

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Э.В. ВЕЙБЕР

студентка ИГиП ТюмГУ

специальность «Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель

К.Л. АНИСИМОВА

старший преподаватель кафедры

природоресурсного и экологического права,

ИГиП ТюмГУ,

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Наблюдающийся в настоящее время упадок российского лесного сектора является следствием совместного действия нового лесного законодательства, мирового экономического кризиса, истощения лесов и некоторых других причин. Если же говорить об основном результате собственно введения нового Лесного кодекса, условно исключив воздействие всех остальных неблагоприятных событий и тенденций, то им стал резкий рост правового нигилизма - пренебрежительного отношения к требованиям законов и правил. Следует особо отметить, что правовой нигилизм в лесном секторе характерен для всех участников лесных отношений - органов государственной власти, лесопромышленников, населения и т.д. Главной причиной резкого роста правового нигилизма в лесном секторе является несовершенство лесного законодательства - как Лесного кодекса, так и нормативно-правовых актов, принятых в соответствии с ним. Многочисленные ошибки, противоречия и невыполнимые положения нового лесного законодательства часто просто вынуждают как органы управления лесами, так и лесопользователей нарушать требования законов и правил. Если правила невыполнимы или требования правил противоестественны - чаще всего такие правила на практике не работают, сколь бы жестким ни было наказание за их невыполнение.¹

¹ Лесная отрасль. О развитии правового нигилизма в результате введения нового Лесного кодекса РФ. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.wood.ru/ru/loa713.html>

Первого января 2007 года вступил в силу Лесной кодекс Российской Федерации — один из наиболее спорных законопроектов природно-ресурсного блока, принятых в России за последние полтора десятилетия. Принятие данного документа сопровождалось большим общественным резонансом, в том числе на международном уровне. Так, были отмечены около десяти тысячи протестных обращений граждан России в органы государственной власти и средства массовой информации, обращения депутатов Государственной Думы к Президенту РФ, выступления ведущих ученых в области лесного хозяйства, протесты со стороны субъектов РФ.¹ На протяжении всего периода рассмотрения законопроекта в Государственной Думе он подвергался существенной критике и его текст был кардинально переработан между первым и третьим слушаниями. В процессе доработки кодекса в Государственной Думе подавляющее большинство проблем законопроекта решалось не путем нахождения приемлемых и грамотных формулировок той или иной статьи, а с помощью вставления отсылок на дополнительные нормативы, которые должно разработать Правительство или уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Тем самым идея создать Лесной кодекс прямого действия осталась не реализованной.

Лесной кодекс кардинально изменяет лесные отношения на территории страны и систему управления лесными ресурсами в Российской Федерации.

Прежде всего, это отсутствие корректного определения объекта лесных отношений. Согласно ст. 5 Лесного кодекса использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Такое определение придает лесу четко выраженное сырьевое, эксплуатационное значение. Союз «или» в данном понятии говорит о том, что не всякий лес будет признаваться

¹ Гладун Е.Ф. Управление природными ресурсами: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. С 232

экологической системой и подлежать защите с соответствующих позиций. В ином случае более правильным представляется применение союза «и».¹

В кодексе введена новая классификация лесов в зависимости от их экономического, экологического и социального значения. Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению делятся на леса защитные, эксплуатационные и резервные. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам. Кроме того, в кодексе осталась правовая норма - особо защитные лесные участки, которая позволяет сохранять наиболее ценные лесные участки в эксплуатационных лесах. В целом это является положительным моментом в регулировании лесных отношений (определяет направления лесного хозяйства, условия и порядок ухода, рубки леса и т.д.), однако здесь существует ряд проблем.² Нормы Лесного кодекса РФ, определяют, что процедуры отнесения лесов к эксплуатационным и к резервным, а также установление их границ «осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 настоящего Кодекса» (часть 3 статьи 108 и часть 4 статьи 109). В современной системе высокой коррупции во взаимоотношениях органов государственной и муниципальной власти с бизнесом проблемы бизнеса, связанные с необходимостью расширения объемов заготовки древесины, будут решаться коррупционными способами. В результате применения таких практик возникает проблема, уменьшения резервных, и увеличение эксплуатационных лесов.³ В соответствии с Законом «О введении в действие Лесного кодекса», «леса первой группы и категории защитности лесов первой группы признаются защитными лесами и категориями защитных лесов, предусмотренными статьей 102 Лесного кодекса Российской Федерации». Из этой формулировки не ясно,

¹ Чураков Д. Новеллы в регулировании лесопользования. [Электронный ресурс] / Режим доступа: Справочная система КонсультантПлюс

² Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/

³ Лесной кодекс РФ. Общественный Интернет-мониторинг и оценка представительной власти России в 2006 году. Результаты экспертизы № 5. 4 декабря – 14 декабря 2006 года. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://dbs100.indem.ru/FSmonitor/Objekte/Exp_6.htm

что происходит с лесами тех категорий защитности, которые не имеют аналогов в 102 статье Лесного кодекса - в том числе с лесами, защищающими нерестилища ценных промысловых рыб, притундровыми лесами, а также лесами старых водоохранных зон (за пределами тех, которые выделяются в соответствии с новым Водным кодексом). В результате этого около 62 % всех земель и около 54 % лесных земель бывших лесов первой группы после принятия нового Лесного кодекса стали «лесами с неясным статусом».¹

Существенные изменения произошли в отношении определения правового режима и ограничений использования защитных лесов. Прежде всего, сняты ограничения на проведение рубок в защитных лесах и лесах особо охраняемых природных территорий. Единственным ограничением в лесах особо охраняемых природных территорий, а также в лесопарках и городских лесах является запрещение сплошных рубок.

Расширен перечень видов использования лесов, которые по существу являются видами землепользования. Появились такие «экзотические» виды лесопользования, как осуществление работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых, строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов и т.д. При этом сняты ограничения по строительству в лесах капитальных и временных сооружений, развитию объектов лесной и промышленной инфраструктуры.²

Лесной кодекс значительно расширил количество видов лесопользования, однако, он не предусматривает вообще никаких механизмов согласования интересов разных арендаторов, получивших один и тот же участок леса (или соседние, но пересекающиеся участки) в аренду для разных видов пользования. Например, не ясно, как должны согласовываться интересы разных арендаторов, получивших одни и те же участки леса для заготовки древесины, для ведения охотничьего хозяйства, для эксплуатации линий электропередачи и других

¹ Защищайте и берегите лес. Лесной кодекс, спустя год после издания. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://stles.biz/les/02/lesnoy-kodeksspustya-god-posle-izdaniya/>

² Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/

линейных объектов, для рекреационной деятельности.¹ Практически не вошли в Лесной кодекс предложения по особенностям использования лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которые обеспечат сохранение традиционного образа жизни этих народов. Все нормы, касающиеся прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, носят формальный характер и не могут служить гарантией возможности реализации их прав на традиционный образ жизни.

Отдельные статьи Кодекса направлены на прямое стимулирование и привлечение инвестиций в промышленное освоение лесов, которое ничего не имеет общего с устойчивым ведением лесного хозяйства интенсивными методами, а направлено на освоение новых лесных массивов и расширение зоны лесопользования, а также должно способствовать созданию новых рабочих мест, повышению эффективности использования лесов, развитию производства, увеличению налоговых поступлений.² Но при этом из Кодекса исчезли все упоминания об экологической экспертизе. Более того, Федеральным законом «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» вносятся изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» о том, что не требуется проведения экологической экспертизы любых лесных проектов. Фактически ликвидируется единственный механизм, дающий возможность экспертной оценки экологической безопасности планируемой деятельности в области лесного хозяйства специалистами в области охраны природы, а также обеспечивающий возможность участия граждан в управлении лесами на стадии планирования деятельности (в форме общественных слушаний). Таким образом, возможность участия общественности в процессе управления лесами, как один из основных принципов лесного законодательства, фактически не может быть реализована

¹ Защищайте и берегите лес. Лесной кодекс, спустя год после издания. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://stles.biz/les/02/lesnoy-kodeksspustya-god-posle-izdaniya/>

² Тихомиров М.Ю. Основные новеллы лесного закона. [Электронный ресурс] / Режим доступа: Справочная система КонсультантПлюс

из-за отсутствия реальных механизмов влияния общественности на принятие управленческих решений по ведению лесного хозяйства и организации лесопользования.¹

Еще одна проблема нового лесного законодательства – это установление права собственности на лес. С одной стороны, в Лесном кодексе содержатся понятия «лес», «лесной участок», «лесной фонд», «земли, на которых располагаются леса», причем конкретных определений Кодекс не предлагает; с другой стороны, статья 8 Лесного кодекса устанавливает право собственности, только на лесные участки. Согласно данной статье лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Указанная норма, трактуется достаточно широко, и создает возможность для установления частной собственности на лесные участки, а именно на лесные участки, находящиеся на землях населенных пунктов и на землях особо охраняемых природных территорий (за исключением государственных природных заповедников). Кроме того, лесной участок из состава земель лесного фонда может быть приватизирован по мере изменения его целевого назначения и перевода в иную категорию земель, учитывая снятие законодательных ограничений перевода земель лесного фонда в земли других категорий. Учитывая естественные природно-экономические свойства леса как природного объекта, установления права частной собственности на леса не целесообразно. Это, объясняя тем, что процесс лесовосстановления обусловлен длительными сроками, превышающими пределы человеческой жизни. Капитал, затраченный на приобретение лесов ведение в них хозяйства, приносит прибыль лишь по истечении 100-150 лет. Поэтому именно рубки леса, а не лесное хозяйство являются исключительно выгодной для ее собственника. Вложение средств в восстановление лесов в условиях частной собственности

¹ Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/

является экономически не выгодным. Рациональное лесопользование и лесовосстановление можно только в условиях федеральной собственности на леса, что служит весомой гарантией выполнения государством своей обязанности по соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, о чем гласит Конституция РФ.¹

Согласно кодексу, помимо права собственности, лесной участок может принадлежать лицу также на основании: постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), аренды, безвозмездного срочного пользования лесными участками. По существу, перечисленные права пользования автоматически перенесены из земельного законодательства и не понятно, как эти нормы могут работать применительно к лесным отношениям.² Неудачная попытка авторов Лесного кодекса привести его в соответствие с нормами земельного законодательства привела к тому, что леса, расположенные не на землях государственного лесного фонда, оказались в неопределенном положении. В первую очередь это касается так называемых «сельских лесов» - лесов, ранее учитывавшихся как часть государственного лесного фонда, но при этом располагавшихся на землях сельскохозяйственного назначения. Лесной кодекс вообще не предусматривает никакой законной возможности управления этими лесами или ведения в них лесохозяйственной деятельности, не допускает расходования средств субвенций из федерального бюджета на эти леса. Фактически это означает, что около 5 % лесов России оказались бесхозными - причем в основном это леса, расположенные в непосредственной близости от деревень и поселков, дорог и другой инфраструктуры, то есть леса, обладающие наибольшим хозяйственным значением для местного населения.

Все арендные отношения в лесном законодательстве максимально приведены в соответствие с нормами гражданского права. Заключение договоров аренды осуществляется по результатам аукционов, за исключением

¹ См.: Аликиева А.М., Анисимова К.Л., Данилова Н.В., Усманова Л.Ф. Природоресурсное право: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. С 86, 89.

² Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/

случаев предоставления в аренду лесных участков для осуществления работ по изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации водохранилищ, гидротехнических сооружений, портов и т.д.. Кроме того, без конкурса будут предоставляться лесные участки для реализации инвестиционных соглашений в области освоения лесов, для создания и эксплуатации лесоперерабатывающей инфраструктуры. Это фактически стимулирует неограниченное освоение лесов.¹ Сроки договоров аренды сокращены с 99 лет и могут устанавливаться в пределах от 10 до 49 лет, а для видов лесопользования, связанных со строительством гидросооружений, трубопроводов, добычи полезных ископаемых и прочих нетрадиционных видов лесопользования допускается аренда на срок от 1 года до 49 лет. По истечении срока аренды Кодексом установлено преимущественное право добросовестного арендатора при заключении договора аренды на новый срок. Но при этом не ясно, кто при пролонгации договора аренды будет решать, насколько арендатор был добросовестен? Лесной кодекс предусматривает заключение договора аренды только по результатам аукциона. Исключительно аукционный способ распределения лесных ресурсов особенно беспокоит лесопромышленные компании, так как этот способ допускает к участию в аукционе лиц которые не имеют реальной возможности для осуществления лесопользования и стремятся использовать возможность передать арендованные участки в субаренду или могут использовать приобретение лесных участков в аренду вокруг крупных лесоперерабатывающих комбинатов, как дополнительный рычаг в ведении корпоративных войн с целью захвата прибыльных предприятий.

Лесной кодекс, существенно расширил полномочия субъектов Российской Федерации. По существу Российская Федерация делегировала почти все свои полномочия в сфере лесных отношений, в области использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства, органам государственной власти субъектов РФ. Управление лесными ресурсами возлагается на субъекты РФ через

¹ Защищайте и берегите лес. Лесной кодекс, спустя год после издания. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://stles.biz/les/02/lesnoy-kodeksspustya-god-posle-izdaniya/>

механизмы предоставления субвенций. По мнению крупных лесопромышленников, это является положительным моментом, так как региональные власти ближе к реалиям лесной отрасли, и лучше знают, как и где использовать государственные лесные угодья. Однако многие субъекты РФ не обладают достаточными техническими и материальными ресурсами, квалифицированными кадрами, а так же достаточным опытом управления лесными ресурсами, что в значительной степени может снижать эффективность управления на региональном уровне.¹

Существенно изменены положения, касающиеся государственного контроля использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В законе есть довольно широкие полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор, но практически все полномочия по осуществлению государственного лесного контроля и надзора переданы субъектам РФ. Кроме того, ранее осуществление лесопользования допускалось только при наличии лесорубочного билета, ордера или лесного билета, которые выдавались ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в соответствующем договоре. Ныне действующий Лесной кодекс не предусматривает выдачу лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов и вводит понятие «лесная декларация» - заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов.. Таким образом, можно сделать вывод, что разрешительный порядок использования лесов заменяется заявительным, что существенно сокращает возможности органов государственной власти осуществлять контроль и регулирование в лесной отрасли.

В совокупности, перечисленные выше недостатки Лесного кодекса неизбежно ведут к возникновению целого комплекса экологических, социальных и экономических проблем в российском лесном хозяйстве. Лесной кодекс и основанные на нем нормативно-правовые акты лесного хозяйства не

¹ См.: Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/

содержат никаких стимулов к развитию устойчивого и неистощимого лесного хозяйства, что способствует сокращению лесных ресурсов страны. Росту использования лесных участков для строительства зданий и объектов инфраструктуры, без учета природной ценности и общественной значимости конкретного застраиваемого участка.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО, ТЕОРИЯ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.Н. ПОПОВ

*аспирант второго года обучения,
ТГАМЭУП*

Научный руководитель

А.П. СУНЦОВ

*руководитель аппарата комитета по
государственному строительству
и местному самоуправлению*

Тюменской областной Думы,

*заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ УЧАСТНИКОВ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.

Согласно Конституции РФ каждый имеет право на жилище, оно неприкосновенно и никто не может быть произвольно лишен его. Органам государственной власти и местного самоуправления предписано поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ст. 25 и 40).

Последствия финансово-экономического кризиса неодинаково проявляются в различных регионах нашей страны. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем выступлении на заседании Совета законодателей, состоявшийся 13 марта 2009 г., подчеркнул, «...сегодня мы