Правовой режим лесного фонда

Лесной фонд составляет более одной трети территории России. В его состав входят:, леса, земли, покрытые лесом либо предназначенные для лесоразведывания, нелесные земли, но расположенные внутри земель лесного фонда (болота, дороги, гари, просеки и т.д.) .

Центральное место в составе элементов лесного фонда занимают леса. Основы лесного законодательства РФ определяют леса как совокупность земли, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов окружаю щей природной среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии.

Данное определение имеет три недостатка, о которых необходимо знать в практической работе. Первый касается терминологии. Закон употребляет неизвестное слово "компоненты" окружающей природной среды. Закон РФ Об охране окружающей природной среды такого понятия не знает.

Он знает понятие объектов окружающей природной среды.

Второй недостаток относится к функциям лесов. Закон не раскрывает экологическую функцию лесов, ибо не подчеркивает воздействия, которое лес обязательно оказывает на состояние растительных и животных сообществ не только внутри, но и во вне - в окружающей его природной среде. Наконец, третий недостаток, который не позволяет лес как совокупность древесно-кустарниковой растительности отличить от других крупных растительных массивов типа парков, ботанических садов, дендрария. Такого признака Основы законодательства не указывают. А им должен стать правовой режим земель, составляющих понятие лес: произрастание растительности на землях лесного фонда. Отсюда следует определение леса как составная часть природной среды, представляющей совокупность земель, отнесенных к лесному фонду, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных, микроорганизмов и других объектов природной среды, биологически взаимосвязанных друг с другом и оказывающих влияние друг на друга в своем развитии и на окружающую природную среду.

Как природный объект лес выполняет три жизнеобеспечительные функции: экологическую, экономическую, культурно-оздоровительную. Экологическая функция леса выражается в оказании влияния на окружающую (а не только природную) среду. Лес имеет средозащитное, климаторегулирующее, почвозащитное, водо-охранное, санитарное, оздоровительное значение.

Экономическая, функция леса состоит в том, что он является источником древесины и другой продукции народного хозяйства. Культурно-оздоровительная функция проявляется в том, что лес способствует укреплению здоровья, развитию познания человеком природы.

В понятие "лес" входят несколько видов природных ресурсов, которые сейчас активно используются в хозяйственной деятельности, науке, культуре, медицине: древесина, ягоды, грибы, лечебные травы, соки, смолы, ресурсы животного мира, сенокосные угодья и т.п.

Относительно леса и его ресурсов законодательство употребляет четыре основных понятия: рациональное использование, воспроизводство, охрана и защита.

Рациональное использование леса (как трактует это комментирующая литература) есть получение максимального количества лесной продукции с минимальных лесных площадей. При этом необходимо сказать об экологической стороне: при условии соблюдения правил охраны окружающей природной среды.

Воспроизводство лесных ресурсов - меры по повышению продуктивности лесов, улучшению их качества и породного состава (ст. 55) .

Охрана лесов - меры по ограждению лесов от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других противоправных действий, причиняющих вред лесу (ст. 59) .

Защита леса - система биологических мер, направленных на борьбу с болезнями и вредителями леса (ст. 59) .

Правовое регулирование использования и охраны леса направлено на предотвращение и устранение таких негативных явлений, вызванных хозяйственным развитием, как истощение и загрязнения лесов.

Истощением лесов следует считать не только физическое уничтожение лесов как природного фактора, но и снижение их продуктивных функций (например, почвозащитных, водо-охранных и т.д.) . Источниками истощения лесных массивов являются нерациональное ведение лесного хозяйства, вырубка лесов без научно обоснованной системы воспроизводства, пожары, незаконные лесные пользования, уничтожение полезных для леса животных.

Загрязнение леса - внесение в окружающую лесную среду веществ и препаратов, причиняющих вред лесным растениям и животным, обитающим в лесах. Подобное воздействие превращает лес из активного защитника природы и человека в жертву технического прогресса.

Другим элементом лесного фонда является земля. Она представлена в двух значениях: как составная часть земельного фонда (ст. 3 ЗК РСФСР) и неотъемлемая часть лесного фонда. Отсюда следует и двойная правовая функция данной категории. В качестве составной части земельного фонда земля служит объектом правового регулирования со стороны земельного законодательства. В этом смысле ее охрана и использование должны соответствовать Земельному кодексу. Этот же документ определяет порядок возникновения и прекращения права пользования землями лесного фонда. В то же время в качестве составной части лесного фонда земля подвержена влиянию правовому регулированию использования охраны лесов.

Во втором значении наблюдается "сращивание" некоторых понятий.

Например, рациональное использование лесов одновременно означает рациональное использование земель, занятых этими лесами. Охрана лесных земель от самовольного занятия рассматривается не только как земельное, но и лесное правонарушение. В этом смысле рациональное использование, земель лесного фонда есть прежде всего рациональное исполнение лесов, охрана их и защита.

Границы земель лесного фонда устанавливает государство, исходя из фактически занимаемой площади лесными деревьями и лесной растительностью, с учетом необходимости восстановления и воспроизводства лесных культур. Конкретное земельно-лесное пространство распределяется по субъектам федерации, владельцам лесного фонда и субъектам лесопользования, имеющим право на сдачу лесов в аренду.

Внутреннее распределение земель и лесов в рамках лесного фонда решается органами лесного хозяйства.

Из взаимосвязи земель и древесно-кустарниковой растительности определяется и собственность на лесной фонд.

Основы лесного законодательства РФ не дают ответа о праве собственности на леса в РФ. Согласно Конституции РФ, леса могут быть в собственности государственной, муниципальной и частной.

Основная часть лесного фонда находится в государственной собственности. К муниципальной собственности могут быть отнесены лесные участки городских лесов, лесопаркового пояса, обслуживающие потребности городов и районов. В частной собственности закон допускает нахождение небольших лесных участков лесофонда.

Государственная собственность на леса в данный период развития российского общества является доминирующей среди других форм собственности на леса. Распределение объектов лесного фонда между федеральной собственностью на леса и собственностью субъектов Федерации производится на основе закона о федеральных ресурсах и договора Федерации с субъектами Федерации.

Третьей структурной частью лесного фонда является животный мир.

Под ним понимается сообщество диких животных и птиц, насекомых, обитающих в лесах. Они органически связаны с лесом как со средой своего обитания. Вместе с тем (как и земля) животный мир лесов имеет самостоятельное значение и регулируется в аспекте его охраны и использования специальным законодательством.

УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ

Под управлением лесным фондом понимается совокупность функций по организации и ведению лесного хозяйства либо сама деятельность государственных и муниципальных органов, наделение их соответствующими полномочиями и отграничение их компетенции.

Согласно Конституции РФ владение, пользование, распоряжение лесным фондом отнесено к совместным полномочиям Федерации и субъектов Федерации.

К ведению Федерации Основы лесного законодательства относят следующие вопросы: определение основных направлений государственной политики в области лесного хозяйства; учет лесного фонда и ведение лесного кадастра; определение порядка организации и деятельности органов управления лесным фондом; установление порядка распределения лесов по группам и категориям защитности; назначение системы платежей за пользование лесным фондом; утверждение расчетной лесосеки; правил отпуска леса на корню, рубок леса, условий передачи участков лесного фонда в аренду и т.д.

В ведение субъектов Федерации Основы законодательства включают разработку региональных программ по развитию лесного хозяйства; участие в совершенствовании лесного законодательства; распоряжение совместно с РФ лесным фондом; утверждение по районам лимитов лесосечного фонда в рамках расчетной лесосеки; экологическое воспитание и образование населения с обеспечением его необходимой экологической информацией и т.п. (ст. 4,5. Основ) .

К компетенции местных органов самоуправления лесным фондом относятся участие в разработке федеральных и региональных программ развития лесного хозяйства; согласование с вышестоящими органами управления лесным фондом принципов определения ставок и размеров лесных податей, арендной платы за пользование лесным фондом. Районные исполнительные органы совместно с владельцами лесного фонда принимают решения о передаче в аренду участков лесного фонда. Этим органам принадлежит право выбора лесопользователя на основе прямых переговоров, конкурса, лесных торгов. Они имеют право принимать решения о приостановлении, ограничении или прекращении права на пользование лесным фондом в случае нарушения закона, условий пользования, причинения вреда лесу.

Несколько иной перечень полномочий у исполнительных органов городов по управляемым ими городским лесам, лесопарковым зонам и иной растительности, отнесенной к категории лесного фонда. Лесная растительность внутри городов, пригородных, зеленых зон городов и крупных промышленных центров не имеет эксплуатационного значения. Основная функция этой категории лесов - защитно-санитарная, рекреационная. Сообразно этому полномочия городских органов направлены на реализацию рекреационной и культурно-оздоровительной функции леса.

Государственное управление лесофондом состоит из органов общей и специальной компетенции. К органам общей компетенции закон относит Президента РФ, Федеральное собрание, правительство, представительные и исполнительные органы субъектов федерации и муниципальных органов.

В систему специально уполномоченных органов управления лесным хозяйством входят федеральная служба лесного хозяйства (Рослесхоз) , имеющая подведомственные ей управления лесного хозяйства в субъектах Федерации, лесхозы в районах и городах, лесничества.

Федеральная служба лесного хозяйства (Рослесхоз) , согласно Положению, утвержденному Правительством РФ 5 июля 1994 г., разрабатывает основные направления государственной политики в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов и развития лесного хозяйства, обеспечивает непрерывное, неистощительное лесопользование, сбережение и приумножение лесных богатств.

С этой целью Рослесхоз ведет учет лесного фонда и организует ведение лесного кадастра, классифицирует леса по определенным группам и категориям защитности, утверждает расчетные лесосеки, разрабатывает рекомендации по ведению побочных лесных пользований, организует управление национальными природными парками, учебными лесными и опытными лесными хозяйствами, ведает охотничьим хозяйством и регулированием охоты в тех лесхозах, на которые возложены данные функции.

Федеральная служба лесного хозяйства организует лесовосстановительные и гидролесомелиоративные работы, авиационную и наземную охрану лесов от пожаров, от незаконных порубок и других действий, причиняющих вред лесу. Закон предоставляет органам Рослесхоза привлекать лесонарушителей к административной ответственности. Кроме того, своим решением они вправе ограничивать, приостанавливать, прекращать деятельность предприятий, организаций, учреждений, нарушающих лесное законодательство и причиняющих вред лесу.

Рослесхоз владеет государственным имуществом на праве оперативного управления и вправе распоряжаться им только с согласия Росгосимущества.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

Основная функция федеральной службы лесного хозяйства состоит в организации лесного хозяйства - работы, направленной на рациональное использование, воспроизводство, охрану и защиту лесов. В эту работу входят следующие показатели: основные требования по ведению лесного хозяйства, распределение лесов по группам и категориям защитности, расчетной лесосеки, владение лесным фондом.

Основные требования к ведению лесного хозяйства (ст. 12 Основ лесного законодательства) включают принципы лесохозяйственных отношений: сохранение и усиление экологической функций леса, повышение его природоохранного значения; воспроизводство леса и улучшение его породного состава; эффективность ведения лесного хозяйства.

Нетрудно заметить, что приоритет в перечне функций отдается экологическим, лесоохранным направлениям деятельности службы лесного хозяйства. Потребительское же значение леса в смысле удовлетворения потребностей народного хозяйства и граждан в древесине ставится в перечне на второе место (хотя на практике реализации закона все происходит наоборот) .

Основные требования ведения лесного хозяйства, зафиксированные в ст. 12 Основ лесного законодательства, разумеется, относятся не толь ко к органам лесного хозяйства системы Рослесхоза. Они распространяются на всех лесопользователей в лесах Российской Федерации. Эти требования положены в основу подразделения лесов лесфонда по группам в соответствии с выполняемыми ими экологическими либо экономическими или культурно-оздоровительным функциями.

Все леса России по их экологическому, экономическому, культурно-оздоровительному значению подразделяются на три группы. Подобное деление существовало издавна. Действующее законодательство вновь подтверждает его правовое и организационное значение.

К первой группе относятся леса, выполняющие преимущественно экологические и природо-защитные функции. Это почвозащитные, водо-охранные, санитарно-гигиенические, городские леса, леса заповедников, природных национальных парков. Данная группа лесов расположена по всей территории России. Она устанавливается Рослесхозом по согласованию с исполнительными органами субъектов Федерации. В лесах первой группы запрещена заготовка древесины на основе рубок главного пользования. Допускаются рубки ухода за лесом, санитарные рубки деревьев, если это не противоречит целям охраны леса.

К лесам второй группы относятся лесные массивы с высокой плотностью населения и развитой сетью транспортных путей, районов, где леса недостаточно. Леса второй группы имеют природо-защитные и ограниченно эксплуатационное значение. В соответствии с принципом неистощительности в пользовании лесным фондом заготовка древесины в лесах данной категории ведется на основе расчетной лесосеки.

В Основах лесного законодательства РФ расчетная лесосека определяется как норма подлежащей вырубке древесины. Это не совсем точно.

Весь "расчет" лесосеки должен состоять в том, что норма ежегодной вырубки исходит из соответствия ее норме ежегодного прироста древесины по республике, области, краю, району, лесхозу. Причем невыборка древесины, в рамках расчетной лесосеки в одном году не дает оснований для сохранения этого количества на следующий год.

Лесами третьей группы считаются леса многолесных районов, где площадь, занятая лесным древостоем, превышает 50% территории. Эти леса имеют преимущественно эксплуатационное значение. Они в основном предназначены для удовлетворения потребностей в древесине народного хозяйства и граждан. Вместе с тем эта группа лесов в силу занимаемого ею пространства выполняет важные экологические функции. Среди них прежде всего следует назвать тот удельный вес, который они имеют в пополнении кислородного запаса атмосферы.

В лесах всех групп органами лесного хозяйства могут быть выделены особо охраняемые участки леса с ограниченным режимом лесопользования.

В лесах первой группы - это леса заповедников и национальных парков, городов и зеленых зон, защитные, санитарные леса и т.д. В лесах второй и третьей групп такими особо охраняемыми зонами могут стать особо ценные участки леса, полезащитные насаждения, места обитания редких и исчезающих растений и животных, занесенных в Красную книгу.

Расчетная лесосека устанавливается органами лесного хозяйства по согласованию с исполнительными органами субъектов Федерации на основе принципов непрерывности и неистощительности лесопользования и с учетом рубок главного пользования при заготовке древесины по каждому лесному хозяйству. Расчетная лесосека утверждается федеральной службой лесного хозяйства по согласованию с органами власти Федерации и субъектов Федерации.

Перевод лесных земель в нелесные в лесах первой группы для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, производится в исключительных случаях с разрешения правительства РФ. Перевод лесных земель в нелесные в целях, связанных с ведением лесного хозяйства (строительство дорог, предприятий по переработке лесной продукции и т.п.) , производится с разрешения государственных органов управления лесным хозяйством области, края, Москвы и Санкт-Петербурга.

ПРАВО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ЗЕМЛЯХ ЛЕСНОГО ФОНДА

Субъектами права землепользования на землях лесного фонда являются лесхозы, заповедники, национальные природные парки, колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные формирования, учебные лесные и опытные хозяйства, осуществляющие ведение лесного хозяйства. Объектами права землепользования служат земельные участки лесного фонда. Причем у колхозов, совхозов находится лесной фонд, ранее переданный колхозам в бессрочное пользование, а также закрепленный за совхозами. При реорганизации колхоза (или совхоза) в другое формирование ему передается лесной фонд этого колхоза (или совхоза) Землепользователи лесного фонда не являются собственниками лесов.

Между ними и центром идет распределение полномочий по совместному ведению и управлению. Для землепользователей земель лесного фонда характерно то, что они наделяются законом полномочиями владения лесным фондом.

Владение - одно из правомочий собственника лесного фонда, включающее право на пользование в соответствии с целевым назначением и распоряжение в пределах предоставленных законом права.

Владелец, лесного фонда выполняет разнообразные функции: учет, предоставление участков лесного фонда в краткосрочную или долго срочную аренду, отвод лесосек и выдача лесорубочных билетов, выдача лесных билетов на побочные лесные пользования, противопожарное и санитарное обустройство лесов, воспроизводство и повышение продуктивности лесных деревьев, контроль за лесопользованием.

Работа по выполнению указанных функций в полном объеме характерна для таких владельцев лесного фонда, как лесхозы. В то же время заповедники, национальные парки и подобные субъекты права земле пользования и права владения по своим задачам не имеют полномочий на сдачу земель в аренду, на предоставление лесосек, лесорубочных и лесных билетов. Ограниченные возможности в осуществлении подобных функций имеют и иные владельцы лесного фонда - колхозы, учебные, опытные хозяйства.

Предоставление в аренду участков лесного фонда производится на основании совместного решения владельца лесного фонда и местной администрации по согласованию с соответствующим органом охраны окружающей среды. Отношения по аренде участков лесного фонда регулируются Положением, утвержденным Правительством РФ 23 июля 1993г.

Арендатор по договору имеет право: самостоятельно выбирать форму хозяйственной деятельности, проводить все виды рубок (при договоре на заготовку древесины) , возводить объекты, связанные с пользованием лесами, их охраной и защитой. В то же время арендатор обязан: соблюдать правила охраны лесов, почв и окружающей среды, проводить противопожарные мероприятия, лесовосстановительные работы. По окончании работ арендатор должен привести лесные участки в состояние, пригодное для использования их по назначению. Арендатор определяется в соответствии с заявками на основе прямых переговоров либо, лесных торгов и конкурсов. Передача в аренду производится путем выдачи лицензии. Предельные нормы арендуемых участков устанавливаются органами лесного хозяйства.

Аренда открывается для следующих видов лесных пользований: заготовки древесины, заготовки живицы заготовки второстепенных лесных материалов, побочных лесных пользований. Арендаторами имеют право быть юридические лица, в том числе иностранные, и граждане, обладающие правом на лесные пользования.

За пользование земельным участком лесного фонда арендатор выплачивает арендную плату.

Величина арендной платы зависит от количества и качества используемых лесных ресурсов, их вида, расположения. Принципы арендной платы разрабатываются субъектами Федерации, конкретные размеры - устанавливаются местной администрацией либо определяются на лесных торгах.

Владелец лесного фонда ведет постоянный контроль за выполнением арендатором своих обязательств. В случаях нарушения правил лесопользования владелец вправе приостановить аренду участка, расторгнуть договор, предъявить в суде иск о возмещении ущерба.

Действие лицензии на аренду участков лесного фонда прекращается по истечении срока, при отказе арендатора от договора, систематическом нарушении законодательства, невнесении платежей за пользование лесным фондом и т.п.

Заключение и действие договора аренды участков лесного фонда не отменяет ст. 29 Основ лесного законодательства о пребывании граждан в лесах в целях отдыха, туризма, сбора ягод, грибов, охоты. Эти положения не распространяются на территории, имеющие закрытый режим природопользования типа заповедников, различного рода административных зон.

ПРАВО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Основы лесного законодательства РФ предусматривают семь видов лесных пользований. Это: заготовка живицы (сока хвойных деревьев) , древесины, второстепенных лесных материалов (пней, коры, сосновой и еловой лапки) ; побочные лесные пользования; пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства; в научно-исследовательских целях; для реализации культурных и оздоровительных интересов, туристических и спортивных задач.

Заготовка древесины - основной вид пользования лесом. Она производится во всех группах лесов. В лесах первой и второй групп она ведется путем выполнения санитарных рубок, рубок ухода за лесом, рубок реконструкции леса, направленными на замену малоценных пород древесины высокопродуктивными породами леса, выполняющими экологические и природоохранные функции леса. К заготовкам древесины относятся рубки деревьев, связанные с проведением противопожарных мероприятий, прорубкой дорог, просек и т.п.

Основная масса древесины заготовляется в лесах, имеющих эксплуатационное значение, путем проведения рубок главного пользования. В лесах третьей группы рубки главного пользования ставят своими задачами эффективную и рациональную эксплуатацию леса. В лесах второй группы рубки главного пользования проводятся для восстановления лесов хозяйственно ценными древесными породами. Для лесов первой группы рубки проводятся для своевременного и рационального использования запасов перестойных и спелых древостоев. Рубки также ведутся в лесах заповедников, национальных природных парков, на особо ценных участках лесного фонда и других особо охраняемых лесах первой группы (городских, санитарных, защитных и т.п.) . Порядок заготовки древесины регулируется Правилами отпуска древесины на, корню, которые утверждаются правительством РФ. Порядок предусматривает, что после проведения переговоров, торгов или конкурсов лесхоз выдает лесозаготовителю лесорубочный билет и выделяет леса сочный фонд. Лесосечный фонд представляет собой совокупность спелых древостоев, предназначенных к вырубке.

Размер древесины, заготовляемой в порядке рубок главного пользования, определяется расчетной лесосекой. Превышение этих показателей не допускается. Размер древесины, заготовляемой в порядке промежуточного пользования, устанавливается по материалам лесоустройства: объем санитарных рубок, рубок ухода и реконструкции, а также по объему работ для расчистки площадей, занятых лесом, под строительные объекты, дороги, просеки, трубопроводы и т.п.

Другим видом основного пользования лесом является заготовка живицы - смолистого вещества, выделяющегося при подсочке ствола хвойных деревьев. Добываемое таким образом вещество служит сырьем для производства скипидара и канифоли. Правила подсочки утверждаются Рослесхозом.

Третьим видом заготовительных работ при выполнении лесных пользований служит заготовка второстепенных лесных материалов. К таковым закон относит пни, кору, бересту и т.д. Заготовка ведется на основе лицензии на лесопользование и лесного билета на выполнение конкретного вида лесных работ.

Побочные лесные пользования по своему правовому режиму подразделяются на два вида - общедоступные (сбор грибов, ягод) , не требующие специального разрешения, и специальные, на выполнение которых необходимо получить лесной билет. Это - сенокошение, пастьба скота, заготовка технического сырья, лекарственных трав.

Несмотря на общие правила и условия пользования лесом, существует множество особенностей, вытекающих из целей, преследуемых конкретными видами пользования лесным фондом.

При использовании леса для нужд охотничьего хозяйства закон делает ударение на взаимные обязанности сторон: органы лесного хозяйства не должны причинять вред животному миру (в частности, при химической обработке лесной территории) , а органы охотохозяйства не должны превышать численность охотничьих животных сверх установленных нормативов.

Для проведения научно-исследовательских работ на отдельных участках лесного фонда могут быть введены ограничения или запрещения пользования лесным фондом, необходимые для получения научных результатов проводимых экспериментов.

Лесопользование в культурно-оздоровительных целях предполагает проведение в зеленых зонах и на других территориях мероприятий по благоустройству лесных территорий. Порядок пользования лесом в указанных целях регулируется Правилами пользования лесом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях, которые утверждаются правительством.

Лесопользователями являются юридические (в том числе иностранные) и физические лица - граждане, обладающие правом на осуществление лесных пользований по российскому законодательству.

Передача участков лесного фонда в пользование производит районная (городская) администрация на основе прямых переговоров, торгов, конкурсов.

Для возникновения права пользования необходимо получить от органов лесного хозяйства два разрешительных документа лицензию, удостоверяющую право на долгосрочное пользование участками лесного фонда (аренда) , лесорубочный или лесной билет.

Лесопользователь имеет право самостоятельно выбирать форму хозяйственной деятельности по пользованию лесным фондом; строить дороги, возводить сооружения, связанные с лесопользованием; проводить лесопользование в тех объемах, сроках и видах, которые указаны в разрешительных документах.

Более широкий спектр представляют обязанности лесопользователя: соблюдать правила охраны лесного фонда и окружающей природной среды при выполнении работ, указанных в лицензии; соблюдать санитарные правила, правила пожарной безопасности; проводить лесовосстановительные меры, приводить нарушенные участки в состояние, пригодное для использования; своевременно вносить плату за пользование лесом.

Закон не допускает вмешательства в хозяйственную деятельность пользователей лесом, если это не вызывается необходимостью устранения нарушения законодательства. Нарушенные права лесопользователей могут быть восстановлены по суду, а причиненные убытки подлежат компенсации.

Право лесопользования может быть досрочно прекращено по инициативе владельца лесного фонда при систематическом нарушении лесного, земельного, природоохранного законодательства, систематическом невнесении платежей за пользование участками лесного фонда и другие нарушения. Прекращение права лесопользования оформляется аннулированием лицензии, лесорубочного или лесного билета. При несогласии лесопользователя принятым решением о прекращении его прав на пользование лесом он имеет право обратиться с иском в суд или арбитражный суд.

От прекращения права лесопользования следует отличать приостановление и ограничение права пользования. Этими мерами пользуются органы, выдавшие разрешительный документ. Основания приостановления и ограничения: а) нарушение условий, указанных в разрешительном документе; б) невнесение платежей за пользование лесным фондом. Решение владельца лесного фонда о приостановлении или ограничении может быть обжаловано в суд, арбитражный суд.

Пользование лесным фондом является платным. Основы лесного законодательства устанавливают систему платежей за лесопользование, которая включает: отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов; лесные подати (плата за пользование лесным фондом) ; арендную плату.

Отчисления на воспроизводство, охрану и защиту леса производят все лесопользователи в процентах от стоимости древесины собственной заготовки, реализованной, переработанной по ценам реализации. Отчисления поступают в государственный внебюджетный фонд воспроизводства.

Средства этого фонда расходуются на воспроизводство, охрану и защиту лесов ; организацию пользования лесным фондом, лесоустройство, содержание государственной лесной охраны. Ставка отчислений в фонд воспроизводства устанавливается указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ. В 1993 г. указом Президента РФ она была определена в пять процентов от стоимости древесины собственной заготовки.

Лесные подати являются платой, взимаемой за древесину, отпускаемую на корню, за заготовку живицы, второстепенных лесных материалов, побочные лесные пользования, пользования лесом для нужд, охотничьего хозяйства.

В состав лесных податей входит плата за землю лесного фонда. Размеры лесных податей определяются по ставкам за единицу продукции, получаемой при пользовании лесным фондом, или по погектарным ставкам эксплуатируемой площади лесного фонда. Лесные подати вносятся пользователями в форме разовых или регулярных (в течение года) платежей. Они поступают в местный бюджет и расходуются в определенных долях на развитие лесного хозяйства, охрану и защиту лесов. Местные органы самоуправления вправе устанавливать льготы по взысканию платежей за пользование лесным фондом вплоть до освобождения некоторых пользователей от налогов.

Ведение лесопользования в лесах колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных формирований проводится с целью удовлетворения потребностей этих хозяйств в древесине. Лесные пользования в лесном фонде, переданном в их владение, проводятся в соответствии с правилами организации лесного хозяйства. Заготовка древесины, заготовка другой продукции леса, иные лесопользования производятся указанными владельцами на основе разрешений (лесорубочных или лесных билетов) , которые выдаются лесхозами. К сожалению. Основы законодательства не дают ответа на вопрос о том, на землях какого фонда (земельного или лесного) предприятиями сельского хозяйства ведется лесное пользование.

Лесопользование в пограничных зонах регулируется Основами лесного законодательства и Законом РФ "О государственной границе". Субъектом права землепользования и лесопользования на территории государственной пограничной полосы является Главное управление пограничными войскам (Госграница) . С учетом действующего законодательства, условий пограничного режима Госграница издает положения или правила пользования лесным фондом пограничных территорий. Ими устанавливается ряд ограничений, связанных с пребыванием граждан в лесах, строительством хозяйственных и жилых объектов в приграничной полосе, ограничением видов и объема лесных пользований.

ОХРАНА ЛЕСА И КОНТРОЛЬ ЗА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Охрана леса - одна из функций в организации и деятельности органов лесного хозяйства. В действующем законодательстве она понимается в трех значениях. Во-первых, под охраной ст. 60,62 Основ лесного законодательства понимают организационные мероприятия, проводимые органами исполнительной власти и лесного хозяйства по борьбе с пожарами, вредителями и болезнями леса. Во-вторых, в юридическом значении охраной считаются меры предупреждения и устранения нарушения права собственности, владения и пользования участками лесного фонда.

Наконец, в-третьих, под охраной понимается служба, которая называется государственной лесной охраной. Она создается в системе органов лесного хозяйства для выполнения мероприятий по воспроизводству, охране и защите лесов. Устав госохраны наделяет ее правами по предупреждению и пресечению нарушений лесного законодательства. Должностные лица государственной лесной охраны имеют право привлекать к административной ответственности за все виды лесных правонарушений и предъявлять в суде иски о возмещении вреда, причиненного лесному хозяйству. о Государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов закон возлагает на органы государственной представительной и исполнительной власти Федерации, субъектов Федерации, местные органы самоуправления, а также специально уполномоченные органы лесного хозяйства и охраны окружающей среды.

Задача Госконтроля - обеспечить соблюдение всеми субъектами лесных отношений лесного законодательства, правил ведения лесного хозяйства и пользования лесом, его охрану и защиту.

Правительством РФ 3 мая 1994 г. утверждено Положение о порядке осуществления государственными органами управления лесным хозяйством государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в Российской Федерации.

Государственный контроль - это функция государственных органов управления в области лесного хозяйства, поэтому он не образует какой-то особой структуры. Руководитель государственного органа управления лесным хозяйством на уровне федерации Федеральной службой лесного хозяйства - является одновременно Главным государственным инспектором по контролю в области лесного хозяйства. Его заместители ведают по должности вопросами использования и охраны лесов, а руководители структурных подразделений этого ведомства - старшими государственными инспекторами.

Подобное подразделение на главных и старших инспекторов и их заместителей производится на уровне субъектов федерации, местных органов власти.

Государственные инспектора вправе запрашивать необходимую информацию, посещать объекты лесного фонда и закрытые административные территориальные образования; давать указания об исправлении недостатков, приостанавливать или ограничивать право пользования лесным фондом, аннулировать разрешительные документы на пользование. Органы государственного контроля имеют право налагать административные меры наказания за лесные правонарушения, предъявлять в суде или арбитражном суде иски - 16 о взыскании ущерба лесному фонду.

Надо отметить, что соединение на всех уровнях системы управления органов лесного хозяйства функции управления использованием воспроизводством, охраной и защитой леса оказались структурно совмещенными с функциями государственного контроля за подобной деятельностью, а это не способствует самостоятельности и эффективности контроля.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Основы лесного законодательства предусматривают, что виновные лица (в том числе и иностранные) за совершение нарушений лесного законодательства привлекаются к уголовной, административной, гражданской ответственности и возмещают вред, причиненный лесному хозяйству.

Основанием привлечения к ответственности служит лесное право нарушение, т.е. виновное действие либо бездействие, нарушающее установленный в законодательстве порядок использования и охраны, защиты леса, воспроизводства лесов и причиняющее вред лесному хозяйству. Это правонарушение имеет три вида - уголовное, административное, гражданское.

Уголовное правонарушение преступление, представляет собой виновное общественно опасное действие (или бездействие) , нарушающее лесное законодательство и предусмотренное особенной частью Уголовного кодекса РСФСР.

К области лесного законодательства в действующем УК РСФСР относятся три состава преступления. Это ст. 149,150. устанавливающие уголовную ответственность за неосторожное или умышленное повреждение имущества, в том числе лесных массивов; ст. 168 умышленное уничтожение или существенное повреждение полезащитных лесонасаждений; ст. 169 незаконная парубка леса. Последняя статья является центральной в уголовной ответственности за лесонарушения. Она имеет две части. В первой части излагается простой состав лесного преступления. Привлечение к ответственности зависит от группы леса, в которой совершена незаконная парубка деревьев, и стоимости порубленных деревьев, исчисленная по штрафным санкциям. Вторая часть ст. 169 предусматривает уголовную ответственность за квалифицированный состав - при наличии повторности и при крупных размерах стоимости порубленной древесины.

Административная ответственность в виде штрафа за лесонарушения установлена в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях. В самостоятельной главе кодекса, посвященной охране окружающей природной среды, ответственность за лесонарушения представлена наибольшим числом составов: незаконная парубка деревьев; уничтожение или повреждение лесных культур, саженцев; использование лесного фонда для самовольной застройки, устройства складов и т.д. ; самовольное сенокошение и пастьба скота, самовольный сбор грибов, ягод, других плодов на участках, где это запрещено; повреждение леса сточными водами, химическими веществами; нарушение правил пожарной безопасности и в качестве меры наказания предусматривается наложение штрафа по новой шкале исчисления в размере не менее одной трети минимального размера оплаты труда. Самовольно занятые участки лесного фонда возвращаются без возмещения виновным затрат, произведенных незаконными пользователями, а также затрат по сносу незаконно возведенных зданий, сооружений.

Штрафы подлежат взысканию по решению государственной лесной охраны и органов государственного контроля за состоянием лесов. По терпевший вправе обратиться с жалобой в суд, арбитражный суд на необоснованное привлечение к штрафной ответственности. Решение суда окончательное.

Гражданская ответственность в области лесных отношений может быть двух видов. В виде неустоек за нарушение лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню. Это - санкции за нарушение договорных обязательств, они не связаны с нарушением законодательства. Второй вид ответственности носит деликатный характер. Он предусматривается за нарушение лесного законодательства. В свою очередь этот вид ответственности подразделяется на два подвида: таксовую и смешанную ответственность.

Новые таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный лесному хозяйству нарушением лесного законодательства, утверждены Рослесхозом в 1994 г. с учетом индекса новых цен и практики исчисления размеров штрафа применительно к минимальному размеру оплаты труда.

Перечень такс предусматривает тринадцать составов гражданских правонарушений: незаконная парубка деревьев; уничтожение или повреждение сеянцев; повреждение деревьев и кустарников; незаконная парубка сухостойных деревьев; самовольная пастьба скота и самовольное сенокошение; самовольный сбор дикорастущих плодов в промысловых целях и т.д.

Размер такс устанавливается в зависимости от лесонарушения. Так, за незаконную парубку деревьев до степени прекращения роста взыскивается десятикратная таксовая стоимость незаконно срубленной древесины; за самовольное сенокошение - за каждый гектар самовольно выкошенной травы - стоимость сена по рыночным ценам; при самовольной пастьбе скота - за каждую голову скота десятикратная стоимость потравленных кормов по рыночным ценам.

Смешанная гражданская ответственность имеет место тогда, когда ущерб исчисляется при помощи штрафных такс и стоимости причиненного вреда. Так, при возмещении ущерба, причиненного пожаром, помимо стоимости уничтоженной древесины на корню, взыскиваются затраты на тушение пожара, стоимость сгоревших строений по балансовой оценке; затраты по уборке территории, при возмещении ущерба, причиненного загрязнением леса химическими веществами, взысканию подлежит стоимость погибших деревьев, а также затраты по восстановлению леса, компенсации потерь имущественных ценностей.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НЕЛЕСНОЙ РАСТИТЕЛЬНОСТИ

К нелесной растительности закон относит ту ее часть, которая не входит в лесной фонд. Согласно ст. 2 Основ лесного законодательства, в лесной фонд не входят защитные лесные насаждения и другая древесно-кустарниковая растительность, произрастающая на землях сельскохозяйственного назначения; защитные лесные насаждения на полосах отвода дорог и каналов; озеленительные насаждения и группы деревьев в городах и других населенных пунктах, произрастающих на землях, не отнесенных к городским лесам.

Эта растительность находится в распоряжении собственников земли.

Поэтому полезащитные полосы на сельскохозяйственных землях, на полосах отвода дорог находятся в собственности государства. Растительность городов, включая городские леса, является объектом муниципальной собственности. Отдельные группы деревьев на приусадебных землях, дачных, садовых участках представляют собственность граждан.

Однако независимо от многообразия форм собственности на землю и леса сохраняется приоритет экологического значения растительности.

Этому подчинен режим рубок в древесно-кустарниковых насаждениях, не входящих в лесной фонд. Проведение всех видов рубок деревьев в нелесной растительности требует обязательного разрешения местных органов самоуправления.

Основы лесного законодательства запрещают самовольную вырубку нелесной растительности. Как и в лесах лесного фонда, закон допускает на - 19 участках произрастания растительности проведение санитарных рубок и рубок ухода под контролем органов лесхоза.

По последствиям нарушения лесного законодательства незаконное уничтожение или повреждение нелесной растительности приравнивается к ответственности, предусмотренной законом для особо охраняемых лесов первой группы.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХОТЫ И ОХОТНИЧЬЕГО ХОЗЯЙСТВА

Лес - среда обитания животных. Животный мир - составная часть, лесного комплекса, лесного фонда. Организация охоты и охотничьего хозяйства - один из видов лесных пользований, а уничтожение полезных для леса животных и птиц относится к числу нарушений лесного законодательства. Все вышесказанное дает основание считать охотничьи отношения продолжением лесных отношений.

Основная задача охотничьего хозяйства как составной части материального производства - создание и поддержание условий, необходимых для нормального осуществления промысловой и любительской охоты с целью охраны, комплексной эксплуатации и воспроизводства охотничьих ресурсов.

Охотничье хозяйство ведется на землях лесного фонда, сельскохозяйственного назначения, где имеются ресурсы охотничьих животных и разрешена их эксплуатация. Пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства может осуществляться на условиях аренды.

Арендаторами выступают специализированные охотничьи предприятия, общественные охотничьи организации, другие юридические и физические лица, в том числе иностранные граждане.

Объектами охотничьих отношений являются охотничьи животные. Государственный охотничий фонд состоит: из млекопитающих и птиц, отнесенных к объектам охоты и находящихся в состоянии естественной свободы.

Охотничий фонд находится в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации. Государство является собственником охотничьих животных.

Между федерацией и ее субъектами происходит распределение полномочий по оперативному управлению и распоряжению объектами собственности.

Охота - один из видов пользования животным миром и средой его обитания - лесом. Она определяется как преследование с целью добычи: добыча, отстрел, отлов диких животных и птиц, находящихся в состоянии естественной свободы, лицом, имеющим право на охоту на земельных угодьях, отведенных для охоты.

Таким образом, не будет считаться охотой отстрел, отлов домашних зверей и птиц, сельскохозяйственных животных. Не считаются объектами охоты уничтожение, похищение животных в зоопарке, хотя они и являются дикими, но лишены признака естественной свободы. Нельзя рассматривать как охоту пальбу из охотничьих ружей в общественных, и иных местах, не отнесенных к охотничьим угодьям (территории парков, ботанических садов, дендрариев) , так как это - хулиганство.

Охота в том значении, в котором она определена, выполняет три взаимосвязанных функции: экономическую, экологическую, культурно-оздоровительную. Экономическое значение охоты - в удовлетворении материальных потребностей населения в продуктах отстрела животных (мясо, шкуры, рога, пр.) . Экологическое значение - в возможности регулирования численности животных в рамках естественного отбора, в рамках нормального функционирования естественных экологических систем. В культурно-оздоровительном отношении охота является спортом, способствующим укреплению здоровья, воспитанию смелости и мужества.

Правовое регулирование охоты - совместная компетенция Федерации и субъектов Федерации. На уровне Федерации принимаются законы об охране окружающей природной среды, об охране и использовании животного мира, об охоте; подзаконные акты - постановления правительства об утверждении Положениям охоте и охотничьем хозяйстве; ведомственные акты - Типовые правила охоты. Субъекты Федерации принимают нормативно-правовые акты, регламентирующие охотничьи отношения с учетом местных условий.

На основе типовых правил они утверждают правила ведения охоты в республике, области, крае.

Правовое регулирование охотничьих отношений осуществляется по срокам, месту, способам и орудиям охоты, по животным, отстрел которых полностью либо частично запрещен.

Сроки, охоты устанавливаются едиными для всей страны и вместе с тем дифференцированными в зависимости от расположения охотугодий. Едиными являются сроки начала охоты на перелетную дичь. Территория России огромна и растянута по тепловым поясам. Поэтому начало и конец охоты на отдельных видов животных - зайца, лосей, кабана, лисицу и т.д. могут быть разнообразны.

Большие различия по республикам, краям и областям имеются на отдельные виды животных. В зависимости от численности тех или иных видов животных лимиты отстрела одних могут быть сокращены, а других увеличены. При угрозе резкого уменьшения численности некоторых видов охотничьих животных местные органы охоты вводят полный запрет на отстрел этих животных и принимают меры к воспроизводству его численности. С этой целью создаются охотничьи заказники на срок воспроизводства животных.

Типовые правила охоты содержат список запрещенных способов и орудий охоты. К ним относятся, прежде всего, общественно опасные способы: применение отравляющих химических веществ, боевого оружия, выжигание травы, устройство ловчих ям. Запрещены способы охоты, связанные с массовой гибелью животных, - охота с применением автотранспортных средств, самолетов, вертолетов, катеров и т.п. Наконец, повсеместно запрещается охота с использование бедственного положения животных лесные пожары, наводнения, землетрясения и другие стихийные бедствия.

Дальнейшая конкретизация запретов при охоте производится в Правилах охоты, утверждаемых субъектами Федерации.

Законодательство устанавливает ответственность за незаконную охоту. Уголовная ответственность предусмотрена ст. 166 УК РСФСР.

Часть 1 этой статьи дает понятие незаконной охоты, виновное действие, совершенное лицом, не имеющим право на охоту, в запрещенные сроки, запрещенными способами и орудиями, в запрещенном месте. Для состава незаконной охоты достаточно наличие одного из признаков. На первый раз предусматривается административная преюдиция. Виновное лицо подлежит мерам административного либо общественного воздействия. Повторность совершения незаконной охоты в течение одного года дает судам основания для привлечения к уголовной ответственности в виде наложения уголовного штрафа, привлечения к исправительно-трудовым работам или лишению свободы. Однако отсутствие надлежащего учета административных взысканий затрудняет эффективное применение этой части статьи 166 УК РСФСР.

Более стабильно применяется часть 11 ст. 166 УК РСФСР. Она устанавливает уголовную ответственность за незаконную охоту, совершенную впервые, но причинившую крупный ущерб, на территории заповедника, в отношении зверей и птиц, охота на которых полностью запрещена, с применением автомототранспортных средств.

Под крупным ущербом понимается стоимость незаконно добытой продукции, равной размеру штрафной санкции за незаконный отстрел лося (таково разъяснение Пленума Верховного суда СССР) . Отстрел животных и птиц, охота на которых полностью запрещена, касается не только элитных животных, но и тех, которых в интересах воспроизводства временно перевели в охотничий заказник.

Территория заповедника, национального парка полностью закрыта для охоты, хотя (по странной причине) территория заповедника и животные, ее населяющие, зачислены в охотничий фонд. Поэтому на хождение в заповедных угодьях при охотничьем снаряжении образует состав незаконной охоты по части 11 ст. 166.

Дополнительной мерой наказания по составу преступления незаконной охоты служит конфискация орудий охоты и незаконно добытой продукции.

Автотранспортное средство подлежит конфискации по решению суда, если будет доказано, что оно служило орудием совершения охоты, а не только средством передвижения и доставки.

При отсутствии отягчающих последствий и общественной опасности деяния лицо, виновное в незаконной охоте, привлекается к административному наказанию в виде штрафа, налагаемого органами охоты и охотохозяйства. Норма, предусматривающая такую ответственность, содержится в Кодексе РСФСР об административной ответственности. Практика ее применения показывает, что к наказанию привлекаются виновные лица, не причинившие существенного вреда охотничьему хозяйству.

Привлечение нарушителей правил об охоте к уголовной либо административной ответственности не освобождает виновное лицо от обязанности возмещения вреда, причиненного охотничьему хозяйству.

Минприроды России утвердило 6 июня 1 994 г. таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира. Согласно этим таксам, за незаконный отстрел зубра, алтайского горного барана взыскивается ущерб в размере 50 минимальных месячных оплат на день совершения правонарушения. За уничтожение кита установлена сумма, равная 2.500 минимальных денежных оплат труда.

При вывозе за границу исчисление взыскания производится в полу торном размере. За незаконное добывание животных на территории заповедников взыскание увеличивается в три раза, а на других, особо охраняемых территориях, - в два раза.

Решение о взыскании ущерба принимает суд или арбитражный суд по иску органов охоты и охотничьего хозяйства.

Организация управления охотничьим хозяйством производится на базе сельскохозяйственных органов. В структуре Минсельхозпрод РФ есть департамент охоты и охотничьего хозяйства, который регулирует промысловую и спортивную охоту в России. Этому ведомству принадлежит право государственного контроля за соблюдением правил охоты. (Здесь опять находит продолжение та организационная линия, которая соединяет управление и государственный контроль в одном органе, что лишает контроль объективности в оценке происходящих явлений.)