



ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЛЕСОВ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, США И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Я. В. ВОРОНИНА,
старший преподаватель,
В. Н. КАПИЦКИЙ,
старший преподаватель,
А. А. СЕКАЧЕВА,
старший преподаватель,
А. А. АБДУЛИНА,
магистр,
Уральский государственный аграрный университет
(620075, г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42)

Ключевые слова: лес, лесной кодекс, США, Европейский союз, Российская Федерация, правовая охрана лесов.

Одним из самых значимых прав человека является право на благоприятную окружающую среду. Угроза невозможности полноценной реализации важнейшего среди прав человека стремительно нарастает в связи с ухудшающейся экологической обстановкой. Загрязнение окружающей среды и уничтожение природных ресурсов ведет к глобальной техногенной катастрофе, противостоять которой необходимо всеми возможными средствами. Поэтому вопросы правовой охраны природных ресурсов сегодня стоят особенно остро. Лес – один из важнейших природных ресурсов. Правовая защита позволяет сохранить и приумножить биологическое разнообразие лесов. В Российском законодательстве вопросы правовой охраны лесов определены в «Лесном кодексе Российской Федерации», от 04 декабря 2006 г. № 200–ФЗ (ред. от 23 июня 2016 г.). Лесное законодательство рассматривает разные положения, среди которых защита и охрана лесов, управление лесами и повышение их потенциала, воспроизводство лесов, обеспечение рационального использования лесов с целью обеспечения потребностей общества, платное использование лесов и многие другие. Изучение особенностей лесного законодательства в странах Европейского Союза (ЕС) и в Соединенных Штатах Америки (США), а также сравнение правовой охраны лесов в Российской Федерации с охраной леса в ЕС и США, позволит выявить перспективы для дальнейшего развития вопроса защиты природных ресурсов. Сравнительный анализ различных правовых систем и практики реализации законодательства будет способствовать разработке новых инструментов регуляции вопроса лесоохраны в правовом поле. В глобальном плане использование опыта разных стран позволит расширить арсенал средств, направленных на улучшение экологической ситуации в мире.

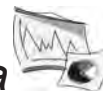
LEGAL FOREST PROTECTION IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION, THE USA AND IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ya. V. VORONINA,
senior lecturer,
V. N. KAPITSKIY,
senior lecturer,
A. A. SEKACHEVA,
senior lecturer,
A. A. ABDULINA,
undergraduate student,
Ural State Agrarian University
(42 K. Liebknechta Str., 620075, Ekaterinburg)

Keywords: forest, forest code, USA, European Union, Russian Federation, legal forest protection.

One of the most significant human rights is the right for the favorable environment. The threat of impossibility of full implementation of the major among human rights promptly accrues in connection with the worsening ecological situation. Environmental pollution and destruction of natural resources lead to a global anthropogenic catastrophe which needs to resist all possible means. Therefore questions of legal protection of natural resources are particularly acute today. Forest is one of the major natural resources. Legal protection allows to save and increase biological diversity of the forest. In the Russian legislation questions of legal protection of the woods are determined in “The forest code of the Russian Federation” from December 04, 2006 № 200-FZ (amendments from June 23, 2016). The forest legislation considers different provisions among which there are protection and forest conservation, control of the forest and increase in their potential, forest reproduction, support of rational use of timber for the purpose of support of society needs, paid use of the woods and many others. The study of features of the forest legislation in the countries of the European Union (EU) and in the United States of America (USA), and also comparing of legal forest protection in the Russian Federation with forest protection in the EU and the USA, will allow to reveal perspectives for further development of the question of natural resources protection. The comparative analysis of different legal systems and practice of implementation of the legislation will promote development of new instruments of forest conservation regulation in the legal framework. In the global plan use of experience of the different countries will allow to expand the arsenal of the funds allocated for improving the ecological situation.

Положительная рецензия представлена А. Н. Митиным, доктором экономических наук, профессором, заведующим кафедрой теории и практики управления Уральского государственного юридического университета.



В экологической политике США упор сделан на то, чтобы восстанавливать утраченные ресурсы, а не только сохранять имеющиеся. Охраной окружающей среды занимается Агентство по охране окружающей среды и Президентский совет по качеству окружающей среды. В ежегодном отчете-докладе Президенту готовятся рекомендации в области охраны лесов.

На высоком уровне в США представлена система особо охраняемых территорий, в первую очередь это национальные парки. Первый в мире национальный парк – Йеллоустонский – был создан в 1872 году. Сегодня в Соединенных Штатах Америки около 60 национальных парков. Примечательно, что особо охраняемые территории находятся под управлением департамента внутренних дел – структуры, работающей в области экологической политики. Немаловажен подход американской системы к подбору персонала: в национальных парках работает значительное число служащих, которые получили специализированное образование и дополнительный цикл обучения с акцентом на психологию и менеджмент. Растет значимость и общественного движения, основу которого составляют люди, равнодушные к экологическому состоянию природы. Общественники занимаются оформлением разрешений на посещение парка, организуют профилактические и просветительские мероприятия [2].

В рамках платных мероприятий экологической политики предусмотрен сбор за въезд в национальный парк на автомобиле, а также плата за место в отеле. Однако этот доход не покрывает расхода на охрану и содержание парка. Национальные парки существуют на государственные средства. В национальных парках США есть частные земельные владения, собственники которых соблюдают правила парка, например, запреты на выпас скота и строительство отелей.

Все посетители Национального парка соблюдают правила, среди которых запрет на выгул собак без поводка, запрет на курение в неположенных местах и др.

Национальные леса также относятся к особо охраняемым территориям. Национальные леса находятся в ведении Департамента сельского хозяйства, их количество превышает 150. Среди природоохранных мер – учет посетителей и учет целей посещения национальных лесов.

Государственная экологическая политика в США предполагает разнообразные методы сохранения природных ресурсов. Одна из мер – заявления о воздействии на окружающую среду, которые должны делать предприятия разного масштаба. За уклонения компаний от заявлений предусмотрены санкции, как и за отказ компаний, загрязняющих окружающую среду, от строительства очистных сооружений или пылеуловителей.

Большую роль в соблюдении экологического законодательства и в решении различных природоохранных вопросов играет комиссия по охране окружающей среды, созданная при Сенате.

В Сенате США создана комиссия по охране окружающей среды и гражданскому строительству, заседания которой нередко посвящаются обсуждению общих и конкретных экологических вопросов, прежде всего связанных со строительством, реконструкцией, эксплуатацией, расширением объектов и устройств, воздействующих на окружающую среду. В секретариате комиссии работают высококвалифицированные специалисты, внимательно следящие за происходящими в обществе процессами, сигналами о нарушении экологического законодательства.

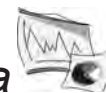
Слушания комиссии приобретают большое звучание, освещаются средствами массовой информации, привлекают общественное внимание и представляют большое событие для предпринимателей, так как последствиями могут быть не только государственно-правовые, административные меры, но и отказ в предоставлении кредитов, сокращение числа обслуживаемой клиентуры, уклонение от заключения договоров.

Охраной природы и в частности лесных ресурсов в США занимаются не только государственные структуры, но и коммерческие. Существуют крупные фирмы и бизнес-образования, которые специализируются в разных сферах природоохранной деятельности – утилизация отходов и переработка мусора, производство и ремонт природоохранного оборудования, безопасная перевозка взрывчатых или химических веществ, строительство природоохранных сооружений.

Особо значимую роль в охране природы играют общественные организации и движения. Чаще всего организации действуют на благотворительной основе и существуют на средства пожертвований, частных и корпоративных. В последнее время наблюдается развитие и профессионализация данных сообществ, включение в состав специалистов-профессионалов – юристов, экологов, биологов.

Не только в США, но и во всем мире наблюдается значительный рост гражданской инициативы, в том числе объединение граждан на основе общих взглядов на решение экологических проблем, таких как вырубка леса, истребление животных и др. Гражданские объединения могут определять общественное мнение через средства массовой информации и ресурсы сети интернет, а также влиять на законодательство [3].

Проблемная зона правовой охраны лесов в рамках судебной практики касается вопросов отнесения природных ресурсов к частным или государственным. Несмотря на то, что в правовых документах



прописано, что является национальным достоянием, постоянно возникают споры по поводу той или иной территории. По закону, к общему достоянию относятся часть вод (ложе и дно), часть лесов и фауны, воздух. Одним из примеров таких споров были вопросы о принадлежности плотины в Национальном парке, которая была построена до создания парка.

В судебных спорах часто сталкиваются интересы правительства, ратующего за признание природных объектов национальным достоянием, и местных жителей, желающих пользоваться всеми ресурсами вод и лесов, в том числе охотиться и рыбачить. Также приходится в судебном порядке регулировать споры между населением и национальными корпорациями и строительными организациями, желающими использовать территории лесов для застройки или для прокладки дорог.

В законодательной практике США интересен опыт различий правовых вопросов в разных штатах. К примеру, в восточных штатах Америки водные ресурсы находятся в государственной собственности, а в западных преимущественно в частной.

Правовая охрана лесов в США подразумевает возможность судебных прений между гражданами и государственными природоохранными органами, которые ненадлежащим образом выполняют свои обязанности по охране окружающей среды. Конфликты возникают также между предпринимателями и гражданами: бизнесмены в поисках выгоды готовы обойти экологические вопросы, а население преследует свои интересы и интересы своих потомков, ратуя за сохранение природных ресурсов.

В целом правительство США стремится найти баланс между требованиями прогресса, подразумевающими использование природных ресурсов, и сохранением экологического равновесия, что является залогом благополучия страны и платформой для ее успешного будущего.

Федеральные дотации на экологические программы сокращаются под лозунгами позитивной экономической интеграции, упора на рыночное регулирование: за последние годы сокращен бюджет и штат президентского совета по качеству окружающей среды, упразднена служба рекреации в департаменте внутренних дел, уменьшены ассигнования на восстановление пастбищ, на предотвращение загрязнения воздуха, вод и почв, охрану флоры и фауны – финансовые трудности отражаются на экологической политике. Ее резервы видятся в сокращении военных расходов, установлении нового мирового порядка, основанного на поиске решений общечеловеческих глобальных проблем современности, использовании имеющегося накапливаемого положительного опыта различных стран [4].

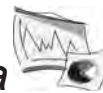
Интересен опыт экологической политики Европейского союза в сфере охраны лесов. Значитель-

ный вклад в изучение этой правовой системы внесла К. Н. Аверина. В своих работах она исследует правовую охрану лесов в странах Европейского союза, в том числе в сравнении с другими странами. В частности, проанализировано законодательство в области охраны лесов, рассмотрены существующие в ЕС информационные уровни относительно лесных ресурсов.

Вопросы правовой охраны лесов актуальны для стран Европейского союза, поскольку около половины территории ЕС покрыто лесами, в том числе около 5 % из них составляют нетронутые леса. Европейские леса отличаются биологическим разнообразием, и политика стран ЕС направлена на то, чтобы поддерживать количество видов представителей лесной фауны [5].

Важным документом, направленным на сохранение лесов и их адаптацию в меняющихся условиях, стала опубликованная 1 марта 2010 г. «Зеленая книга о защите лесов и информации о лесах в Европейском союзе: подготовить леса к климатическим изменениям». В Зеленой книге рассматриваются ключевые вопросы лесной политики ЕС, в частности, приводятся ведущие направления лесоохранной деятельности, рассматриваются основные средства и подходы к защите лесов. Предшественником Зеленой книги стала «Белая книга» ЕС «Адаптация к климатическим изменениям: к рамкам европейской деятельности», вышедшая годом ранее. Основной вопрос, который поднимается в этих книгах, – как сохранить леса и их биологическое разнообразие в условиях меняющегося климата и прочих глобальных изменений, происходящих в окружающей среде. Работая над программами сохранения леса, европейское сообщество касается не только экологических вопросов, но и экономической стороны. Весомым экономическим фактором является то, что леса обеспечивают рабочими местами несколько сотен тысяч человек в странах Европейского союза, а в разных направлениях лесной и лесоперерабатывающей промышленности занято свыше 2 млн человек. Кроме того, лес представляет собой возобновляемый энергоресурс.

«Зеленая книга» предлагает ряд мероприятий, направленных на охрану лесов, например, увеличение площади выращивания деревьев. Примечательно, что в «Зеленой книге» приведены также меры, противоречащие принципам экологической политики, преследующие исключительно рациональные, экономические цели, – например, вопросы вырубki или использования лесного ресурса в промышленности. Также в «Зеленой книге» рассматриваются охранные леса, которые защищают зоны человеческого поселения, аграрные области, транспортную сеть от таких природных явлений, как оползни, сели, лавины. Такие охранные леса требуют особых мероприятий по



их защите и сохранению постоянной площади лесного покрова. В разных странах Европейского союза проводятся различные мероприятия по охране таких лесов. К примеру, Лесной кодекс Франции подразделяет такие леса на виды – «пригородные», «горные» и др. – и предписывает особый статус таких лесов. Ценность лесов связана и с их способностью регуляции климата и поддержания водного баланса региона.

Праву человека на благоприятную окружающую среду способствуют европейские леса, предоставляющие гражданам возможности отдыха, охоты, сбора грибов и ягод, а также являющиеся туристическими объектами.

В рамках правовой охраны лесов проводятся опис лесов: лесные инвентари предоставляют информацию о том, является ли лес накопителем углерода или его источником. В зависимости от текущего статуса применяются меры по сохранению углеродного баланса. Стратегия по управлению лесами предполагает рациональное использование лесных массивов как энергетического источника и в то же время подразумевает прирост лесных насаждений с целью увеличения накопления углерода.

Природные катаклизмы отрицательно влияют на сохранность лесов и не всегда могут быть предугаданы и предотвращены. Губительное воздействие на леса оказывают ураганы и пожары. В правовом поле рассматриваются мероприятия профилактики чрезвычайных ситуаций, изучения условий их возникновения и исследования последствий. Свой вклад в развитие этого направления вносит каждая страна Европейского сообщества.

Особенностью экологической политики ЕС в сфере охраны леса является принцип субсидиарности, или децентрализации, когда управление сосредоточено по местам – странам Европейского союза, и общий вектор складывается из нескольких национальных политических программ. Среди природоохранных инструментов каждой страны Сообщества – лесные программы и планы национальных действий по биологическому разнообразию и борьбе с опустыниванием, лесные инвентари, системы кадастровой регистрации, сохраняющие статус лесов, системы лицензирования, программы поощрения частных собственников лесов.

Центральными задачами охраны лесов в ЕС остаются контроль над состоянием лесов, профилактика глобальных изменений лесных ресурсов, создание системы быстрого реагирования в различных ситуациях с целью сохранения леса и экосистемы в целом.

Сфера лесных интересов Европейского союза не ограничивается внутренней политикой. Сообщество участвует в экологических проектах международного масштаба, в частности, в конференциях, на которых рассматриваются вопросы рационального использо-

вания лесных ресурсов и сохранения их биологического разнообразия. Политика Европейского союза в направлении охраны лесов в целом соответствует мировой лесной политике. Укрепление охраны лесов заключается в обеспечении соблюдения Лесного законодательства, в сокращении вырубке лесов и увеличении лесных посадок, в стабилизации экологической ситуации [6].

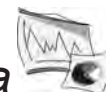
Лесное законодательство в Российской Федерации состоит из Лесного кодекса, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Лесной кодекс является основным законом, регламентирующим вопросы правовой охраны лесов в Российской Федерации. В этом документе дано определение понятия «лес» – «совокупность земли, древесной, кустарниковой и иных видов растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов природы, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии». В Лесном кодексе закреплены правовые основы лесных отношений, а также обозначены принципы лесного законодательства. Сделан акцент на рациональное и неистощительное использование лесов, определена необходимость охраны лесных ресурсов и воспроизводства леса.

Леса, которые расположены на землях лесного фонда, находятся в федеральной собственности. Также в законодательстве предусмотрено право собственности на лесные участки, аренда, срочное и бессрочное пользование. Леса по своему назначению подразделяются на защитные, эксплуатационные и резервные.

В кодексе закреплены виды использования лесов: заготовка древесины, лесных ресурсов, ведение сельского хозяйства, строительство линейных и искусственных водных объектов, рекреационная деятельность. Лесной кодекс устанавливает полномочия органов власти в сфере лесных отношений, порядок осуществления государственного лесного контроля. Лесной кодекс является регулирующим документом, которому не могут противоречить все иные правовые акты [7].

Лес является достоянием России, ценным природным ресурсом. Площадь земель, покрытых лесом, составляет 800 млн га. Лес в России выполняет экологическую, экономическую, культурно-рекреационную функции. Значительная часть лесов расположена в Сибири. Вопросы охраны и защиты лесов в Российской Федерации стоят наиболее остро, так как Россия лидирует среди других стран мира по объему вырубки лесов, в том числе хвойных – ценнейших вечнозеленых лесов. Вопросы лесной охраны обеспечивают баланс между экономической формой взаимодействия, под которой подразумевается потребление лесных ресурсов, и между экологической



задачей сохранения и воспроизведения леса. Экологические нормы лесного права делятся на отраслевые, которые подразумевают охрану и использование природных ресурсов, комплексные – использование природных комплексов, заповедников и национальных парков, а также экологизированные нормы, которые занимаются непосредственно охраной окружающей среды [8].

Лесной кодекс под охраной леса подразумевает такие мероприятия, как обеспечение пожарной безопасности, регуляция вырубке леса и борьба с незаконной вырубкой и уничтожением леса, его загрязнением, защита от лесных болезней и вредителей деревьев, защита от истощения леса. Важной системой лесоохранных мер является работа по воспроизводству лесов, причем это не только количественное увеличение площади лесных насаждений, но и качественное, т. е. обновление породного состава и увеличение количества высокопродуктивных сортов деревьев.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации лес является недвижимостью и представляет собой самостоятельный объект гражданских правоотношений. Лесное законодательство тесно связано с земельным законодательством, так как земли лесного фонда, на которых произрастает лес, относятся к категории земель. Лесное законодательство регулирует лесные отношения, земельное и лесное законодательство регулируют отношения в сфере использования и охраны земель лесного фонда. К объектам лесных отношений относятся: лесной фонд и его участки, права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд, леса и участки лесов, не входящие в лесной фонд, древесно-кустарниковая растительность.

Основным направлением в природоохранном законодательстве Российской Федерации является охрана лесов. Кроме лесов, на территории страны есть площади насаждений, правовой статус которых отсутствует [9].

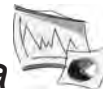
В Российской Федерации предусмотрена имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства в природоохранной сфере. Ответственность установлена для физических и юридических лиц. В частности, имущественная ответственность предусмотрена за такие нарушения, как уничтожение и повреждение лесных культур, незаконная порубка или выкапывание деревьев, кустарников и лиан, самовольное сенокошение и пастыба скота в лесах, входящих и не входящих в лесной фонд, захламление леса бытовыми отходами или строительным мусором, сбор или порча лесной подстилки, мха, лишайника, ягеля, самовольное занятие участков лесного фонда и не входящих в фонд лесов. Среди админи-

стративных правонарушений – самовольное занятие земельного участка, нарушение правил лесопользования, незаконная порубка, повреждение или выкапывание деревьев, кустарников, лиан, нарушение правил пожарной безопасности в лесах и др.

Уголовный кодекс Российской Федерации подразумевает уголовную ответственность за такие преступления, как незаконная рубка деревьев и кустарников, уничтожение или повреждение лесов.

Выводы. Особую значимость приобретает сегодня использование достижений правовой природоохранной системы США и ЕС на российской почве, с учетом национальных и ментальных особенностей российского общества. Не менее важно объединение усилий разных государств перед лицом глобальной экологической катастрофы и разработка общих мероприятий, направленных на сохранение природных ресурсов планеты Земля.

Ведется активная совместная работа в направлении природоохранной политики Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств. Часть экологических проблем трансграничны по своей сути, и только совместная деятельность стран-соседей, объединение ресурсов и сил позволят привести к эффективному результату. Среди ключевых направлений совместной природоохранной стратегии – предупреждение загрязнения окружающей среды, предотвращение экологических природных и техногенных катастроф, рациональное и эффективное использование природных ресурсов. Странам-соседям необходимо создание единого правового поля в направлении охраны природы. Государственные границы могут не совпадать с природными, в том числе с границами лесных массивов, а вред от хозяйственной деятельности на территории одной страны может распространяться на территории нескольких государств. Также стихийные бедствия, например, лесные пожары, могут грозить сразу нескольким странам, поэтому важна совместная работа по их предотвращению или борьбе с ними. Формирование единого правового поля подразумевает необходимость разработки законодательств, согласующихся в части ряда мер природоохранной политики. В результате взаимодействия России и стран СНГ были реализованы различные законопроекты, имеющие целью совместную охрану природы. Среди проектов, посвященных охране лесов, значимыми можно назвать такие документы как «Соглашение о профилактике и тушении природных пожаров на приграничных территориях государств-участников Содружества Независимых Государств» (2013 г.), «Соглашение о сотрудничестве в области лесопромышленного комплекса и лесного хозяйства» (1998 г.), «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о профилактике и тушении лесных



и степных пожаров на приграничных территориях (2013 г.) и др. Природоохранные документы позволяют странам-соседям решать множество значимых экологических и социальных вопросов, касающихся охраны природных ресурсов, взаимопомощи в чрезвычайных ситуациях, обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду. Также в рамках

международного сотрудничества планируются и осуществляются такие мероприятия, как экологический надзор и мониторинг, организация национальных парков и заповедников, информирование населения в вопросах природопользования и природоохранного законодательства и т. д.

Литература

1. Лесной кодекс Российской Федерации № 50, ст. 5278 // СЗ РФ. 2006.
2. Бринчук М. М. Экологическое право (Право окружающей среды) : учебник. М., 2003. 670 с.
3. Дубовик О. Л. Реформа законодательства об ответственности за экологические преступления в России и за рубежом // Экологическое право России. Вып. 3. М., 2002. С. 40–44.
4. Вылегжанина Е. Е. Природопользование и сохранение окружающей среды в Европейском Союзе: новые правовые подходы // Право и политика. 2003. № 2. С. 97–105.
5. Боголюбов С. А. Защита прав на природные ресурсы : научно-практическое пособие. М., 2009. 438 с.
6. Крассов О. И. Природные ресурсы России : комментарий законодательства. М., 2002. 816 с.
7. Писаренко А. И., Страхов В. В. Лесное хозяйство России: от пользования к управлению. М., 2004. 552 с.
8. Сулейманова А. Уголовно-правовые проблемы незаконной порубки деревьев и кустарников // Уголовное право. 2003. № 1.
9. Воронин Б. А. Геополитические проблемы экологической безопасности России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2010. № 4. С. 73–75.

References

1. Forest code of the Russian Federation № 50, Art. 5278 // Collection of laws of the Russian Federation. 2006.
2. Brinchuk M. M. Environmental law : textbook. M., 2003. 670 p.
3. Dubovik O. L. A legal reform about responsibility for ecological crimes in Russia and abroad // Environmental law of Russia. Issue 3. M., 2002. P. 40–44.
4. Vylegzhanina E. E. Environmental management and preserving the environment in the European Union: new legal approaches // Right and policy. 2003. № 2. P. 97–105.
5. Bogolyubov S.A. Protection of the rights to natural resources: scientific and practical benefit. M., 2009. 438 p.
6. Krassov O. I. Natural resources of Russia : comment of the legislation. M., 2002. 816 p.
7. Pisarenko A. I., Strakhov V. V. Forestry of Russia: from use to management. M., 2004. 552 p.
8. Suleymanova A. Criminal and legal problems of illegal felling of trees and bushes // Criminal law. 2003. № 1.
9. Voronin B. A. Geopolitical problems of an ecological safety of Russia // Economy of agricultural and processing enterprises. 2010. № 4. P. 73–75.