

УДК 349.4

ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ И ФИНЛЯДИИ**Т.Ю. Оленина**

Петрозаводский государственный университет

E-mail: tyolenina@mail.ru

Статья посвящается правовому анализу лесного законодательства России и Финляндии. В ней рассматриваются основные нормативно-правовые акты в сфере использования и охраны лесов России и Финляндии, отмечается проблематика и предложения автора по совершенствованию действующего законодательства России. Лесное законодательство Финляндии ориентировано на лесопользователей, т.е. учитываются их права, законные интересы. Лесопользователи, в свою очередь, должны бережно относиться к природе и лесам. Такие нормы права полезно предусмотреть и в российском лесном законодательстве.

Ключевые слова: лесной кодекс, лес, лесная сертификация, лесное законодательство.

FORESTRY LEGISLATION OF RUSSIA AND FINLAND**T.Yu. Olenina**

Petrozavodsk State University

E-mail: tyolenina@mail.ru

The article is devoted to legal analysis of forest legislation of Russia and Finland. It addresses the main legal acts in the sphere of use and protection of forests of Russia and Finland, the problems and suggestions of the author to improve the legislation of Russia. Finnish forest legislation focused on forest users, i.e. take their rights, legal interests. Forest owners, in turn, must carefully apply for nature and forests. Such laws useful to make provision in the Russian forestry legislation.

Key words: forest law, forest, forest certification, forestry legislation.

Актуальность исследования обуславливается необходимостью сравнения лесного законодательства Российской Федерации (далее РФ) и Финляндии. Лесное законодательство Финляндии является показательным для многих государств в связи с эффективностью его реализации в практической деятельности. Сравнительно-правовой анализ необходим для составления рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в области использования и охраны лесов.

В 1886 г. в Финляндии был разработан первый закон о лесе, который запрещал уничтожение лесов и обязывал после рубки обеспечить восстановление леса. Позднее в закон о лесе был внесен принцип устойчивого лесного хозяйства, который подразумевал лишь неистощительное производство древесины [4]. Лесное законодательство Финляндии было полностью реформировано в 1990-х. Основой этой реформы стала концепция устойчивого управления лесами. Главным направлением деятельности органов государственной власти Финляндии по совершенствованию лесного законодательства стало повышение биоразнообразия.

Лесное законодательство Финляндии включает международные соглашения, корпоративное право и национальное законодательство. В Конституции страны, принятой 11 июня 1999 г./731 и вступившей в силу с 1 марта 2000 г., предусматривается в § 20, что каждый несет ответственность за охрану природы и ее разнообразия, а также за охрану окружающей среды и ее культурного наследия. Власть должна содействовать обеспечению здоровой окружающей среды и обеспечивать право каждому для влияния на принятие решений по вопросам, которые касаются его собственной жизненной среды.

В Финляндии в настоящее время действуют Закон о лесе от 12.12.1996/1093, Закон об охране природы от 20.12.1996/1096, нормативы Европейского Союза. Ранее был Закон о финансировании устойчивого лесного хозяйства от 12.12.1996/1094, который в настоящее время отменен Законом от 11.05.2007/544, кроме § 11, который действителен до 31.12.2013 г. [6]. В то же время в Финляндии обсуждается законопроект Лесного кодекса.

Помимо указанных законов в Финляндии приняты: Указ о лесе от 20.12.1996/1200, Постановление министерства сельского и лесного хозяйства о применении закона о лесе от 14.03.1997/224, Постановление министерства сельского и лесного хозяйства об изменении изданного министерством сельского и лесного хозяйства постановления о применении закона о лесе от 17.12.1997/1178 [6]. Также в Финляндии действуют нормативы по облегчению налогообложения в сфере самостоятельной лесозаготовки, акты, регулирующие торговлю выбросами, которые выполняют Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 09.05.1992 г.) [5].

В Финляндии в последнее время широко обсуждается проект Лесного кодекса, предполагается, что он должен вступить в силу с 1 января 2014 г.

Лесное законодательство Российской Федерации в настоящее время состоит из Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (далее ЛК РФ 2006 г.), Федерального закона от 04.12.2006 г. № 201-ФЗ (ред. от 29.06.2012 г.) «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г.) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Указ Президента РФ от 27.08.2010 г. № 1074 (ред. от 27.06.2012 г.) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства», Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2012 г. № 1283-р «Об утверждении Перечня объектов лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов» и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и подзаконных актов субъектов РФ. Органы местного самоуправления также в пределах своих полномочий могут издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения [2, с. 27].

После вступления в силу ЛК РФ 2006 г. произошло практически полное обновление нормативно-правовой базы лесного хозяйства (этого не происходило после принятия Основ лесного законодательства (утв. Верховным Советом РФ 06.03.1993 г. № 4613-1) и Лесного кодекса РФ от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ). В связи с этим можно говорить о новом периоде развития право-

вого регулирования охраной и использованием лесов в России (с момента вступления в силу ЛК РФ 2006 г. – 1 января 2007 г.).

В настоящее время лесное законодательство Финляндии направлено на поощрение экономических, социальных, экологических и культурных аспектов устойчивого лесного хозяйства. Большинство практических инструкций и рекомендаций изменилось еще до принятия нового лесного законодательства. Поэтому внедрение нового законодательства в практику лесопользования происходило достаточно плавно [7].

Лесное законодательство Финляндии способствует формированию благоприятных условий для развития деятельности в области лесного хозяйства, которое является также объектом политической поддержки со стороны государства. Об этом свидетельствует, прежде всего, то, что Национальная лесная программа является частью программы правительства страны. Государство оказывает также финансовую помощь долгосрочным инвестициям в лесное хозяйство, среди которых – строительство лесных дорог, восстановительная мелиорация, лесоразведение и использование древесины в качестве источника биоэнергии.

Лесное законодательство РФ и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты в России основываются на следующих принципах (ст. 1 ЛК РФ 2006 г.):

1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

2) сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

3) использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

4) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

5) воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

6) обеспечение охраны и защиты лесов;

7) участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

8) использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

9) подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

10) недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;

11) платность использования лесов.

Оценка эффективности либо неэффективности реализации данных принципов, привлечение внимания к тем из них, которые в настоящее вре-

мя приобретают фундаментальное значение, способствует обеспечению стабильности лесного законодательства, его развитию в соответствии с нормами Конституции РФ и социально-политической ситуацией в стране [5, с. 8].

Согласно законодательству в Финляндии леса могут находиться в частной собственности. В Финляндии в собственности частных лесовладельцев находится около 2/3, а в собственности государства – около 1/4 общей площади лесных угодий [8]. В стране насчитывается около миллиона лесовладельцев, что составляет пятую часть населения. Леса, находящиеся в частной собственности семьи, переходят по наследству следующему поколению, поэтому в стране существует такое понятие, как семейное лесохозяйство. Половина всех лесовладельцев проживают в своих имениях, и каждым четвертым лесовладельцем является женщина. Государственные леса расположены, главным образом, в Северной и Восточной Финляндии и из них 45 % являются особоохраняемыми территориями [4].

Согласно статье 8 ЛК РФ 2006 г., лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. В соответствии со статьей 15 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Земельным кодексом РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Следовательно, в России лесные участки могут находиться в частной собственности, если они находятся на землях, не входящих в состав лесного фонда.

Лесное законодательство Финляндии основано на принципе устойчивого лесопользования и многоцелевого использования лесов. Использование лесов регулируется для обеспечения благополучия людей и природы, а также для экономической устойчивости лесного хозяйства.

Финские леса, в том числе частные, открыты для посещения. Это означает, что каждый может свободно и без предъявления каких-либо разрешений находиться на территории финских лесов, независимо от формы их собственности. Так называемое «право каждого» гарантирует передвижение на частных землях пешком, на лыжах, на велосипеде или верхом на лошади. Передвижение на моторизованных средствах требует разрешения владельца земли. Без нанесения ущерба разрешается на земле другого разбивать лагерь, собирать неохранные лесные цветы, ягоды и грибы. Для разведения огня необходимо разрешение хозяина, также «право каждого» нельзя использовать для нанесения ущерба владельцу или природе [5].

В российском законодательстве нет подобной правовой нормы. Законодатель вообще не упоминает термины «частные леса или лесные участки» либо «леса, лесные участки физических, юридических лиц». Статья 11

ЛК РФ 2006 г. предусматривает, что граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. Граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами. Гражданам запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, красные книги субъектов Российской Федерации, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами. Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения: пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; безопасности граждан при выполнении работ.

Основой национального лесного законодательства Финляндии является Закон о лесе. Данный закон призван способствовать экономически, экологически и социально устойчивым уходу за лесами и лесопользованию ради того, чтобы леса давали устойчивую прибыль, сохраняя одновременно биологическое разнообразие. Данный закон применяется на лесохозяйственных угодьях, выделенных для ухода за лесами. Он нацелен на обеспечение высокой продуктивности лесов и одновременно сохранение их биологического разнообразия. Одним из центральных положений закона является обязательство воспроизводства лесных ресурсов [5].

Государство оказывает поддержку частным лесовладельцам при проведении ими лесохозяйственных мероприятий. Весомым аргументом в пользу такого поощрения является долгосрочный характер вложений: владелец леса при жизни, возможно, не получит никакой прибыли в результате лесохозяйственных инвестиций и доход от леса перейдет следующему поколению. Однако важнейшим стимулом развития лесного хозяйства Финляндии является то, что на все виды предложений есть промышленный спрос [4].

Финляндское лесное законодательство устанавливает минимальные требования к качеству лесоводства. Существуют рекомендации лесного управления для частных лесов, которые помогают собственникам лесов в управлении и использовании лесов. Органы власти по лесам и окружающей среде в сотрудничестве с различными организациями создали экологические рекомендации для лесного хозяйства. Цель этих рекомендаций состоит в лесохозяйственной практике, которая оптимизирует условия жизни организмов в управляемых лесах и сводит к минимуму отрицательное воздействие на окружающую среду полученного от лесного хозяйства. Лесоводственные рекомендации устанавливают породы деревьев, рекомендуемые для различного месторасположения, подходящее время для прореживания древостоя и сколько деревьев может быть удалено.

Закон о лесе предназначен для обеспечения производства древесины, сохранения биологического разнообразия лесов, учитывая многократное использование лесов. Как и в предыдущем лесном законодательстве, основные обязанности, возложенные на собственника леса состоят в том, чтобы оставить достаточное количество деревьев с удовлетворительным потенциалом роста в выборочных рубках и создать новые саженцы после регенерации, вырубки (т.е. окончательных лесозаготовок). Собственник леса должен сделать официальное заявление о намерениях в Региональный центр леса до всех коммерческих рубок. Это заявление является юридическим инструментом для контроля, а также по обеспечению биоразнообразия [7].

Ключевым элементом Закона о лесе в отношении сохранения биоразнообразия, является его определение некоторых зон особого значения и его представление о том, как дать указания относительно того, как этими зонами можно управлять. В Законе перечислены семь групп зон, где может возникнуть среда обитания редких и исчезающих видов.

Сфера распространения действия закона включает, например, небольшие водоемы и лесные насаждения, прилегающие к ним, небольшие болота, участки лесной растительности, участки залегания полезных ископаемых, окруженные болотами в естественном состоянии и на скальных лесах. Если такая территория небольшая и в естественном состоянии или напоминает естественное состояние и явно отличается от своего окружения, управление и мероприятия по использованию должны осуществляться таким образом, чтобы сохранялись особенности таких зон. Там, где это ограничение приводит к значительному снижению доходности от использования лесов или другим заметным финансовым потерям для собственника леса, он может получить частичную или полную компенсацию, или он может получить специальное разрешение на управление его лесом с минимальными потерями. Три особо охраняемые лесные зоны также перечислены и охраняются в соответствии с новым Законом об охране природы [7]. Проект Лесного кодекса Финляндии предлагает внести существенные изменения в лесное законодательство, лесную и деревообрабатывающую промышленность с целью улучшения условий для защиты собственников и владельцев лесов, биоразнообразия в лесу и соблюдения лесного законодательства, а также чтобы упростить процедуру лесопользования.

Таким образом, лесное законодательство Финляндии ориентировано на лесопользователей, т.е. учитываются их права, законные интересы. Лесопользователи, в свою очередь, должны бережно относиться к природе и лесам. Эти положительные нормы права полезно предусмотреть и в российском лесном законодательстве.

Во всем мире, в том числе и в Финляндии, и в Российской Федерации, все большее значение приобретает фактор, влияющий на качество ведения лесного хозяйства (в первую очередь на качество и экологическую безопасность рубок), напрямую не связанный с законодательством – добровольная лесная сертификация, т.е. система контроля происхождения древесины со стороны общественных организаций, компаний-производителей конечной продукции, потребителей конечной продукции [5].

Лесная сертификация в Финляндии является добровольной, однако благодаря инициативе лесозаготовительных ассоциаций, более 95 % лесов

Финляндии сертифицировано. Кроме сертификации FSC – независимой лесной сертификации, поддерживаемой неправительственными природоохранными организациями, используется сертификация FFCS (Finnish Forest Certification System), являющаяся частью панъевропейской сертификационной программы PEFC.

Подобная сертификация необходима не только с точки зрения охраны окружающей среды, но и из чисто утилитарных соображений. Дело в том, что многие, так называемые «экологически чувствительные» рынки потребления продукции деревопереработки отдают предпочтение продукции из сертифицированного леса. Торговля FSC-сертифицированной продукцией резко выросла в последние годы.

Стандарт FSC в Финляндии состоит из десяти основополагающих принципов, 54 критериев и 204 показателей, которые оценивают, например, методы лесоуправления, прибыльность леса и сохранение редких видов флоры и фауны. Это повышает сбалансированность лесоуправления [5].

Таким образом, лесная сертификация в Финляндии рассматривается как фактор, влияющий на качество ведения лесного хозяйства, не является обязательной, но выступает как гарантия качества в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

На основании проведенного сравнительно-правового анализа лесного законодательства Финляндии и России, предлагается внести в ЛК РФ 2006 г. норму о возможности физических и юридических лиц иметь в частной собственности лесные участки, расположенные на землях не входящих в состав лесного фонда. При этом закрепив обязанности собственника по устойчивому лесопользованию, т.е. в частности обязанности возобновления древесно-кустарниковой растительности. В дальнейшем, возможно, в российском лесном законодательстве появятся нормы о частных лесах, аналогично финляндскому лесному законодательству, хотя на это потребуются годы. Конечно, тут должна быть заинтересованность со стороны государства, при помощи права обеспечить такие условия, чтобы физические лица – граждане России стремились выращивать, воспроизводить леса, находящиеся у них в частной собственности. На сегодняшний день таких условий в России нет, поэтому у граждан нет желания и потребности заниматься лесным хозяйством.

Литература

1. Боголюбов С.А. Как реализуются основные принципы лесного законодательства // Актуальные проблемы использования и охраны лесов: Сб. ст. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. 72 с.
2. Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран: монография / Под ред. Ю.И. Шуплецов. М.: Юристинформ, 2011. 160 с.
3. Регистр международных договоров и других соглашений в области окружающей среды, 1993 год. Найроби: Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, 1993. С. 356–360.
4. Лесной сектор Финляндии. 23.03.2013. URL: <http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12>
5. Сравнительная характеристика лесной промышленности Финляндии и Российской Федерации. 20.03.2013. URL: <http://rsk-factory.ru/les.html>
6. Finlex. 26.04.2013. URL: <http://www.finlex.fi>

7. Natural resource aspects of sustainable development in Finland. 20.03.2013. URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/finland/natur.htm>
8. Tapio. 23.03.2013. URL: <http://www.tapio.fi/1051>

Bibliography

1. *Bogoljubov S.A. Kak realizujutsja osnovnye principy lesnogo zakonodatel'stva // Aktual'nye problemy ispol'zovanija i ohrany lesov: Sb. st. Petrozavodsk: Izd-vo PetrGU, 2013. 72 p.*
2. *Pravovoj rezhim lesov po zakonodatel'stvu Rossii i zarubezhnyh stran: monografija / Pod red. Ju.I. Shuplecovoj. M.: Juristinform, 2011. 160 p.*
3. *Registr mezhdunarodnyh dogovorov i drugih soglashenij v oblasti okruzhajushhej sredy, 1993 god. Najrobi: Programma Organizacii Ob#edinennyh Nacij po okruzhajushhej srede, 1993. P. 356–360.*
4. *Lesnoj sektor Finljandii. 23.03.2013. URL: <http://www.petra-group.ru/index.php/analytical-materials/38-forest-resources/587-2011-05-24-03-41-12>*
5. *Sravnitel'naja harakteristika lesnoj promyshlennosti Finljandii i Rossijskoj Federacii. 20.03.2013. URL: <http://rsk-factory.ru/les.html>*
6. *Finlex. 26.04.2013. URL: <http://www.finlex.fi>*
7. Natural resource aspects of sustainable development in Finland. 20.03.2013. URL: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/finland/natur.htm>
8. Tapio. 23.03.2013. URL: <http://www.tapio.fi/1051>