

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, АГРАРНОЕ ПРАВО

УДК 349.630

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-36-39

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ЛЕСНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

АБАНИНА Елена Николаевна*

✉ elena-abanina@yandex.ru

Ул. Вольская, 1, Саратов, 410056, Россия

Аннотация. Статья посвящена исследованию отдельных случаев ограничения права граждан на пребывание в лесах нормами лесного законодательства. Анализируются случаи ограничения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах и безопасности граждан при выполнении работ. Приводятся решения судов о законности и незаконности ограждения лесных участков, препятствующих доступу гражданам на них. Обращается внимание на практические проблемы, возникающие в связи с несовершенством правового регулирования отношений в этой области.

Ключевые слова: право на благоприятную среду, лесное законодательство, ограничение права, ограждения.

Limitations of the Right to a Healthy Environment in the Forest Legislation

Abanina Elena N.**

✉ elena-abanina@yandex.ru

1 Volskaya st., Saratov, 410056, Russia

Abstract. The article investigates individual cases of limitation of the right to stay in the forest by regulations of forest legislation. The cases of restricting the stay of citizens in the forests in order to ensure fire safety and sanitary security in forests and the safety of citizens in the performance of work are analyzed. Judgments of the courts on the legality and illegality of the fencing of forest areas that prevent citizens from accessing them are given. Attention is drawn to the practical problems arising from the imperfection of legal regulation of relations in this area.

Keywords: the right to a healthy environment, forestry legislation, limitations of rights, guard.

Конституция Российской Федерации играет главную роль в регулировании экологических, природоохранных и природоресурсных отношений. Статья 42 Конституции гласит: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую

среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Это право относится к экологическим правам человека. Пришло оно, как и многие

* Доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Environmental and Land Law at Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent..

экологические положения, из международного права. Так, 16 июня 1972 г. в Стокгольме на конференции ООН по проблемам окружающей человека среды была принята Стокгольмская декларация, согласно первому принципу которой «человек имеет основное право на... благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь»¹.

В системе экологических прав граждан кроме права на благоприятную окружающую среду, которое считается основным экологическим правом, входят и иные права – права на использование природных ресурсов в целях удовлетворения личных потребностей (общего природопользования). Основное право – право на благоприятную окружающую среду обеспечивается государством посредством специального механизма, в котором занимают особое место меры государственного принуждения. В лесном законодательстве право граждан на благоприятную окружающую среду и право на общее природопользование реализуются посредством обеспечения права граждан 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.

Однако это право граждан может быть ограничено. В соответствии с п. 5 ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс РФ) пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах и безопасности граждан при выполнении работ. Обратим внимание, что ограничение одного права направлено на обеспечение другого права – того же самого права на благоприятную окружающую среду, в связи с тем что неконтролируемое посещение лесов во время пожароопасного периода может привести к лесному пожару, в результате которого будет причинен как экономический, так и экологический

ущерб – сокращение лесов отрицательно сказывается на состоянии всей природной среды.

В целях охраны граждан от недобросовестных представителей органов власти порядок установления ограничений строго прописан. Так, в соответствии с Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядком ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах² ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах вводится в случаях установления IV и V классов пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды при отсутствии улучшения пожароопасной обстановки в лесах в ближайшие 5 дней по данным прогноза метеорологических (погодных) условий; установления особого противопожарного режима; объявления чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров; проведения мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов; ликвидации очагов вредных организмов. Максимальный срок, на который может вводиться такое ограничение, составляет 21 календарный день.

Право граждан на пребывание в лесах также 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. Такой запрет направлен на защиту самой природной среды и соблюдение правового режима отдельных природных объектов. Следует подчеркнуть, что в остальных случаях ограничение доступа граждан в леса является незаконным действием.

¹ Декларация по окружающей среде : принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. // Действующее международное право. М. : Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. Т. 3. С. 682–687.

² Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах и Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах : приказ Минприроды России от 6 сент. 2016 г. № 457 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполнит. власти. 2016. № 51.

Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также осуществлению заготовки и сбора находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов. Предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных Лесным кодексом РФ, который закрепляет права арендаторов возводить изгороди и ограждения на лесных участках, предоставленных для ведения сельского и охотничьего хозяйства; позволяет возводить временные постройки при осуществлении рекреационной деятельности в лесах; возводить здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения на лесных участках, предоставленных для осуществления религиозной деятельности.

Анализ норм, регулирующих отношения по использованию лесных участков с возможностью их огораживания, позволяет сформулировать ряд возникающих на практике проблем, связанных с несовершенством законодательства.

С одной стороны, отсутствие в законодательстве четких требований к возведению ограждений (места, размера по отношению ко всему участку, времени действия ограничения, связанного с ограждением) приводит к серьезным разночтениям в вопросе, что является законным и обоснованным огораживанием. Так, законным и обоснованным признается огораживание лесного участка, предоставленного для ведения охотничьего хозяйства, когда в полувольных условиях разводятся охотничьи ресурсы и огораживание части участка (питомников, вольеров) сохраняет диких животных и в то же время охраняет жизнь и здоровье граждан от таких животных. Но незаконным и необоснованным является огораживание всего лесного участка, предоставленного для ведения охотничьего хозяйства, – такое ограждение будет создавать препятствия для реализации гражданами права свободно пребывать в лесу.

С другой стороны, проблемой является избыточность требований к документальному оформлению возведения ограждений, что ведет к признанию ограждения незаконным, несмотря на очевидную необходимость его установления (в целях сохранения жизни гражданам). В качестве яркого примера, иллюстрирующего на-

званную проблему, можно привести судебную практику. ОАО «Лахденпохский леспромхоз» производило опасные работы (лесозаготовительные мероприятия) на арендованном участке, которые велись круглосуточно. Установка и закрытие на время проведения опасных работ шлагбаума, по мнению представителей леспрохоза, были вызваны обеспечением безопасности людей на арендованном лесном участке. Установка шлагбаума была произведена также с целью регулирования движения транспортных средств в опасную зону проведения работ. Шлагбаум был установлен в момент проведения лесозаготовительных мероприятий. На шлагбауме установлен знак, запрещающий проход, проезд, информирующий о валке леса. Его установка носила временный характер. Объектом лесной инфраструктуры шлагбаум не является. Между тем прокурор района обратился в суд с иском в интересах неопределенного круга лиц по тем основаниям, что ответчик перегородил лесную дорогу незаконно. Судебная коллегия пришла к следующим выводам: пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения безопасности граждан при выполнении работ. В соответствии со ст. 13 Лесного кодекса РФ в целях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов допускается создание лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных складов и других), к которым относится шлагбаум как объект лесной инфраструктуры для использования лесов в целях заготовки древесины. Однако в соответствии с нормами лесного законодательства создание объектов лесной инфраструктуры должно быть задекларировано (на момент судебного разбирательства это требование закреплял п. 6 приказа Рослесхоза от 17 января 2012 г. № 18 «О лесной декларации», в настоящее время это положение предусмотрено в п. 4.1 приказа Минприроды России от 16 января 2015 г. № 17 «Об утверждении формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи, требований к формату лесной декларации в электронной форме»). В договоре аренды установка шлагбаума не была предусмотрена. Поэтому суд принял решение об обязанности ОАО «Лахденпохский леспромхоз» устранить препятствие для свободного проезда в лес³.

Однако есть в судебной практике и решения о законности таких ограждений. Например,

³ Апелляц. определение Верхов. Суда Респ. Карелия от 17 янв. 2014 г. по делу № 33-265/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в Московской области лесной участок был предоставлен ООО «Интраст Компани» в аренду для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений. Проектом освоения лесов было предусмотрено частичное огораживание арендованного лесного участка как составляющей части системы безопасности гидротехнического сооружения. При этом под безопасностью гидротехнических сооружений понимается свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов. При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что размещение частичного ограждения законно и поскольку оно частичное, то не ограничивает свободный доступ граждан на лесной участок⁴.

В связи с тем что в п. 5 ст. 11 Лесного кодекса РФ не установлено, кто именно имеет право ограничить пребывание граждан в лесах в целях обеспечения безопасности граждан при выполнении работ, толкование этой нормы может быть различно. По мнению Н. С. Паламарчук, «арендаторы не вправе ни в каких случаях ограничивать доступ граждан в леса, даже в целях безопасности: такими полномочиями они не обладают» [1]. На наш взгляд, именно арендатор при проведении работ в лесах должен обеспечить безопасность таких работ. Такой вывод следует из Положения об ответственности юридических лиц (являющихся арендаторами лесных участков для заготовки древесины) за обеспечение правил безопасности при проведении лесозаготовительных, лесохозяйственных работ

и работ по обработке древесины, среди которых есть правило об обозначении запрещающими знаками и установлении освещаемых шлагбаумов на тропах и дорогах, пересекающих лесосеку, на которой выполняют машинную валку деревьев в темное время суток⁵.

В большинстве случаев арендаторы понимают предоставленное право в широком смысле и огораживают не специальные участки для проведения работ, а целиком весь арендованный участок, что является незаконным. В итоге мы видим, что это не закон ограничил право граждан на пребывание в лесу, а арендатор неверно истолковал свои права.

Таким образом, по результатам краткого обзора норм лесного законодательства можно отметить следующее: 1) ограничение права граждан на пребывание в лесу в целях обеспечения пожарной или санитарной безопасности не нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду; 2) ограничение прав граждан в форме препятствия доступу на лесные участки посредством возведения ограждений является законным и обоснованным в случае, если возможность возведения ограждений предусмотрена нормами Лесного кодекса РФ, а сами ограждения соответствуют установленным требованиям. Рассматривая проблемы, возникающие на практике при решении вопроса о законности и обоснованности возведения ограждений, следует говорить о необходимости совершенствования лесного законодательства в части конкретизации требований к ограждениям лесных участков в целях соблюдения баланса прав граждан на пребывание в лесу и законных интересов арендаторов лесных участков.

Список литературы

1. Паламарчук Н. С. Незаконный захват и застройка защитных лесов и особо защитных участков лесов как деятельность, несовместимая с их целевым назначением и полезными функциями (по материалам прокуратуры Хабаровского края и управления лесами Правительства Хабаровского края) // Юридический мир. 2012. № 2. С. 48–53.

References

1. Palamarchuk N. S. Nezakonnyi zakhvat i zastroika zashchitnykh lesov i osobo zashchitnykh uchastkov lesov kak deyatel'nost', nesovmestimaya s ikh tselevym naznacheniem i poleznymi funktsiyami (po materialam prokuratury Khabarovskogo kraia i upravleniya lesami Pravitel'stva Khabarovskogo kraia) [Illegal Seizure and Development of Protective Forests and Special Protective Plots of Forests as Activity Incompatible with Purpose-oriented Assignment and useful Functions Thereof (on Materials of Procurator's Office of Khabarovsk Region and Forest Department of the Government of Khabarovsk Region)]. *Yuridicheskii mir – Juridical World*, 2012, no. 2, pp. 48–53.

⁴ Постановление Десятого арбитраж. апелляц. суда от 23 дек. 2014 г. № 10АП-13790/2014 по делу № А41-41523/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Правила по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ : постановление Минтруда России от 2 нояб. 2015 г. № 835. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».