



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

В.О. Артамонова\*

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

**Аннотация.** В данной статье проведен анализ государственного управления в сфере охраны и защиты лесов. Проанализированы несколько теоретических подходов к понятию государственного управления природными ресурсами: как правовой институт и как организующая деятельность государственных органов. Сформулировано понятие государственного управления в сфере охраны и защиты лесов как основанная на лесном законодательстве исполнительная деятельность органов государственной власти по организации охраны и защиты лесов. В статье содержится классификация полномочий органов государственной власти РФ в области лесных отношений на нормативно-правовое, финансовое и административное регулирование лесных отношений. Частично полномочия по управлению лесами передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Из трех главных «рычагов управления» региональные власти в достаточно полной мере получают административный. Дана характеристика трех основных государственных органов, осуществляющих в настоящее время управление охраной и защитой лесов в Российской Федерации: Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

**Ключевые слова:** юриспруденция, экологическое право, лесное право, государственное управление, охрана, защита, Федеральное агентство лесного хозяйства, Министерство природных ресурсов и экологии, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, полномочия.

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

ных законодательством РФ порядке и формах (п. 7).

В настоящее время существует реальная потребность повышения эффективности охраны лесов в России, значения леса как природного объекта для общества и стратегического для экономики страны, особой его роли для российского менталитета и культуры, а также участвовавших в последнее время случаев хищнического использования лесных ресурсов и других социальных, экономических, экологических и

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

© Артамонова Вера Олеговна

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



прочих факторов. На долю России приходится свыше 22% мировой покрытой лесом площади. Общая площадь земель лесного фонда составляет 1113,84 млн га. Лесной фонд составляет около 69% от всех земель России.

Государство является сложным и многогранным общественным явлением, это придает государственному управлению свойство системности.

Понятие «управление» выработано учеными, специализирующимися на изучении административного права. В общем виде управление можно рассматривать как «определенное целенаправленное воздействие в целях упорядочения соответствующей системы, обеспечения ее функционирования в должном порядке»<sup>2</sup>.

Государственное управление с позиций науки административного права рассматривается в широком и узком смысле слова. «В широком смысле государственное управление — вид социального управления, субъектом которого выступает государство в целом». В этом смысле данное управление в самом общем виде может быть определено как целенаправленное организующее воздействие государства в лице всех его органов на развитие общества... В узком смысле государственное управление — это организующая деятельность органов исполнительной власти»<sup>3</sup>.

В науке существует несколько подходов к понятию государственного управления природными ресурсами:

1. Как правовой институт. Л.П. Фомина под управлением понимает совокупность правовых норм, определяющих права и обязанности государственных органов по организации рационального использования земли<sup>4</sup>.
2. Как организующая деятельность государственных органов. Такой подход имеет М.М. Бринчук, который под управлением понимает совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства<sup>5</sup>. С ними согласен О.И. Крассов, который отмечает, что государственное управление можно рассматривать в этих двух аспектах<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Козлов Ю.М., Попов Л.П. Административное право. М., 1999. С. 18.

<sup>3</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зеркало. 2006. С. 3–4.

<sup>4</sup> Фомина Л.П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли. В кн.: Сельское хозяйство и право в СССР. М., 1977. С. 101.

<sup>5</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2005. С. 141.

<sup>6</sup> Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. М., 1985. С. 58.

Государственное управление в сфере охраны и защиты лесов можно сформулировать как основанную на лесном законодательстве исполнительную деятельность органов государственной власти по организации охраны и защиты лесов.

Поскольку охрана и защита лесов служат одной цели — сохранение лесного массива, понятие «охрана лесов» включает в себя защиту лесов. Отличие состоит в том, что понятие «охрана лесов» согласно ч. 1 ст. 51 Лесного кодекса РФ относится к охране лесов от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, понятие «защита лесов» — к защите от вредных организмов.

Главную роль в деле охраны лесов играют государственные органы. Организация государственного управления в данной области имеет важное значение для обеспечения сохранения естественной среды обитания человека и природных богатств, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, предотвращения экологического вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на леса.

Управление в области охраны и защиты лесов основано на некоторых принципах. «Принципы — это основополагающие начала, основные положения, подходы к решению вопроса, к содержанию, к концепции, целям и задачам его»<sup>7</sup>. В ст. 1 Лесного кодекса РФ содержится перечень принципов лесного законодательства; из них к государственному управлению в сфере охраны и защиты лесов относится принцип устойчивого управления лесами (п. 1).

Полномочиями органов государственной власти РФ в области лесных отношений являются нормативно-правовое, финансовое и административное регулирование лесных отношений. Вопросами нормативно-правового регулирования являются:

- установление правил заготовки древесины, живицы, недревесных лесных ресурсов;
- установление перечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается;
- установление правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности и образовательной деятельности;
- установление правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов;

<sup>7</sup> Боголюбов С.А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2001. С. 6.



– установление нормативов противопожарного обустройства лесов и др. (ст. 81 Лесного кодекса РФ).

Вопросы передачи осуществления отдельных полномочий РФ в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ регулируются ст. 83 Лесного кодекса РФ. В соответствии с ней Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление следующих полномочий в области лесных отношений:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов;
- предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений;
- организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;
- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ;
- осуществление государственного лесного контроля и надзора и др.

В общей сложности на леса, управление которыми передается органам государственной власти субъектов РФ, приходится примерно 93% площади лесных земель<sup>8</sup>.

Полномочия по управлению лесами передаются органам государственной власти субъектов РФ частично. Из трех главных «рычагов управления» — нормативно-правового, финансового и административного — региональные власти в достаточно полной мере получают лишь один, административный (они формируют систему органов управления лесами, организуют передачу лесов в пользование, обеспечивают охрану, защиту и воспроизводство лесов, осуществляют государственный лесной надзор и контроль). Остальные два остаются в основном за федеральным уровнем. Основная часть нормативно-правовых актов лесного хозяйства утверждается федеральным правительством или уполномоченными феде-

ральными органами исполнительной власти, регионам передаются полномочия по утверждению немногих нормативно-правовых актов, касающихся главным образом использования лесов для собственных нужд граждан. Основное финансирование проходит через федеральный бюджет: туда поступает почти весь лесной доход и оттуда распределяются средства на осуществление переданных лесных полномочий в виде целевых субвенций<sup>9</sup>.

С другой стороны, ответственность за то, что происходит с лесами, практически полностью возлагается на органы исполнительной власти субъектов РФ — именно они отвечают за охрану лесов, организацию лесопользования и вообще за конечный результат государственного управления лесами. Получается, что происходит непропорциональная передача ответственности и полномочий на региональный уровень — ответственности передано значительно больше, чем полномочий. Региональные органы власти отвечают практически за все, что происходит в лесах, но имеют весьма ограниченные права в области управления лесами. Федеральные органы власти, наоборот, не несут никакой конкретной ответственности за то, что происходит в лесах, но именно они определяют «правила игры» и распоряжаются основной частью средств на управление лесами<sup>10</sup>.

Устанавливая правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>11</sup> в п. 1 ст. 11 предусмотрел, что хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться исходя из права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду. В качестве объектов охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности в данном Законе названы леса и иная растительность<sup>12</sup>.

В настоящее время основными органами, осуществляющими управление охраной и защитой лесов в Российской Федерации, являются Федеральное агентство лесного хозяйства

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. 2011. № 3.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>12</sup> Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер. 2009.

<sup>8</sup> Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейдлин М.Л. К двухлетию юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации. М., 2009.



(Рослесхоз), Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Основным органом исполнительной власти в сфере лесных отношений на федеральном уровне является Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), которое в соответствии с Указом Президента РФ от 27 августа 2010 г. №1074 «О федеральном агентстве лесного хозяйства»<sup>13</sup> находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Согласно Постановлению Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. №736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»<sup>14</sup> Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

- контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений;
- отнесению лесов к защитным лесам (за исключением случая, предусмотренного п. 1.1 ст. 82 Лесного кодекса РФ) и выделению особо защитных участков, установлению и изменению их границ;
- отнесению лесов к эксплуатационным, резервным лесам, установлению и изменению их границ;
- осуществлению государственной инвентаризации лесов;
- осуществлению государственного пожарного надзора и государственного лесного контроля и надзора на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса РФ, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов РФ;
- организации и обеспечению лесопатологического мониторинга в лесах, расположенных на землях лесного фонда и иные полномочия.

В соответствии с п. 5.2.45 Положения о Минприроды России, утвержденного поста-

новлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404<sup>15</sup>, Министерство принимает нормативные акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (например, приказ Минприроды РФ от 8 сентября 2010 г. № 357 «Об утверждении особенностей рубки лесных насаждений и воспроизводства видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается, и редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев и кустарников при использовании лесов для строительства или реконструкции объектов, необходимых для организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развития города Сочи как горноклиматического курорта»<sup>16</sup>).

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды) осуществляет государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. Помимо этого, Минприроды РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4533.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

<sup>16</sup> Российская газета. 2010. № 234.



РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в сфере охраны и защиты лесов, в том числе:

- акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях;
- порядок представления отчета об охране и защите лесов и его форма;
- акты, устанавливающие особенности охраны, защиты и воспроизводства лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства ценных лесов, а также особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо защитных участках лесов;
- порядок организации и выполнения авиационных работ по охране и защите лесов.

В свою очередь, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400<sup>17</sup>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет следующие полномочия в сфере охраны и защиты лесов:

- осуществляет контроль и надзор: в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания; за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор)

- на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- выполняет функции Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;
- выдает в установленном порядке разрешения на использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- согласовывает заявления о выдаче лицензий на экспорт и (или) импорт товаров, а также оформляет другие разрешительные документы в случаях, предусмотренных положениями о применении ограничений в отношении товаров, к которым применяются запреты или ограничения в торговле с третьими странами на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества следующих групп товаров: дикорастущее лекарственное сырье (растения, части растений, семена и плоды); дикие живые животные и отдельные дикорастущие растения; редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды диких животных и дикорастущих растений, их части и (или) дериваты, включенные в Красную книгу РФ.

В завершение следует отметить, что в Российской Федерации существует потребность повышения охраны лесов. Государственное управление в области охраны и защиты лесов проявляется в деятельности трех органов исполнительной власти: Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), наделенными различными полномочиями в данной сфере. Значение Рослесхоза представляется недооцененным, его подведомственность меняется довольно часто — до августа 2010 г. — Минсельхозу, до июня 2012 — Правительству РФ, в настоящее время — Минприроды. В 2010 г. Рослесхоз был передан Правительству РФ после ситуации с пожарами на территории РФ и неспособностью Рослесхоза справиться с ними должным образом; переподчинение предполагало существование в качестве самостоятельного органа под прави-

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.



тельством, которому передаются новые функции по выработке государственной политики и нормативно-правовой базы регулирования в области лесных отношений и по контролю и надзору в области лесных отношений за ис-

ключением лесов, которые располагаются на особо охраняемых природных территориях. В 2012 г. Рослесхоз стал подведомственен Минприроды, которому передали полномочия по выработке государственной лесной политики.

**Библиография:**

1. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.П. Попова. — М., 1999.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. — М.: Зеркало, 2006.
3. Бринчук М.М. Экологическое право. — М.: Высшее образование, 2005.
4. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. — М.: Волтерс Клувер, 2009.
5. Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. — М., 1985.
6. Комментарий к Земельному кодексу РФ / под ред. С. А. Боголюбова. — М.: Проспект, 2001.
7. Паршута В.В. Государственное управление лесами // Административное право и процесс. — 2011. — № 3.
8. Фомина Л.П. Право собственности на землю и обеспечение рационального использования земли // Сельское хозяйство и право в СССР. — М., 1977.
9. Ярошенко А.Ю., Комарова А.Ф., Крейдлин М.Л. К двухлетнему юбилею нового Лесного кодекса Российской Федерации. — М., 2009.

**References (transliteration):**

1. Administrativnoe pravo / pod red. Yu.M. Kozlova, L.P. Popova. — M., 1999.
2. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A. Administrativnoe pravo Rossii. — M.: Zerkalo, 2006.
3. Brinchuk M.M. Ekologicheskoe pravo. — M.: Vysshee obrazovanie, 2005.
4. Bykovskiy V.K. Ispol'zovanie lesov v Rossiyskoy Federatsii: pravovoe regulirovanie. — M.: Volters Kluver, 2009.
5. Krassov O.I. Pravovoy rezhim zemel' gosudarstvennogo lesnogo fonda. — M., 1985.
6. Kommentariy k Zemel'nomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii / pod red. S.A. Bogolyubova. — M.: Prospekt, 2001.
7. Parshuta V.V. Gosudarstvennoe upravlenie lesami // Administrativnoe pravo i protsess. — 2011. — № 3.
8. Fomina L.P. Pravo sobstvennosti na zemlyu i obespechenie ratsional'nogo ispol'zovaniya zemli // Sel'skoe khozyaystvo i pravo v SSSR. — M., 1977.
9. Yaroshenko A.Yu., Komarova A.F., Kreydlin M.L. K dvukhletnemu yubileyu novogo Lesnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii. — M., 2009.

*Материал получен редакцией 24 января 2013 г.*