

УДК 349.6 : 630*9

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ОХРАНЕ ЛЕСОВ

С.К. Насбекова

Актуализированы вопросы правовой охраны лесов Кыргызской Республики. Определены задачи и содержание охраны, включая систему организационных, экономических и других мер.

Ключевые слова: правовая охрана; лес; окружающая среда; природные ресурсы.

TO A QUESTION ON THE LEGAL PROTECTION OF FORESTS

S.K. Nasbekova

It is kept current issues of legal protection of forests in the Kyrgyz Republic. It is defined the objectives and content of forest protection including a system of organizational, economic and other measures

Keywords: legal protection; forest, environment; natural resources.

Правовая охрана природы представляет собой совокупность установленных государством правовых норм и возникающих на основе их применения правоотношений, направленных на выполнение мероприятий по сохранению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей человека среды в интересах настоящего и будущих поколений. По мнению В.В. Петрова, особенность правовой охраны природы как способа охраны природной среды заключается в том, что она осуществляется путем закрепления в законодательстве обязательной для всех меры должного и возможного поведения по отношению к естественной среде обитания и тех последствий, которые наступают при отклонении от предусмотренного законом эталона поведения [1, с. 32].

Содержание правовой охраны окружающей среды включает четыре элемента: а) определенный в законе перечень охраняемых объектов; б) совокупность предупредительных, запретительных, восстановительных, карательных, поощрительных норм; в) контроль над состоянием окружающей среды и выполнением требований ее охраны; г) ответственность за нарушение природоохранительного законодательства и возмещение причиненного вреда окружающей среде.

Цель правовой охраны окружающей среды заключается в том, чтобы на основе установления, применения и исполнения эколого-правовых предписаний обеспечить такое состояние общественных отношений, которое способствовало бы

сохранению и рациональному использованию природных богатств, достижению оптимального для человека и его естественного окружения качества жизненной среды [2, с. 282]. Эта цель достигается во взаимодействии правовой охраны с другими способами охраны природы.

Право, закрепляя в своих нормах достижения научно-технического прогресса, материальные, финансовые, организационные, идеологические меры государства по охране природной среды, придает им обязательную юридическую силу и применяет средства государственного принуждения в случае их невыполнения. В то же время «природоохранительные правила, содержащиеся в нормах права, становятся эффективными при условии их научного обоснования, обеспечении их необходимыми экономическими и материально-техническими средствами, подкреплении их организационной работой, контролем, воспитанием экологического мировоззрения» [2, с. 282]. Все нормы лесного законодательства имеют целью обеспечить рациональное использование лесов, их охрану и защиту от вредителей и болезней [3, с. 14].

Основываясь на базовом определении правовой охраны природы в целом можно вывести определение правовой охраны лесов. Определения ученых в данной области, за исключением некоторых моментов, идентичны. Так, основоположник лесного права В.Ф. Горбовой под правовой охраной лесов понимает систему предусмотренных законом юридических мер, направленных на обеспечение рационального использования лесов и борьбу

с нарушителями использования лесных территорий путем привлечения нарушителей использования лесных территорий к уголовной, дисциплинарной и материальной ответственности [4, с. 30]. В. Бжежинский пишет: «Понятие охрана связано с предотвращением или прекращением какой-либо деятельности, признанной вредной с точки зрения фактического положения вещей, которое не подлежит изменению и не должно отклоняться от установленной законом модели» [5, с. 11]. П. Стайнов считает, что охрана представляет собой удержание природных ресурсов в данном (сегодняшнем или нормальном) состоянии» то есть, не допуская ухудшений [6, с. 22]. Е.И. Немировский понимает под правовой охраной лесов совокупность норм юридической ответственности за нарушения лесного законодательства и государственного управления в области охраны и использования лесов [7, с. 34]. О.В. Куликова предлагает рассматривать правовую охрану лесов в качестве совокупности юридических мер, направленных на сохранение лесов, неистощительное лесопользование, включающее определение объекта охраны, порядка лесопользования» организацию управления в этой области в целом, меры ответственности за лесонарушения, иные средства экономико-правового стимулирования лесохраны [8, с. 22]. Из приведенных выше определений становится ясно, что понятие «правовая охрана лесов» можно представить в узком и широком смысле. В широком смысле – это предотвращение истощения, загрязнения, разрушения лесного комплекса, осуществляемое не только путем непосредственной охраны и защиты лесов, но и всего лесного массива, а также путем охраны от загрязнения атмосферного воздуха, вод, земель, недр, охраны и регулирования численности животного мира, организации рационального использования земель, лесов и мер по их воспроизводству.

Под правовой охраной лесов в узком смысле, например Н.Г. Баканевой, понимается охрана от различного рода нарушений лесного законодательства: от незаконных порубок, пожаров, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесу, а также защита от вредителей и болезней. В узком смысле правовую охрану понимают также Е.И. Немировский (только меры ответственности) и В. Бжежинский (тоже только меры ответственности), то есть под правовой охраной ученые понимают лишь меры ответственности [7, с. 34]. Трудно согласиться с авторами определений правовой охраны лесов в узком смысле, так как восприятие только узкого смысла правовой охраны лесов природопользователями приведет к тому, что они будут выполнять восстановительные, охранительные меры только

в ответ на привлечение к ответственности за те или иные нарушения лесного законодательства, не относящееся к ним как постоянно действующим в процессе использования лесных ресурсов мер.

Однако замечаются и неточности в определениях авторов, придерживающихся концепции определения правовой охраны лесов в широком смысле. В определение правовой охраны лесов они включают определение объекта охраны, порядка лесопользования, организацию управления в этой области в целом, охрану от загрязнения атмосферного воздуха, вод, земель, недр, охрану и регулирование численности животного мира, организацию рационального использования земель, лесов и мер по их воспроизводству и иные средства экономико-правового стимулирования лесохраны. В самоопределение, таким образом, авторы включают и меры охраны, то есть раскрывают ее содержание.

В соответствии со статьей 1 Закона КР «Об охране окружающей среды» охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Кыргызской Республики, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также природоохранная деятельность). Следует отметить, что законодательное понятие охраны окружающей среды не включает в структуру средства и меры правовой охраны. Таким образом, на основе данного понятия, а также учитывая вышеизложенное, под правовой охраной лесов следует понимать систему юридических норм и осуществляемых на их основе мероприятий, направленных на обеспечение рационального использования и сохранения лесов. Содержанием же правовой охраны лесов являются следующие элементы: 1) организационно-исполнительная деятельность органов государственного управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также определенная деятельность общественных организаций; 2) совокупность организационно-правовых мер, определяющих порядок рационального использования, защиты и охраны лесов; 3) юридическая ответственность за нарушение норм лесного законодательства.

Задачи правовой охраны лесов – обеспечение их сохранности, воспроизводства и преумножения, правильного ведения лесного хозяйства, охрана всех субъектов лесопользования и укрепление законности в этой области лесных отношений [4, с. 30].

Поскольку человеческое общество и природа являются единым целым, а антропогенный обмен возник и развивался как этап эволюции биосферы, процессы использования природы и ее охраны неразрывно связаны. Отсюда следует, что основное направление охраны природы – это охрана в процессе ее использования [9, с. 52]. Практически всеми правоведами-экологами признается факт взаимозависимости и взаимообусловленности охраны природы а, также рационального использования природных ресурсов, необходимости дальнейшей экологизации природопользования, в рамках дифференциации и интеграции правового регулирования земельных, горных, водных, лесных, фаунистических и воздухоохраных отношений и рационального использования природных ресурсов. Исследование этих проблем позволяет, на наш взгляд, сделать ряд выводов. В принципе, положительное решение проблемы разграничения и вычленения отношений охраны природы и рационального использования возможно только с точки зрения эволюции форм охраны природы. Консервативная охрана может быть сравнена с охраной любого государственного имущества и является одной из функций государства по поддержанию общественного порядка.

С еще большей силой неразрывность правовой охраны лесов и рационального лесопользования проявляется в лесном законодательстве как выражение важнейшего закона. Об использовании лесных территорий и ведения лесного хозяйства, в соответствии с которым “рубка и возобновление леса должны быть синонимами” [10, с. 105], то есть время, способ и территория рубок (пользования) должны быть так организованы, чтобы не мешать естественному воспроизводству лесных территорий, которое, в свою очередь, является базой для дальнейшего потребления продуктов и иных польностей леса, отсюда проистекает необходимость постоянного активного лесопользования. Сущность неистощительного лесопользования может осуществляться в неснижающихся максимальных размерах, обусловленных ходом поспевания насаждений.

Как подчеркивалось в литературе, отличие лесного хозяйства от рудничного заключается в том, что здесь проявляется забота не только о том, чтобы максимально (без отходов) использовать продукт (например, древесину), но и одновременно создать условия для роста приспевающих насаждений, развития других растительных организмов. Отсюда закреплённая в лесном законодательстве необходимость использования различных видов рубок, способов их осуществления в зависимости от группы лесов и категорий их защитности,

регламентация размера лесопользования, прежде всего, расчетной лесосеки и т. д. При этом следует обратить внимание на то, что, акты лесного законодательства, регулирующие отношения лесопользования, обязательно содержат нормы об ответственности, которые дополняют и конкретизируют соответствующий раздел лесного кодекса.

Мероприятия по охране лесов учитывают основные требования ведения лесного хозяйства, или принципы, под которыми понимаются выраженные в нормах, пронизывающие и объединяющие все институты отрасли такие качественные особенности (руководящие начала), которые обеспечивают рациональное и комплексное использование лесов, их воспроизводство и охрану. Существуют разные мнения по поводу принципов вообще и принципов государственного управления в частности. Одни считают наличие принципов в законе его недостатком, проявлением многословия, показателем “расплывчатости”, а сами принципы – декларациями, не несущими даже смысловой нагрузки. Другие не согласны с такой точкой зрения, полагая, что принципы – это основополагающие начала, основные положения, подходы к решению вопроса, мероприятию, к его содержанию, концепции, целям и задачам. В науке принципы играют огромную роль, недаром существует понятие принципиального подхода к решению тех или иных, прежде всего, научных проблем. Тем более, будучи закреплёны законом, они становятся “законными”, “законодательными”, обязательными.

Даже различные термины и понятия закона нуждаются в толковании. Они могут быть истолкованы с позиции доктрины, науки и, следовательно, в известной мере субъективно. Когда же понятия и термины включаются в закон (в его преамбулу или статью), они (а соответственно и их толкование) приобретают значение официальных. По такому пути идет в последнее время законодательство Кыргызской Республики: в законах даются перечни терминов и понятий и их раскрытие, толкование. Тем существеннее это для принципов. Принципы государственного управления становятся “каркасом”, на котором зиждется, строится все “здание” закона и осуществляется вся многогранная деятельность в соответствующей области, в данном случае лесных отношений.

В соответствии со статьей 3 Лесного кодекса Кыргызской Республики лесное законодательство направлено на обеспечение рационального использования лесов, их охрану, защиту и воспроизводство с учетом принципов устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения

потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного, многоцелевого лесопользования.

Одним из определяющих принципов правового регулирования использования и охраны лесов является обеспечение оптимального уровня состояния лесов, их наиболее рациональное комбинированное использование в неразрывной связи с охраной и защитой лесов, сохранением и умножением их полезных функций. Эти общие требования действуют в отношении всех лесов. Однако существуют предохранительные правовые предписания, касающиеся формирования, поддержания и охраны лесов определенных групп и категорий защитности.

Все лесопользователи, осуществляя соответствующие виды лесопользования, обязаны не допускать возникновения эрозии почв, отрицательного воздействия этих пользований на состояние и воспроизводство лесов, водоемов, других природных богатств, соблюдать пожарную безопасность. Общее правило охраны и защиты лесов сформулировано в лесном законодательстве: все леса подлежат охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесу, а также защите от вредителей и болезней.

Охрана и защита лесов осуществляется с учетом их биологических и региональных особенностей и включает комплекс организационных, правовых и других мер, направленных на рациональное использование лесного фонда, его сохранение от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных вредных воздействий [11, с. 32]. Ключевой проблемой истощения лесов является их деградация, которая вызвана бесконтрольным выпасом большого поголовья скота и чрезмерной экс-

плуатацией лесов в прошлом. Эти действия привели к истощению дикой природы, увеличили эрозию почвы и способствовали появлению селей и оползней. Недостаток средств, халатное отношение граждан к природе, низкий уровень культуры и сознания делают охрану природы во многих местах неэффективной. В этих условиях актуальным является исследование вопросов правовой охраны лесов.

Литература

1. *Петров В.В.* Правовая охрана природы в СССР [Текст]: учебник / В.В. Петров. М., 1984.
2. *Петрова В.В.* Природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды [Текст]: учеб. пособие / В.В. Петрова. М., 1988.
3. *Мелехов И.С.* Лесоведение [Текст]: учебник / И.С. Мелехов. М., 1980.
4. *Горбовой В.Ф.* Лесное право [Текст]: учебник / В.Ф. Горбовой. Свердловск, 1977.
5. *Бжезинский В.* Правовая охрана окружающей среды [Текст]: учебник / В. Бжезинский. М., 1979.
6. *Стайнов П.* Правовые вопросы защиты природы [Текст]: учебник / П. Стайнов. М., 1974.
7. *Немировский Е.И.* Правовая охрана лесов [Текст]: учебник / Е.И. Немировский. М., 1987.
8. *Куликова О.В.* Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / О.В. Куликова. Саратов, 2000.
9. *Банников А.Г.* Охрана природы [Текст]: учебник / А.Г. Банников. М., 1985.
10. *Морозов Г.Ф.* Учение о лесе [Текст]: избр. тр. / Г.Ф. Морозов. М., 1967. Т.1.
11. *Дембо Л.И.* Правовой режим лесов [Текст]: учебник / Л.И. Дембо. Л.: Изд-во ЛГУ, 1951.