

здобувачка кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА: РОСІЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті розглянуті проблеми та перспективи лісоохоронного законодавства Російської Федерації, проведено його всебічний аналіз та досліджено концепцію сталого управління лісами РФ.

Ключові слова: охорона лісів, управління лісами, лісове законодавство.

В статье рассмотрены проблемы и перспективы лесного законодательства Российской Федерации, проведен его всесторонний анализ и исследована концепция устойчивого управления лесами РФ.

Ключевые слова: охрана лесов, управления лесами, лесное законодательство.

The paper deals with the problems and prospects of the forest legislation of the Russian Federation, held its comprehensive analysis and study of the concept of sustainable forest management of the Russian Federation.

Key words: forest protection, forest management, and forest legislation.

Сьогодні як в Україні, так і в Російській Федерації стан правової охорони лісів є вкрай незадовільним. Однак, на відміну від нашої держави, в Росії питання його вдосконалення обговорюється широкими колами громадськості, створена та функціонує система сталого управління лісами, даною проблематикою займається потужна наукова школа.

Метою даної статті є дослідження діючого лісоохоронного законодавства Російській Федерації (далі по тексту – РФ), аналіз його ефективності та наявних проблем у механізмі реалізації.

В Росії даною тематикою займалися такі дослідники, як О.М. Абаніна, Н.Г. Баканева, С.О. Боголюбов, В.Ф. Гербовий, В.М. Захаров, О.С. Ісаєв, О.С. Колбасов, Г.М. Коровін, О.В. Куликова, О.І. Красов, Є.І. Немировський, В.В. Петров, Г.М. Полянська, А.А. Рожков та інші.

Як відзначає переважна більшість науковців [2, 5, 6], принциповим недоліком наявного правового забезпечення лісоохоронної політики РФ є нестабільність лісового законодавства та його невідповідність умовам ринкової економіки. За останні п'ятнадцять років прийнято вже третю редакцію Лісового кодексу РФ, до кожної з яких вносились безліч змін та доповнень принципового значення. В лісовому законодавстві перехідного періоду не знайдено прийнятних рішень з ряду принципових питань, пов'язаних з правами власності на ліси, розмежуванням повноважень між РФ, її суб'єктами та муніципальними утвореннями, розмежуванням функцій державного управління лісами та управлінням господарською діяльністю, джерелами та механізмом фінансування лісового господарства.

Концепція останньої редакції Лісового кодексу РФ зорієнтована на вирішення двох основних завдань: демонополізацію державної власності на ліси та землі лісового фонду і передачу функцій державного управління лісами їх майбутнім власникам [1; С. 8]. Підставою для постановки першого завдання стало неправильне уявлення про те, що приватна власність є найкращою формою власності на ліси, а для постановки другого – ілюзії, що ринкові методи управління вирішать всі проблеми управління лісами і з успіхом замінять державне регулювання. Передчасність даних уявлень переконливо демонструє як російський, так і зарубіжний досвід регулювання лісових відносин, який свідчить, що якість управління не визначається формою власності на ліси і що ринкові методи управління не можуть охопити екологічні функції лісів та частину їх ресурсних функцій, що не мають ринкової вартості.

До категорії придатних для експлуатації віднесено менше половини всіх лісів РФ, більшість з яких росте дуже повільно, щоб бути привабливими для приватних інвестицій. При щорічному прирості деревостоїв по біомасі 1-3% і прирості по вартості 1-5%, більшість приватних інвесторів виберуть зайняття господарською діяльністю, яка орієнтуватиметься на вирубку найбільш доступних і цінних лісових масивів, реінвестуючи доходи в інші галузі з більш високою нормою прибутку [4; С. 328].

Основною ціллю ведення лісового господарства в лісах, які не віднесені до категорії придатних до експлуатації, являється підтримка їх захисних та середовищотворювальних функцій та забезпечення соціальних послуг, що залишаються поза ринковими відносинами. Ці важливі неринкові продукти та цінності необхідні на індивідуальному, місцевому, національному та глобальному рівнях, однак приносять вони надзвичайно мало (або не приносять зовсім) прибутку приватним власникам. Держава повинна враховувати суспільні інтереси при використанні лісо-

вих ресурсів і забезпечувати ведення господарської діяльності в цих лісах, що мають значну екологічну цінність та є джерелом біологічного різноманіття.

Державна власність на ліси визнається найкраще відповідною національним економічним, екологічним та соціальним інтересам розвинутих країн. Національна політика цих держав направлена на збереження лісових земель в державній власності і максимальне обмеження можливості їх відчуження. Державне регулювання лісових відносин у лісах всіх форм власності покладається на спеціально створені лісові служби. Демонополізація державної власності на ліси не повинна бути самоціллю і може здійснюватись в міру готовності суспільства до проведення подібних перетворень, створення необхідних для цього інституційних та фінансових механізмів [2; С. 48].

Недосконалість концепції, закладеної в основу останньої редакції Лісового кодексу РФ, привела до наявності цілого ряду принципових недоліків, які виключають можливість ефективного управління лісами і підвищення вкладу лісового сектору в соціально-економічний розвиток країни. До числа найсуттєвіших недоліків діючого лісового кодексу РФ відносять наступні.

1. Підміна лісового законодавства земельним.

Лісове і земельне законодавство виступають в російській правовій системі як самостійні галузі законодавства. Разом з тим, пріоритетне значення для визначення правового режиму лісів мають не самі ліси, а землі, на котрих вони ростуть. Форми власності на ліси підмінюються формами власності на земельні ділянки. «Лісова ділянка» визначається як земельна ділянка з певними лісовпорядкуванням та межами, що прямо відносить її до сфери дії земельного законодавства [8; С. 33]. Це призводить до обмеження сфери дії лісового законодавства, заміни його земельним, відповідно до якого визначаються і форми власності на лісові ділянки у складі земель інших категорій.

Із Лісового кодексу виключено поняття «лісові землі», а переведення лісових ділянок і земель лісового фонду в землі інших категорій, в тому числі включених в цивільний обіг, регулюються земельним законодавством. Як зазначають фахівці, це дуже небезпечний прецедент, який відкриває можливості приватизації лісів без введення приватної власності на них, шляхом зміни цільового призначення зайнятих лісами земель [6; С. 312].

2. Віднесення лісів до категорії рухомого майна.

Вперше в російській та світовій практиці ліси з їх унікальним екологічним і соціально-економічним значенням визнані рухомою складовою частиною землі і не розглядаються як самостійний об'єкт майнових відносин. Відносини, пов'язані з обігом лісових ділянок, переведенням лісових ділянок і земель лісового фонду в землі інших категорій, в тому числі й включених в цивільний обіг видалено із сфери дії лісового законодавства. На них розповсюджуються загальні принципи та положення Цивільного кодексу РФ, які регулюють угоди із всіма об'єктами нерухомості, а також норми земельного законодавства, що визначають порядок використання та охорони земель лісового фонду [8; С. 36, 9; С. 187]. Тим самим створено можливість укладання угод із землею без врахування лісів, які на ній ростуть, і приватизації лісів без введення приватної власності на них шляхом зміни цільового призначення зайнятих лісами земель.

3. Відсутність розмежування лісів за формами власності.

Лісовим кодексом РФ встановлено виключне право федеральної власності на земельні ділянки в складі земель лісового фонду [1; С. 9]. Форми власності на лісові ділянки в складі земель інших категорій визначаються відповідно до земельного законодавства. В ЛК РФ не проведено розмежування прав власності на землі лісового фонду між Російською Федерацією, суб'єктами Російської Федерації та муніципальними утвореннями,

відсутні посилання на норми законодавства, які могли б бути підставою такого розмежування. Тому питання розподілу повноважень між вказаними суб'єктами права практично не містять під собою правової основи.

4. Розмежування повноважень, неадекватних формам власності на ліси.

В переліку повноважень органів державної влади РФ відсутні володіння, користування і розпорядження лісовими ділянками, що знаходяться у федеральній власності. Такими повноваженнями наділені органи державної влади суб'єктів РФ та органи місцевого самоврядування стосовно лісових ділянок, що знаходяться в їхній власності. При цьому площа лісів, які належать суб'єктам РФ та муніципальним утворенням, не перевищує одного відсотка загальної площі лісового фонду. Розпорядження земельними ділянками, державна власність на які не розмежована, покладено на органи виконавчої влади суб'єктів РФ та органи місцевого самоврядування і повинно здійснюватись згідно не з лісовим, а із земельним законодавством.

5. Руйнування існуючої системи державного управління лісами.

Лісгоспи, як низова ланка системи державного управління лісами, в РФ перетворено в інші організаційно-правові форми. Нова організаційна структура низової ланки управління лісами в законі не прописана, а згадувані в ньому лісництва не наділені відповідним правовим статусом. На федеральні органи виконавчої влади покладається здійснення нормативних та наглядових функцій, а функції державного управління передані органам виконавчої влади суб'єктів РФ. В Лісовому кодексі [1] відсутня згадка про державу лісову службу, котра здійснювала функції управління лісами Росії впродовж двох останніх віків. Результатом такої реорганізації стало не укріплення низової ланки, а посилення вертикалі управління лісами, а втрата контрольованості і неможливість реалізації принципу сталого управління лісами.

6. Ліквідація державної лісової охорони.

В Лісовому кодексі не згадується про лісову охорону, яка існувала в Росії більше двохсот років. До останніх років охорона російських лісів здійснювалась працівниками державної лісової охорони, чисельність якої досягала 70 тисяч чол. Новим Лісовим кодексом повноваження щодо охорони лісів передано регіональним адміністраціям. Загальна чисельність осіб, які наділені правами лісової охорони, в даний час складає біля 20 тисяч чол., а їх система перебуває на стадії формування [11, 12; С. 4].

7. Заміна дозвільного порядку лісокористування заявним.

Із Лісового кодексу виключена система дозвільних документів на лісокористування, зокрема таких як лісорубний квиток, ордер, лісовий білет. Замість дозвільного введено заявний порядок здійснення лісокористування (лісова декларація). Відсутність лісорубних квитків та ордерів фактично означає, що у лісокористувачів не буде жодних документів, крім лісової декларації та плану освоєння лісів, які підтверджують законність заготівлі деревини, її вивозу та поставки споживачам. Відсутність документів строгої звітності, які підтверджують законність заготівлі, перевезення та продажу деревини відкриває безкраї можливості для проведення нелегальних рубок, які вже досягли загрозливих масштабів [5; С. 6]. Заміна дозвільного порядку лісокористування декларативним, заявним порядком користування лісом, безперечно, спрощує доступ до лісових ресурсів, виключаючи можливість строгого контролю походження деревини, необхідного для ефективної боротьби з нелегальним обігом.

8. Знищення організаційної та функціональної структури лісовпорядкування.

Відмінено усталений порядок проведення лісовпорядкування державними лісовпорядкувальними організаціями та виконання його за єдиною системою в порядку, встановленому федеральними

органами влади. Це призвело до знищення існуючої системи інвентаризації лісів, погіршення інформаційного забезпечення державного управління лісами. Лісовпорядкування, котре лежить в основі планування та державного управління лісовим господарством, покладено на орендарів та інших лісокористувачів та не фінансується державою.

9. Введення додаткових обмежень на перебування людей у лісах.

Допускається можливість обмеження прав громадян на перебування у лісах з метою забезпечення їх безпеки при виконанні робіт. Такого роду обмеження можуть вводитись чиновниками на будь-який строк і на будь-якій території, де ведуться які-небудь роботи, що за словами більшості дослідників, є безпідставним і абсолютно недопустимим.

10. Ігнорування норм міжнародного права та міжнародних зобов'язань щодо лісів.

В Лісовому кодексі відсутні посилання на норми міжнародного права, що недопустимо в умовах глобалізації та розширення міжнародного співробітництва. Введення в Лісовий кодекс термінів та визначень, що не співпадають з основними поняттями, прийнятими в ФАО, Конвенціях, міжнародних договорах. Це стосується таких базових понять як ліс, лісова ділянка, лісове господарство тощо [1, 10]. Необхідно уніфікувати дані терміни та визначення, включити в Лісовий кодекс правові норми, які забезпечують виконання зобов'язань РФ щодо лісів, прийнятих в рамках Кіотського протоколу та інших міжнародних договорів.

Таким чином в діючому Лісовому кодексі РФ порушено принцип приємності в лісовому законодавстві, а ряд новацій несе в собі реальну загрозу як самим лісам, так і екології та економіці всієї держави. Лісове законодавство часто-густо підмінюється земельним і ліси переводяться в площину рухомого майна, включення якого в цивільний обіг може здійснюватись і без введення приватної власності на ліси.

Залишаються також невирішеними питання власності на ліси, структура державного управління лісами, організація лісовпорядкування, ведення лісового господарства в не експлуатаційних лісах.

Федеральні органи державної влади РФ не наділені повноваженнями володіння, користування і розпорядження лісами, які знаходяться у федеральній власності. Структура органів державного управління лісами знищена а нова чітко не прописана. Ігноруються норми міжнародного права і міжнародних зобов'язань РФ щодо лісів.

Реформування лісового господарства і всього лісового сектору Росії потребує суттєвих змін у діючому законодавстві, усунення протиріч між лісовим та земельним кодексами, федеральними та регіональними нормативними актами у сфері регулювання лісових відносин. Ці зміни повинні бути направлені на посилення правового захисту лісів, збереження особливого правового статусу лісових земель, чіткого розмежування повноважень РФ, її суб'єктів та муніципальних утворень в галузі охорони, використання та відтворення лісових ресурсів.

Ліс як самостійний суб'єкт правового регулювання тісно пов'язаний із землею, за твердженням провідних російських науковців [2, 5, 6], повинен бути нерухомими майном і визначати режим використання земель, на яких він знаходиться. Види лісокористування, які мають суттєвий вплив на стан лісів, повинні здійснюватись тільки з дозволу спеціально уповноваженого органу державного управління лісами. Лісовпорядкування і державна інвентаризація лісів повинні проводитись в інтересах держави за замовленням державних органів виконавчої влади за рахунок коштів держбюджету і під контролем держави.

Проведення національної лісової політики повинно базуватись на розвинутому правовому забезпеченні, що відповідає змісту і спрямованості цієї політики. Формування нормативно-правової бази національної лісової політики повинно здійснюватись шляхом удосконалення лісо-

вого законодавства та розроблення необхідних підзаконних нормативних актів. Лісове законодавство повинно адаптуватися до лісової політики держави, а не лісова політика підлаштовуватись під діючу нормативну базу.

Законодавча реалізація національної лісової політики повинна забезпечуватись шляхом внесення необхідних змін і доповнень в діюче лісове, земельне, податкове законодавство, а також шляхом гармонізації федерального і регіональних лісових кодексів. Перш за все це стосується питань власності на ліси і землі лісового фонду, розмежування компетенції РФ, її суб'єктів та муніципальних утворень в галузі державного управління охороною, використанням та відтворенням лісових ресурсів, формування і розподілу платежів за лісокористування на підставі рентного підходу, системи фінансування лісового господарства і екологізації податкової політики. Держава, що здійснює законодавчу функцію і є носієм політичної влади, може розпоряджатись лісами і землями лісового фонду шляхом як цивільно-правових засобів, так й адміністративних (владних розпоряджень).

Як власник лісів, який має право на отримання лісової ренти, держава в силі гарантувати фінансування видатків на стале управління лісами і виконання міжнародних зобов'язань у сфері збереження їх біологічного різноманіття, попередження глобальних змін клімату і природного середовища. Розвиток правового забезпечення сталого управління лісами в Росії повинен бути направлений на вирішення найбільш актуальних проблем лісового законодавства, його гармонізацію з нормами міжнародного права. До числа найвагоміших напрямків розвитку правового забезпечення дослідники відносять:

- підвищення правового статусу лісів як особливого об'єкта нерухомості, тісно пов'язаного із землею і такого, що визначає режим використання останньої;

- посилення правового захисту лісів як відновлювального природного ресур-

су і надзвичайно важливого компонента біосфери, що має глобальне екологічне і соціально-економічне значення;

- розвиток усіх форм власності на ліси;
- децентралізацію державного управління лісами і підвищення ролі громадськості в даному процесі;

- адаптацію лісового законодавства до умов ринкової економіки, – перехід на економічні методи управління і ринкові механізми використання лісів та відтворення лісових ресурсів;

- підвищення правового статусу і розширення функцій лісовпорядкування як основи кадастрового обліку лісів, ведення лісового реєстру, лісового планування та лісоуправління;

- створення умов для ефективної боротьби з незаконними рубками та іншими лісопорушеннями на основі системи обліку і контролю заготовленої, придбаної та переробленої деревини;

- вдосконалення порядку здійснення державного нагляду в лісах;

- перехід до стратегії управління лісовими пожежами;

- вдосконалення порядку ведення господарської діяльності в лісах [2; С. 50-52].

Для посилення правового захисту лісів російські науковці також пропонують ввести чіткі обмеження на цивільний обіг лісів і земель лісового фонду, заборону на переведення даних земель в захисних лісах в землі інших категорій для будь-яких потреб, крім державних [7; С. 11].

Титульним власником домінуючої частини лісового фонду РФ повинна бути саме держава. Механізм ефективного використання лісових ресурсів, безперечно, повинен бути ринковим, але базуватись не на вільному купівлі-продажу лісів і земель лісового фонду, а на передачі в оренду лісів, які залишатимуться у власності держави.

Отже, як бачимо проблеми та перспективи лісоохоронної політики РФ співзвучні з українськими. Досвід Росії в даній сфері, звичайно, є вагомим, а система сталого управління лісами – розробленою та дієвою. Саме тому впровадження багатьох її ефективних заходів поліпшить стан правової охорони лісів в Україні.

Література

1. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков [и др.]; под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Проспект, 2012. – 400 с.
2. Исаев А.С., Коровин Г.Н. Актуальные проблемы национальной лесной политики. – М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. – 108 с.
3. Исаев А.С., Коровин Г.Н. Динамика лесных ресурсов и прогнозирование изменений лесного фонда // Фундаментальные основы управления биологическими ресурсами : сб. науч. ст. – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2005. – с. 47–60.
4. Лесной фонд России (по данным государственного учета лесного фонда по состоянию на 1 января 2011 г.) // Справочник. – М.: ВНИ-ИЛМ, 2011. – 640 с.
5. Моисеев Н.А. Научные и практические проблемы Русского леса // Лесное хозяйство. – 2000. – № 5. – С. 2–6.
6. Бурдин Н.А., Шлыков В.М., Егоров В.А., Саханов В.В. Лесопромышленный комплекс. Состояние, проблемы, перспективы. – М.: МГУЛ, 2009. – 473 с.
7. Бурдин Н.А. О стратегических целях и задачах развития лесопромышленного комплекса России в начале XXI века. // Материалы международной научной конференции «Стратегия развития лесопромышленного комплекса в Российской Федерации в XXI веке». Москва, 2005. – с. 7–12.
8. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001. – М., 2011. – 69 с.
9. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994. – М., 2012. – 325 с.
10. Национальная лесная политика России // Труды Международной научно-практической конференции, 11–12 октября 2001. – М.: МГУЛ, 2002. – 217 с.
11. Россия. Лесная политика в переходный период // Региональные исследования Всемирного банка // <http://www.rosleshoz.gov.ru>.
12. Страхов В.В., Писаренко А.И., Кузнецов Г.Г., Соколов Д.М. Лесной сектор России и его экспортный потенциал // Лесное хозяйство, № 4, 2011. с. 2–5.