



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

В.К. Быковский\*

## О государственной лесной политике

**Аннотация.** Целью статьи является на основе определения общего понятия государственной правовой политики сформулировать понятие государственной лесной политики, рассмотреть проблемы нормативно-правового обеспечения государственной лесной политики, предложить меры по ее совершенствованию. Предметом исследования является лесное законодательство, регулирующие отношения в области использования и охраны лесов и в области государственного управления, теоретические разработки по указанной проблематике, а также непосредственно сама государственная лесная политика с позиций её совершенствования. В качестве методологической основы исследования используются общенаучный диалектический метод познания действительности, а также специальные юридические методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, системный и др.), которые позволяют изучать явления в их взаимосвязи и взаимообусловленности на теоретическом и эмпирическом уровне. Научных статей по данной проблеме написано достаточно мало. В работе проанализирован вопрос об уровне правового регулирования государственной лесной политики, исследованы Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г., рассмотрен вопрос о правовой природе данного нормативного правового акта и его соотношение с другими правовыми актами. В статье сделан ряд выводов и предложений. В частности, по мнению автора, главной положительной стороной Основ государственной лесной политики, по сравнению с другими аналогичными концептуальными документами, является детально проработанный механизм реализации его основных положений (задач). Однако некоторые положения механизма реализации сформулированы довольно абстрактно, что требует их дальнейшей детализации.

**Ключевые слова:** государственная лесная политика, правовая политика, совершенствование лесного законодательства, лесное законодательство, Лесной кодекс РФ, государственное управление, охрана лесов, понятие правовой политики, лесной комплекс, Конституция РФ.

Государственная лесная политика является основой для обеспечения рационального использования и охраны лесов.

В науке существуют разные подходы к понятию правовой политики. Зачастую термин «правовая политика» используется достаточно формально, без наполнения его какой-либо смысловой конкретикой, без попыток глубокого научного анализа содержания и объема обозначаемого им научного понятия<sup>1</sup>.

Вместе с тем понятие «правовая политика» обладает двуединым характером: оно обозначает как формирующееся политико-правовое явление,

так и существующую реальность. В первом значении политика понимается в практическом плане как разносторонняя деятельность ее субъектов, включая деятельность по созданию ее теоретических (концептуальных) основ<sup>2</sup>.

Во втором значении под правовой политикой в науке подразумеваются «основы, принципы, направления, задачи, стратегия и тактика правового регулирования общественных отношений»<sup>3</sup>.

Согласно А.В. Малько, те виды государственной политики (конституционной, таможенной,

<sup>1</sup> См.: Шундилов К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. №1. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 106.

<sup>3</sup> Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. Н.Новгород, 1993. С. 97.

© Быковский В.К., 2014

\* Быковский Вадим Кириллович — кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). [vadimm@bk.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



уголовной, финансовой, банковской и др.), которые реализуются «посредством действия права», являются разновидностью правовой политики<sup>4</sup>. Данное понимание наиболее удачно, с точки зрения раскрытия содержания понятия государственной лесной политики.

Государственную лесную политику можно определить как систему официально выраженных представлений об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов.

Подтверждением данного вывода является положение п. 6 распоряжения Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г.»<sup>5</sup>: государственная политика в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов является основой для разработки и совершенствования лесного и смежного законодательства, нормативно-правовой базы, стратегий, программ и планов развития лесного сектора. Нормативные акты в области лесных отношений, а также в смежных областях не должны противоречить положениям основ государственной политики (п. 7).

Данный нормативный акт занимает центральное место среди стратегических концептуальных правовых актов, определяющих направления развития лесного хозяйства в ближайшем будущем.

Вместе с тем неясно, каково его соотношение с иными программными документами в области лесного комплекса. В настоящее время приняты нормативные акты, определяющие в некоторой степени отдельные направления государственной лесной политики. К ним в первую очередь следует отнести Приказ Министерства промышленности и торговли РФ и Минсельхоза РФ от 31 октября 2008 г. № 248/482 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>6</sup>.

Однако последний правовой акт предусматривает меры по развитию лесной промышленности, практически без принятия достаточных взаимосогласованных мер в области охраны и защиты лесов. Анализ его содержания дает возможность сделать вывод, что основное внимание в нем уделено развитию лесной промышленности. Охрана лесов регулируется им в недостаточной степени, а реализация прав граждан на природные блага леса как природного объекта в нем почти не отражена.

На подзаконном уровне приняты акты по устойчивому развитию<sup>7</sup>, но в них не отражена специфика леса как природного объекта, между тем для устойчивого развития в области лесного комплекса необходимо принятие актов в области лесного законодательства.

Государственная лесная политика должна быть закреплена в нормативном правовом порядке. Возникает вопрос, каким государственным органом она должна быть утверждена? Ввиду особой значимости основные положения государственной лесной политики должны обладать высокой юридической силой. Достаточен ли уровень распоряжения Правительства РФ?

Нормативная природа распоряжений Правительства РФ носит весьма спорный характер. В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>8</sup>, акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Для обеспечения эффективности необходимо, чтобы все остальные лесные правовые акты соответствовали Основам государственной лесной политики. В противном случае в ней нет смысла, поскольку содержащиеся там положения не будут реализованы.

Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Из данной нормы вытекает, что основные направления государственной политики должны быть закреплены на уровне Указа Президента РФ.

Данный вывод согласуется с п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, согласно которому Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии. Буквальное толкование данной нормы означает, что Правительство РФ осуществляет реализацию государственной политики, которая выработана Федеральным собранием РФ и Президентом РФ.

Представляется, что для обеспечения эффективного действия и обеспечения верховенства положений государственной лесной политики

<sup>4</sup> См.: Малько А.В. Новые явления в политико-правовой жизни России: вопросы теории и практики. Тольятти, 1999. С. 76.

<sup>5</sup> СПС «Гарант».

<sup>6</sup> СПС «Гарант».

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 6. Ст. 436; Экологическая доктрина Российской Федерации, одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 52. Ст. 7561.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.



необходимо ключевые ее положения (направления), особенно главные направления реализации государственной лесной политики, закрепить в Лесном кодексе РФ.

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г. имеют очень важное значение для охраны и использования лесов, в этом документе предусмотрены основные направления государственной лесной политики.

Поэтому следует положительно оценить принятие данного нормативного акта. Основной вопрос, возникающий сразу же, заключается в том, достаточно ли сформулированных в нем положений для полноценной охраны лесов? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать содержание данного распоряжения Правительства РФ.

Им предусматривается, что для реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов необходимо достичь следующих целей: а) в экономической сфере — эффективного управления лесным сектором экономики и увеличения валового внутреннего продукта в лесном секторе на основе рыночного спроса; б) в экологической сфере — благоприятной окружающей среды для граждан и сохранения биосферной роли лесов России; в) в социальной сфере — роста уровня жизни граждан, связанных с лесом, и устойчивого социально-экономического развития лесных территорий. Для того чтобы достигнуть данных целей, необходимо решить ряд задач, которые содержатся в четвертом разделе Основ государственной лесной политики. Для решения каждой задачи предусмотрен специальный механизм реализации в пятом разделе.

Главной положительной стороной данного документа, по сравнению с другими аналогичными концептуальными документами<sup>9</sup>, является детально проработанный механизм реализации его основных положений (задач). Однако некоторые положения механизма реализации сформулированы довольно абстрактно, что требует дальнейшей их детализации.

Например, в качестве механизма реализации задачи сохранения экологического потенциала лесов предусматривается сохранение генетического, видового, экосистемного и ландшафтного разнообразия лесов, а также предотвращение фрагментации лесов (в первую очередь, лесов, имеющих высокую экологическую ценность). Между тем данное положение является по сути

задачей, которую решить достаточно сложно и для выполнения которой необходимо разработать специальный механизм реализации.

Следует охарактеризовать положительно закрепление необходимости развивать экотуризм, поскольку данное направление является перспективным для развития видов экологического использования в лесах.

Необходимо обратить внимание на то, что отдельные положения распоряжения Правительства РФ отличаются нечетким содержанием. В частности, Распоряжение Правительства РФ провозглашает, что будет осуществлен переход к определению расчетной лесосеки с учетом экономической доступности лесов и их деления по целевому назначению, а также уровня развития транспортной инфраструктуры, товарной и породно-возрастной структуры насаждений. Непонятно, почему расчетная лесосека должна зависеть от уровня транспортной инфраструктуры. В случае неразвитости транспортной инфраструктуры, отсутствия либо недостаточного количества лесных дорог с твердым покрытием необходимо стремиться к строительству данных дорог, а не планировать снижение лесозаготовок в данной области.

Положительно следует оценить закрепление принципов государственной лесной политики (п. 5). Особо важными являются следующие принципы: принцип сохранения лесов в федеральной собственности при усилении роли частных инвестиций в отрасль; принцип ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления за осуществление полномочий в области лесных отношений на соответствующих территориях; принцип участия общественности при планировании и проведении мероприятий в лесах; а также принцип обоснованности и последовательности в принятии решений в сфере управления лесами.

Многие из принципов государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов следует признать принципами лесного законодательства, уже включенными в действующий Лесной кодекс РФ, например, принцип многоцелевого и неистощительного использования лесов.

Основной вопрос, который тут возникает, заключается в том, будет ли создан механизм их реализации? Однако в любом случае включение необходимых принципов в лесное законодательство будет полезным.

Таким образом, прежде всего следует отметить значимость принятых Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г., то есть на долгосрочный период. Данный документ, как в нем отмечается, является основой для разработки и совершенствования лесного законодательства.

<sup>9</sup> Например, в сравнении с приказом Министерства промышленности и торговли РФ и Минсельхоза РФ от 31 октября 2008 г. № 248/482 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г.».



Предусмотренные в данном документе направления развития лесопромышленного комплекса носят взаимосогласованный характер и предполагают в дальнейшем разработку мероприятий экономического, организационного и, в том числе, правового характера.

В целом можно отметить достаточно высокий уровень подготовки этого нормативного правового акта. Преимущество основ государственной политики в области использования и охраны лесов в детально разработанном механизме реализации, в обдуманной, логически четкой структуре.

Однако, как и в стратегии развития лесного комплекса, сохраняется тенденция (перекос)

в сторону обеспечения наиболее полного использования лесов. Между тем консервативный способ охраны окружающей среды предполагает наименьшее вмешательство в природные экосистемы.

Представляется необходимым, чтобы содержащиеся в механизме реализации Основ государственной политики нормы обладали бы прямым действием и не нуждались в разработке дополнительного механизма реализации.

Государственную лесную политику можно определить как систему официально выраженных представлений об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов<sup>10</sup>.

#### Библиография:

1. Борисенков А.А. О политике, ее сущности и видах // *Вестник: Проблемы общества и политики*. 2013. № 4. С. 82–110. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_566.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_566.html)
2. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 280 с.
3. Малько А.В. Новые явления в политико-правовой жизни России: вопросы теории и практики. Тольятти, 1999. 250 с.
4. Общая теория права / под ред. В.К. Бабаева. Н.Новгород, 1993. 430 с.
5. Шундииков К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2003. №1. С. 6–8

#### References (transliteration):

1. Borisenkov A.A. O politike, ee sushchnosti i vidakh // *Вестник: Problemy obshchestva i politiki*. 2013. № 4. С. 82–110. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_566.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_566.html)
2. Isakov N.V. Pravovaya politika sovremennoi Rossii: problemy teorii i praktiki: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2005. 280 s.
3. Mal'ko A.V. Novye yavleniya v politiko-pravovoi zhizni Rossii: voprosy teorii i praktiki. Tol'yatti, 1999. 250 s.
4. Obshchaya teoriya prava / pod red. V. K. Babaeva. N.Novgorod, 1993. 430 s.
5. Shundikov K.V. O nekotorykh metodologicheskikh problemakh formirovaniya nauchnogo ponyatiya pravovoi politiki // *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*. 2003. № 1. S. 6–8.

*Материал поступил в редакцию 19 марта 2014 г.*

<sup>10</sup> При написании статьи использована СПС «Гарант».