

ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: НУЖЕН ЛИ НАМ СЕЙЧАС ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ?

К. В Сахибов

Тюменский государственный университет, г. Тюмень.

В статье анализируется история развития отечественного лесного законодательства и обозреваются ключевые этапы его становления. В качестве исследовательской цели была поставлена задача оценить возможность использования исторического опыта в реалиях современного правоприменения. На основе анализа автором сформулированы предложения по совершенствованию правовых механизмов охраны лесов, в частности создание самостоятельного института лесной охраны.

Ключевые слова: *лесное законодательство, институт лесной охраны, лесная охрана, дореволюционное лесное законодательство, советское лесное законодательство.*

Леса в Российской Федерации составляют 46,6 % территории страны и составляют 20 % мирового запаса древесины. Необходимо отметить важность сохранения лесов в России, поскольку сохранность лесного хозяйства влияет на экологический характер всего мира. Невозможно переоценить необходимость присвоения лесам особого статуса, увеличения опеки над ними со стороны государства, а также гарантии их охраны, защиты, рационального использования и воспроизводства.

Из анализа статистики Росстата и Рослесинфорга следует, что общее количество пожаров снизилось за последние пять лет. Однако количество лесных пожаров имеет положительную тенденцию. Площадь лесных земель, пройденная пожарами, неуклонно растет с каждым годом [6].

В связи с событиями, которые происходили в 2002–2019 гг., когда лесные пожары нанесли катастрофический ущерб, очевидно, что современное лесное законодательство не способно в полной мере обеспечить защиту леса от уничтожения.

Историко-правовой обзор лесного законодательства проводится с целью выявления динамических изменений, которые привели его к современному состоянию. Поставленная цель предопределяет решение следующих задач: исследовать основные исторические этапы формирования лесного законодательства; оценить возможность использования исторического опыта в реалиях современного правоприменения.

Методологической основой исследования послужил принцип историзма, то есть подход

к исследуемому объекту как непрерывно изменяющемуся во времени и развивающемуся, сохраняя при этом свои личностные характеристики.

Вопросы развития и функционирования лесного законодательства на разных этапах широко освещены в научной среде. Однако комплексный обзор лесного законодательства ранее не являлся предметом изучения. Данная научная работа представляет собой общий обзор эволюции лесного законодательства, который знаменует цикл статей всестороннего комплексного научного анализа.

Переходя непосредственно к самому анализу, следует обозначить его структуру. В научной сфере принято подразделять развитие лесного законодательства на два периода: дореволюционный и послереволюционный. По нашему мнению, целесообразно использовать иную периодизацию, существенно ограничив ее рамки, поскольку, основные изменения законодательства происходили на рубеже смены государственного строя. Следовательно, исторический анализ будет разделен на три периода: дореволюционный, советский и современный.

Дореволюционный период (вторая половина XIX – начало XX вв.) в отношении лесного хозяйства имеет как положительное, так и отрицательное значения. Развитие капитализма благоприятно влияет на развитие лесных отношений. Однако динамичный рост экономики страны усиливает потребность промышленности в древесине, это вынуждает промышленников ускорить освоение лесных массивов. Из этого вытекает, что такое по-

спешное освоение наносит огромный урон лесному хозяйству [9, с. 60]. Это связано с тем, что во главу угла встает краткосрочная экономическая выгода.

В защиту следует сказать, что государство не остается в стороне, и в этот период принимается множество постановлений, связанных с рубкой леса в отдельных губерниях, очисткой лесосек, льготными отпусками леса. Издание в 1888 году Положения о сбережении функции лесов вносит неоценимый вклад, как в юридический базис регулирования лесных правоотношений, так и в целом для сохранения лесов. В данном положении были формализованы природоохранные функции лесов, а также началось применение практики установления защитных лесов. Этот нормативный правовой акт в большей степени повлиял на стабилизацию отношения государства к необходимости охраны и сохранения лесов.

Однако только принятие нового Лесного устава способствовало окончательному урегулированию разрозненности законодательных норм, поскольку он представлял из себя строго кодифицированный правовой акт, основная особенность которого заключалась в том, что правонарушения имели иную классификацию судебного производства. То есть нарушения закона не подразделялись на уголовное преступление, гражданское или административное правонарушения. Производство определялось по виду собственности леса – казенного или частного.

Это наглядно демонстрирует, что законодатель положил конец колебаниям и неопределенности между государственной (казенной) и частной собственностью в отношении леса. Начало правовой неопределенности в этом разграничении было положено со времен первых нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения.

Нормы в дореволюционной России, регулирующие охрану лесов, по большей части разрознены среди прочих иных вопросов. Одной из отличительных черт русского дореволюционного лесного права была, по мнению Е. Г. Истоминой, его сложность, которая выражалась в наличии большого числа нормативных правовых документов, в которых были статьи близкого содержания или дублирующие друг друга [2, с. 45].

Дореволюционный период характеризуется усилением частной собственности на лес и установлением сбалансированного отноше-

ния между государством и частными собственниками. Четкое разграничение и в целом наличие собственника в виде физического или юридического лица на каждый участок леса позволяют говорить о возможности сохранения лесов. «Ничейные» леса обречены на истребление в рамках действующего на этот период законодательства [8, с. 21]. В дальнейшем, с учетом изменившихся реалий, такой подход не настолько эффективен.

Советский период. Начало советского периода характеризуется принятием ленинского декрета «О лесах» в 1918 году. Это положило начало введения социалистического лесного хозяйства. Однако принятию этого декрета предшествовал ряд знаменательных событий. Во-первых, принятие в 1917 году Декрета о земле, который признавал только государственную собственность на землю и леса. В. И. Ленин в своей аграрной и национальной программах говорил о том, что новая власть должна требовать национализации всех земель. Принятие декрета послужило началом анархии на местах. Многие крестьяне и рядовые представители советской власти не смогли объективно и всецело оценить интересы нового государства, что повлекло массовые увольнения лесных специалистов. Для решения сложившихся недопониманий на местах, В. И. Ленин направил письмо, в котором разъяснил основные приоритеты государственной политики в отношении лесов и земли. Все эти шаги легли в основу Декрета «О лесах».

Декрет противопоставляется дореволюционным законодательным актам о лесах. Принципы разделения собственности на государственное и частное лесовладение признаются ошибочными и вредительскими. В. И. Ленин утверждал, что при царизме леса истреблялись в угоду частных собственников. Отныне признается только государственная собственность на лес, все лесохозяйственные постройки и инвентарь. В декрете была предусмотрена отмена всех заключенных прежде договоров и актов об отчуждении лесов [4, с. 25].

Говоря в целом об основном законе о лесах, следует сказать, что это первый советский лесной «кодекс». Он внес огромный теоретический и практический вклад в развитие лесного законодательства, как Советского союза, так и современной России. Принципы и основные положения из декрета актуальны

на данный момент. Далее принимается Лесной кодекс РСФСР 1924 года, который являлся полноценным кодифицированным правовым актом. Он представлял собой сборник узаконений.

Важно отметить, что Лесной кодекс представлял собой более проработанную версию Основного закона о лесах, поскольку закон составлялся и принимался в тяжелом послереволюционном периоде. Соответственно, создание абсолютно нового законодательного акта было невозможно, о чем свидетельствует то, что в его основу легли Декрет о земле и письмо Ленина В.И. крестьянам, которые были средством решения актуальных проблем. Они изначально не предусматривались как часть лесного законодательства.

Лесной кодекс является элементом в совокупности законодательных мероприятий, которые направлены на достижение целей лесной политики советской власти, то есть подтверждение важности идеи национализации лесов. После Октябрьской революции объявляется национализация всех лесов России. Эта идея – основа государственного лесного хозяйства, а Лесной кодекс – это своего рода «конституция» его основных принципов. Так можно сказать, потому что Лесной кодекс нельзя охарактеризовать как обычный сборник узаконений; его знание намного шире. Иначе говоря, он определяет и устанавливает саму сущность лесной политики, нормирует все права и обязанности государственной власти и населения по отношению к лесу.

Очевидно, что такое огромное значение Лесной кодекс мог получить только при условии существования советской государственности, то есть государственной политики по национализации лесов.

Основные достижения Лесного кодекса связаны с требованиями лесной политики Советского союза. В этой связи лесной фонд классифицируется как леса общегосударственного значения и местного значения. Леса общегосударственного значения также разделялись на государственные и особого назначения.

Следующий этап развития лесного законодательства советского союза определяется чередой реформ вплоть до принятия нового Лесного кодекса 1978 года. Реформы существенно меняют функционирование лесного хозяйства в этот период, поскольку с регулярной периодичностью создаются и упраздня-

ются различные государственные органы управления лесным хозяйством. Лесное законодательство подвергается постоянным реформам.

Реформа 1931-1935 гг. нанесла весомый ущерб всему лесному фонду, так как лесное хозяйство передается в государственное управление и объединяется с лесной промышленностью. Это привело к ослаблению контроля над использованием лесных ресурсов и нерациональности использования лесов. Однако данная реформа возлагает обязанности контроля охраны лесов и наблюдения за эффективностью борьбы с лесными пожарами на Главлесохрану СССР. Создание лесной охраны можно назвать одним из лучших решений советской власти в области лесного хозяйства, поскольку на лесную охрану были возложены полномочия по охране лесов, а также определены их задачи, которые действительно показывали высокие результаты по защите лесов. Также лесная охрана занималась проверкой документов на разные виды лесопользования, а также фиксированием нарушений лесного законодательства и сбором статистики о количестве лесных пожаров, для привлечения виновных к ответственности, взыскания установленных неустоек и возмещения ущерба [3, с. 70].

В то время, когда стало очевидно, что реформы исчерпали свои возможности, в качестве инструмента для изменения действующего законодательства, в 1977 году был принят закон «Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик», который в очередной раз упорядочил лесное законодательство с учетом изменившегося направления развития лесной политики. Это первый общесоюзный закон в истории советского лесного законодательства. В своей сущности он соответствует декрету «О лесах» 1918 года, развивая ленинские положения об эксплуатации и охране лесного хозяйства. Подразумевалось, что в 1977 году Советский союз достиг уровня развитого социализма.

Государственное управление лесным фондом представляло собой строго централизованную систему государственных лесохозяйственных органов во главе с Государственным комитетом лесного хозяйства Союза Министров СССР. Основная черта такого управления – строгая иерархия и контроль за деятельностью лесных чиновников в регионах. Исполкомы местных советов выступали в

качестве исполнительных и ответственных органов, которые контролируют направление деятельности и функционирование лесного хозяйства в регионах, в отличие от того, как осуществляется государственное управление лесным хозяйством в Российской Федерации.

На федеральном уровне управление осуществляется Рослесхозом, а также его территориальными органами и иными подведомственными учреждениями. При этом непосредственное управление лесами передано на уровень субъектов Российской Федерации [1, с. 130]. Региональная структура управления лесным хозяйством представлена трех- или четырехуровневой системой из многочисленных комитетов, департаментов, агентств и иных государственных и муниципальных служб. Такое многообразие форм органов лесоуправления в регионах не способствует их качественному взаимодействию.

Разрушение структуры государственного управления лесным хозяйством началось с 2000 года в результате ликвидации Федеральной службы лесного хозяйства. Лесным кодексом РФ 2006 года полностью разрушен институт охраны лесов. Система охраны лесов, выстроенная на основе Положения о государственной лесной охране СССР, в значительной степени сохранялась до конца 90-х гг. прошлого века.

Эффективность работы лесной охраны можно проследить, проанализировав статистику количества пожаров. По данным Научно-исследовательского центра управления безопасностью сложных систем, в первые годы после создания лесной охраны по 1960-е гг. в СССР наблюдалось резкое снижение (более, чем в три раза) количества лесных пожаров. В то же время по статистике с 1995 по 2010 гг. наблюдается планомерное снижение количества лесных пожаров в России. В среднем это 140–150 тыс. лесных пожаров в год [10]. Однако важно учитывать, что численность населения в СССР была в два раза больше, чем в России. Статистические данные объективно показывают, что в СССР лесная охрана успешно предотвращала лесные пожары.

На протяжении всего обозреваемого периода развития лесного законодательства остается неизменным то, что лес в том или ином виде является экономическим ресурсом государства. В настоящее время в лесном законодательстве (п. 11 ст. 1 ЛК РФ), как и в ЗК РФ

(п. 7 ст. 1 ЗК РФ), закреплены принципы платности использования лесов и земли.

Необходимо различать отношение к лесу как исключительному способу получения выгоды для промышленников (дореволюционный и современный период) и то, что лес признается стратегическим ресурсом государства с полноценными механизмом его воссоздания и принципами рационального и безвозмездного лесопользования (советский период). В Советском союзе, имелась законодательная база с принципами правопреемственности и заботливого отношения к лесу как к объекту экономических, социальных и правовых отношений. Советская власть осознавала всю значимость лесного фонда для множества отраслей государственного функционирования и экономического развития.

При сравнении периодов можно сделать вывод о том, что современное законодательство должно совершенствоваться, опираясь на исторический опыт. Приведенный обзор показал, что многие положения, которые успешно применялись в СССР, могут быть модифицированы и внедрены в законодательство Российской Федерации.

Например, ликвидация правового института государственной лесной охраны с даты вступления в силу нового Лесного кодекса РФ привела к отсутствию систематического наблюдения за состоянием лесов нашего государства как предупреждающей формы охраны лесов от пожаров. Это усугубляется тем, что в настоящее время структура управления лесного хозяйства не способствует эффективно надзору за восстановлением и охраной лесов. Для снижения количества лесных пожаров и правонарушений предлагается воссоздать институт охраны лесов в качестве самостоятельного федерального органа лесной охраны. Из анализа статистики лесных пожаров следует утверждение о его эффективности. Основными функциями лесной охраны должны быть патрулирование лесов, фиксация их состояния, влияния человека и природных факторов. Кроме того, перед лесной охраной должна стоять задача снижения воздействия на лес человеческого фактора, то есть выявление, предотвращение и пресечение любых нарушений лесного законодательства.

Также необходимо пересмотреть структуру, финансирование и компетенции уполномоченных органов в субъектах Российской Федерации в области лесного хозяйства, при-

нять меры законодательного и административного характера с целью реформирования их деятельности и ответственности. Это позволит значительно упростить порядок надзора над землями, которые переданы в частное пользование.

Литература

1. Дружинина, А. А. Проблемы управления лесными ресурсами на современном этапе / А. А. Дружинина // Современные наукоемкие технологии. – 2014. – № 7-1. – С. 130–131.
2. Истомина, Э. Г. Лесоохранительная политика России в XVIII – начале XX века / Э. Г. Истомина // Отечественная история. – 1995. – № 5. – С. 34–51.
3. Каверин, А. М. Законодательство о лесах / А. М. Каверин. – М.: Юридическая литература, 1978. – 109 с.
4. Колданов, В. Я. Очерки истории советского лесного хозяйства / В. Я. Колданов. – М.: Экология, 1992. – 256 с.
5. Полянская, Г. Н. Основы лесного законодательства Союза ССР и Союзных Респуб-

лик / Г. Н. Полянская // Правоведение. – 1978. – № 3. – С. 18–28.

6. Статистика Рослесинфорга о лесных пожарах. URL: <https://roslesinforg.ru/atlas>.

7. Черных, В. В. Правовое регулирование лесного хозяйства в чрезвычайных условиях Великой Отечественной войны / В. В. Черных // Сибирский юридический вестник. – 2020. – № 3 (90). – С. 35–40.

8. Черных, В. В. Историко-правовые аспекты лесной собственности на Руси и в Российской Империи / В. В. Черных // Сибирский юрид. вестник. – 2013. – № 2. – С. 15–21.

9. Шелгунов, Н. В. История русского лесного законодательства / Н. В. Шелгунов. – СПб.: Тип. М-ва гос. имуществ, 1857. – 390 с.

10. Научно-исследовательский центр управления безопасностью сложных систем при Академии Государственной противопожарной службы: юбилейный краткий иллюстрированный очерк работ за 2002-2012 годы. URL: <https://academygps.ru/upload/iblock/e37/e37a3e80a38740962ad0fccca12d6bba9.pdf>.

Сахибов Карим Вахаевич – аспирант кафедры теории государства и права и международного права, Тюменский государственный университет, г. Тюмень. E-mail: sa.karim@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 6 июля 2021 г.

DOI: 10.14529/law210417

**FOREST LEGISLATION:
DO WE NEED HISTORICAL EXPERIENCE NOW?**

K. V. Sakhibov

University of Tyumen, Tyumen, Russian Federation

The article analyzes the history of the development of forest legislation and examines the key stages of its formation. As a research goal, the task was set to assess the possibility of using historical experience in the realities of modern law enforcement. On the basis of the analysis, the author formulated proposals for improving the legal mechanisms of forest protection, in particular, the creation of an independent institute of forest protection.

Keywords: *forest legislation, forest protection institute, forest protection, pre-revolutionary forest legislation, Soviet forest legislation.*

References

1. Družinina A. A. [Problems of forest resources management at the present stage]. *Sovremennye naukoemkie tehnologii* [Modern high-tech technologies], 2014, no. 7-1, pp. 130–131. (in Russ.)
2. Istomina È. G. [Forest protection policy of Russia in the XVIII-early XX century]. *Otečestvennaâ istoriâ* [Russian History], 1995, no. 5, pp. 34–51. (in Russ.)
3. Kaverin A. M. *Zakonodatel'stvo o lesah* [Forest legislation]. Moscow, 1978, 109 p.

4. Koldanov V. Â. Očerki istorii sovetskogo lesnogo hozâjstva [Essays on the history of Soviet forestry]. Moscow, 1992, 256 p.
5. Polânskaâ G. N. [Fundamentals of forest legislation of the USSR and the Union Republics]. Pravovedenie [Legal studies], 1978, no. 3, pp. 18–28. (in Russ.)
6. Statistika Roslesinforga o lesnyh požarah [Roslesinforg statistics on forest fires]. Available at: roslesinforg.ru/atlas.
7. Černyh V. V. [Legal regulation of forestry in the emergency conditions of the Great Patriotic War]. Sibirskij ûridičeskij vestnik [Siberian Legal Bulletin], 2020, no. 3 (90), pp. 35–40. (in Russ.)
8. Černyh V. V. [Historical and legal aspects of forest property in Russia and in the Russian Empire]. Sibirskij ûridičeskij vestnik [Siberian Legal Bulletin], 2013, no. 2, pp. 15–21. (in Russ.)
9. Šelgunov N. V. Istoriâ russkogo lesnogo zakonodatel'stva [History of Russian forest legislation]. St. Petersburg, 1857, 390 p.
10. Naučno-issledovatel'skij centr upravleniâ bezopasnost'û složnyh sistem pri Akademii Gosudarstvennoj protivopožarnoj služby: Ûbilejnyj kratkij illûstrirovannyj očerok rabot za 2002–2012 gody [Research Center for Complex Systems Safety Management at the Academy of the State Fire Service: Jubilee short illustrated essay of works for 2002-2012]. Available at: academygps.ru/upload/iblock/e37/e37a3e80a38740962ad0fcca12d6bba9.pdf.

Karim Vakhaevich Sakhibov – Postgraduate student Department of the Theory and History of State and Law, University of Tyumen, Tyumen, Russian Federation. E-mail: sa.karim@yandex.ru.

Received 6 July 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Сахибов, К. В. Лесное законодательство: нужен ли нам сейчас исторический опыт? / К. В. Сахибов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 4. – С. 108–113. DOI: 10.14529/law210417.

FOR CITATION

Sakhibov K. V. Forest legislation: do we need historical experience now? *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 4, pp. 108–113. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210417.
