

На правах рукописи

Василишина Мария Игоревна

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ
В ЛЕСНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Специальность 12.00.06 — земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в Московском государственном университете
имени М.В. Ломоносова (юридический факультет)

Научный руководитель: **Васильева Мария Ивановна**
доктор юридических наук

Официальные оппоненты: **Боголюбов Сергей Александрович**
доктор юридических наук, профессор,
Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации, заведующий отделом аграрного,
экологического и природоресурсного
законодательства

Быковский Вадим Кириллович
кандидат юридических наук,
Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина, старший
преподаватель кафедры экологического и
природоресурсного права

Ведущая организация: **Саратовская государственная юридическая
академия**

Защита состоится «18» декабря 2013 г. в 15 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, строение 13-14, (4 гуманитарный корпус), юридический факультет, ауд. 535а.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-1, Ломоносовский проспект, 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812.

Автореферат разослан «__» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В. Кудрявцева

Актуальность диссертационного исследования.

Вступление в силу Лесного кодекса РФ в 2007 г. привело к существенным изменениям в соотношении публичных и частных начал в лесном законодательстве. С этого момента начался новый период развития отрасли законодательства, в котором административно-правовые методы управления лесным хозяйством сочетаются с гражданско-правовыми методами, призванными способствовать развитию рыночной экономики и стимулировать рациональное использование лесных ресурсов.

Динамичность лесного законодательства связана с ухудшением состояния лесов и лесных ресурсов, интенсификацией их использования, а также растущим количеством противоречий между экономическими и экологическими интересами общества. Соответственно для развития законодательства необходима разработка теоретических положений, обосновывающих взаимодействие различных групп интересов и направленных на создание юридических условий экономического развития при условии сохранения лесных богатств России.

Принятые на Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. Принципы лесоводства¹, направлены на комплексное, многоцелевое использование полезных свойств леса, организацию непрерывного, неистощительного лесопользования и составляют часть концепции устойчивого развития. Реализация принципов устойчивого развития на практике возможна через жизнеспособные юридические механизмы лесного законодательства при условии соответствующей организации управления лесным хозяйством.

Государство стремится повысить эффективность использования лесов путем принятия различных административных и экономических мер, затрагивающих интересы всех участников лесных отношений. В ходе заседания президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития лесного комплекса, прошедшего в апреле 2013 г., рассматривались возможности повышения вклада лесного сектора экономики в социально-экономическое развитие страны². На первый план были выдвинуты задачи экономического характера, в то время как вопросы истощения лесных ресурсов, необходимости ограничения их экстенсивного

¹ Принципы лесоводства, приняты Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml (дата обращения: 27.10.2013).

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 08.04.2013 № 140-рп «О проведении в г. Улан-Удэ заседания президиума Государственного совета Российской Федерации с повесткой дня «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2013. № 15. Ст. 1785.

освоения и принятия мер по восстановлению практически не были затронуты и не отражены в перечне поручений Президента России по итогам заседания.

В сложившейся ситуации становится очевидной недостаточность принимаемых государством мер для обеспечения социально-экономических потребностей общества в лесных ресурсах с учетом экологических последствий хозяйственной деятельности в лесах.

В то же время государственное управление лесами и лесными ресурсами является необходимым регулятивным механизмом в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, гарантией реализации норм лесного законодательства. Главной целью такого управления является удовлетворение основополагающих жизненных потребностей общества в лесах и лесных ресурсах, служащее основой любой управленческой функции, осуществляемой органами государственной власти и местного самоуправления в области лесных отношений.

В условиях ухудшения состояния лесов, снижения их природоохранных функций, ухудшения экологической обстановки вопросы сохранения, преумножения и рационального использования лесных богатств нашей страны должны выйти на первое место в целях обеспечения интересов настоящего и будущего поколений. Общий принцип использования и охраны лесов как основы жизни и деятельности народов, заложенный в статье 9 Конституции Российской Федерации, раскрывается в нормах лесного законодательства, отражая приоритет публичных начал правового регулирования. В нормах лесного законодательства признается хозяйственное, природоохранное, оздоровительное значение лесов, а также их социальная, культурная, рекреационная значимость, что отражает публичные интересы государства и общества в целом. С теоретических позиций, важным становится выявление конкретных положений лесного законодательства, реализация которых позволяет обеспечить публичные интересы. Вместе с тем, рассмотрение норм Лесного кодекса РФ и подзаконных нормативных правовых актов с точки зрения обеспечения ими публичных интересов необходимо для определения достаточности существующего нормативного правового регулирования в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов для удовлетворения общественных потребностей в лесах и лесных ресурсах. Путем анализа норм лесного законодательства выявляются способы обеспечения публичных интересов, что представляет практическую значимость, поскольку эти способы могут применяться в дальнейшем в процессе совершенствования законодательства.

На первый план выдвигается задача определения комплексного подхода к пониманию значения и роли публичных интересов в лесном законодательстве. Такой подход отсутствует в российском законодательстве, в науке и в правоприменительной практике, так же как и отсутствуют исследования юридических механизмов обеспечения публичных интересов.

Научно-практическая востребованность целенаправленных исследований правовых проблем обеспечения публичных интересов в сфере использования и охраны лесов предопределила выбор темы диссертации и обуславливает ее актуальность.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный анализ норм лесного, земельного, экологического законодательства Российской Федерации и практики их применения для определения правовых основ, механизмов и гарантий обеспечения публичных интересов в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также для разработки предложений по совершенствованию норм действующего лесного законодательства.

Достижение указанных целей предполагает решение следующих задач:

- выявление публичных интересов в нормах лесного законодательства, определение их понятия и установление правовых основ их обеспечения;
- исследование публичных начал правового регулирования публичных интересов в лесном законодательстве;
- анализ публичных интересов в государственной лесной политике;
- рассмотрение существующих юридических механизмов обеспечения публичных интересов в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- определение и анализ гарантий обеспечения публичных интересов в лесных правоотношениях;
- исследование основных направлений реализации публичных интересов;
- формулирование и обоснование предложений по достижению обеспеченности публичных интересов в лесном законодательстве.

Степень научной разработанности темы исследования.

До настоящего времени проблема обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве еще не разрабатывалась. Однако отдельные положения, представленные в работе, базируются на идеях, изложенных в трудах, посвященных

различным вопросам правового регулирования использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства.

К фундаментальным трудам в области правового регулирования использования и охраны лесов, использованным автором при формировании своих подходов к исследованию и выводов, относятся монографии Г.Н. Полянской «Актуальные вопросы лесного законодательства» (1985 г.), «Право государственной собственности на леса в СССР» (1959 г.), диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук О.И. Крассова «Право лесопользования в СССР» (1990 г.), диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук В.В. Киреева «Право лесопользования граждан СССР» (1990 г.) и др.

Отдельные правовые проблемы использования и охраны лесов нашли свое отражение в работах Е.Н. Абаниной, В.К. Быковского, М.И. Васильевой, В.Ф. Горбового, Р.К. Гусева, О.И. Зиновьевой, Д.Н. Конокотина, И.О. Красновой, О.И. Крассова, О.В. Куликовой, Н.Г. Нарышевой, Г.Н. Полянской, Ю.И. Шуплецово́й и других авторов.

При разработке теоретических положений диссертации использовались труды специалистов в области лесного права, в числе которых кандидатские диссертации Е.Н. Абаниной «Правовая охрана лесов Российской Федерации» (2004 г.), В.К. Быковского «Правовое регулирование использования лесов на землях лесного фонда» (2008 г.), О.А. Зиновьевой «Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства» (2001 г.), О.В. Куликовой «Правовые вопросы рационального использования и охраны лесов» (2004 г.), Д.Н. Конокотина «Правовые вопросы рационального использования и охраны земель лесного фонда в Российской Федерации» (2006 г.) и др.

В названных научных трудах затрагивались отдельные публично-правовые аспекты в области использования, охраны и защиты лесов, в то время как вопрос обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве не являлся специальным предметом исследования.

Предметом диссертационного исследования являются: общественные отношения, складывающиеся при обеспечении публичных интересов в сфере использования лесных ресурсов, их охраны, защиты, воспроизводства; экологическое, земельное и лесное законодательство; теоретические работы в сфере правового обеспечения публичных интересов; практика правоприменения; правовая и иная научная литература.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды в области общей теории права – С.С. Алексеева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, Г.Ф. Шершеневича, исследования специалистов в области лесного, земельного и экологического права – Г.А. Аксененка, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, А.К. Голиченкова, И.А. Игнатъевой, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, О.С. Колбасова, В.В. Петрова, Г.Н. Полянской и др.

Методологическая основа диссертационного исследования. В процессе диссертационного исследования использованы общенаучные методы исследования – синтеза, системного анализа, абстрагирования, а также частно-правовые методы исследования: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-логический, системно-структурный.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является первой монографической работой, посвященной исследованию правового обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве.

На защиту выносятся следующие **основные научные положения и выводы**:

1) Публичные интересы в лесном законодательстве можно определить как выраженные в нормах лесного законодательства общественные, государственные и муниципальные интересы в рациональном использовании и охране лесов, в получении государством как собственником земель лесного фонда доходов от такого использования и экономически и социально обоснованном их распределении через бюджет, а также в сохранении для граждан возможности свободного и бесплатного пребывания в лесах.

Публичные интересы в лесном законодательстве можно классифицировать в зависимости от потребностей, на удовлетворение которых они направлены, на две группы: «лесные» интересы (экологические и экономические) и «нелесные» интересы (не направленные непосредственно на пользование природными ресурсами леса).

2) Публичные интересы закрепляются преимущественно посредством императивных норм, имеющих предписывающий и обязывающий характер, материально-правовых по своей регулирующей функции и абсолютно-определенных по степени определенности своего содержания. Большинство норм Лесного кодекса РФ содержит элементы и публичного, и частного интереса.

3) К отраслевым способам правового регулирования лесных отношений, имеющим целью обеспечение публичных интересов, могут быть отнесены: обязанность использования лесов в соответствии с целевым назначением выделенных

категорий лесов; ограничение и приостановление использования лесов; ограничение оборотоспособности лесных участков; ограничения прав лиц, использующих леса, в связи с осуществлением гражданами права на пребывание в лесах.

Ограничения использования лесов рассматриваются в качестве экологических гарантий обеспечения публичных интересов.

4) Лесные отношения как предмет лесного права представляют собой общественные отношения, возникающие в связи с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов как экологической системы и природного ресурса, а также с использованием земель лесного фонда как пространственного базиса их расположения, или возникающие в связи с использованием лесов и земель лесного фонда, не связанным с пользованием полезными свойствами леса.

В лесном праве преобладают публичные правоотношения, в которых одним из участников выступает субъект, наделенный властными полномочиями.

5) В целях реализации различных интересов субъектов лесных правоотношений, принятия и выполнения обоснованных управленческих решений лесное законодательство должно основываться на следующих принципах, кроме установленных в Лесном кодексе РФ:

сочетания экологических и экономических интересов граждан, юридических и физических лиц, использующих леса для ведения предпринимательской деятельности, а также интересов государства (в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и муниципальных образований в осуществлении эффективного лесопользования, согласно которому правовое регулирование использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов осуществляется с учетом потребностей лиц, использующих леса, и личных потребностей граждан в лесных ресурсах при обеспечении приоритета использования лесов в интересах всего общества;

комплексного использования лесных участков, в соответствии с которым их использование производится одновременно одним или несколькими субъектами лесных отношений с разными целями.

6) С целью уточнения гражданско-правовых полномочий Российской Федерации как собственника лесов и лесных ресурсов, исходной правовой принадлежности передаваемых субъектам Российской Федерации и остающихся у Российской Федерации полномочий и устранения неопределенности, складывающейся в связи с передачей Российской Федерацией части полномочий

собственника субъектам Российской Федерации, к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений отнести владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности Российской Федерации, а также предусмотреть передачу Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по осуществлению распоряжения лесными участками, находящимися в собственности Российской Федерации.

7) Обеспечению публичных интересов в лесном законодательстве способствует:

а) согласование лесопользователями проекта выполнения рекультивации земель на лесном участке с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области лесных отношений, а также установление порядка контроля за проведением рекультивации земель лесного фонда;

б) совмещение места проведения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов и места заготовки лесных насаждений в связи с их продажей;

в) отнесение к основаниям (случаям) приостановления использования лесов: нарушений требований Лесного кодекса РФ и иных нормативных правовых актов в области лесного законодательства; неисполнения договора аренды лесного участка, договора купли-продажи лесных насаждений полностью или частично; использования лесов способами, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду или нарушают права и законные интересы граждан и иных лиц;

г) обеспечение сохранения защитных лесов и предотвращения негативных последствий их вырубок посредством определения конкретных оснований для назначения сплошных рубок в защитных лесах, а также обязательного проведения мероприятий компенсационного характера для всех случаев рубок в защитных лесах в виде закрепления обязанностей по лесовосстановлению в объеме, равном объему вырубленной древесины;

д) установление порядка ограничения использования лесов в целях защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Научное и практическое значение диссертационного исследования заключается в том, что в нем разработаны теоретические основы обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве, сформулированы рекомендации по совершенствованию такого обеспечения. Содержащиеся в работе результаты

исследования, сформулированные на основе всестороннего анализа и обобщения научных данных и материалов практики правоприменения, могут быть использованы при подготовке нормативных правовых актов в сфере лесного законодательства, концепций развития лесного законодательства.

Теоретические выводы и положения, обоснованные в работе, могут быть использованы при преподавании курса экологического и природоресурсного права в юридических вузах.

Материалы диссертации могут послужить основой для последующих научных исследований в этой области.

Апробация результатов диссертационного исследования. Предложения по совершенствованию законодательства и основные теоретические выводы диссертации излагались в выступлениях на научно-практических конференциях: Всероссийской научно-практической конференции «Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения)» (2012 г., Саратов), VII Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правовой политики: национальный и международный правовые аспекты» (2012 г., Казань), Международной научно-практической конференции молодых ученых МГЮА имени О.Е. Кутафина «Традиции и новации в системе современного российского права» (2011 г., Москва), VI научно-практической конференции молодых ученых «Бизнес в России: природные ресурсы и энергетика» (2011 г., Москва), XVII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (2010 г., Москва), а также на круглом столе «Актуальные вопросы использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» в Государственной Думе Российской Федерации (2011 г.).

По теме диссертации опубликовано восемь печатных работ, в том числе две в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и предметом исследования, взаимосогласованными между собой, что обеспечивает внутреннее единство диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, библиографии.

Основное содержание диссертационного исследования.

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, указывается на состояние ее научной разработанности, формулируются цели, задачи

и предмет исследования, а также его теоретическая и методологическая основа, научная и практическая значимость диссертации, приводятся сведения об апробации результатов исследования, излагаются основные положения диссертации, выносимые на защиту.

В первой главе **«Правовые формы отражения публичных интересов в лесном законодательстве»** проводится обоснование и исследование понятия публичных интересов в лесных правоотношениях, осуществляется классификация таких интересов, устанавливаются формы закрепления публичных интересов в лесном законодательстве, в том числе через определение публично-правового содержания основных понятий лесного законодательства.

В первом параграфе **«Понятие публичных интересов в лесных правоотношениях»** анализируются различные подходы, существующие в теории права, к определению категории «публичный интерес», ее возникновению и формированию, соотношению с понятиями «государственный интерес», «общественный интерес», «частный интерес», а также устанавливается значение данных понятий в формировании норм права.

Интерес является основополагающим фактором, выполняющим роль стимула для вступления в лесные правоотношения. Общественный интерес в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов складывается из общих потребностей отдельных лиц, которые заключаются в рациональном, непрерывном, неистощительном использовании древесных и недревесных лесных ресурсов, лесных экосистем в целом, и позволяет отразить наиболее значимые потребности человека и общества в использовании, защите и сохранении лесных экосистем на благо нынешнего и будущего поколений.

Необходимость удовлетворения общественных интересов порождает формирование интересов государственных, складывающихся на основе стоящих перед государством задач и возникающих из таких задач потребностей, которые обуславливают появление отдельной категории «государственные интересы».

В юридической доктрине обоснована точка зрения, согласно которой публичные интересы включают в себя интересы общественные и государственные.

Наличие публичных интересов свойственно в различной степени всем субъектам лесных отношений: 1) отдельным гражданам – индивидуальным субъектам, являющимся носителями интересов, имеющих публичную значимость; 2) субъектам предпринимательской деятельности, в той мере, в которой их частные

интересы обеспечиваются посредством обеспечения публичных интересов; 3) коллективным субъектам, которыми являются люди, сообщества, объединения, общество в целом; 4) органам власти – носителям властных полномочий государственного и муниципального уровня.

Анализ теоретических взглядов и положений законодательства с целью установления способов отражения и проявления публичных интересов позволяет автору сделать вывод о влиянии на формирование норм лесного законодательства возникающих, изменяющихся или исчезающих публичных интересов, которые составляют содержание норм и непосредственно выражены в них.

Автор предлагает классифицировать публичные интересы в лесном законодательстве в зависимости от потребностей, на удовлетворение которых направлены данные интересы, на следующие группы: 1) публичные лесные интересы; 2) публичные нелесные интересы.

Публичные лесные интересы содержат в себе экологические интересы, направленные на рациональное и неистощительное лесопользование, охрану, защиту, воспроизводство лесов, устойчивое управление лесами в интересах настоящего и будущих поколений, право граждан на доступ в леса, а также экономические, к которым относится прежде всего интерес в получении государством дохода от использования лесов, повышение инвестиционной привлекательности лесного сектора, сохранение и восстановление наиболее экономически ценных лесных ресурсов и т.д. Выделение экологических и экономических интересов обуславливает необходимость определения их баланса.

К нелесным интересам относятся интересы, связанные с использованием территорий, занятых лесами, но не включающие использование полезных свойств леса как таковых. Например, использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, и др.

Проведенное исследование различных этапов развития лесного законодательства свидетельствует о первостепенном обеспечении лесных интересов, в то время как нелесные интересы ранее напрямую не обеспечивались нормами лесного законодательства и не включались в его сферу, существовали отдельно и регулировались положениями иных отраслей законодательства. Экстенсивное освоение лесов приводит к проникновению нелесных интересов в нормы лесного

законодательства. Однако это не является достаточным основанием для признания равной значимости данной категории интересов с публичными лесными интересами, доминировавшими в отрасли лесного законодательства значительное количество времени.

Для реализации целей исследования автором формулируется понятие публичных интересов в лесных правоотношениях, как базовое понятие, используемое в работе, а также выводы об отражении публичных интересов в лесных правоотношениях, о преобладании публичных лесных правоотношений, в которых одним из участников выступает субъект, наделенный властными полномочиями.

Во втором параграфе **«Публично-правовое содержание основных понятий лесного законодательства»** исследованы способы отражения публичных интересов в лесном законодательстве через закрепление определенных понятий, исследуются роль и значение таких понятий.

В работе проводится сравнение понятийного аппарата действующего лесного законодательства с понятиями, содержащимися ранее в Лесном кодексе 1997 г. Действующий Лесной кодекс РФ не содержит четкого перечня основных понятий, а включает лишь некоторые общие определения, в отличие от Лесного кодекса 1997 г., где давалось определение отдельных понятий, таких как лесные отношения, лесной фонд, земли лесного фонда, участки лесного фонда и др.

В диссертации проводится анализ публично-правового содержания основных понятий лесного законодательства, таких как «лес», «лесные насаждения», «лесной фонд», «лесной участок» и «лесные отношения». В определении понятия «лес» прослеживается его публично-правовое содержание через гармонизацию экологических и экономических лесных интересов. Лес рассматривается не только как природный ресурс, потребительские свойства которого заключаются лишь в том, чтобы служить источником сырья различных видов, но и как природный комплекс, экосистема, позволяющая рассматривать его как совокупность растительных организмов, произрастающих на определенной территории, в пространственных пределах которой живые (лесные насаждения, растения и другие организмы) и неживые элементы находятся в прямом взаимодействии друг с другом.

В целях достижения гармонизации понимания дефиниции «лес», содержащейся в статье 5 Лесного кодекса РФ, необходимо устранить двойственный характер определения леса как «экологической системы или природного ресурса» путем объединения двух элементов определения посредством союза «и».

Определение содержания понятия «лесные насаждения» согласно рассматриваемым в работе положениям лесного законодательства позволяет сделать вывод об отражении в нем природоресурсного подхода, который заключается в рассмотрении лесных насаждений как объектов имущественных прав. Данный подход позволяет отразить экономическую составляющую публично-правового содержания понятия лесных насаждений, но без учета экологической составляющей лесных интересов, заключающейся в придании лесным насаждениям значения, которым обладает элемент экосистемы, природного комплекса. Лесные насаждения по отдельности и в своей совокупности выполняют важные санитарно-гигиенические, средообразующие, оздоровительные и иные полезные функции. Соответственно, в понятие лесных насаждений должна быть включена, в том числе, экологическая составляющая, способствующая более полному отражению публично-правового содержания понятия, например, через определение лесных насаждений как части природной среды, элементов леса, к которым относятся деревья, кустарники и лианы. В таком случае лесные насаждения будут рассматриваться не просто как потенциальный объект имущественных отношений, но как элемент целостной экологической системы.

В Лесном кодексе 2006 г. происходит утрата понятия «лесной фонд», которое являлось бы общим для всех лесов, с отдельными исключениями, и понятия земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью, которые содержались ранее в статье 7 Лесного кодекса 1997 г. Новое лесное законодательство содержит только понятие «земли лесного фонда», исключая определение лесного фонда через категорию «все леса», включавшую, в том числе, отдельные элементы леса. Существовавшее ранее определение лесного фонда, по мнению автора, основывалось на экосистемном подходе, позволявшем учитывать, в том числе, значение совокупности всех лесов в государственных масштабах, их экономическую и экологическую роль. Содержание данного понятия отражало публичные интересы, выраженные в необходимости рассмотрения всех лесов, их отдельных элементов и земель лесного фонда в единстве и взаимосвязанности.

Понятие «лесной участок» исследуется автором в контексте лесного и земельного законодательства, из чего делается вывод об определении лесного участка в качестве самостоятельного объекта, независимого от произрастающих на нем деревьев, кустарников и прочей растительности. Это означает отсутствие юридически признанной взаимосвязи лесного участка, как территориального базиса, с лесными

насаждениями, а именно отсутствие экосистемного подхода к пониманию лесного участка. Таким образом, можно говорить об отражении публично-правового содержания экономического характера и отсутствии экологической составляющей в заложенном в нормы лесного законодательства определении лесного участка.

По результатам анализа автор приходит к выводу об утрате лесным законодательством ранее существовавшего экосистемного подхода к понятиям «лес» и «лесной фонд», а также к взаимосвязанным с ними «лесным насаждениям», являющимся их элементами. В действующем Лесном кодексе РФ закрепляется овеществление и возможность гражданского оборота «лесных участков» путем установления правового регулирования имущественных отношений, возникающих по поводу них, нормами гражданского и земельного законодательства. Применение гражданско-правовых норм свидетельствует о проникновении частно-правовых начал в публичную отрасль лесного законодательства.

Отдельно в параграфе рассматривается понятие «лесные отношения», что сопровождается анализом законопроекта о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ и другие законодательные акты в перспективе влияния нововведений на развитие лесного законодательства. В результате автор приходит к выводу о возможном увеличении «зависимости» лесного законодательства от смежных отраслей (гражданского и земельного законодательства), утрате самостоятельности в вещно-правовых вопросах регулирования лесных отношений, при одновременном сохранении самостоятельности в публично-правовых вопросах, затрагивающих особенности использования, охраны и защиты лесов с точки зрения организации и осуществления лесопользования.

В третьем параграфе **«Нормы лесного законодательства как форма закрепления публичных интересов участников лесных правоотношений»** автором исследуются различные виды норм лесного законодательства как способов отражения потребностей и интересов участников лесных правоотношений, проводится анализ соотношения различных видов норм. Лесной кодекс РФ рассматривается как нормативный правовой акт, обеспечивающий комплексное нормативное регулирование и систематизацию правовых норм отрасли.

В работе выделены нормы императивного характера, позволяющие наиболее эффективно обеспечить общественные интересы в лесной сфере, поскольку посредством их применения прямо и непосредственно обеспечивается сохранение окружающей среды и рациональное использование лесных ресурсов, и нормы

диспозитивного характера, которых в действующем Лесном кодексе РФ не содержится в чистом виде, однако об их присутствии в лесных отношениях свидетельствуют нормы, отсылающие к положениям Гражданского кодекса РФ (например, часть 3 статьи 71, часть 3 статьи 75 Лесного кодекса РФ). Выделены нормы лесного законодательства, носящие предписывающий характер и призванные регулировать действия субъектов права по поводу использования, охраны и защиты лесов, при этом свобода действий субъекта правоотношений связывается определенными рамками, предписаниями, ограничениями. Например, при реализации предоставляемого лесопользователю правомочия производить рубку лесных насаждений требуется выполнение ряда обязательных условий (статьи 29, 69, 71, 78, 79 Лесного кодекса РФ).

Отдельно рассматриваются обязывающие, управомочивающие и запрещающие регулятивные нормы, материально-правовые нормы и процедурные нормы. Автором выявлены закрепленные в Лесном кодексе РФ поощрительные нормы, регулятивные и охранительные (карательные), абсолютно-определенные, относительно-определенные и бланкетные нормы, а также нормы-принципы отрасли лесного законодательства.

Автор проводит анализ норм-принципов, отражающих наиболее общие закономерности лесного законодательства и закрепленных в статье 1 Лесного кодекса РФ, с целью выявления содержания публичного интереса. Исследование показывает, что совокупность принципов имеет целью обеспечение общих интересов, но в то же время принципы способствуют реализации индивидуальных интересов граждан в сфере лесных правоотношений. Наибольшее внимание в работе уделяется принципам устойчивого управления лесами, обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.

На основании примеров норм лесного законодательства автором сделан вывод о закреплении публичных интересов в нормах, обладающих признаками императивности, материально-правовых по своей регулирующей функции и абсолютно-определенных по степени определенности своего содержания.

В результате проведенного анализа автором отмечено, что большинство норм Лесного кодекса РФ содержит одновременно элементы и публичного, и частного интереса. В этой связи автор рассматривает взаимодействие и соотношение частного и публичного интереса, что позволяет сделать вывод о необходимости определения в

лесном законодательстве баланса частных и публичных интересов через сочетание экологических и экономических интересов граждан, юридических и физических лиц, использующих леса для ведения предпринимательской деятельности, а также интересов государства (в лице Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и муниципальных образований в целях осуществления наиболее эффективного управления лесами.

Рассматриваемые примеры правовых норм составляют в единстве и совокупности правовые средства, направленные на обеспечение удовлетворения публичных лесных и нелесных интересов путем предоставления прав и возложения обязанностей, установления запретов, мер наказания, формулирования требований к использованию лесных ресурсов и т.д.

Системные комплексы правовых средств, урегулированные совокупностью норм лесного законодательства, с помощью применения которых осуществляется обеспечение публичных интересов, образуют юридические механизмы обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве.

Во второй главе **«Юридические механизмы обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве»** рассматриваются отдельные правовые средства или их совокупности, среди которых отражение публичных интересов в государственной лесной политике и в правовом статусе лесопользователя, применение методов и средств правового регулирования в целях обеспечения публичных интересов в лесных отношениях.

В первом параграфе **«Публичные интересы в государственной лесной политике»** определяется понятие государственной лесной политики как направления государственной и правовой политики, проводится исследование основных правовых актов, принимаемых в форме стратегий, концепций, программ, являющихся выражением государственной лесной политики.

Государственная лесная политика является основанием для принятия отдельных правовых актов, содержащих основные направления развития лесного законодательства, поэтапные программы достижения целевых экономических и экологических показателей, организационные мероприятия, задачи экономического и экологического характера, а также иные направления деятельности государства, общества и бизнеса. Посредством государственной лесной политики определяются направления деятельности, способные обеспечить удовлетворение интересов большого числа социальных групп, получают свое выражение общие установки, цели

и перспективы развития, которые в дальнейшем реализуются в нормах лесного законодательства.

В качестве одного из примеров рассматривается новый документ концептуального характера – Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 124-р³.

В большинстве случаев такие документы, содержащие в себе цели, задачи, необходимые для их достижения планируемые мероприятия, механизм контроля за их осуществлением, ожидаемые результаты, объединяют средства, которые направлены на обеспечение публичных интересов.

Автор приходит к выводу о необходимости формирования устойчивой долгосрочной лесной политики, основанной на учете и сбалансировании интересов всех субъектов лесных правоотношений. С этой целью необходимо ограничить переход лесного законодательства в частно-правовую сферу и предусмотреть в лесной политике положения, сохраняющие приоритет публично-правовых начал лесного законодательства в интересах широкого круга субъектов.

Государственная лесная политика должна способствовать обеспечению публичных интересов путем закрепления экологизированных положений, составляющих основу экологизации лесного законодательства в дальнейшем, а также включать положения, позволяющие четко разграничить использование, охрану, защиту и воспроизводство защитных и эксплуатационных лесов, устанавливать различия ведения лесного хозяйства в зависимости от лесов разного целевого назначения.

Поскольку развитие лесного законодательства основывается на государственной лесной политике, государственная лесная политика должна отражать как экономическую, так и экологическую значимость лесных ресурсов, основываться на принципах управления лесами как объектом национального достояния, имеющим также важное общемировое значение, содержать основу для экологизации лесного законодательства, выражать баланс публичных лесных и нелесных интересов, а также экономической и экологической составляющих в содержании публичных лесных интересов.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ, 2013. № 40 (часть III). Ст. 5096

Во втором параграфе **«Применение методов и средств правового регулирования в целях обеспечения публичных интересов в лесных отношениях»** автором исследуются методы правового регулирования лесных правоотношений, практика введения экономического метода в лесные правоотношения.

Исследование показывает, что основным методом правового регулирования, который характерен для норм лесного законодательства, остается метод властных предписаний. Данный метод позволяет отдавать приоритет общесоциальным интересам, занимающим в лесном праве ведущее место, при условии осуществления государством централизованного управления лесным хозяйством. В то же время отсутствие стимулов снижает эффективность лесопользования, а наличие в законодательстве экономических рычагов, создающих у лесопользователей заинтересованность в рациональном использовании лесных ресурсов, могло бы способствовать их сбережению.

Рассматривая лесное законодательство в историческом контексте, автор отмечает, что Лесной кодекс РФ 2006 г. исключил часть положений административного характера, устанавливавших наличие обязательного разрешительного документа на осуществление лесопользования, заменив их основаниями возникновения прав на использование лесов договорного характера (статья 9 Лесного кодекса РФ).

Анализ лесного законодательства свидетельствует о постепенном переходе от исключительно императивных методов правового регулирования к их смешанному или одновременному применению с диспозитивными методами правового регулирования. Метод правового регулирования отрасли лесного права постепенно трансформируется в сторону гражданско-правовых ориентиров и предоставления свободы волеизъявления субъектам лесных правоотношений при сохранении публично-правовых ограничений и запретов. Разумное сочетание методов правового регулирования поможет в перспективе достижению баланса публичного и частного в лесном праве, способствует решению вопроса об использовании одних и тех же объектов лесного законодательства разными субъектами лесных правоотношений.

В результате проведенного анализа автор приходит к выводу, что возможность одновременного использования одного лесного участка разными хозяйствующими субъектами требует определения того, интерес какого субъекта лесных правоотношений будет иметь приоритет в каждом конкретном случае. Закрепляя

возможность многоцелевого использования лесов, Лесной кодекс РФ не устанавливает универсальную формулу разрешения возможного конфликта интересов лиц, использующих леса, поэтому в таких случаях правоприменительно остается только исходить из общей идеологии лесного законодательства, закрепленной в статье 1 Лесного кодекса РФ. Вопрос о совмещении интересов субъектов лесных отношений должен базироваться на необходимости взаимоограничения интересов в случае их столкновения, чтобы действия одного лица, использующего конкретные лесные участки, не нарушали прав и законных интересов других лиц, использующих эти же лесные участки. В работе предложено решение вопроса о совмещении интересов лесопользователей путем введения в лесное законодательство принципа комплексного использования лесных участков.

В третьем параграфе **«Публичные интересы в правовом статусе лесопользователя»** рассматриваются отдельные положения лесного законодательства, устанавливающие публично-правовое содержание правового статуса лесопользователя, на примере предоставляемых лесопользователю прав и возлагаемых на него обязанностей.

Лесной кодекс РФ наполняет различным содержанием права отдельных субъектов лесопользования в зависимости от природы возникновения лесных правоотношений. Для граждан характерной особенностью может выступать наличие совокупности естественного и специального субъективного права, в то время как юридические лица могут реализовывать лишь специальное право лесопользования.

Понятие «лесопользование» в Лесном кодексе РФ заменено термином «использование лесов», которое представляет собой деятельность, включающую в себя лесопользование, и деятельность, которая непосредственно не связана с использованием и переработкой лесных ресурсов, но оказывает непосредственное влияние на их состояние. Соответственно, право лесопользования непосредственно регулируется нормами лесного законодательства, в то время как право на использование лесов регулируется нормами не только лесного законодательства, но и земельного, градостроительного и иных отраслей.

Реализация субъективных прав гражданами и иными лицами, использующими леса, ограничивается пределами, следующими из статьи 36 Конституции Российской Федерации. Соответственно, субъективные права, позволяющие удовлетворять частные интересы, ограничиваются обязанностями, возлагаемыми на

лесопользователей для обеспечения публичных интересов, а также прав и интересов иных лиц.

Автор рассматривает примеры корреспондирующих субъективным правам гражданина или юридического лица обязанностей, подлежащих исполнению в случае, если они становятся участниками лесных правоотношений. Такие обязанности, закрепленные в нормах лесного законодательства, в большинстве случаев наполнены публично-правовым содержанием. В работе выделены обязанности общего характера, возникающие из основных принципов лесного законодательства, а также обязанности договорного характера, которые следуют не только из лесного законодательства, но в силу юридической природы договора определяются гражданским, а также и земельным законодательством.

В целях усовершенствования публично-правовых обязанностей лесопользователей автором предложено: 1) включить в правовой статус лесопользователя публично-правовую обязанность по согласованию проекта выполнения рекультивации земель на лесном участке с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также установить порядок контроля за проведением рекультивации земель лесного фонда; 2) установить четкое указание на осуществление заготовки лесных насаждений, полученных в результате проведенных работ по охране, защите и воспроизводству лесов согласно статье 19 Лесного кодекса РФ, непосредственно в месте проведения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов; 3) предусмотреть дополнительные гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в виде установления ограничений использования лесов, относящихся к исконной среде обитания названных народов.

В третьей главе **«Гарантии обеспечения публичных интересов в лесном законодательстве»** рассматривается система гарантий, в которой особое место занимает государственное управление как организационная гарантия обеспечения публичных интересов в использовании и охране лесов, а также право граждан на пребывание в лесах как гарантия реализации общественных интересов.

В первом параграфе **«Система гарантий обеспечения публичных интересов в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов»** проводится анализ понятия гарантий реализации публичных интересов в лесном законодательстве, выделяются различные виды гарантий, рассматриваются

экономические, политические, социальные (общественные), идеологические, экологические, юридические (правовые), организационные и финансовые гарантии.

С целью определения гарантий обеспечения публичных интересов в лесных правоотношениях автор отмечает, что гарантиями является совокупность средств, механизмов, закрепленных в нормах лесного законодательства и определяемых с учетом влияния внешних условий – факторов общественной жизни. Целью существования данных средств и механизмов становится эффективная реализация и надлежащая охрана прав и обязанностей участников лесных отношений, поскольку права и обязанности включают в свое содержание и отражают совокупность публичных интересов.

В качестве наиболее значимых экономических гарантий обеспечения публичных интересов в работе отмечаются платность использования лесных ресурсов, экономическое стимулирование рационального использования, защиты и охраны лесов, рассматривается развитие добровольной сертификации лесной продукции.

Из числа политических гарантий обеспечения публичных интересов обращается внимание на возможность участия общественности в управлении лесами, обеспечивающуюся учетом мнения общественности, независимых экспертов и специалистов.

К социальным (общественным) гарантиям отнесены: деятельность общественных организаций и объединений, направленная на охрану и защиту лесов, природных ресурсов в целом, освещение в средствах массовой информации проблем сохранения и восстановления лесных ресурсов, фактов противозаконных действий, коррупции, злоупотреблений и иных актуальных вопросов.

К идеологическим гарантиям обеспечения публичных интересов отнесены: культурно-воспитательные мероприятия, экологическое образование и просвещение населения, воспитание бережного отношения к потреблению лесных и иных природных ресурсов, нетерпимости к нарушениям лесного и иного природоресурсного законодательства.

Основными юридическими (правовыми) гарантиями обеспечения публичных интересов являются институт юридической ответственности, а также закрепление направленных на соблюдение публичных интересов обязанностей субъектов лесных правоотношений.

Среди организационных гарантий обеспечения публичных интересов – функции государственного управления в лесном секторе, которые имеют особое значение для обеспечения публичных интересов и в этой связи более подробно рассматриваются в отдельном параграфе 2 главы 3.

Финансовые гарантии обеспечения публичных интересов в сфере лесных отношений непосредственно связаны с организационными гарантиями и включают в себя финансовое обеспечение лесохозяйственных мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов. До тех пор пока лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в государственной собственности, гарантией осуществления соответствующих лесохозяйственных мероприятий являются средства, выделяемые в виде субвенций из федерального бюджета, а также средства региональных бюджетов. В случае перевода лесных участков из состава земель лесного фонда в земли иных категорий лесохозяйственные мероприятия на таких участках либо не осуществляются, либо на обеспечение их выполнения затрачиваются только средства нового собственника лесных участков.

Отдельное внимание уделено экологическим гарантиям обеспечения публичных интересов, к которым относятся: с охранение лесопокрываемых территорий (предотвращение необоснованного уменьшения площади лесов), особенно тех из них, которые имеют высокую природную ценность, в том числе мест обитания видов, находящихся под угрозой исчезновения; сохранение малонарушенных лесных территорий, ответственное лесопользование со стороны участников лесных отношений, гармонизация российского лесного законодательства с международными нормами, регулирующими устойчивое лесопользование, ограничения использования лесов.

В центре внимания автора – изменения, внесенные в Лесной кодекс РФ Федеральными законами от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ и от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ, в части допустимости размещения объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда, Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 137-ФЗ, предусматривающим установление перечня создания объектов лесной инфраструктуры для всех категорий лесов, которые привели к практически повсеместному разрешению размещения объектов капитального строительства, линейных объектов, объектов транспортной и иной инфраструктуры в защитных лесах, правовой режим которых ранее не допускал подобных видов использования.

Соответственно, правовые режимы защитных и эксплуатационных лесов все более и более приравниваются друг к другу.

В работе проводится анализ содержания механизма перевода земель из одной категории в другую с публично-правовой точки зрения и выявляются предоставляемые лесным законодательством возможности для строительства различных объектов на лесных территориях, что негативно влияет на обеспечение реализации публичных интересов.

Изменения в лесном законодательстве, связанные с возможностью практически повсеместного размещения объектов капитального строительства в лесах, порождаемые такой возможностью самовольные захваты и незаконное строительство на землях лесного фонда свидетельствуют об ослаблении и уменьшении количества экологических гарантий обеспечения публичных интересов. Таким образом, для Российской Федерации сейчас наиболее актуально сохранение экологических гарантий, закрепленных в нормах лесного законодательства, а также недопущение их дальнейшего сокращения.

Второй параграф **«Государственное управление как организационная гарантия обеспечения публичных интересов в использовании и охране лесов»** включает определение места и роли государства в управлении лесами, исследование обязанностей государства по обеспечению публичных интересов, а также функций государственного управления, полномочий органов государственной власти и местного самоуправления согласно закрепленной в Лесном кодексе РФ трехуровневой системе управления лесами.

Автор проводит обзорный анализ относящихся к организационным гарантиям государственных функций прогнозирования и планирования, функции нормотворчества и охранительной функции.

Обеспечение рационального использования и охраны лесов осуществляется посредством выполнения государством обязанностей, которые получают выражение через обязанности государственных органов и их должностных лиц, в совокупности образующие институт государственного управления использованием и охраной лесов. Закрепление федеральной собственности на лесные участки в составе земель лесного фонда (статья 8 Лесного кодекса РФ) определяет необходимость государственного участия в лесных правоотношениях, возникающих в отношении таких лесных участков, что опосредует формирование государственной системы управления лесами и лесными ресурсами. Автором раскрывается содержание триады прав владения,

пользования и распоряжения в отношении лесных участков, а также исследуется возможность реализации данных прав органами исполнительной власти различных уровней.

В работе уделено внимание правовому режиму лесных участков в составе земель иных категорий, возникающему в этой связи рассредоточению полномочий по управлению лесами на землях лесного фонда, землях особо охраняемых природных территорий и землях обороны и безопасности между Федеральным агентством лесного хозяйства, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации.

Автор приходит к выводу, что полномочия по охране, защите и воспроизводству лесов должны осуществляться органами, подготовленными для осуществления соответствующих функций, иное может привести к истощительному лесопользованию в лесах на землях иных категорий. Существующая нестабильность сферы государственного управления землями лесного фонда, выражающаяся в частом перераспределении полномочий между государственными органами, влечет за собой ослабление гарантий обеспечения публичных интересов.

Правовой режим леса, произрастающего на землях иных, помимо земель лесного фонда, категорий, определяется в соответствии с земельным и гражданским законодательством, что осложняет учет особенностей правового режима объектов лесных правоотношений и может привести к их нерациональному и истощительному использованию, например переводу лесных участков в составе земель лесного фонда в земли других категорий в целях осуществления застройки или иного хозяйственного освоения. Возможность выделения лесных участков в составе земель лесного фонда и земель иных категорий предопределяет множественность форм собственности на них, что служит причиной изменения состава участников лесных правоотношений, их содержания и неизменно влияет на характер отрасли права, снижая приоритет ее публично-правового содержания над частно-правовым.

На основании изучения отечественных правовых традиций и примеров закрепления прав собственности на леса в зарубежных многолесных странах автор обосновывает необходимость сохранения в Российской Федерации преобладания государственной (федеральной) собственности на лесные ресурсы, что будет служить гарантией обеспечения публичных интересов в виде государственной гарантированности охраны, защиты и воспроизводства лесных богатств, а также

возможности их использования в интересах всего общества или населения соответствующих субъектов Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Право общего природопользования в лесном законодательстве как гарантия реализации общественных интересов»** рассматриваются средства обеспечения публичных интересов граждан в использовании лесов, правовая конструкция права общего природопользования, приобретаемого гражданами с момента рождения, а также гарантии права свободного и бесплатного пребывания в лесах в соответствии со статьей 11 Лесного кодекса РФ.

Публичные интересы граждан направлены на возможность не ограниченного во времени доступа к лесам как природному ресурсу, позволяющему удовлетворить основополагающие жизненные потребности любого человека, которые не связаны с осуществлением предпринимательской деятельности или извлечением материальной выгоды. Обеспечение интересов граждан в использовании лесов заключается в первую очередь в удовлетворении естественных потребностей в общении с природой, рекреационных, эстетических и духовных потребностей, второстепенно – в удовлетворении нужд в древесине с целью отопления жилища или строительства дома, в грибах и ягодах и других благах леса, имеющих овеществленный характер.

Автор исследует возможность реализации совокупности названных интересов и потребностей посредством анализа закрепленного в статье 11 Лесного кодекса РФ права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах, являющегося проявлением права общего природопользования.

Действующее лесное законодательство позволяет осуществлять выделение лесных участков из земель лесного фонда и перевод их в состав земель иных категорий, сопровождающийся изменением формы федеральной собственности на такие участки, что может создать препятствия в реализации публичного права доступа к ним. В таких случаях положения статьи 11 Лесного кодекса РФ о запрете препятствовать пребыванию граждан в пределах земель лесного фонда либо на лесных участках других категорий земель утрачивают свое значение. В результате утрачивают силу гарантия реализации публичных интересов граждан и положение, определяющее приоритет публичных интересов над частными интересами лиц, использующих леса. Возникновение частной собственности на лесные участки в случае их перевода из земель лесного фонда в земли других категорий может повлечь негативные последствия, в результате которых будет ограничен доступ к значительным площадям земель, на которых произрастает лес.

В результате рассмотрения судебной практики по вопросам ограничения доступа граждан в леса в случаях аренды лесных участков, их самовольного захвата или застройки, наиболее актуальным является вопрос сохранения свободы доступа граждан к лесам и лесным ресурсам, в контексте реализации права общего природопользования.

Отдельное внимание уделено определению особенностей правового режима городских лесов, лесопарковых и зеленых зон, как рекреационных территорий, обеспечивающих отдых населения, способствующих снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха, шумового воздействия. Практически вся совокупность публичных интересов граждан, являющихся городскими жителями, удовлетворяется за счет городских лесов. В этой связи надлежащее выполнение функций управления городскими лесами приобретает особенное значение.

Сохранение доступа граждан к лесам и лесным ресурсам путем выявления и предотвращения незаконных случаев ограничения прав граждан на доступ к лесным участкам, обеспечение законного осуществления их использования, охраны, защиты, воспроизводства является жизненно важным для всех групп населения и непосредственно связано с реализацией публичных лесных интересов. Осуществление рекреационной деятельности на лесных участках не должно препятствовать реализации гражданами законных прав и интересов на свободное и бесплатное пребывание в лесах.

Проблема реализации прав граждан на осуществление общего природопользования и прав субъекта, получившего лесной участок на основании, установленном законом, должна разрешаться с учетом значимости интересов субъектов в каждом конкретном случае. Право российских граждан на доступ в леса и к лесным ресурсам не должно подвергаться ограничению частным интересом арендатора или собственника. Потому как, с одной стороны, пользование природными ресурсами для отдельных категорий граждан является источником их жизнеобеспечения, а с другой – право пользования лесом, как одним из наиболее значимых природных ресурсов, следует напрямую из норм Конституции Российской Федерации.

В **заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные теоретические выводы, а также практические рекомендации по их применению в законотворческой и научной деятельности.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:

1. Василишина М.И. Государство как основной участник лесных правоотношений // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 1. С. 146–157.

2. Василишина М.И. Совершенствование системы управления лесами Российской Федерации // Экологическое право. 2012. № 6. С. 22–27.

3. Василишина М.И. Об установлении исключительных случаев заготовки древесины в законодательстве субъектов Российской Федерации // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов Всероссийской научно-практической конференции [редкол.: О.Ю. Рыбаков (отв. ред.) и др.]; – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. С. 109–110.

4. Василишина М.И. О некоторых правовых проблемах осуществления рекреационной деятельности в лесах // Актуальные проблемы правовой политики: национальный и международный правовые аспекты: материалы VII Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. Казань: «Отечество», 2012. С. 195–197.

5. Василишина М.И. Право граждан на пребывание в лесах по российскому и зарубежному законодательству / Право и общество: сборник научных трудов – Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова. Архангельск, 2011. С. 14–23.

6. Василишина М.И. Предупреждение лесных пожаров: правовое регулирование в России и за рубежом // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы Международной научно-практической конференции молодых ученых МГЮА имени О.Е. Кутафина. М., 2011. С. 163–165.

7. Василишина М.И. Правовое регулирование охраны лесов от пожаров в России и за рубежом // Всероссийский журнал научных публикаций. 2011. № 4. С. 84–86.

8. Василишина М.И. О необходимости определения базовых понятий Лесного кодекса РФ / Правовое регулирование использования и охраны лесов: Тезисы докладов научно-практической конференции / Под общ. ред. Е.Л. Мининой. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2011. С. 51–54.