняя продолжительность жизни в стране на 8 – 10 лет меньше, чем в 44 капиталистических государствах, а каждый десятый ребенок рождается генетически неполноценным¹.

Сказанное с наглядной очевидностью подтверждает, что требуется дальнейшая разработка лесного законодательства и повышение эффективности правовых норм в деле лесопользования и ресурсосбережения.

Для достижения этой цели 4 декабря 2002 г. утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации за № ХВ-П9-16984 Концепция проекта Федерального закона «Лесной кодекс Российской Федерации». Основная идея законопроекта заключается в совершенствовании правовых основ рационального использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, повышения их экологического и ресурсного потенциала.

Предлагаемый федеральный закон будет составлять основу лесного законодательства Российской Федерации. В проекте вновь подчеркнуто, что необходимость государственного регулирования, использования и воспроизводства лесов обусловлена тем, что леса являются важнейшим компонентом окружающей природной среды, обеспечивающим экономическое, социальное, экологическое благополучие населения, существование животного и растительного мира.

Основное содержание проекта федерального закона должно отражать следующие моменты:

– уточнение форм собственности на лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд;

¹ Жевлаков Э.Н. Экологические преступления. – М., 1995. – С. 4.

- разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в области рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;

- совершенствование договорных форм в организации лесопользования, порядка и условий предоставления в пользование участков лесного фонда;

- совершенствование системы государственного контроля, повышение его эффективности и т. д.

18 января 2003 г. одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003 – 2010 гг.

Для решения задач по развитию лесного хозяйства необходимо разработать и осуществить комплекс мероприятий, направленных на совершенствование и развитие законодательства в области лесного хозяйства и лесопользования, государственного управления, межведомственной и межрегиональной координации в сфере лесных отношений, повышение эффективности деятельности по использованию, охране, защите лесного фонда и воспроизводству лесов, научное и кадровое обеспечение лесного хозяйства и расширение участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области лесного хозяйства. С этой целью предполагается разработать ряд нормативных правовых актов, регулирующих следующие вопросы:

- эффективное осуществление лесопользования на праве аренды и концессии участков лесного фонда;

- обеспечение благоприятного инвестиционного климата при лесопользовании;

- привлечение дополнительных финансовых средств;

- развитие конкурентной среды в лесном секторе экономики;

- обеспечение эффективного экономического механизма пользования лесным фондом;

- обеспечение защиты деятельности государственной лесной охраны Российской Федерации при пресечении нелегальных рубок и иных лесонарушений;

- упорядочение предоставления льгот при пользовании лесными ресурсами;

- оценку экономического и экологического потенциала участков лесного фонда;

– права и обязанности собственников лесов, не входящих в лесной фонд, а также древесно-кустарниковой растительности, обеспечивающих их защиту и сохранение.

Выполнение плана мероприятий по реализации настоящей концепции позволит обеспечить:

- устойчивое развитие лесного хозяйства;
- существенное улучшение состояния лесного фонда;
- четкое разграничение полномочий между органами государственной власти разных уровней в области лесных отношений, а также соблюдение интересов государства и граждан в сфере пользования лесами;
- своевременные и полные лесные платежи в бюджеты всех уровней;
- улучшение условий труда работников лесного хозяйства, создание дополнительных рабочих мест;
- защиту прав инвесторов и иных пользователей лесными ресурсами, что объективно будет способствовать снижению рисков хозяйственной деятельности, повышению эффективности функционирования и увеличению производства продукции лесного сектора экономики страны.

Как отмечает председатель Комитета Государственной думы по природным ресурсам и природопользованию А.С. Беляков, Россия всегда была великой лесной страной – и царская, и советская. Более 200 лет она экспортировала не только древесину и всевозможные товары из нее, но и научно обоснованные технологии неиссякаемого лесопользования. Сегодня, по экспертным оценкам, России нет в пятерке главных стран-экспортеров основных видов лесопродукции. Мы сохранили свое лидерство только по одному показателю – по продаже круглого леса.

Во многом прав Президент страны В.В. Путин, говоря на заседании Государственного Совета, что «в лесу хозяйничают временщики и потому продолжает существовать не индустриальная, а «шабашная» модель хозяйствования. Но известно же, что шабашники заводятся там, где их привечают и опекают».

«Лес – главное природное богатство России. По тому, как он «кормит» страну и народ, еще раз убеждаемся, – подчеркивает А.С. Беляков, – что у государства нет здоровой политики использования природных ресурсов. Нефть, газ, руды, уголь, любые богатства недр – достояние народа. Так провозглашено и Конституцией России. Но в годы бездумного реформирования полезные ископаемые фактически оказались в руках нескольких десятков человек. И это недопустимо. Капиталистам должно принадлежать только их имущество и труд. Стоимость самих ресурсов государст-

во обязано изымать через природную ренту... . Возобновляемые природные ресурсы – сельхозугодья, лес, вода – ради их эффективного использования могут передаваться в аренду и частную собственность. Но и в этом случае государство не имеет права самоустраняться – его обязанность управлять этими ресурсами через экономические и правовые рычаги».

Несомненный правовой интерес представляет приказ Министра природных ресурсов России от 12 августа 2003 г. № 7296 «Об утверждении Правил учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов». В приказе отмечено, что «в целях реализации Лесного кодекса Российской Федерации в соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 726, утвердить Правила учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов».

Настоящие правила устанавливают порядок учета, хранения, заполнения и выдачи лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов, а также их формы. Они являются обязательными для органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации, лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством, лесхозов-техникумов, опытных и других специализированных лесхозов, лесхозов научно-исследовательских институтов МПР России и других организаций федерального органа управления лесным хозяйством, обладающих правами лесхозов, а также лесопользователей.

Изготовление бланков лесорубочных билетов и ордеров единого образца обеспечивает федеральный орган управления лесным хозяйством.

Количество бланков, необходимое на предстоящий год, определяется органами управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации на основании объемов лесопользования, предусмотренных и утвержденных в установленном порядке федеральных, а также территориальных (региональных) государственных программах использования, охраны, защиты лесного фонда Российской Федерации и воспроизводства лесов, и указывается в отчете о приходе и расходе бланков лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов, представляемом по итогам года федеральному органу управления лесным хозяйством.

Изготовление бланков лесных билетов единого образца обеспечивают органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации.

Органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации, лесхозы, лесничества, получающие бланки лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов, обязаны вести их строгий учет и вместе с годовым отчетом представлять вышестоящему органу отчет о приходе и расходе указанных бланков. Бланки лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов являются документами строгой отчетности.

По окончании лесопользователем заготовки и вывозки древесины или второстепенных лесных ресурсов по ордеру и после заполнения показателей на оборотной стороне ордера и дубликата ордера с уточнением данных о количестве заготовленной древесины и второстепенных лесных ресурсов дубликат ордера лесник сдает в лесничество.

Лесорубочный билет, выданный лесничеству для производства отпуска древесины на корню или второстепенных лесных ресурсов по ордером, по истечении указанных в лесорубочном билете сроков на заготовку и вывозку древесины или второстепенных лесных ресурсов лесничество представляет в лесхоз. Вместе с этим лесорубочным билетом лесничество представляет:

- 1) корешки и дубликаты всех выданных по этому лесорубочному билету ордеров;
- 2) документы, на основании которых был произведен мелкий отпуск древесины на корню и второстепенных лесных ресурсов.

По получении указанных документов лесхоз обязан проверить правильность заполнения и выдачи лесничеством ордеров, на основании которых произведен мелкий отпуск древесины на корню и (или) второстепенных лесных ресурсов. Бухгалтерия лесхоза обязана проверить правильность заполнения показателей в указанных документах, касающихся расчетов с лесопользователями, после чего принять на хранение лесорубочные билеты, дубликаты и корешки ордеров и лесные билеты.

В рассматриваемых документах определен порядок выдачи лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов. Лесорубочный билет является документом, предоставляющим лесопользователю право на заготовку и вывозку древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов. На основании ордера лесопользователем осуществляются отдельные виды заготовки и вывозка древесины, заготовка второстепенных лесных ресурсов.

Лесхозы предъявляют Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 551 – для ознакомления лесо-

пользователям при выдаче им лесорубочных билетов на заготовку древесины и живицы, а лесничества – при выдаче ордеров.

Разработка лесосек или делянок (если лесосека разделена на делянки) производится лесопользователем по технологическим картам, согласованным с лесхозом, без которых лесорубочные билеты не выдаются (п. 13 Правил отпуска древесины на корню).

На все виды подготовительных работ, связанных с рубкой леса, до начала их проведения выписывается лесорубочный билет.

Лесорубочные билеты выдают лесхозы на каждую лесосеку или делянку. Выдача лесорубочного билета лесопользователю на несколько лесосек или делянок разрешается при условии, если они относятся к одному виду пользования, применяется один и тот же способ рубки и способ учета отпускаемой древесины, второстепенных лесных ресурсов.

Оформление лесорубочных билетов допускается в порядке исключения в течение месяца со дня начала рубки деревьев, угрожающих падением на провода линий связи, электропередачи и автоблокировки при ликвидации аварий, произошедших на этих линиях, а также деревьев, представляющих угрозу для жизни и здоровья граждан; деревьев, срубленных при отводе лесосек, при проведении лесоустройства, лесопатологических обследований, выполнении научно-исследовательских работ, тушении лесных пожаров, ремонте и реконструкции дорог лесохозяйственного и противопожарного назначения и лесосушительных систем или уходе за ними, проведении аварийно-спасательных работ, расчистке смотровых полос сплавных и судоходных путей, обустройстве вертолетных площадок.

К экземпляру лесорубочного билета, остающемуся в лесхозе, прилагают чертежи лесосек или делянок. На эти чертежи наносят семенные группы, куртины, полосы, участки не подлежащих рубке неспелых древостоев, участки, на которых должен быть сохранен подрост.

В течение срока действия лесорубочного билета в него заносят необходимые записи о разрешении вывозки после освидетельствования заготовленных древесины и второстепенных лесных ресурсов при отпуске их по количеству, об ограничении, приостановлении, прекращении прав пользования, о передаче права по этому лесорубочному билету и др. Основанием для выдачи лесничеством ордера является выданный этому лесничеству лесорубочный билет. Ордер выдается на руки лесопользователю, который обязан иметь его у себя при заготовке и вывозке древесины или второстепенных лесных ресурсов.

Корешок ордера остается в лесничестве, выдавшем ордер, до окончания сроков заготовки и вывозки по лесорубочному билету, на основании которого выписан ордер.

Лесничеством на основании ордера без выдачи лесорубочного билета может осуществляться отпуск древесины на корню мелкими партиями в порядке уборки валежной, сухостойной и буреломной древесины (ст. 42 Лесного кодекса РФ).

При выдаче ордеров в каждом отдельном случае должны выполняться следующие требования: ордера выдаются лесопользователям для удовлетворения потребностей общеобразовательных, дошкольных образовательных и других учреждений, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета; для сельско-хозяйственных организаций и населения, соответственно располагающихся и проживающих на данной территории. Выдача ордеров другим лесопользователям запрещается, им для заготовки древесины и второстепенных лесных ресурсов должны выдаваться только лесорубочные билеты; ордера выдаются на отпуск древесины на корню по каждому из них в объеме не более 50 куб. метров в лесах первой и второй групп и не более 100 куб. метров в лесах третьей группы. Органы управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации могут увеличивать в лесах третьей группы размеры отпуска древесины на корню по ордерам для отдельных лесничеств, удаленных от лесхозов.

Лесные билеты выдаются лесопользователям для осуществления побочного и иных видов пользования, кроме заготовки древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов.

При этом на все виды побочного лесопользования, за исключением случаев его осуществления лесничеством, лесные билеты выдает лесничество. При осуществлении побочного лесопользования лесничеством, а также для нужд лесопользования охотничьего хозяйства, научно-исследовательских, культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей лесные билеты выдает лесхоз.

На сбор гражданами для собственных нужд дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов и других пищевых ресурсов лесные билеты не выдают.

Лесной билет на побочное лесопользование выдается лесопользователю сроком на один сезон. Для иных видов лесопользования (кроме заготовки древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов) лесной билет может быть выдан лесхозом на срок до 10 лет включительно.

При выдаче лесорубочного билета на проведение рубок промежуточного пользования после слова «выборочная» указывают вид рубки уxo-

да (осветление, прочистка, прореживание, проходная рубка, выборочная санитарная рубка, рубка обновления, рубка переформирования), рубка реконструкции и другая, а при выдаче лесорубочного билета на прочие рубки – после способа рубки (сплошная, выборочная) указывают целевое назначение рубки (разрубка трассы линии электропередачи, расчистка площади под строительство, разрубка визиров при изыскательских работах и др.).

При выдаче лесорубочного билета на заготовку второстепенных лесных ресурсов в этой строке следует указать вид заготавливаемых ресурсов (заготовка пней, коры, бересты, пихтовой лапки, новогодних елок и т.п.), а при подсочке древостоев – заготовка живицы.

В строке «Способ учета» указывают способ учета: по площади, пням, количеству заготовленной древесины, второстепенных лесных ресурсов.

Основаниями для выдачи лесорубочного билета лесопользователям являются договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда (далее договор долгосрочного пользования), протокол о результатах лесного аукциона или решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При оформлении лесорубочных билетов лесничеству могут быть указаны: установленный объем рубок ухода за лесом, других рубок промежуточного пользования, прочих рубок и других лесохозяйственных мероприятий (работ); акт лесопатологического обследования и другие, соответствующий пункт правил отпуска древесины на корню.

В строке «разрешается» указывают полное наименование юридического лица или фамилию, имя, отчество гражданина, которым разрешается лесопользование по данному лесорубочному билету.

В строке «вырубить» указывают, заготовка какой древесины разрешается (растущей, сухостойной, поврежденной пожаром, насекомыми, ветровой и т.д.). При заготовке второстепенных лесных ресурсов следует указать вид заготавливаемых ресурсов (пни, кора и т. д.), а при подсочке древостоев – заготовка живицы.

Строки «Лесотаксовый район», «разряд такс» заполняют согласно принятому в установленном порядке делению лесов на лесотаксовые районы, лесотаксовые пояса и разряды такс.

В лесорубочном билете указываются: группы лесов, номера кварталов, лесосек, делянок, площади лесосек, делянок в гектарах, а также виды лесосечного фонда (хвойное, твердолиственное или мягколиственное); в графе «обеспечить сохранение подроста» – площадь, на которой должен

быть сохранен подрост, и количество подроста в тысячах штук на один гектар согласно проведенному при отводе лесосек учету; в графах «масса древесины в плотных кубических метрах» – количество отпускаемой древесины (деловой, дровяной, хвороста и сучьев), количество второстепенных лесных ресурсов; в графе «сумма платежей в рублях» – соответственно сумме платежей по минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню, установленным Правительством Российской Федерации, а также по ставкам лесных податей, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством или определенным по результатам лесных аукционов. При отпуске древесины на корню на участках лесного фонда, где лесопользование осуществляется по договорам долгосрочного пользования, в лесорубочном билете указывается только сумма платежей, исчисленная по минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню; в графе «причисляется к уплате в рублях» – суммы, причитающиеся к уплате, с учетом скидок и надбавок. При бесплатном отпуске в этой графе делают запись «бесплатно» и указывают основание для бесплатного отпуска.

Таблицу заполняют по каждой лесосеке или делянке в отдельности на основании ведомости материально-денежной оценки лесосек.

В том случае, когда лесорубочный билет выдают на две и более лесосеки или делянки, в конце таблицы подводят общий итог.

В строке «сроки внесения платежей» указывают даты и размеры взносов в процентах по каждому сроку. В случаях, когда платежи должны быть внесены полностью до выдачи лесорубочного билета, в этой строке указывают номер, дату документа об оплате и сумму платежа по нему. Если лесорубочный билет выдают арендатору участка лесного фонда, то делают запись «согласно договору аренды».

В строке «рубке (не) подлежат» указывают, какие деревья подлежат или не подлежат рубке. Например: плюсовые деревья ... штук, семенные деревья в количестве ... штук, семенные группы, куртины, полосы, ценные и редкие деревья, деревья толщиной менее ... (см) ступени толщины (отпускного диаметра) и другие». В строке «места временных складов при отпуске с учетом по количеству» указывают номера кварталов и выделов, в которых располагаются временные склады, где производится освидетельствование количества заготовленной древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов.

При отпуске древесины с учетом по площади и по пням места расположения временных складов в лесорубочных билетах не указывают.

В строке «вывозка разрешается» делают запись: 1) при отпуске древесины с учетом по площади и по пням – одновременно с заготовкой; 2) при отпуске древесины и второстепенных лесных ресурсов с учетом по количеству, а гражданам также при всех способах учета отпускаемой древесины и второстепенных лесных ресурсов – после освидетельствования заготовленной древесины, второстепенных лесных ресурсов.

В строке «мероприятия по охране и защите леса и сроки их проведения» указываются конкретные мероприятия и сроки их проведения, исходя из требований Правил отпуска древесины на корню, Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1993 г. № 886, и Санитарных правил в лесах Российской Федерации, утвержденных Приказом Рослесхоза от 15 января 1998 г. № 10, зарегистрированным в Минюсте России 27.01.98 г., регистрационный № 1458, а также условий и требований, указанных в договоре на долгосрочное пользование.

В строке «сроки окорки, пролыски или химической обработки древесины» указываются сроки проведения окорки, пролыски, обработки инсектицидами, а также другие требования по хранению древесины в лесу и на временных лесных складах. При этом не допускаются разрыв между рубкой деревьев и очисткой в бесснежный период более 15 дней, а также весенняя доочистка.

Мероприятия по восстановлению леса на вырубках, намеченные при отводе лесосек, указывают в лесорубочном билете. В условиях гарантированного естественного возобновления на вырубках ценных древесных пород делают запись – оставить под естественное зарастивание.

При необходимости делают записи об ограничении, приостановлении или прекращении права лесопользования, о возобновлении права пользования после устранения нарушений. В случаях, если отпуск валежной, сухостойной, буреломной древесины производится без выдачи лесорубочного билета, следует записать дату и номер документа, на основании которого осуществляется отпуск такой древесины.

В правилах указываются подлежащие сохранению деревья, подрост и др. При учете отпускаемой на корню древесины по пням может указываться количество деревьев, подлежащих рубке, по породам: заклеянные (назначенные) в рубку деревья и т. д. Отмечается срок, к которому заго-

товка и вывозка должны быть закончены. При переходе в установленном порядке права лесопользования лесхоз вносит соответствующие изменения во всех экземплярах лесорубочного билета, ордера, лесного билета.

Подводя краткий итог, отметим, что Правила учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов являются исключительно важным документом в деле ресурсосохранения и ресурсопотребления такого важного природного объекта, как лесной фонд Российской Федерации.

Задания для самоподготовки

1. Понятие, сущность и функции юридической ответственности за экологические правонарушения, в том числе за лесонарушения.

2. Понятие экологического правонарушения. Виды экологических правонарушений.

3. Виды ответственности: административная, таксовая материальная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная за экологические правонарушения.

4. Механизм возмещения вреда природной среде, здоровью человека, причиненного загрязнением окружающей среды.

5. Государственно-правовое регулирование и использование охраны лесов в период рыночных отношений.

6. Основные положения закона РФ от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды», определяющие правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившееся положение с состоянием охраны такого важного природного компонента, как лес обуславливается отставанием законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу использования лесных богатств, отсутствием организационной завершенности в системе государственных органов, призванных осуществлять лесоохранную функцию, отсутствием единообразия в формах их деятельности. Общественные и политические процессы, происходящие в настоящее время, лишь обострили эти причины, но не породили их. Они складывались и усугублялись годами в условиях господства экстенсивного метода использования и представления о безграничности лесосырьевых ресурсов, нередко фактического отсутствия ответственности и реальной заинтересованности соответствующих министерств и ведомств. Проблема сохранения лесных богатств страны является комплексной, требующей для своего решения совместных усилий многих государственных органов и общественных объединений.

Возникает необходимость формирования системы знаний об источниках экологической безопасности и совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере экологической безопасности при осуществлении различных видов деятельности. При этом прежде всего необходимо выявить и юридически закрепить виды деятельности, представляющей повышенную опасность для населения и среды его обитания. Переломить неблагоприятные тенденции можно, лишь совершенствуя систему государственного управления лесным хозяйством путем включения реальных, действенных методов и независимых мобильных сил.

Поскольку экономический метод эффективен в условиях стабильности экономических отношений, то во время незавершенности переходного периода для сохранения достигнутых результатов необходимы объективный и всесторонний государственный контроль и надзор за всеми видами лесопользования и ресурсосбережения.

Важной чертой экологических исследований является то, что они осуществляются во многом без полного знания закономерностей и тенденций развития человечества как составной части биосферы, меняющихся отношений между человечеством и природой в процессе освоения земного пространства, между создаваемой в результате человеческой деятельности

искусственной средой и средой естественной. Необходимым условием такого рода закономерностей, разработки новой стратегии глобального природопользования (в том числе лесопользования и ресурсосбережения) является изучение пространственных отношений между человеком и другими элементами биосферы на протяжении всего периода существования вида «гомо сапиенс».

Складывающаяся природно-техногенная среда обитания все больше отделяет человека от условий существования, наиболее соответствующих его длительной эволюции, его медико-биологическим и психофизиологическим параметрам. Такой средой, в конце концов, является только природа.

Основой технологической цивилизации становится возрастающая переработка вещества природы, преобразование ее и перевод в социальную (техногенную) форму существования материи. Относительно щадящее природопользование уступает место нарастающему антропогенному воздействию на все компоненты природы, в том числе и лесного фонда страны. Именно на типе природопользования начинает формироваться урбанизированная среда обитания.

В этих условиях господствовала концентрация неограниченного природопользования (в том числе неразумного лесопользования и ресурсосбережения), получившая воплощение в известной формуле «покорение и завоевание природы». К середине XX столетия данный тип природопользования создал совершенно новую экологическую ситуацию. Объем перерабатывающей природу человеческой деятельности и растущая на этой основе техногенная среда поставили под угрозу противоречивое единство общества и природы. Именно теперь обнаружилось, во-первых, что способ природопользования как механизм функционирования системы «общество – природа» направлен против природы и уже поставил последнюю на грань разрушения. Во-вторых, в силу того, что в связке «общество – природа» участником этих отношений в одном и другом звене является сам человек, антропогенное воздействие на природу оказалось отчетливо антропофобным. В третьих, среда обитания, подвергшаяся все более быстрой техногенной перестройке, переставала соответствовать природе человека как социально-биологического существа. Через угнетение и деградацию биосферы природопользование (лесопользование) данного типа создало угрозу не только живущим поколениям, но и существованию самого вида «гомо сапиенс».

Природопользование нового типа, потребность в котором отнюдь не локализуется в сфере экономической и социальной жизни, не может не быть результатом осознанных и целенаправленных действий человека. Такое природопользование (в частности лесопользование) необходимо воссоздавать. Процесс его воссоздания означает с экологической точки зрения достижение своего рода равенства сторон в системе отношений «общество – природа», ибо и та, и другая сторона «содержат» в себе человека. Так формируется дорога к созданию человеческой среды обитания, в рамках которой природа не отчуждена от человека, а субстанционализирована им.

Пристальное внимание к своей истории, стремление выявить и осмыслить истоки народной культуры, в том числе и экологической, воссоздать картину традиционного мировоззрения, раскрыть опыт прошлых поколений людей, обеспечивавших единение со средой обитания, всесторонне проанализировать становление и развитие законодательства о природопользовании и ресурсосбережении – задача, которая стояла перед авторским коллективом в настоящей работе.

ТЕМЫ КУРСОВЫХ И ДИПЛОМНЫХ РАБОТ ПО КУРСУ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ»

1. Конституционные основы охраны окружающей природной среды в Российской Федерации.
2. Развитие природоохранного, природно-ресурсного (лесоохранного) и экологического законодательства России.
3. Природные объекты как объекты экологических правоотношений.
4. Право собственности на природные объекты и природные ресурсы.
5. Управление охраной окружающей природной среды и природопользованием.
6. Правовые основы экологического нормирования.
7. Правовые основы экологической экспертизы проектов в Российской Федерации.
8. Понятие и особенности эколого-правовой ответственности.
9. Возмещение вреда, причиненного нарушением природно-ресурсного и экологического законодательства.
10. Экологические требования к хозяйственной деятельности.
11. Правовой режим государственных природных заповедников.
12. Правовой режим государственных природных заказников.
13. Правовой режим национальных парков и природных парков.
14. Правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов.
15. Правовой режим зон чрезвычайных экологических ситуаций и зон экологического бедствия.
16. Международно-правовой механизм охраны окружающей природной среды.
17. Правовая охрана окружающей природной среды по законодательству зарубежных стран.
18. Правовая охрана зеленых насаждений в городах.
19. Понятие и формы экологической ответственности.
20. Понятие и состав экологического правонарушения.
21. Ответственность за экологические преступления.
22. Административная ответственность за экологические правонарушения.
23. Дисциплинарная и материальная ответственности за экологические правонарушения.

24. Понятие, виды нанесенного вреда природной среде и их характеристика.
25. Экологические функции органов внутренних дел и безопасности.
26. Международные организации в области охраны окружающей среды.
27. Правовой режим природных парков.
28. Правовые меры охраны земель сельскохозяйственного назначения от загрязнения, истощения, нерационального использования.

РЕКОМЕНДАТЕЛЬНЫЙ БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. – М. : Юрист, 1998. – 56 с.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002. – М. : Инфра-М, 2002. – 51 с. – ISBN 5-16-001006-8.
4. Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях от 30.12.2001 г. – М. : Юрайт-Издат, 2004. – 303 с. – ISBN 5-94879-235-8.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. // Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
7. Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 610.
8. О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения: постановление Пленума Верховного суда РФ от 05.11.98 г. № 14 // Собр. законодательства РФ. – Бюллетень Верховного суда. – 1999. – № 1.
9. Реймерс, Н. Ф. Природопользование : слов.-справ. / Н. Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – 637 с. – ISBN 5-244-00450-6.
10. Ерофеев, Б. В. Экологическое право России: учебник / Б.В. Ерофеев. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Юрайт, 2005. – ISBN 5-94879-244-7.
11. Экологическое право России : учеб. для вузов / под ред. проф. С.А. Боголюбова. – М. : Инфра-Норма, 1999. – 448 с. – ISBN 5-89123-259-6 (Норма), ISBN 5-86225-839-6 (Инфра).
12. Дубовик, О.Л. Экологическое право : учебник / О.Л. Дубовик. – М. : Проспект, 2005. – 200 с. – ISBN 5-98032-525-5.

СПИСОК ОСНОВНЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бринчук, М. М. Экологическое право : учебник / М. М. Бринчук. – М. : Юрист, 2005. – 670 с. – ISBN 5-7975-0612-2.
2. Вернадский, В. И. Философские мысли натуралиста / В. И. Вернадский. – М., 1988. – 204 с.
3. Жевлаков, Э. Н. Экологические преступления : учеб. пособие / Э.Н. Жевлаков. – М., 1995. – 104 с.
4. Колбасов, О. С. Экология: политика – право / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1976.
5. Он же. Правовая охрана природы / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1984.
6. Комментарий к Лесному кодексу РФ / под ред. С. А. Боголюбова. – М. : Инфра-Норма, 1997. – 24 с.
7. Крассов, О. И. Дисциплинарная и административная ответственность за нарушение Лесного законодательства РФ / О. И. Крассов // Совет. юстиция. – 1984. – № 6. – С. 10.
8. Молчанов, Б. А. Правовая охрана лесов России и ее Европейского Севера : монография / Б. А. Молчанов. – Владимир, 2003. – ISBN 5-86-953-129-2. – 160 с.
9. Морозов, Г. Ф. Учение о лесе / Г. Ф. Морозов. – Изд. 3-е. – Л., 1926.
10. Романов, В. Административная и уголовная ответственность за нарушение Лесного законодательства РФ / В. Романов // Рос. юстиция. – 1998. – № 4. – С. 8.

Учебное издание

МОЛЧАНОВ Борис Алексеевич
ГЕРАСИМОВ Владимир Сергеевич
МАМЕДОВ Сабир Ниязович

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЛЕСОВ РОССИИ XX и НАЧАЛА XXI вв.

Учебное пособие

Редактор Е.А. Амирсейидова
Корректор В.В. Гурова
Компьютерная верстка Е.Г. Радченко
Дизайн обложки Е.А. Амирсейидова, Е.Г. Радченко

ЛР № 020275. Подписано в печать 22.11.05.

Формат 60х84/16. Бумага для множит. техники. Гарнитура Таймс.
Печать на ризографе. Усл. печ. л. 8,37. Уч.-изд. л. 8,89. Тираж 70 экз.

Заказ

Издательство

Владимирского государственного университета
600000, Владимир, ул. Горького, 87.