

АКАДЕМИЯ НАУК СССР

Институт государства и права

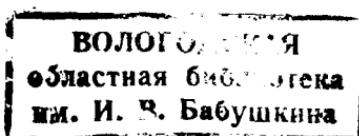
**О.И.Крассов**

**Право  
лесопользования  
в СССР**

Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РСФСР  
О. С. КОЛБАСОВ



Москва «Наука» 1990 *K1145455*



67.625

ББК 67.99(2)5

K78

Рецензенты:

доктор юридических наук Г. В. ЧУБУКОВ,  
заслуженный юрист РСФСР А. Б. БРОНИНА

К 1502000000-037  
042(02)-90 180-99-ки. I

ББК 67.99(2)5

ISBN 5-02-012905-4

© О. И. Крассов, 1990

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Радикальное улучшение использования и охраны природных ресурсов — программное требование XXVII съезда КПСС, направленное на ускорение социально-экономического развития страны. Одной из главных мер экономического характера, предусмотренной Программой КПСС, в условиях перестройки должно стать ресурсосбережение — основной источник удовлетворения народнохозяйственных нужд в природных ресурсах<sup>1</sup>.

Интенсификация использования лесных ресурсов, хозяйственное освоение больших лесных пространств, возрастание роли лесов в повышении материального и социального благополучия советского народа, усиление их роли как экологического фактора настоятельно требуют сочетания экономических и экологических интересов общества в целях предупреждения отрицательного воздействия процесса лесопользования как на состояние лесов, так и всей окружающей среды в целом. Время, когда лес рассматривался только как источник древесины, постепенно отступает в прошлое. На первый план в качестве важнейшего фактора выдвигается задача комплексного, многоцелевого использования всех полезных свойств леса, организация непрерывного, неистощительного лесопользования. Этот принципиальный момент отражен в Концепции развития лесного хозяйства на период до 2005 года, проект которой сейчас разрабатывается: лесопользование должно охватывать все виды лесных ресурсов: древесину, недревесное сырье, полезные свойства леса. В текущую пятилетку и в период до 2000-го года предусматривается повышение эффективности мер по охране природы и осуществлению хозяйственной деятельности без причинения вреда окружающей среде<sup>2</sup>.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев отметил, что «перед нами остро встает задача охраны при-

<sup>1</sup> См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С. 142.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 316.

роды и рационального использования ее ресурсов. Социализм с его плановой организацией производства, с гуманистическим мировоззрением способен внести гармонию между обществом и природой. У нас уже осуществляется система мер в этом направлении, отпускаются средства, и немалые. Имеются и практические результаты. И тем не менее в ряде регионов состояние природной среды вызывает тревогу. ...Здесь необходимы более решительные меры экономического, правового, воспитательного характера<sup>3</sup>. В докладе на XIX Всесоюзной конференции КПСС М. С. Горбачев подчеркнул, что «в числе первоочередных задач — активизация усилий по охране природной среды, кардинальному улучшению экологической обстановки в стране»<sup>4</sup>. Большое внимание вопросам охраны окружающей среды было уделено на первом Съезде народных депутатов СССР. В выступлениях многих депутатов звучала тревога по поводу нерационального использования наших природных ресурсов, в том числе и лесных, причина которого кроется прежде всего в ведомственном подходе к природопользованию.

Перестройка общественно-экономической жизни советского общества, решение задачи формирования правового государства предполагают необходимость исследования проблем лесного законодательства с позиций повышения его роли и значимости в деле обеспечения рационального использования и охраны лесных ресурсов. Эта проблема, как, впрочем, и все остальные проблемы природопользования и охраны окружающей среды, решается путем научно обоснованной, оптимальной как с экологической, так и экономической точек зрения организации государственного управления лесопользованием и охраной лесов и обеспечения рационального использования лесных ресурсов. Процесс эксплуатации и охраны лесов опосредствуется правом лесопользования, выступающим как правовой институт и как субъективное право. Настоящая работа посвящена изучению проблем права пользования лесом. Организационные аспекты права лесопользования, соотношения права собственности на леса и права лесопользования в ней не рассматриваются, они — предмет специального исследования.

Эколого-экономическая характеристика леса в отличие от иных природных объектов уникальна. При усло-

<sup>3</sup> Там же. С. 50.

<sup>4</sup> Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М., 1988. С. 21.

вии ведения разумного хозяйства его можно использовать одновременно в различных, необходимых обществу целях: вести заготовку древесины, осуществлять побочное лесопользование, использовать в культурно-оздоровительных целях и т. п., т. е. осуществлять многоцелевое право пользования лесом. Сущность принципа многоцелевого пользования лесом выражена в основном законе лесоведения, сформулированном Г. Ф. Морозовым в работе «Учение о лесе»: «Рубка и возобновление должны быть синонимами», т. е. лесопользование должно носить постоянный характер на основе особых приемов рубки леса и способов осуществления иных видов пользования им. Это положение получило свое закрепление в Основах лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (в дальнейшем для краткости именуемые «Основы»), принятых в 1977 г.<sup>5</sup> Достоинством Основ является закрепление в них важнейших принципов ведения хозяйства в лесах: многоцелевого использования лесов, постоянного и неистощительного лесопользования и иных. В то же время Основы в существующей редакции оказались своего рода компромиссом представителей различных ведомств, участвовавших в его разработке: лесного хозяйства, лесозаготовительной промышленности. В результате провозглашенные принципы в значительной мере были сведены на нет при регламентации соответствующих видов права лесопользования как в самих Основах, так и в нормативных актах, принятых в их развитие. Так, лесное законодательство допускает возможность переруба расчетной лесосеки — важнейшего лесоводственного требования, проведения условно-сплошных рубок, устанавливает ничем не оправданный с экологической, а в конечном итоге и с экономической точек зрения льготный режим деятельности лесозаготовителей в лесах третьей группы и другие. В подавляющем большинстве случаев эти уступки адресованы лесозаготовителям, что не только не стимулирует их к рациональному использованию лесных ресурсов, интенсификации лесозаготовительного производства, но и наносит непоправимый вред лесам, водным ресурсам, животному миру.

На третьей сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва (1985 г.) специально рассматривался вопрос о соблюдении законодательства об охране природы и ра-

<sup>5</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1977. № 25. Ст. 388; 1979. № 47. Ст. 786; 1984. № 24. Ст. 422.

циональном использовании природных ресурсов. В принятом постановлении<sup>6</sup> было отмечено, что при лесозаготовках захламляются вырубки, разрушаются почвы, на значительных площадях уничтожается подрост древесной растительности, допускаются сверхнормативные рубки хвойных лесов, а лиственная древесина используется крайне ограниченно. Медленно внедряются методы комплексного безотходного использования древесины и другой лесной продукции.

В своем выступлении на совещании партийно-хозяйственного актива Тюменской и Томской областей М. С. Горбачев подчеркнул, что в районах Сибири и Дальнего Востока «одним из важнейших путей повышения эффективности капитальных вложений в добывающие отрасли является переход к глубокой и комплексной переработке сырья на месте... Но, пожалуй, хуже всего обстоит дело с использованием леса. Из одного кубометра заготавливаемой древесины в Сибири производится конечной продукции вдвое меньше, чем по стране в целом»<sup>7</sup>.

Причины неудовлетворительного положения в сфере лесопользования и охраны лесов кроются в недостатках хозяйственного механизма, системы государственного управления лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью и лесного законодательства. Хозяйственный механизм функционирования лесных отраслей не в состоянии ориентировать предприятия действительно рационально, по-хозяйски использовать ресурсы леса в силу того, что он имеет «затратный», экстенсивный характер. Деятельность лесозаготовительной промышленности направлена в первую очередь на вовлечение в хозяйственный оборот все новых и новых лесов, в основе чего лежат необоснованные представления о безграничности наших лесных запасов. Предполагается, что для удовлетворения нынешних потребностей в лесной продукции к 2005 г. будет ежегодно заготавливаться древесины на 23 % больше, чем сейчас<sup>8</sup>. Проблемы дефицита лесной продукции решаются за счет увеличения рубок леса, а не ориентации на мировые достижения научно-технического прогресса в области лесозаготовок и глубокой переработки древесины. Способствует этому и отсутствие реальной, научно обоснованной платы за использование различных

<sup>6</sup> См.: Там же. 1985. № 27. Ст. 479.

<sup>7</sup> Горбачев М. С. Сибири — ускоренный шаг. М., 1985. С. 24.

<sup>8</sup> См.: Липман Д. А по потерям первые в мире // Лесн. пром-сть. 1989. 7 февр.

лесных ресурсов, которая стимулировала бы их рациональное использование.

Как считает академик А. С. Исаев, проблема лесопользования в стране чрезвычайно обострилась в связи с какой-то фатальной нехваткой древесной продукции. Идет интенсивная вырубка лучших лесных насаждений. Это результат несовершенства планирования, желания получить древесины больше и подешевле в доступных районах. Подобная практика докатилась до нас из далких тридцатых годов, когда принцип постоянства лесопользования был предан анафеме как не соответствующий программе ускоренной индустриализации страны. Наша беда и вина, что до сих пор планирование лесозаготовок ведется не по наличию лесных ресурсов, а исходя из имеющихся лесозаготовительных мощностей<sup>9</sup>.

Стремление любой ценой выполнить план лесозаготовок, не заботясь о дальнейшей судьбе леса, привели к тому, что лесозаготовители часто наносят непоправимый вред природной среде. Минлеспром СССР продолжает истощительные рубки хвойных лесов в наиболее доступных районах, иррационально использует выделяемый в рубку лесосечный фонд и практически не осваивает всех имеющихся запасов древесины, прежде всего лиственных пород. В результате в ряде районов РСФСР допускаются перерубы расчетных лесосек по хвойным породам. В 1987 г. они увеличились на 0,6 млн м<sup>3</sup> и составили 13,6 млн м<sup>3</sup>. Одновременно Минлеспром СССР направляет свои усилия на то, чтобы доказать необходимость вырубки лесов первой группы, выполняющих важные природоохранительные функции. Большое количество древесины теряется в процессе заготовки. По неполным данным, в 1987 г. только лесозаготовительными предприятиями Минлеспрома СССР оставлено 2,3 млн м<sup>3</sup> недорубов; 1,3 млн м<sup>3</sup> древесины брошено на лесосеках. Из-за недорубов и применения условно-сплошных рубок остается невырубленным около 10 % запаса насаждений, переданных в рубку, потери на лесосеках достигают 18 %; при транспортировке и сплаве — 4—5 %; при лесопилении и деревообработке — 18 %. Для того, чтобы их восполнить, ежегодно напрасно вырубается только в европейской части страны около 300 тыс. га леса<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> См.: Вернуть долги лесу // Лесн. пром-сть. 1989. 30 марта.

<sup>10</sup> См.: Синицын С. Г. Организация лесопользования как природоохранная проблема // Роль леса в народном хозяйстве и охрана природных комплексов. М., 1988. С. 58.

В определенной мере отсутствие требовательности, принципиальной настойчивости со стороны органов лесного хозяйства, осуществляющих государственный контроль за использованием лесов, привело к тому, что при лесозаготовках уничтожается подрост, лесосеки захламляются брошенной древесиной и порубочными остатками. Предприятия лесного хозяйства при отводе лесов в рубку занижают имеющиеся запасы древесины, а при освидетельствовании лесосек уменьшают объемы брошенной на них древесины. Ежегодно предприятиями Минлеспрома СССР значительные площади не очищаются от порубочных остатков, на них уничтожается подрост. Это крайне осложняет проведение лесовосстановительных работ, приводит к нежелательной смене вырубаемых хвойных пород мягкотиственными, которая происходит ежегодно на десятках тысяч гектаров.

Игнорирование требований лесного законодательства при лесозаготовках увеличивает пожарную опасность в лесах. Ежегодно регистрируется от 10 до 30 тысяч пожаров на площади до полутора миллионов га<sup>11</sup>. Ущерб составляет десятки миллионов рублей. Наносится огромный вред природе, на ликвидацию последствий которого потребуется многие годы.

Возникли уродливые формы ведения лесного хозяйства. Промышленная деятельность лесхозов — лесозаготовки в порядке рубок главного пользования в многолесных районах — привела к их конкуренции с леспромхозами. Нередко планы лесозаготовок осуществлялись за счет нарушения правил проведения санитарных рубок и рубок ухода. Вместо выполнения своих прямых обязанностей по охране и воспроизводству лесов лесхозы сосредоточили усилия на лесозаготовках. Объемы лесовосстановительных работ сокращались, особенно в Молдавской, Армянской, Грузинской, Литовской и некоторых других союзных республиках. Лесные культуры создавались в наиболее доступных местах. Одновременно качество лесовосстановительных работ оставляло желать лучшего. Не уделялось должного внимания созданию полезащитных полос на землях сельскохозяйственных предприятий — одному из важнейших природоохранных мероприятий. Эти серьезные недостатки усугублялись крайне слабой эффективностью государственного контроля за предприятиями лесного хозяйства в сфере лесопользования. Из контроле-

---

<sup>11</sup> См.: Приумножить лесные богатства // Лесн. пром-сть. 1989. 21 апр.

ров лесхозы превратились фактически в нарушителей лесного законодательства.

Указанные проблемы в значительной мере определялись несовершенством существующей организации лесоэксплуатации. На первый план встала задача разграничения хозяйственных и контрольных полномочий лесных ведомств. Вопрос обсуждался на заседании Политбюро ЦК КПСС 10 марта 1988 г.<sup>12</sup> В принятом по этому поводу постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г. «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью страны»<sup>13</sup> предусмотрено, в частности, осуществить четкое разделение функций распоряжения единым государственным лесным фондом страны и функций его хозяйственного использования. На базе ранее существовавшего Государственного комитета СССР по лесному хозяйству и Министерства лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР образованы Государственный комитет СССР по лесу и Министерство лесной промышленности СССР. Теперь Госкомлес СССР будет осуществлять управление единым государственным лесным фондом страны, отвечать за проведение научно-технической политики в области лесного хозяйства, контролировать состояние, использование, воспроизводство, охрану и защиту лесов. И, что самое главное,— Госкомлес СССР освобождается от функций прямого хозяйственного руководства лесопромышленной деятельностью. На Министерство лесной промышленности СССР возлагается управление эксплуатацией лесных ресурсов для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в лесной продукции.

Изменилась и внутренняя организационная структура лесных ведомств. Реорганизован центральный аппарат Госкомлеса СССР, в который теперь входят, в частности: Главное научно-техническое управление, Главное экономическое управление, Главное управление лесных ресурсов и лесопользования, Главное управление охраны, защиты леса и государственного контроля и ряд других управлений. В союзных республиках образованы: Министерства лесного хозяйства РСФСР, УССР, БССР, Казахской ССР, Литовской ССР, Государственные комитеты охраны природы и лесного хозяйства Грузинской, Эстонской и Молдавской ССР. В Узбекской, Азербайджанской,

<sup>12</sup> См.: Правда. 1988. 11 марта.

<sup>13</sup> См.: Новая система управления // Лесн. пром-сть. 1988. 30 апр.

Латвийской, Киргизской, Таджикской, Армянской, Туркменской ССР, краях и областях образованы лесохозяйственные производственные объединения.

Основным звеном в лесном хозяйстве и лесной промышленности должны стать постоянно действующие комплексные лесные предприятия, которые создаются на базе лесхозов, леспромхозов, лесокомбинатов. На эти предприятия возлагается осуществление всего объема работ по воспроизводству, охране, защите лесов, заготовке и переработке древесины. В многолесной зоне РСФСР, где осуществляется промышленная заготовка древесины, вся лесохозяйственная и лесопромышленная деятельность будет сосредоточена на комплексных лесопромышленных предприятиях Минлеспрома СССР. В малолесной зоне такие работы будут сконцентрированы в комплексных лесохозяйственных предприятиях Минлесхоза РСФСР.

Четкое разделение управлеченческих функций надведомственного характера и хозяйственного использования природных ресурсов — общепризнанный принцип организации государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды<sup>14</sup>. Насколько последовательно решен этот вопрос сегодня на уровне центральных органов управления лесопользованием и охраной лесов?

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>15</sup> на вновь образованный Государственный комитет СССР по охране природы возложена обязанность осуществления государственного контроля за использованием и охраной растительного мира (в том числе и лесов). Предусматривалось передать Госкомприроде СССР из компетенции бывшего Гослесхоза СССР эту функцию и соответственно численность работников аппарата, а также материально-технические ресурсы и ассигнования (п. 8). Госкомприроде СССР было предоставлено также право утверждать расчетную лесосеку (п. 7.) Однако эти решения выполнены не были. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г. № 342 «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью страны» предусмотрено, что государственный контроль за использованием и охраной лесов — это обязанность Советов на-

<sup>14</sup> См.: Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976. С. 179.

<sup>15</sup> См.: СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

родных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, государственных органов лесного хозяйства и иных специально уполномоченных на то государственных органов. Госкомлес СССР контролирует соблюдение правил лесопользования и лесовосстановления предприятиями лесной промышленности и лесного хозяйства. Что же касается Госкомприроды СССР, то он организует государственный контроль за ведением лесного хозяйства и рациональным использованием лесов в тесном взаимодействии с Госкомлесом СССР и обеспечивает координацию деятельности министерств и ведомств, несущих ответственность за охрану, защиту и восстановление лесов. Таким образом, осталась нерешенной проблема контроля за лесохозяйственной деятельностью предприятий лесного хозяйства, сохранивших право самоконтроля, и возникла новая проблема координации деятельности Госкомприроды СССР и Госкомлеса СССР в сфере государственного контроля за лесопользованием. Более того, указанным постановлением Госкомприроды СССР была лишена права утверждать расчетную лесосеку — основы рационального лесопользования. Теперь расчетная лесосека определяется Госкомлесом СССР с участием Госкомприроды СССР, Минлеспрома СССР и Советов Министров союзных республик и утверждается по согласованию с Госпланом СССР. Этот порядок дает возможность утверждать размер расчетной лесосеки, отвечающей интересам лесозаготовителей, а не охраны природы.

Действующее лесное законодательство нуждается в коренном пересмотре, что обусловлено прежде всего необходимостью его экологизации. Законодательство о лесах призвано обеспечить решение задач реального воплощения в практику принципов многоцелевого, неистощительного лесопользования, оно должно способствовать в процессе лесоэксплуатации всемерной охране лесов и предотвращать негативное влияние на окружающую среду. Изменение фундаментальных основ нашей правовой системы — утверждение Основ законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде»<sup>16</sup>, принятие в ближайшее время Законов СССР «О собственности в СССР», «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик «О земле», потребует радикального изменения лесного законодательства.

<sup>16</sup> См.: Известия. 1989. 1 дек.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

### 1. Юридическое понятие «лес» и право пользования им

С первых дней своего возникновения Советское государство уделяло большое внимание регулированию общественных отношений, связанных с использованием лесных богатств нашей страны. Ленинским декретом «О земле», принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г., земля, ее недра, леса и воды были национализированы<sup>1</sup>. 27(14) мая 1918 г. был принят декрет «О лесах», подписанный В. И. Лениным, в соответствии с которым леса объявлялись общенародным достоянием<sup>2</sup>. Эти законодательные акты явились основой принципиально нового советского лесного законодательства, которое на всех этапах развития нашего социалистического государства играло и продолжает играть важную роль в удовлетворении потребностей народного хозяйства в разнообразной лесной продукции и одновременном обеспечении охраны лесов.

Лесное законодательство, являясь органической частью советской правовой системы, динамически функционирует в соответствии с общими тенденциями развития нашего законодательства. Анализ этих тенденций применительно к лесному законодательству позволяет проследить процесс формирования современного понятия права пользования лесом. К таким тенденциям можно отнести, во-первых, изменение сферы правового регулирования всей системы законодательства и отдельных ее отраслей; во-вторых, дифференциацию законодательства и, в-третьих, интеграционные процессы правового регулирования<sup>3</sup>. Указанные тенденции имеют свои особенности применительно к развитию отраслей законодательства, регулирующих отношения в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, и в частности лесного законодательства. В этих отраслях процесс

<sup>1</sup> См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

<sup>2</sup> См.: Там же. 1918. № 24. Ст. 236.

<sup>3</sup> См.: Поленина С. В. Теоретические проблемы советского законодательства. М., 1979. С. 139.

дифференциации очень тесно связан с изменением сферы правового регулирования, и эти два процесса представляют собой единую тенденцию. Специфика правового регулирования в данной сфере позволяет выявить особую закономерность развития этих отраслей. Это — тенденция экологизации законодательства<sup>4</sup>.

Тенденция ограничения советского лесного законодательства от смежных отраслей выразилась в изменении сфер правового регулирования в первую очередь лесного и земельного законодательства. В значительно меньшей степени этот процесс коснулся разграничения лесного законодательства с горным и водным.

В первые годы Советской власти лесное законодательство рассматривалось как составная часть земельного законодательства. В постановлении ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса»<sup>5</sup> указывалось, что вопросы землепользования и землеустройства теснейшим образом связаны с условиями и порядком использования лесного фонда, поэтому Лесной кодекс<sup>6</sup> должен рассматриваться как продолжение Земельного кодекса. Такое положение сохранялось в течение продолжительного периода. Однако развитие отношений по поводу рационального природопользования и охраны окружающей среды — земель, недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха, внедрение достижений научно-технического прогресса в соответствующие отрасли народного хозяйства, связанные с использованием этих ресурсов, привело к необходимости кодификации и соответственно дифференциации правового регулирования использования и охраны различных природных ресурсов. Дифференциация законодательства началась принятием Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик<sup>7</sup> в 1968 г., установивших, что горные, лесные и водные отношения регулируются не земельным, а специальным законодательством (ст. 2). Впоследствии этот принцип был закреплен и в дру-

<sup>4</sup> См.: Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976. С. 127; Иконицкая И. А., Краснов И. И. Земельное право и охрана природы // Сов. государство и право. 1979. № 12. С. 51; Немиров В. В. Экология и право. М., 1981. С. 70.

<sup>5</sup> См.: СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

<sup>6</sup> См.: Там же. 1923. № 58. Ст. 564.

<sup>7</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1968. № 68. Ст. 901; 1977. № 38. Ст. 567; № 51. Ст. 771; 1980. № 3. Ст. 42; 1981. № 3. Ст. 75; 1984. № 24. Ст. 422; 1987. № 32. Ст. 514.

тих Основах, в том числе и в Основах лесного законодательства.

Отграничение лесного законодательства от смежных с ним отраслей имеет свои особенности. Как правило, изменение форм правовой регламентации приводит к необходимости изменения метода правового регулирования определенной группы отношений. Однако методы правового регулирования, применяемые в земельном законодательстве, в основном аналогичны методам лесного, горного и водного законодательства<sup>8</sup>. Процесс выделения лесного законодательства касался разделения сфер правового регулирования в целом однородных по своему характеру отраслей, представляющих собой определенную общность. Нынешнее развитие законодательства связано с качественно новым его этапом — консолидацией указанных отраслей и формированием единой отрасли — экологического права.

Результатом указанного процесса являлось изменение понятия права лесопользования, которое теснейшим образом связано с определением в законодательстве единого государственного лесного фонда. В течение длительного времени в понятие этого фонда включались и его земли, а в понятие права лесопользования — и право пользования землями гослесфонда. «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию», принятое в 1919 г.<sup>9</sup>, привело к коллизии земельного и лесного законодательства. В Положении говорилось, что «вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы ведении она ни состояла, считается единственным государственным земельным фондом» (ст. 1). В то же время в соответствии с Декретом «О лесах» 1918 г. к лесам относились и земельные площасти. Таким образом, указанные земли входили одновременно в состав и государственного земельного фонда и лесов. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. отнес правовое регулирование использования лесных земель к сфере лесного законодательства. Это было зафиксировано и Лесным кодексом РСФСР 1923 г., в котором впервые было дано определение государственного лесного фонда. В соответствии со ст. 1 этого кодекса все леса и земельные площасти, предназначенные для нужд лесного хозяйства, ограниченные в установленном для

<sup>8</sup> См.: Братусь С. Н. Отрасль советского права: понятие, предмет, метод // Сов. государство и право. 1979. № 11. С. 28; Советское земельное право. М., 1981. С. 34.

<sup>9</sup> См.: СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

этого порядке от земель иного назначения, составляют собственность Рабоче-Крестьянского государства и образуют государственный лесной фонд. Однако ни Земельный кодекс 1922 г., ни Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г.<sup>10</sup> не выделили в качестве самостоятельной категории земли государственного лесного фонда. На эти земли распространялось лесное законодательство.

До принятия Основ земельного и Основ лесного законодательства в понятие государственного лесного фонда включались и земли этого фонда. Основы земельного законодательства (ст. 43) ввели понятие земель государственного лесного фонда как самостоятельной категории. Однако до принятия Основ лесного законодательства, установивших, что эти земли не входят в состав государственного лесного фонда, единый государственный земельный фонд имел своеобразное правовое положение. Согласно действовавшим тогда нормам лесного законодательства в состав государственного лесного фонда входили и его земли, а в соответствии с новым земельным законодательством (принятым ранее Основ лесного законодательства) они входили и в состав единого государственного земельного фонда. Основы лесного законодательства (ст. 4) устранили такое дублирование и разграничили понятия единого государственного земельного фонда и единого государственного лесного фонда.

Причина отграничения лесного от земельного законодательства заключается в том, что отношения по поводу использования земли в 20-е годы, когда было принято республиканское земельное законодательство, не могли получить должного отражения в нем, поскольку лесное хозяйство находилось на крайне низком уровне развития и лесное законодательство регулировало в основном отношения, связанные с заготовкой древесины. В условиях экстенсивного ведения лесного хозяйства, когда существовали необъятные первобытные леса, труд человека в отношении к лесу играл ничтожную роль, предметом лесного пользования являлась не земля, а древесина, урожай которой созревал по истечении десятков лет, в большинстве случаев без применения человеческого труда<sup>11</sup>. Поэтому вопросы использования земли для нужд лесного хозяйства были урегулированы в лесном, а не зе-

<sup>10</sup> См.: СУ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

<sup>11</sup> См.: Розенблум Д. С. Земельное право РСФСР. М., Л., 1925. С. 285.

мельном законодательстве. Интенсификация лесного хозяйства, повышение уровня его ведения и, как следствие этого, усиление воздействия на землю, используемую для нужд лесного хозяйства, привели к необходимости разграничения сферы действия лесного и земельного законодательства. Этот процесс связан с увеличением объемов лесовосстановительных работ, с реализацией нового направления в лесном хозяйстве — планационным лесоизырощиванием, закладкой специальных участков, на которых выращиваются различные орехоплодные и ягодные культуры. Возросло воздействие на лесные почвы при заготовке древесины в результате применения мощной лесозаготовительной техники, приводящей к возникновению эрозии почв, заболачиванию земель и т. п. Указанные обстоятельства привели к необходимости выделения особого вида землепользования — права лесохозяйственного землепользования <sup>12</sup>.

Постепенно лесное законодательство было разграничено не только в отношении земельного, но и других отраслей законодательства. На примере трансформации понятия «побочные лесные пользования» можно видеть, как, во-первых, регулирование этого вида лесных пользований шло по пути ограничения его от иных видов права природопользования и, во-вторых, как шел процесс распространения действия лесного законодательства на регулирование использования и охраны не только древесно-кустарниковой, но и иной лесной растительности.

Лесной кодекс РСФСР 1922 г. (ст. 33) к побочному землепользованию относил: пастьбу скота, сенокошение, охоту, сбор орехов, сбор лесной подстилки и мха, рыбную ловлю в лесных озерах и речках, а также добычу торфа, глины, песка и камня. В дальнейшем законодательство развивалось по пути разграничения объектов права побочного пользования лесом, поскольку к ним относились различные виды деятельности, не имеющие по своему характеру никакого отношения к землепользованию. Так, тенденция разграничения правового регулирования пользования лесом и животным миром выразилась в том, что в Инструкции для эксплуатации побочных пользований в лесах СССР, утвержденной 1 июля 1950-го года Министерством лесного хозяйства СССР (§§ 7, 8)<sup>13</sup>, говорилось,

<sup>12</sup> См.: Сыродоеев Н. А. Землепользование социалистических организаций и граждан. М., 1975. С. 24.

<sup>13</sup> См.: Инструкция для эксплуатации побочных пользований в лесах СССР. М., 1951.

что охота и рыбная ловля не являются побочными лесными пользованиями. В то же время инструкция установила порядок добычи торфа поверхностных залежей непромышленного значения, добычи песка, камня, глины и других общераспространенных полезных ископаемых непромышленного значения. В последующем право пользования лесом и право недропользования также были разграничены в связи с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах.

В соответствии с Инструкцией по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР, утвержденной приказом Государственного комитета СССР по лесному хозяйству от 13 декабря 1982 г.<sup>14</sup>, к побочным лесным пользованиям относятся сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья, т. е. те виды деятельности, которые связаны с непосредственным пользованием лесной растительностью. Регламентирован (хотя и недостаточно полно) порядок пользования иной лесной растительностью — заготовки лекарственного и технического сырья, что ранее действовавшим законодательством предусмотрено не было. Так, заготовка и сбор такого сырья допускаются в объемах, обеспечивающих своевременное восстановление растений и воспроизводство их запасов. Сбор растений, включенных в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик, запрещается. Таким образом, законодательство разграничивает сферы правового регулирования общественных отношений, объектом которых является лес как природный ресурс, от отношений по поводу использования и охраны иных природных ресурсов.

Исследование понятия права пользования лесом имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Теоретическая значимость этого вопроса состоит прежде всего в том, что его решение очерчивает сферу действия законодательства о лесах. Практическим его выражением является то, что четкое определение данного понятия, адекватно отражающего всю совокупность природно-экономических характеристик леса как объекта природы, дает возможность закрепить в лесном законодательстве такие требования, которые обеспечивали бы действительно рациональное использова-

<sup>14</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. М., 1984. С. 172.

1145755

ВОЛОГДЕНСКАЯ  
областная библиотека  
им. И. В. Бабушкина

ние всех видов лесных ресурсов и их охрану, не ограничивая содержание права пользования лесом лишь правовым регулированием деятельности, связанной с потреблением продукции лесов. Потребительский характер права лесопользования, который присущ лесному законодательству, пагубно отражается на состоянии наших, на первый взгляд безграничных, лесных богатств.

В основе определения права лесопользования лежит юридическое понятие «лес». Однако прежде чем дать анализ этого понятия, нам хотелось бы подчеркнуть то принципиально важное обстоятельство, что юридическое понятие «лес» не может рассматриваться вне его органической связи с понятием «растительный мир». Мы полностью разделяем мнение О. С. Колбасова о том, что «леса являются лишь частью растительного мира, и наиболее весомой, и что лесное законодательство не обеспечивает и не в состоянии обеспечить охрану растений вне территории земель государственного лесного фонда»<sup>15</sup>. Между тем развитие законодательства в этой области пошло по пути урегулирования в первую очередь общественных отношений по поводу использования древесно-кустарниковой растительности, которая была включена в состав единого государственного лесного фонда. Законодатель в определенной мере воспринял концепцию Г. И. Полянской «лес» и «не лес»<sup>16</sup>, что было закреплено в ст. 5 Основ лесного законодательства, ограничившей сферу действия лесного права только регулированием отношений по поводу древесно-кустарниковой растительности, входящей в состав государственного лесного фонда.

На определенном этапе развития нашего общества такой подход был в какой-то степени оправдан, поскольку первоочередными задачами было урегулирование лесозаготовок, побочных лесных пользований и некоторых других вопросов. Однако сейчас, когда человек своей хозяйственной деятельностью активно вмешивается в ход естественных процессов, происходящих в природе, состояние растительного мира во многих регионах не может не винуть тревогу, и сложившееся положение в законодательстве нельзя признать удовлетворительным.

<sup>15</sup> Колбасов О. С. Соблюдение требований природоохранительного законодательства // Сов. государство и право. 1986. № 4. С. 69.

<sup>16</sup> См.: Полянская Г. И. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959. С. 205—210.

В настоящее время наиболее полно урегулированы лишь вопросы использования и охраны древесно-кустарниковой растительности, в то время как иная растительность в лесах и вне их пределов крайне недостаточно регулируется правом<sup>17</sup>. В связи с этим возникает задача дать определение права лесопользования, в основе которого лежит юридическое понятие «лес», очертив предмет правового регулирования советского лесного законодательства — составной части флористического законодательства как единства, охватывающего регулирование всех отношений по использованию, охране и воспроизводству всей естественной растительности в стране — как лесной, так и внелесной.

Исследование правового понятия «лес», которое базируется на юридически значимых признаках естественнонаучного понятия «растительное сообщество — лесонасаждение», предполагает выявление его соотношения с такими понятиями, как «флора», «растительность», «внелесная растительность».

Флора — исторически сложившаяся совокупность видов растений, произрастающих на определенном географическом пространстве. Понятие «флора» следует отличать от понятия «растительность», т. е. совокупности растительных сообществ (фитоценозов), покрывающих Землю или отдельные ее регионы. В отличие от флоры она характеризуется не видовым составом растений, а главным образом численностью и сочетанием различных растительных сообществ, их пространственной структурой и динамикой, а также набором жизненных форм растений. Выделяют различные типы и формы растительности, например растительность суши представлена несколькими десятками типов растительных сообществ: тундра, леса, степи и т. д., по формам роста — древесная, травянистая, пустынная, планктонная растительность и т. д.<sup>18</sup>

Встает вопрос, насколько оправдано и возможно ли дать юридическое определение «флора». Сейчас это понятие в законодательстве не употребляется, применяются термины «вид растений»<sup>19</sup>, «древесные и кустарни-

<sup>17</sup> Колбасов О. С. Основные направления нормотворчества в области охраны окружающей среды // Сов. государство и право. 1980. № 3. С. 71.

<sup>18</sup> См.: Лесн. энцикл. М., 1986. Т. 2. С. 512, 301.

<sup>19</sup> См.: СП СССР. 1983. № 12. Ст. 56.

ковые породы»<sup>20</sup>, «виды древесных растений»<sup>21</sup> и т. п. На наш взгляд, следует не только раскрыть юридическое понятие «флора», но и закрепить его в Законе СССР об охране и использовании растительного мира, целесообразность разработки и принятия которого определяются постоянно усиливающимся процессом трансформации природной среды вследствие хозяйственной деятельности, приводящей к сокращению видов и форм растительности, необходимостью охраны генетического фонда растений как основы для генетики и селекции. Полагаем, можно дать следующее определение «флоры» как юридического понятия. Флора — это совокупность природных видов и форм растений, произрастающих на определенной территории, в отношении которых установлен правовой режим, обеспечивающий их всемерную охрану и допускающий без ущерба для воспроизводства их использование.

Несколько слов о юридическом понятии «растительность». Этот вопрос подробно исследован А. Б. Искоян<sup>22</sup>. В юридическое понятие «растительный мир» («растительность») автор совершенно справедливо включает только дикие растения, произрастающие в состоянии естественной свободы на территории Советского Союза. Растительный мир, по ее мнению, — это совокупность диких растений (наземных и водных), произрастающих в состоянии естественной свободы на территории Советского Союза, а также в пределах континентального шельфа. В принципе с этим можно было бы согласиться, если бы не отсутствие одного существенного признака, без которого данное определение вряд ли можно рассматривать как юридическое. Определение А. Б. Искоян следовало бы дополнить указанием на то, что в отношении такой растительности установлен определенный правовой режим, т. е. решен вопрос о праве собственности на этот объект природы, установлен порядок пользования, охраны и управления им.

Что же представляет собой понятие «внелесная растительность»? Если анализировать ст. 5 Основ лесного законодательства, которая не включает в состав единого государственного лесного фонда и тем самым в юридическое понятие «лес» деревья и группы деревьев,

<sup>20</sup> См.: Там же. 1981. № 33. Ст. 184; 1988. № 28. Ст. 77.

<sup>21</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву М., 1984. С. 219.

<sup>22</sup> См.: Искоян А. Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. Ереван, 1987. С. 17, 18.

а также ишую древесно-кустарниковую растительность на землях сельскохозяйственного назначения; защитные насаждения на полосах отвода железных, автомобильных дорог и каналов; деревья и группы деревьев, а также озеленительные насаждения в городах и других населенных пунктах, произрастающие на землях, не занятых городскими лесами; деревья и группы деревьев на приусадебных, дачных и садовых участках, то можно прийти к выводу, что внелесная растительность — это лишь древесно-кустарниковая растительность вне пределов гослесфонда. Такой вывод на первый взгляд обоснован, если исходить лишь из чисто юридико-логических соображений, однако по существу он неверен. Лесное законодательство, акцентируя основное внимание на регулировании древесно-кустарниковой растительности, недостаточно полно регулирует использование и охрану иной растительности, произрастающей в лесах, не говоря уже о той ее части, которая находится за их пределами. Поэтому в понятие «внелесная растительность» следует включать как древесно-кустарниковую растительность, так и иные ее формы.

Лес можно рассматривать как сложный природный комплекс, занимающий определенную территорию, состоящий не только из деревьев, но и других компонентов растительного, животного и другого происхождения, биологически связанных со средой и взаимным влиянием друг на друга<sup>23</sup>. Однако, как справедливо пишет Н. И. Краснов, биологические, экологические и другие естественно-научные характеристики природных объектов и соответствующие им понятия не могут быть автоматически восприняты юриспруденцией для применения в законодательстве. Право не является простым слепком с экологии (как, впрочем, и с экономики), и поэтому правовые отношения не представляют собой юридические копии экологических связей<sup>24</sup>. Юридическое понятие «лес» должно рассматриваться, исходя из принципа дифференциации отраслей законодательства о рациональном природопользовании и охране окружающей среды (в частности, ст. 2 Основ лесного законодательства), только в качестве лесной растительности, точнее говоря, «лесной среды» — термина, которым

<sup>23</sup> См.: Мелехов И. С. Лесоведение. М., 1980. С. 14.

<sup>24</sup> См.: Краснов Н. И. Новое советское лесное законодательство // Сов. государство и право. 1978. № 7. С. 40.

оперирует законодательство о лесах: ст. 23 Основ и др. Отправной точкой нашего исследования служит положение, высказанное Г. А. Аксененком о том, что необходимость выделения лесного, водного и горного законодательства в самостоятельные отрасли права обусловлена наличием своеобразного объекта регулируемых ими отношений и специфическим характером самих отношений<sup>25</sup>.

По вопросу о правовом понятии леса в литературе было высказано несколько точек зрения, которые, несмотря на свою общность, выражающуюся в определении леса только как лесной растительности, имеют некоторые различия<sup>26</sup>. По мнению Р. К. Гусева, юридическое понятие «лес» может быть представлено как совокупность древесно-кустарниковых организмов, отвечающая определенным количественным и качественным лесотехническим требованиям и признанная лесом в установленном порядке<sup>27</sup>. Аналогичную позицию занимает А. Б. Искоян, которая не включает в понятие «лес» недревесные растения, произрастающие в лесу<sup>28</sup>. Таким образом, эти авторы по существу сводят понятие леса лишь к совокупности древесно-кустарниковых растений и полагают, что сфера действия лесного законодательства ограничивается регулированием отношений по поводу древесно-кустарниковой растительности, являющейся объектом права исключительной государственной собственности.

Такого же мнения придерживается Е. Н. Колотинская. Она пишет, что, «опираясь на естественнонаучное понятие леса и присущие ему правовые признаки, под правовым понятием леса следует признать составную часть природной среды в виде совокупности древесно-кустарниковой растительности, произрастающей на землях государственного лесного фонда, заповедников, ле-

<sup>25</sup> См.: Аксененок Г. А. Земельные правоотношения. М., 1958. С. 170.

<sup>26</sup> Что же касается дискуссии о понятии единого государственного лесного фонда и земель этого фонда, см.: Полянская Г. Н. Актуальные вопросы лесного законодательства. М., 1985. С. 17—31; Крассов О. И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. М., 1985. С. 10—24.

<sup>27</sup> См.: Гусев Р. К. Правовые проблемы управления государственным лесным фондом в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. С. 10.

<sup>28</sup> См.: Искоян А. Б. Охрана растительного мира. Ереван, 1985. С. 6.

сопарковой зоны городов и отнесенной к категории леса в установленном порядке»<sup>29</sup>.

Ряд авторов определяет понятие леса более широко. Так, А. А. Рябов рассматривает лес как «растительность (деревья, кустарники, трава, грибы организмы, ягодники и т. п.), тесно взаимосвязанную в своем становлении и развитии, активно влияющую на окружающую среду и признанную в установленном порядке лесом»<sup>30</sup>. Такую же позицию занимает Ю. А. Вовк<sup>31</sup>. В. Ф. Горбовой также полагает, что «лес — это самостоятельный и воспроизводимый объект природы и часть природной (экологической) среды, предмет исключительной государственной собственности в виде определенной, взаимосвязанной совокупности деревьев, кустарников, других растений, являющихся сферой ведения лесного хозяйства и лесной промышленности, источником получения древесины и другой лесной продукции, обладающей защитными, водоохранными, оздоровительными, санитарно-гигиеническими функциями, воздействующей на окружающую среду, расположенный на специально выделенных землях и зарегистрированный в качестве леса в государственных учетных документах»<sup>32</sup>. В. Ф. Горбовой совершенно верно, по нашему мнению, расширяет юридическое понятие «лес», включая в него наряду с деревьями, кустарниками и «другие растения» и утверждая, что лес является не только источником древесины, но «и другой лесной продукции». Однако этот вывод, к сожалению, не получил своего последовательного развития в указанной работе, содержание которой свидетельствует, что автор рассматривает понятие леса лишь как совокупность древесно-кустарниковых растений. Ограничивая понятие леса лесной растительностью — объектом права исключительной государственной собственности, В. Ф. Горбовой, как и указанные выше авторы, тем самым изымает из понятия «лес» растительность, на которую право собственности Советского государства не распространяется. Однако то обсто-

<sup>29</sup> См.: Колотинская Е. И. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. М., 1986. С. 15.

<sup>30</sup> Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. Казань, 1982. С. 20.

<sup>31</sup> См.: Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Часть общая. Харьков, 1986. С. 43.

<sup>32</sup> Горбовой В. Ф. Предмет и система советского лесного права. Красноярск, 1984. С. 12.

ятельство, что действующее законодательство не устанавливает на нее право исключительной государственной собственности, не может означать, что в отношении иных растений не должен быть установлен определенный порядок их использования и охраны и что они исключены из юридического понятия «лес».

В литературе было предложено определение леса в широком смысле слова: «лес — это вся лесная среда как экологический комплекс, то есть травяной покров, кустарники, ягодники, грибные организмы, животные, птицы, обитающие в лесу, и др.»<sup>33</sup>. Данное определение было подвергнуто обоснованной критике О. С. Колбасовым<sup>34</sup> как не соответствующее тенденции дифференциации лесного законодательства от смежных с ним отраслей.

Из приведенных выше дефиниций леса как правового понятия нам представляется наиболее удачным определение, предложенное В. Ф. Горбовым, который к числу признаков леса относит его нахождение на специально выделенных землях, т. е. на землях государственного лесного фонда, и регистрацию в государственных учетных документах. Что же касается такого признака леса, как признание его таковым в установленном порядке, о чем пишет Р. К. Гусев, то этот признак применим лишь ко вновь выращенным лесам, т. е. при переводе лесных культур в покрытые лесом земли. Такой порядок установлен Основными положениями по переводу лесных культур в покрытую лесом площадь в государственном лесном фонде СССР, утвержденными приказом Гослесхоза СССР 30 ноября 1967 г.<sup>35</sup> В отношении других лесов, например при вовлечении в эксплуатацию лесов в ранее необжитых районах, аналогичного порядка лесное законодательство не предусматривает. Регистрация леса в учетных документах производится на основе данных, полученных при проведении лесоустройства.

Полагаем, что в юридическое понятие «лес» должна включаться не только древесно-кустарниковая растительность, но и вся иная растительность, произрастающая в лесу. Речь должна идти о лесной среде в узком

<sup>33</sup> Правовая охрана природы в СССР. М., 1976. С. 87.

<sup>34</sup> См.: Колбасов О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР // Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978. Т. 5. С. 75.

<sup>35</sup> См.: Сб. вед. нормат. актов по лесн. хоз-ву за 1966—1976 гг. М., 1980. Т. 1. С. 5.

смысле этого слова, как совокупности всех растительных организмов: древесных, кустарниковых, травянистых и других растений (мхов, лишайников и т. п.). Понятие права лесопользования должно быть сформулировано исходя из всех признаков растительных организмов, составляющих лес как объект природы, что дает возможность рационально его использовать и одновременно осуществлять эффективную охрану.

Определение леса только как совокупности древесно-кустарниковых растений ограничивает понятие леса и соответственно права лесопользования лишь использованием этой растительности, т. е. по сути лишь заготовкой древесины. Такой подход вступает в противоречие с основными положениями лесного законодательства и с необходимостью его экологизации. В этом случае не учитывается также необходимость обеспечения рационального использования и охраны иных полезных качеств леса — использования его недревесных ресурсов. Вывод о том, что в понятие «лес» включается и иная растительность, подтверждается содержанием ст. 21 Основ и Инструкции по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР, которая относит к данному виду права пользования лесом, в частности заготовку и сбор грибов, ягод, лекарственного и технического сырья. Наряду с указанными нормативными актами вопросы использования и охраны лекарственных растений в лесах детально урегулированы в Правилах закрепления земельных участков государственного лесного фонда за заготовительными организациями для заготовки дикорастущих лекарственных растений, их воспроизводства и охраны, утвержденных постановлением Гослесхоза СССР от 9 июля 1986 г.<sup>36</sup>

Следует подчеркнуть, что закон не выделяет какого-либо приоритетного вида права лесопользования, за исключением права пользования лесом для научно-исследовательских целей (ст. 21 Основ), в отличие от законодательства, действовавшего до 1977 года, употреблявшего термин «основное лесное пользование», под которым понималась заготовка древесины. Ценность произрастающих лесов определяется не только имеющимися

---

<sup>36</sup> См.: Правила закрепления земельных участков государственного лесного фонда за заготовительными организациями для заготовки дикорастущих лекарственных растений, их воспроизводства и охраны. М., 1986.

в них запасами древесины, но и всем комплексом выполняемых лесом функций, в том числе и экологических.

Лежащая в основе права лесопользования эколого-экономическая оценка свойств леса не может ограничиваться только анализом состояния древесных запасов. Она включает весь комплекс продукции лесов и их полезных функций: водоохранных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, рекреационных и других, часто превышающих стоимость древесины. Например, экономическая оценка лесов Белорусской ССР показала, что стоимость только природоохранительных функций леса значительно превышает стоимость ежегодного прироста древесины. Даже если учесть ежегодный отпуск древесины, то стоимостное выражение лишь санитарно-гигиенической роли лесов будет в 3—5 раз больше<sup>37</sup>.

Итак, право лесопользования в качестве правового института можно определить как совокупность правовых норм, устанавливающих условия и порядок многоцелевого использования, сохранения и восстановления лесной среды, права и обязанности лесопользователей, исходя из интересов общества в получении древесной и недревесной лесной продукции, использовании иных полезных свойств леса и обеспечении охраны лесов и других объектов природы.

В литературе было высказано мнение о том, что лесопользование следует рассматривать как частный вид или подвид пользования растительным миром<sup>38</sup>. Мы возражаем против такой постановки вопроса. Если продолжить мысль автора, то исходя из того, что лес — это лишь один из указанных выше видов растительных сообществ, составляющих в совокупности растительный мир, можно прийти к выводу, что видами права пользования растительным миром можно признать «право лугопользования», «право тундропользования» и т. п., что не выдерживает никакой критики. Соотношение права лесопользования и права пользования растительным миром выражается в соотношении одинаковых по своему характеру видов деятельности применительно к лесной и внелесной растительности. Например, может идти речь

<sup>37</sup> См.: Есимчик Л. Д., Блюмин Г. З., Локшина М. А., Крушевская А. И. Экономическая оценка санитарно-гигиенической роли лесов Белоруссии // Лесн. хоз-во. 1985. № 3. С. 25.

<sup>38</sup> См.: Искоян А. Б. Охрана растительного мира. С. 20.

о заготовке древесины и заготовке различных видов лекарственных и технических растений вне лесов, пользовании лесом для научно-исследовательских целей и аналогичной деятельности в отношении внелесной рас- тительности и т. п.

Регламентация видов права пользования лесом и форм их реализации имеют важное значение для обеспечения рационального лесопользования и охраны лесов. Ст. 21 Основ лесного законодательства относит к сфере права лесопользования лишь деятельность, связанную с потреблением полезных свойств лесов. В основу классификации видов права лесопользования по действующему законодательству положена роль лесов, используемых в качестве ресурса природы, которая выражается в значении лесов как источника древесины, ресурсов иного растительного происхождения и специфических ресурсов невещественного происхождения (рекреационная роль). Исходя из этого, предлагается следующая классификация видов права лесопользования, перечисленных в ст. 21 Основ: использование древесных ресурсов леса (заготовка древесины, живицы и второстепенных лесных материалов); использование иных растительных ресурсов леса (побочные лесные пользования); использование лесной среды для воспроизводства ресурсов животного происхождения (пользование лесом для нужд охотничьего хозяйства); использование ресурсов невещественного происхождения (пользование лесом в научно-исследовательских и культурно-оздоровительных целях). Следует подчеркнуть, что лесное законодательство регулирует лишь порядок использования лесов (лесной среды) для нужд охотничьего хозяйства, в то время как предметом законодательства об охране и использовании животного мира является в первую очередь регулирование непосредственной эксплуатации запасов диких животных и птиц, т. е., в частности, охоты в лесах.

Перечень основных видов права лесопользования в ст. 21 Основ является исчерпывающим. Однако потребности практики могут вызвать необходимость правового оформления новых видов деятельности в лесу, исходя из их эколого-экологической значимости для нашего общества, например, водоохранное и защитное лесопользование <sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> См.: Синицын С. Г. Рациональное лесопользование. М., 1987. С. 88.

Анализ законодательства позволяет выделить следующие правовые формы реализации права лесопользования. Лесному праву известна лишь первичная форма права пользования лесом. Предприятия, ведущие лесное хозяйство, предоставляя в пользование участки леса соответствующим субъектам, во всех случаях предоставляют их на праве первичного лесопользования, используя свои правомочия органов государственного управления. Лесопользователи не вправе передать участок леса иному объекту во вторичное пользование. Более того, предприятия, имеющие право распоряжаться лесным фондом (лесхозы, колхозы, комплексные лесные предприятия), обязаны оформлять свое право лесопользования на общих основаниях (ст. 22 Основ лесного законодательства). Предоставление лесопользователями (комплексными лесными предприятиями, лесхозами, леспромхозами и т. п.). в установленных законом случаях участков для сенокошения и пастьбы скота, служебных земельных наделов нельзя рассматривать как предоставление права вторичного лесопользования, поскольку в данном случае речь идет о вторичном праве землепользования, о реализации предприятием-землепользователем (лесопользователем) своего правомочия внутрихозяйственного управления землей.

В соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде» (ст. 3) допускается передача в аренду земли и других природных ресурсов. Применение договора аренды в сфере лесных отношений явится основанием возникновения первичной формы права лесопользования, а в случае субаренды — вторичной формы, поскольку арендатор с согласия арендодателя вправе сдать в субаренду полученное по договору имущество (ст. 7, ч. 5 Основ законодательства «Об аренде»).

Право лесопользования имеет срочный характер — один год, после его истечения возможно повторное оформление. Исключение составляют общедоступные лесные пользования. Все виды лесных пользований (кроме общедоступных) имеют договорную форму: лесорубочный билет, лесной билет, договор на осуществление побочных лесных пользований. Такова краткая характеристика существующих видов и форм права лесопользования.

---

<sup>40</sup> См.: Известия. 1989. 1 дек.

Роль лесов не исчерпывается их экономическим значением. В основе правового регулирования лесопользования должна лежать эколого-экономическая оценка леса как природного объекта. Леса выполняют чрезвычайно важные экологические функции: оказывают благотворное влияние на климат и атмосферу, гидрологический режим рек и других водных объектов, предохраняют почву от ветровой и водной эрозии, имеют иные полезные природные свойства. Поэтому одной из задач лесного законодательства является усиление водоохранных, защитных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных свойств лесов (ст. 1 Основ лесного законодательства). Проведение лесовосстановительных работ, последующее ведение лесного хозяйства в лесах, имеющих важное средообразующее значение, например в лесах первой группы, представляет собой использование этих лесов в экологических целях, что дает нам основание высказать предложение о том, чтобы использование лесов в таких целях рассматривалось в качестве вида лесопользования. Фактически мы предлагаем рассматривать ведение лесного хозяйства как особый вид лесопользования. Примером использования будущих лесов в средообразующих целях является решение о передаче в состав земель государственного лесного фонда годных для облесения площадей на территории осушенного дна Аральского моря. Как предусмотрено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 сентября 1988 г. «О мерах по коренному улучшению экологической и санитарной обстановки в районе Аральского моря, повышению эффективности использования и усилению охраны водных и земельных ресурсов в его бассейне»<sup>41</sup>, на этих землях предполагается осуществить в 1991—2000 гг. в широких масштабах работы по закреплению грунтов и созданию растительного покрова.

Может ли право внести свой вклад в регулирование использования и сохранения указанных полезных свойств леса? Полагаем, что на этот вопрос следует ответить утвердительно, тем более что уже сейчас многие аспекты природоохранительной роли лесов получили свое выражение в законодательстве: водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции (ст. 15 Основ и др.). Мы предлагаем закрепить в Основах

<sup>41</sup> См.: СП СССР. 1988. № 33. Ст. 92.

лесного законодательства в качестве самостоятельного вида права лесопользования — право средообразующего лесопользования, в содержание которого входило бы в первую очередь регулирование лесохозяйственного процесса, осуществляемого предприятиями, ведущими лесное хозяйство. Как известно, основными моментами, характеризующими лесохозяйственное производство, являются мероприятия по лесовосстановлению, уходу за лесом, поддержанию его должного санитарного состояния, охране лесов от пожаров, защите от вредителей и болезней.

В литературе уже высказывалось мнение о целесообразности признания лесохозяйственного процесса в качестве лесного пользования (но не вида права лесопользования). Г. Н. Полянская включала в понятие рационального лесопользования как использование природоохранительных свойств лесов, так и извлечение лесной продукции. Однако, по ее мнению, пользование лесом в качестве особого правомочия выступает лишь при извлечении лесной продукции<sup>42</sup>. В отличие от Г. Н. Полянской мы включаем в содержание права лесопользования не только регулирование использования ресурсов леса, но и регулирование экологической роли лесов. Предлагаемая нами конструкция поможет возродить с позиций права лесохозяйственный характер деятельности предприятий лесного хозяйства, которые при образовании Государственного комитета лесного хозяйства при Совете Министров СССР (ныне Госкомлес СССР) мыслились в качестве своеобразных природоохранительных предприятий, обеспечивающих мероприятия по лесовосстановлению, уходу и охране лесов.

Закрепив в законе основания возникновения права пользования лесами в средообразующих целях, т. е. определив порядок закрепления лесов за предприятиями, ведущими лесное хозяйство, в первую очередь за предприятиями системы Госкомлеса СССР, мы получим возможность рассматривать данный вид права пользования лесом в качестве первичного. Для этого следовало бы в случаях закрепления лесов, предположим, за комплексными лесохозяйственными предприятиями (лесхозами) выдавать им от имени исполкома местных Советов народных депутатов Государственный акт на право пользования ле-

<sup>42</sup> См.: Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. С. 162, 302, 306.

сом. Соответственно все остальные виды права лесопользования можно было бы рассматривать в качестве вторичных видов лесопользования.

Практическое значение выделения права пользования лесом в средообразующих целях состоит в следующем. Право лесопользования приобретает экологический характер, что ни в коей мере не умалит его экономической значимости. Изменится лишь правовая сущность права лесопользования, сведенная сейчас лишь к потреблению лесных ресурсов. Будет обеспечена правовая основа осуществления предприятиями, ведущими лесное хозяйство, правомочий внутрихозяйственного управления использованием лесов как первичных лесопользователей. Такие лесохозяйственные работы, как рубки ухода за лесом, санитарные рубки, приобретут, паконец, свое первоначальное природоохранительное значение. В последние годы эти чисто лесохозяйственные мероприятия превратились в один из источников заготовки древесины. Предприятия лесного хозяйства получат возможность выполнять эти работы, преследуя лишь одну главную цель — обеспечить улучшение, сохранение, и восстановление лесов, причем им не потребуется оформления своего права лесопользования на общих основаниях, как это требуется сейчас, поскольку данные работы органически войдут в содержание права пользования лесом в средообразующих целях.

Признание права средообразующего лесопользования позволит укрепить правовой режим охраны лесов первой группы, основным целевым назначением которых является поддержание экологического равновесия в природе. До сих пор в печати имеются многочисленные публикации, в которых ставится вопрос о необходимости ведения лесозаготовок в этих лесах, так как они якобы не используются для народного хозяйства (читай: «не вырубаются»), в то время как в них имеются большие запасы древесины. Предоставление предприятиям, ведущим лесное хозяйство в лесах первой группы, преимущественного права осуществлять использование лесов в средообразующих целях создаст преграду на пути лесозаготовителей, стремящихся к освоению этих лесов.

Наряду с правом пользования лесом в средообразующих целях мы допускаем возможность использования и других природных ресурсов в экологических, природоохранных целях, т. е. существования особого вида права природопользования — экологического. Настала пора от-

казаться от чисто «ресурсного» подхода к регулированию использования природных ресурсов, необходимо более полно использовать эколого-экономические методы в регулировании природопользования. Поэтому возможно, на наш взгляд, выделение и закрепление в законе, например, права средообразующего землепользования — пользование землями заповедников, заказников, национальных парков и т. д.

## 2. Правовой режим объектов права лесопользования

Общепринятым является определение понятия объекта социалистических правоотношений как различных материальных, духовных и иных благ, которые служат удовлетворению разнообразных личных и общественных интересов и потребностей<sup>43</sup>. Исследование объектов лесных правоотношений в сфере лесопользования как явлений (предметов) окружающего нас мира, на которые направлены субъективные права и обязанности, позволяет подразделить их на две группы: общие объекты права лесопользования и конкретные объекты права лесопользования.

Критерием данной классификации являются основания возникновения права лесопользования: общим объектом следует признать весь единый государственный лесной фонд, поскольку ст. 35 Основ, регулирующая порядок пребывания граждан в лесах, допускает возможность осуществления некоторых видов побочных лесных пользований и права пользования лесом в культурно-оздоровительных целях во всех лесах СССР, за некоторыми исключениями. Конкретный объект права лесопользования всегда предоставляется субъекту только на основании специального разрешения — лесорубочного билета или лесного билета в соответствии со ст. 22 Основ.

Общий объект права лесопользования — единый государственный лесной фонд делится на виды, группы и категории защитности лесов. Видами лесов являются в соответствии со ст. 4 Основ леса государственного значения и колхозные леса; подвидами — леса государственного значения, находящиеся в ведении государственных органов лесного хозяйства, городские, закрепленные и леса заповедников. В соответствии с принципами, зафиксированными в ст. 15 Основ, все леса делятся на три группы.

<sup>43</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 154.

В рамках деления лесов на группы выделяются категории защитности лесов, основной целью правового режима которых является их охрана. Необходимость выделения общего объекта права лесопользования вызывается тем, что наличие соответствующих структурных подразделений в едином государственном лесном фонде (например, колхозных лесов, различных групп лесов и т. д.) определяет правовой режим участков леса — как общих, так и конкретных объектов права лесопользования.

К числу конкретных объектов права лесопользования относятся участки леса, предоставленные в пользование для осуществления соответствующих видов права лесопользования, по поводу которых определены права и обязанности тех или иных субъектов. Во всех случаях конкретным объектом является участок леса, то есть часть единого государственного лесного фонда (естественно, что при этом необходимо совершение четко разграничивать право лесопользования и право землепользования). В зависимости от вида права лесопользования его название меняется: при заготовке древесины таким объектом является лесосека; при осуществлении права пользования лесом для культурно-оздоровительных целей — лесной участок; при пользовании лесом для нужд охотничьего хозяйства — лесное угодье и т. д.

Конкретный объект права лесопользования обычно характеризуется индивидуализирующими признаками, которые определяют границы присвоения полезных свойств лесного участка. Основными индивидуализирующими признаками является местоположение и размер участка леса. В некоторых случаях географическое название лесов может быть дополнительным индивидуализирующим признаком применительно к особо ценным лесам: Шипов лес, Теллермаповский лес в Воронежской области, Тульские засеки в Тульской области, Черный лес на Украине и другие. Индивидуализация объектов права пользования лесом происходит при предоставлении их в пользование соответствующим субъектам предприятиями, организациями и учреждениями, ведущими лесное хозяйство.

Важное значение имеет анализ правового режима единого государственного лесного фонда, являющегося общим объектом права лесопользования, с точки зрения соответствия его структуры интересам рационального использования и охраны лесов. Его правовой режим и структура формировались в течение всего периода развития советского законодательства о лесах. Нам хотелось бы оста-

новиться на некоторых принципиальных, на наш взгляд, моментах оценки структуры единого государственного лесного фонда, связанных с необходимостью экологизации его правового режима.

Структура данного фонда оказывает непосредственное влияние на режим использования и охраны лесов. Уже в декрете «О лесах» 1918 г. было установлено, что все леса в зависимости от их роли в народном хозяйстве подразделяются на эксплуатационные и защитные. Дальнейшее развитие нормы об охране лесов получили в Лесном кодексе РСФСР 1923 г. В соответствии со ст. 4 этого кодекса все леса делились на леса местного и леса общегосударственного значения. В лесах общегосударственного значения — собственно государственные и леса особого назначения. К лесам особого назначения относились как леса, в которых устанавливался ограниченный режим лесопользования в целях их охраны, так и леса, в которых в больших объемах производилась заготовка древесины. Факт выделения лесов, в которых устанавливался ограниченный режим лесопользования, следует рассматривать как положительный, однако включение их в одну группу с лесами, интенсивно используемыми, не могло содействовать их всемерной охране.

Деление лесов на две зоны — лесокультурную и лесопромышленную было предусмотрено постановлением СНК СССР «Об организации лесного хозяйства» от 31 июля 1931 г.<sup>44</sup> Лесокультурная зона выделялась в целях лесовосстановления, улучшения водного режима рек, борьбы с обмелением. Заготовка в ней осуществлялась в ограниченных масштабах, в пределах годичного прироста древесины. Позднее в целях усиления охраны лесов и некоторых крупных рек вместо лесокультурной зоны была образована водоохранная зона<sup>45</sup>, в запретных полосах которой заготовка древесины была полностью запрещена.

Постановление СНК СССР от 23 апреля 1943 г. «О порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда СССР и о лесосечном фонде на 1943 г.»<sup>46</sup> — Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Мини-

---

<sup>44</sup> См.: СЗ СССР. 1931. № 46. Ст. 313.

<sup>45</sup> См.: Там же. 1936. № 35. Ст. 311.

<sup>46</sup> См.: Сб. по законодательству для исполнкомов Советов депутатов трудящихся. М., 1946. Т. 1. С. 310.

стерства лесного хозяйства СССР» от 4 апреля 1947 г.<sup>47</sup> и постановление Совета Министров СССР от 25 февраля 1955 г. «Об улучшении ведения хозяйства в колхозных лесах»<sup>48</sup> заложили фундамент существующей сейчас в законодательстве структуры единого государственного лесного фонда. В соответствии со ст. 4 Основ лесного законодательства все леса в СССР образуют единый государственный лесной фонд. Правовой режим лесов определяется в зависимости от того, в чьем ведении они находятся, от правового статуса субъектов управления рациональным лесопользованием и охраной лесов, а также от группы и категории защиты лесов. Постановлением Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» (Известия. 1989. 3 дек.) предусмотрено сосредоточить в ведении Госкомлеса СССР все леса, за исключением колхозных, для предоставления их в пользование на условиях аренды. Такое решение представляется вполне оправданным и позволит решить ряд проблем охраны лесов.

Леса, находящиеся в ведении государственных органов лесного хозяйства, т. е. органов системы Государственного комитета СССР по лесу, служат для удовлетворения нужд народного хозяйства в древесине и другой лесной продукции, в них осуществляются предусмотренные ст. 21 Основ лесного законодательства виды лесных пользований.

Городскими являются леса, находящиеся в пределах городской черты. Лесное хозяйство в них ведут лесохозяйственные и другие предприятия, организации и учреждения исполнкомов городских, районных (в городах) Советов народных депутатов. Лесное хозяйство в городских лесах может вестись совместно с лесохозяйственными предприятиями государственных органов лесного хозяйства (ст. 13 Основ лесного законодательства). Они используются в первую очередь в культурно-оздоровительных целях и для отдыха населения. Заготовка древесины в порядке проведения рубок главного пользования, заготовка живицы и древесных соков в городских лесах запрещаются. Могут быть также запрещены и другие виды лесных пользований, если они несовместимы с проведением культурно-

---

<sup>47</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1947. № 13.

<sup>48</sup> См.: Сб. руководящих материалов по организации и ведению хозяйства в колхозных лесах. М., 1955. С. 5.

оздоровительных мероприятий и с организацией отдыха населения (ст. 38 Основ лесного законодательства).

Закрепленные леса — это часть лесов государственного значения, закрепленная за предприятиями, организациями и учреждениями министерств и ведомств для выполнения возложенных на них специальных задач — научных, учебных и иных (ст. 39 Основ лесного законодательства). Такие леса закреплены, например, за Академией наук СССР и др. К числу закрепленных относятся также и совхозные леса. В закрепленных лесах могут быть ограничены или полностью запрещены лесные пользования иных предприятий, учреждений и организаций, если это несогласимо с целями закрепления лесов.

К лесам заповедников относятся леса, находящиеся на землях заповедников, т. е. на выделенных в установленном порядке участках земли, в пределах которых имеются природные объекты, представляющие особую научную или культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, сообщества растительных и животных организмов, редкие геологические образования, виды растений, животных и т. п.). Лесное хозяйство в них ведут сами заповедники, являющиеся научно-исследовательскими учреждениями.

Колхозными признаются леса, находящиеся на землях, предоставленных колхозам в бессрочное пользование, и зарегистрированные в установленном порядке в земельно-учетных документах (ст. 14 Основ лесного законодательства). В соответствии с Положением о колхозных лесах, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 4 марта 1968 г.<sup>49</sup>, колхозные леса — часть единого государственного лесного фонда. Они находятся в бессрочном пользовании колхозов. Лесное хозяйство в колхозах должно являться отраслью общественного хозяйства и служить для дальнейшего развития и подъема сельскохозяйственного производства. Колхозные леса выполняют полезащитные, противоэрозионные, водоохраняющие и другие функции и одновременно должны удовлетворять потребности общественного хозяйства колхозов и нужд колхозников в древесине, осуществлении побочных пользований лесом и развитии лесных промыслов. Ведение хозяйства в колхозных лесах осуществляется колхозами непосредственно или через межхозяйственные предприятия (организации) по ведению лесного хозяйства.

<sup>49</sup> См.: СП СССР. 1968. № 5. Ст. 24; 1978. № 27. Ст. 166.

Руководство организацией и ведением хозяйства в колхозных лесах осуществляется органами управления агропромышленным комплексом. Правовой режим этих лесов регулируется указанным выше Положением о колхозных лесах, а также Правилами ведения хозяйства в колхозных лесах, утвержденными Министерством сельского хозяйства СССР и Государственным комитетом СССР по лесному хозяйству в редакции от 10 февраля 1982 г.<sup>50</sup>

Вопрос о правовом регулировании использования лесов преимущественно в целях обеспечения сельского хозяйства лесной продукцией приобретает в настоящее время большое значение. Особый интерес представляет изучение практики применения лесного законодательства колхозами и совхозами — лесопользователями, что дает нам возможность высказать некоторые выводы.

Колхозные и совхозные леса занимают только в РСФСР 45 млн га, около 80 % территории этих лесов находится в ведении более чем 650 межхозяйственных лесхозов. Анализ практики показывает, что имеются грубые нарушения законодательства как межхозяйственными лесхозами, так и колхозами и совхозами, ведущими самостоятельно лесное хозяйство. Главным недостатком ведения хозяйства в колхозных лесах является то, что оно не стало, да и не могло стать в силу объективных причин полноправной отраслью общественного хозяйства колхозов. Сельскохозяйственные предприятия не в состоянии уделять необходимого внимания лесам, находящимся в их ведении, поскольку основным направлением их деятельности является ведение сельскохозяйственного производства, а не лесного хозяйства. Колхозы и совхозы не только не ведут должным образом лесного хозяйства, но и передко и не в состоянии использовать имеющиеся у них лесосырьевые ресурсы, так как они часто значительно превышают их потребности. В результате леса используются нерационально, а народное хозяйство недополучает значительного количества сырья.

В колхозных лесах имеются значительные запасы древесины, однако установленная в них расчетная лесосека систематически недоиспользуется. В целом по стране на корню остается две трети разрешенного к вырубке леса, составляющего более 20 млн м<sup>3</sup>. В Свердловской области, например, расчетная лесосека используется лишь на 29 %, в Ярославской области — на 24, в Красноярском крае —

<sup>50</sup> См.: Правила ведения хозяйства в колхозных лесах. М., 1982.

на 18 %. В Ульяновской области колхозы и совхозы, не-кооперированные в межхозяйственные лесхозы, использовали расчетную лесосеку на 2 % и 6 % соответственно<sup>51</sup>. Не лучше обстоит дело и в других областях и республиках. По данным управления лесного хозяйства Брестской области производительность колхозных лесов в 7 раз ниже, чем в лесах государственного значения, в которых на тыс. га покрытой лесом площади в среднем заготавливается в год 1520 м<sup>3</sup> древесины, а в колхозных лесах — 283 м<sup>3</sup>.

Сельскохозяйственные предприятия, имеющие свои леса, стремятся заготовить древесину в лесах государственного значения, находящихся в ведении органов лесного хозяйства. Одной из главных причин этого является то, что межхозяйственные лесхозы создают производственные мощности без учета качества имеющихся у них лесосырьевых ресурсов. Например, в Кировской области сельскохозяйственные предприятия не вырубили в своих лесах более миллиона м<sup>3</sup>, а заготовили 800 тыс. м<sup>3</sup> древесины в лесах государственного значения. Представляется, что следовало бы законодательно запретить колхозам и совхозам заготовку древесины в лесах государственного значения при наличии у них достаточных лесосырьевых ресурсов.

Во многих колхозах нарушается установленный ст. 22 Основ лесного законодательства порядок предоставления права на осуществление лесных пользований, согласно которому осуществление лесных пользований, за исключением права общего лесопользования, допускается только по специальному разрешению — лесоруборочному билету (ордеру) или лесному билету. Предприятия, ведущие лесное хозяйство, — колхозы обязаны оформлять свое право лесопользования на общих основаниях, т. е. лесоруборочный билет должен быть выписан правлением колхоза или межхозяйственным лесхозом.

Нередки случаи безбилетной рубки леса самими колхозами. Рубка леса в некоторых хозяйствах осуществляется без отвода лесосек, оформления технической документации, учета древесины, отпускаемой на корню колхозникам. Бессистемное проведение рубок приводит к расстройству и истощению колхозных лесов. Встречаются случаи грубейших нарушений лесного законодательства, за которые виновные лица не несут никакой ответствен-

<sup>51</sup> См.: Кирнос В. Роща за окопицей // Лесн. пром-сть. 1983. 20 окт.

ности. Так, в колхозе «Рассвет» Лунинецкого района Брестской области на площади 10 га лес был самовольно и безнаказанно вырублен колхозниками, раскорчеван и засажен клубникой и картофелем. Причем на огораживание самовольно занятых участков было вырублено еще более 100 куб. м древесины.

Лесное законодательство возлагает на пользователей колхозными и совхозными лесами обязанность обеспечения расширенного воспроизводства лесов, улучшения породного состава, повышения продуктивности. Одним из важных средств достижения этих целей является проведение рубок ухода за лесом. В результате проверок в 21 межхозяйственном лесхозе Вологодской области в 17 лесхозах было выявлено, что рубки ухода проводились с нарушением установленных требований, в частности были сильно занижены плановые задания по проведению таких рубок. В других регионах: в Архангельской области и Бурятской АССР объем проведенных рубок ухода составил 45 % от запланированного. В Вилегодском лесхозе Архангельской области и во многих лесхозах Вологодской области под видом рубок ухода в колхозных и совхозных лесах велись сплошные рубки.

Неудовлетворительно проводятся в лесах колхозов и совхозов лесовосстановительные работы. Приживаемость лесных культур в Томской и Новосибирской областях, Краснодарском крае, Марийской АССР и Бурятской АССР значительно ниже плановой. Сельскохозяйственные предприятия не уделяют внимания созданию семенной базы на селекционной основе, не создают питомников. В колхозных лесах Брестской области на лесосеках, подлежащих облесению хозяйственно ценными хвойными породами, лесные культуры не создаются, в результате происходит нежелательная смена хвойных пород мягкотиственными.

Одна из важнейших обязанностей предприятий, ведущих лесное хозяйство,— сбережение лесов, охрана их от пожаров. Однако в колхозных и совхозных лесах не проводятся в необходимых объемах работы по организации противопожарных мероприятий, защиты их от вредителей и болезней. Например, в Бурятской АССР на площади 920 га не было создано ни одной пожарно-химической станции. В Брестской области не создаются минерализованные полосы, противопожарные разрывы — мера по охране лесов от пожаров. В то же время выгоревшая в результате пожаров площадь во всех лесах Брестской

области составила сотни гектаров. Так обстоит дело в лесах колхозов, где созданы межхозяйственные лесхозы.

Что же касается лесов колхозов и совхозов, где такие предприятия не созданы, то в них лесное хозяйство практически не ведется вообще. Между тем площадь таких лесов только в РСФСР — 11 млн га. Одна из причин сложившегося положения — почти полное отсутствие специалистов лесного хозяйства в колхозах и совхозах. В колхозах, как правило, штаты лесников не укомплектованы, а имеющиеся специалисты передко слабо подготовлены и к тому же привлекаются для проведения работ, не имеющих никакого отношения к ведению лесного хозяйства. В результате только в Хабаровском и Приморском краях, Амурской, Ростовской и Кировской областях без надзора остаются более двух миллионов гектаров лесных угодий <sup>52</sup>.

Следует отметить, однако, что в Брянской, Новгородской, Калининской, Калужской и некоторых других областях имеется положительный опыт создания и деятельности межхозяйственных лесхозов. Паряду с тем, что леса колхозов и совхозов особенно плохо используются в Брестской и Витебской областях БССР, в Кобринском районе Брестской области ведется образцовое хозяйство в межколхозных лесничествах. Тем не менее с сожалением приходится констатировать, что такие факты единичны и они не являются проявлением общей закономерности развития лесного хозяйства в колхозных и совхозных лесах. Изложенное дает нам основание сделать вывод о нецелесообразности выделения колхозных лесов как самостоятельного вида лесов единого государственного лесного фонда и закрепления лесов за совхозами. Главной причиной необходимости перевода колхозных лесов в состав лесов государственного значения является, как мы уже отмечали выше, то, что лесное хозяйство в колхозах не стало отраслью общественного хозяйства. Что же касается совхозных лесов, то наряду с тем, что в них неудовлетворительно ведется хозяйство, их правовой статус как закрепленных лесов противоречит ст. 39 Основ лесного законодательства, в которой записано, что леса закрепляются для выполнения научных, учебных и иных аналогичных задач. Основной же целью использования совхозных лесов является заготовка древесины.

---

<sup>52</sup> См.: Там же.

Существующая практика подтверждает наш вывод о необходимости упразднения такого вида лесов, как колхозные. Во многих регионах уже наблюдается тенденция перевода колхозных лесов в состав лесов государственного значения. Например, в Белорусской ССР такие меры были приняты. Такая же тенденция прослеживается и в других регионах. Исполком Совета народных депутатов Курской области, учитывая неудовлетворительное состояние ведения лесного хозяйства в колхозных лесах, предложил райисполкомам области рассмотреть вопрос о целесообразности передачи колхозных лесов органам лесного хозяйства. В результате значительные их площади были переданы лесхозам. В 1987 г. Совет Министров Кабардино-Балкарской АССР принял постановление «О передаче лесов, находящихся в пользовании колхозов и совхозов республики, Министерству лесного хозяйства КБАССР и Нальчикскому гослесоохотничьему хозяйству»<sup>53</sup>.

Можно допустить, что решение проблемы колхозных лесов возможно путем организации межхозяйственных лесхозов, причем некоторые положительные моменты их деятельности проявились в работе. Однако такой опыт не получил большого распространения. Возникает также вопрос, насколько оправданна организация системы лесного хозяйства в рамках агропромышленного комплекса, дублирующая уже существующую систему органов лесного хозяйства. Вряд ли разумно иметь в районе два лесхоза, подчиненных разным ведомствам и выполняющих аналогичные функции, и вряд ли оправданы дополнительные расходы на управленческий аппарат этих организаций. Например, в одной только Новосибирской области паряду с 29 государственными лесхозами действовали 22 межхозяйственных лесхоза системы бывшего Госагропрома СССР<sup>54</sup>. Полагаем, что, решая вопрос о лесах сельскохозяйственных предприятий, следует исходить из интересов рационального использования лесов, их охраны и обеспечения потребностей народного хозяйства в разнообразной лесной продукции.

Деление лесов единого государственного лесного фонда на группы, установленные ст. 15 Основ лесного законодательства, имеет важное значение для уяснения сущности правового режима пользования лесами в нашей стране.

<sup>53</sup> См.: Чабдаров Б. Сберечь леса Приэльбрусья // Известия. 1988. 4 янв.

<sup>54</sup> См.: Роговцев В. «Распахать» бы межу // Лесн. пром-сть. 1988. 9 июля.

Леса государственного значения разделяются на первую, вторую и третью группы, а колхозные леса — на первую и вторую. Основная цель такого деления — определение режима заготовки древесины и обеспечение охраны наиболее ценных лесов. Отнесение лесов к соответствующей группе определяет применение тех или иных видов рубок, ширины лесосек и сроков их примыкания, т. е. способов воздействия на лесную среду. Развитие законодательства, детализирующего основные положения режима лесопользования (лесозаготовок), постоянно шло по пути «создания более льготных условий для лесозаготовок, а также для увеличения вовлекаемых в эксплуатацию запасов древесины»<sup>55</sup>.

Что же касается других видов лесопользования, то их дифференциация в зависимости от групп лесов практически не получила своего выражения в законодательстве, за некоторыми исключениями. Например, Правила сено-кошения и пастьбы скота в лесах СССР, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 17 августа 1947 г. в редакции постановления Совета Министров СССР от 27 апреля 1983 г.<sup>56</sup> предусматривали, что пастьба скота без пастуха на особо защитных участках леса первой и второй групп лесов и горных лесов всех групп может быть запрещена или ограничена.

Прежде чем перейти к характеристике правового режима лесов в зависимости от их принадлежности к соответствующей группе, следует подчеркнуть принципиальное положение, что деление лесов на группы имеет сугубо условное значение. Законы роста, динамика поспевания древостоев и самоизреживания, интенсивность естественного отпада являются общими для всех лесов. Эти биологические процессы нельзя дифференцировать применительно к категориям лесов. В любой точке земли лес имеет санитарно-гигиеническое, оздоровительное значение, являясь своеобразным фильтром, очищающим воздух от загазованности, пыли и грязи. Хозяйственные цели лесопользования определяются отнесением лесов к соответствующим группам. Леса, где главной целью является получение древесины, относятся к третьей группе, леса, где доминирующая роль принадлежит их полезным свойствам, относятся к первой группе, а при равенстве этих целей — ко второй группе. Однако деление лесов на группы еще

<sup>55</sup> См.: Синицын С. Г. Указ. соч. С. 34.

<sup>56</sup> См.: СП СССР. 1947. № 6. Ст. 116; 1983. № 13. Ст. 61.

не определяет конкретную цель лесопользования. Эти обобщенные категории отражают лишь высший ранг целевой дифференциации ведения хозяйства в зависимости от преобладания потребностей общества в сырьевых или несырьевых ресурсах в целом<sup>57</sup>.

Каковы же критерии разграничения лесов на группы? Первое — это народнохозяйственное значение лесов, т. е. возможность в зависимости от количества и качества лесов удовлетворять потребности экономики в древесине. Второе — местоположение. Территориальное расположение лесов влияет на их правовой режим. Так, например, леса в густонаселенных районах вблизи крупных городов выполняют, как правило, экологические функции. В отдаленных районах леса по мере их доступности интенсивно осваиваются лесозаготовительной промышленностью. И наконец, третий критерий — функции, выполняемые лесами. Речь идет о целевом назначении лесов в зависимости от выполняемых ими функций экологического и экономического характера. Исходя из этого группа лесов — это правовой режим, установленный в отношении части единого государственного лесного фонда в зависимости от его народнохозяйственного значения, местоположения и выполняемых функций.

В соответствии со ст. 15 Основ лесного законодательства к первой группе относятся леса, выполняющие преимущественно водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, а также леса заповедников, национальных и природных парков, заповедные лесные участки, леса, имеющие научное или историческое значение, природные памятники, лесопарки, леса орехопромысловых зон, лесоплодовые насаждения, притундровые и субальпийские леса.

Леса в районах с высокой плотностью населения и развитой сетью транспортных путей, имеющие защитное и ограниченное эксплуатационное значение, а также леса с недостаточными лесосырьевыми базами, для сохранения защитных функций которых, непрерывности и неистощительности пользования ими требуется более строгий, чем в лесах третьей группы, режим пользования, отнесены ко второй группе.

К третьей группе отнесены леса многолесных районов, играющие преимущественно эксплуатационную роль и предназначенные для непрерывного удовлетворения по-

<sup>57</sup> См.: Синицын С. Г. Указ. соч. С. 90, 91.

требностей народного хозяйства в древесине без ущерба для защитных свойств этих лесов. Леса третьей группы подразделяются на освоенные и резервные.

Отнесение лесов к соответствующим группам и перевод их из одной группы в другую производится, согласно постановлению Совета Министров СССР от 29 сентября 1967 г. «О порядке отнесения лесов к группам и переводе их из одной группы в другую»<sup>58</sup>, Советами Министров союзных республик по согласованию с Госкомлесом СССР.

К лесам первой группы отнесено 22 % лесов единого государственного лесного фонда, в них ведется интенсивное лесокультурное хозяйство, проводятся лесохозяйственные мероприятия, меры по уходу за лесом, реконструкции насаждений. Установление жестких ограничений на заготовку древесины в этих лесах сыграло чрезвычайно важную роль для их сохранения, а также охраны других природных ресурсов, особенно водных. Леса второй группы составляют 6 % лесного фонда, они расположены в основном в районах Юга, Центра, Поволжья, Украины, Белоруссии, Молдавии, Латвии, Литвы и Эстонии, в малолесных и среднелесных районах Урала, Сибири и Дальнего Востока. Эти леса имеют большое водоохранно-защитное значение. Главным принципом ведения хозяйства в этих лесах является недопустимость истощения запасов спелого леса и уменьшения лесистости. В них ведется лесокультурное хозяйство эксплуатационного значения.

Основную часть лесов (72 %) занимают леса третьей группы, которые находятся в районах севера европейской части СССР, Сибири, Дальнего Востока. Они — основной источник удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине.

Причиной разделения лесов на группы явилась необходимость упорядочения лесозаготовок в стране и обеспечения охраны лесов в сильно лесоистощенных районах. Период с 1943 по 1960-й год был временем становления системы деления лесов на группы. Ни систематизация, ни анализ достигнутых результатов в эти годы практически невозможны, так как все ресурсы страны были направлены на восстановление ущерба, нанесенного народному хозяйству Великой Отечественной войной<sup>59</sup>. Оценивая с позиций сегодняшнего дня значение установленного в 1943 г. деления лесов на группы, следует

<sup>58</sup> См.: СП СССР. 1967. № 23. Ст. 165.

<sup>59</sup> См.: Лесное хозяйство СССР. М., 1977. С. 54.

отметить, что дифференциация правового регулирования заготовки древесины с учетом региональных природных условий произрастания лесов и их влияния на окружающую среду сыграла на определенном этапе положительную роль в организации рационального использования и охраны наших лесов. Это обстоятельство нашло свое выражение в первую очередь в выделении лесов первой группы, т. е. лесов, выполняющих важные функции по поддержанию экологического равновесия в природе.

Посмотрим, каковы результаты деления лесов на группы спустя более чем сорок лет. В послевоенный восстановительный период и в последующие годы резко возрос объем лесозаготовок. Применение все более производительной техники и механизмов привело к тому, что лесозаготовки стали оказывать все большее негативное воздействие на состояние природной среды. Тем не менее данные государственного учета лесов свидетельствуют о том, что общие запасы древесины в лесах СССР еще не истощены и даже имеют тенденцию к некоторому увеличению. Так, общие запасы древесины в лесах составляют 85,9 млрд м<sup>3</sup> при ежегодной ее заготовке — более 400 млн м<sup>60</sup>. Общий запас древесины в СССР с 1961 г. возрос на девять миллиардов м<sup>3</sup>, а в Европейско-Уральской зоне — на 2,5 млрд, т. е. в наших лесах в последние десятилетия происходит систематическое накапливание древесных запасов<sup>61</sup>. Этот вывод верен, если мы оцениваем состояние лесов в целом по стране. Однако лесосырьевые ресурсы расположены крайне неравномерно. В европейской части страны находится 18 % площади лесного фонда и 27 % общего запаса древесины<sup>62</sup>. В то же время наибольший объем лесозаготовок приходится на Европейско-Уральскую зону. В Западно-Сибирском, Восточно-Сибирском и Дальневосточном регионах в настоящее время заготавливается треть всей древесины и объемы лесозаготовок все время возрастают.

В военные годы и восстановительный период в европейской части страны допускались значительные перерывы расчетной лесосеки. В дальнейшем в эксплуатации леса произошли серьезные изменения: центр лесозагото-

<sup>60</sup> См.: Муратанов Е. С., Монсеев Н. А., Мороз П. И., Столяров Л. Н. Лесоустройство. М., 1983. С. 4.

<sup>61</sup> См.: Обливин А., Анучин Н. Резервы европейской лесосеки // Лесн. пром-сть. 1981. 22 сенг.

<sup>62</sup> См.: Экономическая география лесных ресурсов СССР. М., 1979. С. 42, 45.

вок сместился в районы европейского Севера и Востока. В районах Центра, Запада, Юга и Поволжья, где все леса отнесены к первой и второй группам, в порядке рубок главного пользования ежегодно стало вырубаться не более половины ежегодного прироста. Леса третьей группы, находящиеся в северо-восточных многолесных районах и имеющие наилучшую товарную структуру, стали основным источником древесного сырья.

Существующий сейчас правовой режим лесозаготовок в лесах третьей группы вступает в противоречие с интересами общества в сохранении благоприятного состояния окружающей среды и рационального использования лесных ресурсов. В течение более чем сорока лет лесозаготовители были ориентированы на рубку в лесах третьей группы, т. е. на сплошнолесосечные концентрированные рубки, соответственно этому направлению и создавалась лесозаготовительная техника, непригодная для использования в лесах первой группы. Установление льготного для лесозаготовителей режима лесов третьей группы привело к односторонней ориентации лесозаготовительной техники без учета последствий применения ее для состояния окружающей среды. И, пожалуй, самым главным негативным результатом явилось возникновение устойчивой психологии лесозаготовителей рубить лес, не задумываясь о последствиях.

Экономические условия организации и деятельности лесозаготовительной промышленности лесного хозяйства имеют важное значение, однако нельзя возводить эти условия в ранг законов, не подвластных воле людей. Но это делается с целью оправдать недостатки в организации лесозаготовок. Можно ли судить об экономике, имея в виду только себестоимость кубометра заготовленной древесины? При таком ведомственном подходе все, что способствует удешевлению заготовки древесины, считается полезным. Поэтому выборочные и постепенные рубки с этой точки зрения неприемлемы, воздушная трелевка древесины в горных лесах невыгодна, условно-сплошные рубки и оставление на лесосеке маломерной древесины закономерны. Именно поэтому большинство лесов в стране — леса третьей группы. И лишь по мере их истощения и возникновения реальной угрозы их существованию (т. е. когда уже функционирование лесозаготовительных предприятий становится, как правило, нерентабельным) они переводятся в леса первой и второй групп. Например, удельный вес первой, второй

и третьей групп (по лесным площадям) соответственно составлял: в 1948 г. — 2 %, 8, 90, в 1956 г. — 3, 8 и 89, в 1966 г. — 13,7 и 78, в 1978 г. 20, 7 и 73, в 1983 г. — 22,6 % и 72 %<sup>63</sup>.

Режим лесов третьей группы не соответствует принципу многоцелевого лесопользования. Отдавая приоритет лесозаготовкам в этих лесах, законодательство тем самым исключает возможность осуществления одновременно различных видов лесопользования на огромных территориях. Этим наносится вред не только лесу, всей природе, но и экономике страны. Правовой режим лесов третьей группы противоречит и принципу постоянного, неистощительного лесопользования, закрепленному в ст. 11 Основ лесного законодательства. Ориентация лесозаготовителей в лесах третьей группы на сплошнолесосечные рубки и последующее отставание проведения лесо-восстановительных работ на местах вырубок приводит к истощению лесов.

Как мы показали, сейчас сложилось такое положение, что леса третьей группы имеют практически свободный для лесозаготовителей режим заготовок, который был в свое время установлен для удовлетворения потребностей экономики военного времени, а затем восстановительного периода. Применяемые в этих лесах, как правило, сплошнолесосечные концентрированные рубки наносят колоссальный ущерб природной среде, что противоречит самой сущности леса как географического явления, важнейшего компонента биогеоценоза. Все леса, вне зависимости от отнесения их к соответствующим группам, в большей или меньшей степени выполняют экологические функции. Игнорирование этого факта уже сейчас приводит к деградации окружающей среды. Как отмечалось на третьей сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва (1985 г.), в Забайкалье и в районах Верхнего Приангарья, где лес вырубался особенно сильно, происходит опустынивание территории под воздействием ветровой и водной эрозии. В Иркутской области ежегодно заготавливается более 33 млн куб. м древесины. В южных и центральных районах здесь систематически перерубается расчетная лесосека, что приводит к усилению эрозионных процессов в бассейнах притоков Ангары и других рек. Поэтому представляется необходимым ужесто-

<sup>63</sup> См.: Дрожалов М. М. Лесная нива 80-х годов // Лесн. хоз-во. 1984. № 10. С. 60.

чить режим заготовок древесины в лесах третьей группы, закрепив в законодательстве такие требования, которые бы обеспечили постепенное сближение режима лесов третьей группы с более жестким режимом в лесах второй группы. Первым шагом в этом направлении могло бы послужить установление режима лесов второй группы в отношении вновь осваиваемых резервных лесов третьей группы.

Интересы сохранения наиболее ценных лесных массивов обусловили необходимость в рамках указанной градации лесов на группы выделить категории защитности лесов. Лесам второй и третьей групп, как и первой группы, объективно свойственны самые различные категории защитности, особенно горным лесам. Таким образом, подразделение лесов по их природно-экономическим особенностям на три группы, что в свое время было большим революционным шагом, в настоящее время недостаточно. Именно в целях оптимальной народнохозяйственной специализации лесов и лучшего их сохранения были введены многочисленные «категории защитности лесов»<sup>64</sup>. Категорией защитности лесов является правовой режим, установленный в отношении части государственного лесного фонда, а также не покрытых лесом земель гослесфонда, выделенной в установленном порядке в связи с особым защитным, водоохранным, санитарно-гигиеническим, рекреационным, научным, историческим или иным специальным значением для использования преимущественно в одной из указанных целей.

Порядок отнесения лесов к категориям защитности регулируется постановлением Совета Министров СССР от 11 января 1979 г. «О порядке отнесения лесов к противоэрозионным, особо ценным лесным массивам и другим категориям защитности»<sup>65</sup> и Инструкцией о порядке отнесения лесов к категориям защитности, утвержденной приказом Государственного комитета СССР по лесному хозяйству от 24 сентября 1979 г. с дополнениями и уточнениями, внесенными приказом Гослесхоза от 28 октября 1980 г.<sup>66</sup>

Отнесение лесов государственного значения к противоэрозионным, особо ценным лесным массивам и другим категориям защитности осуществляют Советы Министров

<sup>64</sup> См.: Эколого-экономическая роль леса. Новосибирск, 1986. С. 56.

<sup>65</sup> См.: СН СССР. 1979. № 5. Ст. 26.

<sup>66</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 36.

союзных республик по согласованию с Госкомлесом СССР. Советы Министров автономных республик, крайисполкомы и облисполкомы по согласованию с органами лесного хозяйства соответствующих союзных республик вправе относить леса государственного значения к государственным защитным лесным полосам, ленточным борам, степным колкам, байрачным лесам, защитным полосам лесов вдоль железных и автомобильных дорог общегосударственного, республиканского и областного значения, к городским лесам и лесопаркам, если это не связано с переводом лесов из одной группы в другую. Советы Министров союзных республик производят отнесение колхозных лесов к категориям защитности. В интересах лесозаготовительной промышленности при отнесении лесов к категории защитности не должно допускаться необоснованного излишнего изъятия лесосырьевых ресурсов из сферы эксплуатации.

В лесах первой группы категории защитности выделяются в рамках установленной в законе классификации лесов этой группы, т. е. в зависимости от выполняемых функций экологического характера: водоохранной, защитной и других (ст. 15 Основ лесного законодательства). Например, леса, выполняющие преимущественно водоохранные функции, подразделяются на следующие категории защитности: запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, включая запретные полосы лесов, защищающих нерестилища ценных промысловых рыб. Предусмотрено также деление на категории защитности лесов, выполняющих защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные функции и т. д. В лесах первой и второй групп, в горных лесах всех групп могут быть выделены особо защитные участки с ограниченным режимом лесопользования.

Инструкцией определены нормативы по выделению запретных полос лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, противоэрозионных лесов, а также признаки и нормативы выделения особо защитных участков леса с ограниченным режимом лесопользования. В пределах территорий заповедников, заказников, национальных и природных парков, памятников природы, заповедных лесных участков, лесов, имеющих научное или историческое значение, городских лесов, лесопарков и государственных защитных лесных полос, т. е. лесов специального целевого назначения, леса иных категорий защитности не выделяются.

Процессуальный порядок возбуждения и рассмотрения ходатайств о переводе лесов из одной группы в другую и отнесении лесов к категориям защитности урегулирован в одноименном Положении, утвержденном постановлением Совета Министров РСФСР от 28 июля 1980 г.<sup>67</sup> и указанной Инструкцией. Возможность местных органов государственной власти устанавливать ограничения заготовки древесины путем отнесения наиболее ценных лесов к соответствующим категориям защитности следует рассматривать как определенное достижение советского лесного законодательства. На практике нередки случаи, когда введение таких ограничений вызывает противодействие руководителей лесозаготовительных предприятий. Например, в Челябинской и Пермской областях значительные площади лесосырьевых баз решениями облисполкомов были отнесены ко второму поясу охраны водных источников, в которых запрещены рубки главного пользования. В Чусовском лесхозе Пермской области больше половины эксплуатационных запасов сырьевых баз объединения «Чусовлес» были исключены из промышленной эксплуатации. Очевидно, что позиция, занятая в этих случаях облисполкомами, совершенно правильная — этого требуют интересы общества в охране лесов.

### 3. Субъекты права пользования лесом

Для признания лица субъектом права лесопользования оно должно отвечать определенным условиям. Во-первых, такое лицо в силу своих особенностей фактически должно быть способно осуществлять субъективные права и обязанности. Для этого оно должно обладать: внешней обособленностью; персонификацией, т. е. выступать в качестве единого лица-персоны; способностью вырабатывать, выражать и осуществлять персонифицированную волю. Во-вторых, оно должно реально участвовать в правоотношениях и приобрести свойство субъекта права в силу юридических норм<sup>68</sup>.

Внешняя обособленность, т. е. организационное единство необходимо субъекту права лесопользования, поскольку без него невозможно проявлять свою волю и выступать участником лесных правоотношений. Лесополь-

<sup>67</sup> См.: СП РСФСР. 1980. № 17. Ст. 138.

<sup>68</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 139.

зователю — субъекту лесных правоотношений — необходимо обладать такой степенью единства, которая позволяла бы ему осуществлять хозяйственную деятельность в отношении леса как природного объекта. В лесном праве, как и в земельном и водном, субъект права пользования не обязательно должен быть юридическим лицом. Так, при образовании производственных лесохозяйственных объединений предприятия лесного хозяйства, входящие в такое объединение, обычно перестают быть юридическими лицами, однако при этом они не теряют свой правовой статус лесопользователя.

Персонификация субъекта права лесопользования выражается в том, что за ним закрепляется определенный конкретный участок леса, что получает свое юридическое оформление в соответствующих документах (например, в проектах организаций и развития лесного хозяйства, имеющихся в каждом лесхозе, земельно-учетных документах, если речь идет о колхозах, лесорубочном билете и т. п.). Все субъекты права лесопользования обладают указанными признаками, а также способностью иметь определенные права и обязанности и от своего имени вступать в сферу лесных правоотношений.

Каждый субъект права лесопользования должен обладать соответствующей правоспособностью, т. е. способностью иметь права и нести определенные обязанности. Способность осуществлять свои права и обязанности является дееспособностью. Правосубъектность рассматривается как правообладание, т. е. как реализованная или реализуемая правоспособность. Советское лесное законодательство признает субъектом права лесопользования как тех лиц, которые непосредственно получили в пользование участок леса (т. е. лесопользователей), так и тех, кто, имея по закону право пользования лесами, фактически это право не реализуют, например граждане, обладающие правом осуществлять в лесу общедоступные лесные пользования (ст. 35 Основ). Следует различать понятия «субъект права лесопользования» и «лесопользователь». Аналогичное положение существует и в водном законодательстве <sup>69</sup>. Применительно к субъектам права пользования лесами можно говорить о правоспособности субъектов как абстрактной возможности осуществить свое право. Таким образом, субъектом права лесопользования

<sup>69</sup> См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 41.

может признаваться лицо, обладающее лишь лесной правоспособностью, поэтому к числу субъектов права пользования лесом относятся предприятия, учреждения, организации и граждане, обладающие на основании закона абстрактной юридической возможностью пользоваться лесами. Правоспособность субъектов права лесопользования возникает с момента их возникновения и прекращается лишь тогда, когда сам субъект права прекращает свое существование. Правоспособность — не только условие приобретения права лесопользования, но и его реализации.

В связи с этим мы не согласны с мнением В. Ф. Горбового о том, что одна из существенных особенностей субъектов лесных правоотношений заключается в том, что многие из них могут стать таковыми только в случае получения ими в установленном порядке права на осуществление лесного пользования, т. е. они должны стать специальными субъектами лесопользования<sup>70</sup>. Указанный признак необходим для признания соответствующего лица в качестве лесопользователя. Мы же различаем понятие «лесопользователь» и «субъект права лесопользования». Поэтому наличие лесной правоспособности, например комплексного лесного предприятия, у лесхоза или леспромхоза, которая возникает с момента их образования, даже в том случае, если в данное время они не осуществляют права пользования лесом (предположим, они только что созданы), является основанием признания его в качестве субъекта права лесопользования.

Исследование проблемы правового статуса субъектов права пользования лесом имеет, на наш взгляд, три аспекта: соотношение правового статуса субъектов права лесопользования, осуществляющих ведение лесного хозяйства, и иных лесопользователей; реализация принципа многоцелевого лесопользования и правовой статус субъектов; внедрение хозрасчета в лесном хозяйстве и правовой статус предприятий лесного хозяйства.

В соответствии со ст. 20 Основ лесного законодательства лесопользователями могут быть государственные, кооперативные и общественные предприятия, организации и учреждения, а также граждане СССР. В случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР, лесопользователями могут быть и иные организации и лица. Наряду с советскими организациями и гражданами субъек-

<sup>70</sup> См.: Горбовой В. Ф. Указ. соч. С. 44.

тами права лесопользования могут быть иностранные граждане, например осуществляющие общедоступные лесные пользования, иностранные юридические лица.

Субъекты права лесопользования можно разделить на две группы, положив в основу классификации следующий признак — обязанность ведения лесного хозяйства. Восстановление и разведение лесов, заготовка лесных семян и выращивание посадочного материала осуществляются лесохозяйственными предприятиями государственных органов лесного хозяйства, а также иными предприятиями, организациями и учреждениями, ведущими лесное хозяйство. Законодательством Союза ССР и союзных республик выполнение указанных работ может быть возложено и на другие организации (ст. 44 Основ лесного законодательства).

К субъектам права лесопользования, ведущим лесное хозяйство, относятся комплексные лесохозяйственные предприятия, комплексные лесопромышленные предприятия, колхозы, межхозяйственные лесхозы, лесхозы, заповедники. Субъектами права лесопользования, не осуществляющими лесохозяйственной деятельности, являются леспромхозы, туристические лагеря, базы отдыха, граждане и др.

Кооперативные организации также могут выступать в качестве субъектов права пользования лесом. Кооперативы могут относиться как к первой, так и второй группе субъектов. Законом СССР «О кооперации в СССР»<sup>71</sup> (ст. 33) предусмотрена возможность организации лесохозяйственных кооперативов, т. е. кооперативов, ведущих лесное хозяйство. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г. «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью страны» допускает деятельность кооперативных организаций, связанную с рациональным освоением малоценных, разрозненных участков (шедорубов) леса, производством лесных материалов и товаров народного потребления, а также заготовкой плодов, ягод, грибов, лекарственного, технического и иных видов сырья.

Идея организации лесохозяйственных кооперативов представляется весьма перспективной. Таким кооперативам на условиях договора аренды лесного фонда передается лесничество или весь лесхоз, где будут производ-

<sup>71</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

диться не только лесовосстановительные и лесохозяйственные работы, но и сбор лекарственных растений, ягод, грибов, выращивание саженцев деревьев и т. д. Выдвигаются также предложения об организации кооперативов, ведущих подсочку деревьев<sup>72</sup>, занимающихся пчеловодством<sup>73</sup> и др. В настоящее время в системе лесного хозяйства насчитывается более 400 кооперативов<sup>74</sup>.

Ведение лесного хозяйства — признак, присущий субъектам права лесопользования, дает возможность совершать правоустанавливающие действия, в результате которых возникают, изменяются и прекращаются лесные правоотношения. В соответствии со ст. 22 Основ лесного законодательства субъекты, ведущие лесное хозяйство, предоставляют в установленном порядке лесопользователям в натуре участки для заготовки древесины, живицы, второстепенных лесных материалов, для сенокошения, пастбищ скота и других лесных пользований. Лесорубочный билет (ордер) и лесной билет выдаются предприятиями, ведущими лесное хозяйство. Таким образом, осуществление лесохозяйственной деятельности закон связывает с возможностью обладания правом предоставлять лес в пользование.

На наш взгляд, несовместимо обладание правомочием предоставления лесов в пользование и правомочием их эксплуатации в лице одного субъекта. Кстати, этот принцип провозглашен в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью страны», в котором сказано о необходимости четкого разделения функций распоряжения единым государственным лесным фондом и функций его хозяйственного использования. Однако в лице комплексных лесных предприятий мы видим субъекта, одновременно обладающего этими правомочиями. Несоблюдение данного принципа в законодательстве вынуждает нас обосновать тезис о равенстве всех субъектов права пользования лесом, независимо от присущего им признака ведения лесного хозяйства.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 августа 1984 г. «Об улучшении использования

<sup>72</sup> См.: Вольф В. Кооператив на подсочке // Лесн. пром-сть. 1988. 26 апр.

<sup>73</sup> См.: Кашаев С. Пчеловоды просят помощи // Лесн. пром-сть. 1988. 19 мая.

<sup>74</sup> Лес для нас и для потомков // Известия. 1989. 13 апр.

лесосырьевых ресурсов»<sup>75</sup> была намечена программа организации в 1985—1990 гг. постоянно действующих комплексных предприятий по воспроизведству лесов, заготовке и полной переработке древесины в системе Госкомлеса СССР и Минлеспрома СССР. Представители лесозаготовительной промышленности добились предоставления комплексным лесным предприятиям, входящим в их систему, права выдачи лесорубочных билетов, мотивируя это тем, что комплексные лесные предприятия ведут лесное хозяйство и, следовательно, должны обладать правомочием предоставления лесов в пользование, т. е. должны иметь такой же привилегированный статус лесопользователей, как и предприятия лесного хозяйства. Однако связь признака «ведение лесного хозяйства» и правомочия предоставления лесов в пользование, которым в ряде случаев обладают субъекты права лесопользования, не обоснована как в отношении предприятий лесного хозяйства, так и лесозаготовительной промышленности, поскольку имеет своим результатом многие негативные моменты<sup>76</sup>. В действительности, все субъекты права лесопользования обладают принципиально одинаковым, равным правовым статусом.

Мы полагаем, что правовой статус всех лесопользователей (определенный, естественно, их правосубъектностью) одинаков вне зависимости от того, являются ли они, как, например, предприятия системы Госкомлеса СССР, одновременно органами государственного управления использованием и охраной лесов и ведут ли они лесное хозяйство. Правовое положение всех субъектов права лесопользования закреплено в ст. 34 Основ лесного законодательства, которая определяет содержание прав и обязанностей лесопользователей.

Независимо от указанных обстоятельств у всех предприятий, которые ведут лесное хозяйство, возникает необходимость осуществлять свое право лесопользования. Статья 22 Основ лесного законодательства установила, что предприятия, учреждения и организации, ведущие лесное хозяйство, при осуществлении ими лесных пользований обязаны оформлять свое право лесопользования на общих основаниях. Поэтому, характеризуя деятель-

<sup>75</sup> См.: СП СССР. 1984. № 31. Ст. 177.

<sup>76</sup> См.: Крассов О. И. Лесное хозяйство и лесозаготовительная промышленность: (Проблемы управления) // Сов. государство и право. 1984. № 9. С. 38.

ность всех лесопользователей, будь то лесохозяйственное или лесопромышленное предприятие либо колхоз, следует иметь в виду, что закон предъявляет одинаковые требования рационально использовать и охранять леса.

Субъективное право пользования лесом предоставляется специально уполномоченными на то органами, которые, как правило, могут сами выступать в качестве лесопользователей. Например, комплексное лесное предприятие вправе предоставить участок леса как себе, так и иному субъекту на основании того, что оно является органом управления лесами, а не на основании осуществления им своего права внутрихозяйственного управления, правомочия которого лесное законодательство не предусматривает.

Особого внимания заслуживает вопрос о комплексных лесных предприятиях — новом типе субъектов права лесопользования, ведущих лесное хозяйство. Правовой статус этих субъектов связан с выявлением соотношения обязанности ведения лесного хозяйства и некоторых правомочий предприятий по распоряжению лесным фондом.

Постоянное неистощительное пользование лесом предполагает организацию такой формы производства, связанного с лесоэксплуатацией, которая в максимальной степени отвечала бы особенностям леса как возобновимого природного ресурса. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г. установлено, что основным звеном в лесном хозяйстве и лесной промышленности должны стать постоянно действующие комплексные лесные предприятия. Такие предприятия должны одновременно проводить заготовку древесины, ее переработку и работы по лесовосстановлению. Они должны действовать постоянно, заготовка древесины вестись строго в пределах установленной расчетной лесосеки, что гарантирует непрерывность и неистощительность лесопользования. Одновременно должно проводиться планомерное восстановление лесов на вырубках, осуществляться полная переработка древесины по безотходной технологии, использоваться все древесное сырье и утилизироваться отходы производства. Вместе с тем лесные комплексы должны обеспечивать максимальное сохранение окружающей природной среды, удовлетворять интересы народного хозяйства в древесине и иной лесной продукции и в то же время создавать условия для сохранения и восстановления лесов.

В лесном хозяйстве основным средством производства является земля, поэтому отрасль включена в состав агропромышленного комплекса. Главная задача лесохозяйственных предприятий — получить наибольшую отдачу с каждого гектара земель государственного лесного фонда, сконцентрировать усилия на решении лесохозяйственных проблем: лесовосстановлении, охране и защите лесов. Предприятия системы Госкомлеса СССР в больших масштабах проводят работы по лесовосстановлению, полезащитному лесоразведению, облесению песков и пастбищ в засушливых районах. Они ведут заготовки пищевой и лекарственной продукции леса, организуют использование лесов для отдыха населения. Такая деятельность по своему характеру в наибольшей степени отвечает задачам охраны природы и ее рациональному использованию.

Лесная промышленность отнесена к химико-лесному комплексу, и это не случайно. В отличие от лесного хозяйства основным средством производства в лесозаготовительной промышленности является спелый лес и заготовленная древесина. Поэтому основная цель лесной промышленности — получить наибольшую отдачу от каждого кубометра заготовленной древесины. Проблема отнесений отраслей лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности состоит в том, чтобы найти оптимальное соотношение и разграничить их основные хозяйствственные функции и контрольные полномочия.

Различия в целях лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности, а также региональные особенности природных и экономических условий лесопользования обусловили дифференцированный подход при создании комплексных лесных предприятий. Законодательство выделяет два основных типа лесных комплексов: лесохозяйственные и лесопромышленные.

Лесохозяйственные комплексы паряду с ведением лесного хозяйства обеспечивают полную переработку низкосортной и маломерной древесины. Они осуществляют побочные лесные пользования, закладывают ягодные и орехоплодовые плантации. Задачи лесохозяйственных комплексов системы Госкомлеса СССР — соединить в лице одного предприятия эксплуатацию всех древесных и недревесных лесных ресурсов и их восстановление. Цель лесопромышленных комплексов Минлеспрома СССР — обеспечить потребности народного хозяйства в древесине. Такие предприятия ориентированы в основном на рубку

леса, заготовку и переработку древесины, т. е. на использование лишь одного из многих полезных качеств леса.

На постоянно действующие комплексные лесные предприятия, создаваемые на базе лесохозяйственных и лесопромышленных предприятий (лесхозов, леспромхозов, лесокомбинатов и др.), возлагается выполнение всего объема работ по воспроизводству, охране, защите лесов, заготовке и переработке древесины. В многолесных районах, где осуществляется промышленная заготовка древесины, комплексные лесопромышленные предприятия выполняют в предоставленном им в долгосрочное пользование на условиях аренды лесном фонде весь комплекс лесохозяйственных работ, заготовку и переработку древесины, сбор пищевого и технического сырья и несут ответственность за рациональное использование лесов. В малолесных районах, где промышленная заготовка леса не ведется или она осуществляется в незначительных объемах, комплексные лесохозяйственные предприятия осуществляют преимущественно лесохозяйственные работы, охрану и защиту лесов, воспроизводство лесного фонда и другую лесохозяйственную и лесопромышленную деятельность.

В многолесной зоне РСФСР комплекс работ по лесному хозяйству, защитному лесоразведению, заготовке и переработке древесины возложен на предприятия Минлеспрома СССР и лесхозы Минлесхоза РСФСР, на территории которых лесозаготовительных предприятий нет. В малолесных районах эти работы проводят предприятия Минлесхоза РСФСР.

Правовой статус комплексных лесных предприятий определен Положением о комплексных лесных предприятиях по воспроизводству лесов, заготовке и полной переработке древесины, утвержденным приказом Минлесбумпрома СССР и Гослесхоза СССР от 26 декабря 1985 г.<sup>77</sup>

Комплексное лесное предприятие создается по постановлению Совета Министров СССР, при этом закрепление за комплексными лесными предприятиями системы Минлеспрома СССР лесов государственного значения, расположенных в районах их деятельности, производится в установленном порядке. Советом Министров СССР утвержден перечень свыше 200 лесохозяйственных пред-

<sup>77</sup> См.: Положение о комплексных лесных предприятиях // Лесн. пром-сть. 1986. 16 янв.

приятий, передаваемых из Минлесхоза РСФСР в непосредственное подчинение Минлеспрома СССР для организации постоянно действующих на территории РСФСР комплексных лесных предприятий (объединений)<sup>78</sup>. Органам лесного хозяйства в регионах, где создаются такие предприятия, вменяется в обязанность создать государственные лесные инспекции, подчиненные Минлесхозу РСФСР, и обеспечить осуществление государственного контроля за использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в комплексных лесопромышленных предприятиях Минлеспрома СССР.

Основной деятельностью комплексного лесного предприятия является организация и осуществление многоцелевого использования лесов для удовлетворения потребностей различных отраслей народного хозяйства и населения в древесине и другой лесной продукции, сохранение и усиление водоохранных, защитных, климаторегулирующих, культурно-оздоровительных и других полезных природных свойств лесов, осуществление всех функций по ведению лесного хозяйства, включая воспроизводство лесов и их охрану.

В число основных задач комплексного лесного предприятия входит осуществление расширенного воспроизводства леса на интенсивной основе, охватывающей лесоизыривание, лесоэксплуатацию и переработку древесины для удовлетворения потребностей народного хозяйства в лесной продукции, а также организация непрерывного и неистощительного пользования лесом в соответствии с расчетной лесосекой и на этой основе обеспечение постоянства действия предприятия.

Комплексные лесные предприятия наряду с хозяйственными функциями осуществляют также функции управляемого характера. Такие предприятия ведут документацию государственного учета лесов и государственного лесного кадастра, участвуют в проведении подготовительных работ к очередному лесоустройству, осуществляют систематический контроль за проведением лесостроительных и лесообследовательских работ и их приемку. И самое важное — обладают правомочием предоставлять лесопользователям в натуре участки для заготовки древесины, живицы и второстепенных лесных материалов, для сенокошения, настъбы скота и других лесных пользований.

<sup>78</sup> См.: Новые лесные комплексы // Лесн. пром-сть. 1988. 20 дек.

Создание комплексных лесопромышленных предприятий в многолесной зоне означает ликвидацию лесхозов, осуществляющих государственный контроль за лесозаготовителями и имеющих в своем аппарате штат государственной лесной охраны. Естественно, что такое ослабление государственного контроля за лесопользователями ведет к бесконтрольным рубкам леса. Такие факты уже встречаются в некоторых местах<sup>79</sup>. Предполагается, что эта задача будет решена в результате создания лесной инспекции Госкомлеса СССР и инспекции охраны природы Госкомприроды СССР на местах.

Однако не устранено главное противоречие в работе комплексных лесопромышленных предприятий — вопрос о соотношении лесохозяйственной и лесопромышленной деятельности. До сих пор как в лесхозах, увлекавшихся лесозаготовками, так и в комплексных лесопромышленных предприятиях Минлеспрома СССР, приоритет отдавался заготовке древесины, а не восстановлению лесов, их охране и защите. Сейчас высказываются обоснованные опасения, связанные с деятельностью комплексных лесных предприятий (особенно лесопромышленных) в условиях хозяйственного расчета. Они связаны с тем, что при неудовлетворительной экономической организации лесохозяйственного производства и при наличии сильной хозрасчетной организации лесозаготовок создание комплексных предприятий приведет к игнорированию интересов лесного хозяйства, восстановления лесов. Стремление предприятий как можно больше отвести лесов в рубку и получить тем самым максимальный на данный момент доход, экономить на ведении лесного хозяйства приведут к истощению лесных ресурсов<sup>80</sup>. Об этом свидетельствует опыт комплексных лесных предприятий Минлеспрома СССР в Карельской АССР, в которых за период 1984—1985 гг. перерубы расчетной лесосеки увеличились вдвое. Значительно сократились объемы лесохозяйственных, противопожарных и лесозащитных мероприятий в комплексных лесопромышленных предприятиях во многих регионах. Следует также отметить, что на практике извращается сам принцип комплексности. Например, в Иркутской области создаются лесные комплексы, но о какой комплексности может идти речь, если на одной и той же

<sup>79</sup> См.: Ярославцев В. Скептики оказались правы? // Лесн. пром-сть. 1988. 13 февр.

<sup>80</sup> См.: Лобовников Т. ... И опыт, сын ошибок трудных // Лесн. пром-сть. 1988. 23 июля.

территории будут продолжать свою деятельность также хозяйства Главохоты РСФСР, промысловой кооперации?<sup>81</sup>

Несовместимость сочетания в одном лице правомочия предоставления лесов в пользование и их хозяйственного использования наглядно проявляется на примере комплексных лесопромышленных предприятий, в работе которых выявляются случаи грубейших нарушений лесного законодательства. Так, при отводе лесосек в рубку не производится их натурального осмотра, запасы древесины занижаются, что создает условия для различного рода махинаций. Часто допускается рубка леса до выдачи лесорубочного билета либо вообще без его оформления. Вместо рубок ухода ведется промышленная заготовка древесины и т. д. Эти случаи были выявлены во многих комплексных леспромхозах Свердловской области: Оузском, Невьянском, Артымском, Апдриановском, Новолялинском и др.<sup>82</sup> Будут ли такие формы ведения лесного хозяйства и организации государственного контроля за использованием лесов эффективными — покажет будущее.

Создание лесных комплексов требует внесения изменений в действующее законодательство. Так, нуждаются в изменении Правила отпуска древесины на корню в лесах СССР, утвержденные Постановлением Совета Министров СССР от 30 октября 1981 г.<sup>83</sup>, в части регулирования взаимоотношений предприятий лесного хозяйства и лесозаготовителей прежде всего по вопросам контроля за лесозаготовками и привлечения лесопользователей к ответственности. Например, в соответствии с п. 53 Правил лесхозы осуществляют систематический контроль и освидетельствование мест заготовок лесных материалов. Эта обязанность лесхозов, которые ликвидируются в много-лесной зоне, тем самым становится обязанностью комплексного лесопромышленного предприятия, что ведет к бесконтрольности предприятий Минлесспрома СССР.

Анализ правового статуса субъектов права лесопользования с точки зрения соответствия его принципу многоцелевого лесопользования позволяет выделить универсальные и специальные субъекты: комплексные лесные предприятия, государственные лесохозяйственные предприятия, колхозы относятся к первому виду субъектов.

<sup>81</sup> См.: Первый комплексный на Байкале // Лесн. пром-сть. 1988. 12 мая.

<sup>82</sup> См.: Майоров Ю. Выбирают штраф // Лесн. пром-сть. 1988. 21 июня.

<sup>83</sup> См.: СН СССР. 1981. № 33. Ст. 184; 1988. № 8. Ст. 77.

Они вправе осуществлять практически все указанные в ст. 21 Основ виды права лесопользования. Так, комплексные лесные предприятия и лесхозы вправе вести заготовку древесины, второстепенных лесных материалов и живицы, осуществлять побочные лесные пользования, право пользования лесом для нужд охотниччьего хозяйства, если обязанность такого ведения хозяйства возложена на лесхоз. (Общее положение о лесхозах, лесокомбинатах и леспромхозах Министерства лесного хозяйства РСФСР, п. 8, 9, утвержденное приказом Минлесхоза РСФСР 8 января 1971 г.<sup>84</sup>; Положение о комплексном лесном предприятии по воспроизводству лесов, заготовке и полной переработке древесины, п. 10); колхозы — вести заготовку древесины, второстепенных лесных материалов и живицы и осуществлять побочные лесные пользования (Положение о колхозных лесах, п. 16, 22). К числу специальных субъектов относятся пользователи, которым разрешено в соответствии с их правоспособностью осуществлять лишь отдельные виды права лесопользования. Например, субъектами отдельных видов побочных лесных пользований могут быть заготовительные организации; права научно-исследовательского лесопользования — заповедники и лесохозяйственные научно-исследовательские учреждения и т. д.

Реализация принципов многоцелевого и неистощительного, рационального лесопользования во многом определяется правильным закреплением в законодательстве правомочий соответствующих субъектов по осуществлению тех или иных видов права пользования лесом. Полагаем, что содержание правового статуса лесопользователей (в первую очередь это относится к универсальным субъектам) должно определяться правильным соотношением лесоэкономических условий функционирования предприятия и правомочий субъекта по осуществлению соответствующих видов права лесопользования. Несоблюдение этого требования, как правило, ведет к нарушению указанных выше принципов. Ярким примером такого non-соответствия являлась деятельность лесхозов в многолесных районах страны, когда на них возлагались обязанности заготовки древесины в порядке рубок главного пользования. Если такого рода деятельность вполне оправдана в малолесных районах, то в многолесной зоне лесозаготовки, которые проводили лесхозы, давно уже

<sup>84</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 95.

признаны несовместимыми с их статусом лесохозяйственных предприятий.

В некоторых регионах обоснована целесообразность совместного ведения лесного и охотничьего хозяйства как наиболее эффективной формы ведения хозяйства, т. е. предоставления лесхозам права пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства. Несмотря на это, в ущерб интересам рационального использования и охраны животного мира и достижения оптимальных пропорций двух отраслей, часто предприятия лесного хозяйства не надеются такими правомочиями. Частично этот вопрос уже решен в подавляющем большинстве союзных республик (за исключением РСФСР, Казахской, Азербайджанской и Литовской), где к числу основных задач республиканских органов управления лесным хозяйством относится также организация ведения охотничьего хозяйства.

Особо нам хотелось бы остановиться на исследовании правового статуса предприятий лесного хозяйства как лесопользователей в условиях хозрасчета. Признаками имущественной обособленности государственных предприятий и объединений являются хозяйственный расчет и самостоятельный бухгалтерский баланс. Для бюджетных организаций — самостоятельное распоряжение кредитами в соответствии с утвержденной для них сметой. Хозяйственная деятельность лесохозяйственного предприятия делится на два вида: промышленную (заготовка древесины и других ресурсов леса и их переработка и т. п.) и бюджетную (проведение лесовосстановительных работ, уход за лесом, его охрана, защита и т. д.). В лице лесохозяйственного предприятия наблюдается сочетание признаков, присущих как хозрасчетному, так и находящемуся на госбюджете предприятию.

В настоящее время на повестку дня встал вопрос о переводе предприятий лесного хозяйства на полный хозяйственный расчет и самофинансирование. Эти методы хозяйствования должны создать условия для обеспечения рационального, постоянного и неистощительного лесопользования и одновременно рентабельности ведения лесного хозяйства. Внедрение экономических рычагов в деятельность лесхозов базируется на теоретических положениях понятия хозрасчета и соответствующей нормативной базе — Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)»<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

Хозяйственный расчет является методом социалистического хозяйствования, поскольку он, во-первых, указывает на основные параметры правового статуса хозрасчетного звена (имущественная обособленность и оперативная самостоятельность, право на поощрение, самостоятельная ответственность и др.); во-вторых, определяет способы организации хозяйственной деятельности (ее планирование, соизмерение затрат с доходами, имущественное обособление, самофинансирование); в-третьих, очерчивает направления и границы использования в экономике товарно-денежных и других стоимостных отношений и категорий в реализации объективных требований расширенного воспроизводства о прибыльности и рентабельности хозяйственной деятельности, эквивалентности хозяйственных отношений и т. п.<sup>86</sup>

Хозрасчет в лесном хозяйстве имеет два аспекта: хозрасчет в промышленной деятельности предприятий и в лесохозяйственном производстве. Внедрение хозрасчета в промышленную деятельность предприятий лесного хозяйства предполагает дифференцированный подход к перестройке деятельности предприятий на единых принципах хозяйствования с учетом специфики работы отдельных отраслей. Должна быть обеспечена научная обоснованность экономических нормативов распределения прибыли (дохода), платы за основные фонды и другие ресурсы, формирования фонда заработной платы и фондов экономического стимулирования и тем самым заинтересованности и ответственности трудовых коллективов в сфере производственного и социального развития и охраны окружающей среды.

Предусмотрено, что промышленным предприятиям утверждаются экономические нормативы платы за производственные фонды, трудовые и природные ресурсы. Госкомлесу СССР предложено при доведении до промышленных предприятий (объединений) исходных данных для формирования планов, государственных заказов, лимитов и утверждении экономических нормативов учитывать необходимость комплексного использования и воспроизводства природных ресурсов, всемерного применения безотходных технологий и осуществления других мероприятий, связанных с охраной окружающей среды.

Промышленная деятельность лесохозяйственных предприятий переведена на хозрасчет с 1 января 1988 г.

---

<sup>86</sup> См.: Хозяйственное право: Общие положения. М., 1983. С. 133.

При переводе на хозрасчет очень важно найти оптимальные пропорции соотношения промышленной и лесохозяйственной деятельности, поскольку постоянное наращивание объемов промышленной деятельности не способствует, а в ряде случаев препятствует осуществлению главного направления работы лесхозов — лесовосстановлению и охране лесов.

Перевод лесохозяйственной деятельности предприятий лесного хозяйства на хозрасчет вызывает определенные трудности, в частности, в связи с необходимостью выбора критерия оценки работы лесохозяйственных предприятий, с которыми противники этой идеи связывают невозможность внедрения данного метода хозяйствования в лесном хозяйстве. Однако, по мнению подавляющего большинства экономистов, возражения не имеют под собой реальной основы, и проблема хозрасчета в лесном хозяйстве может быть решена<sup>87</sup>.

Экономика лесного хозяйства должна базироваться на методе полного хозяйственного расчета и самофинансирования, поскольку финансирование только из государственного бюджета не в состоянии создать оптимальные условия для развития отрасли. В основе хозрасчета могут лежать средства, получаемые в результате оплаты за пользование ресурсами леса, которые должны зачисляться на счет лесохозяйственных предприятий, а также прибыль от продажи лесохозяйственными предприятиями товаров народного потребления и иной продукции.

В настоящее время определены основные направления разработки принципов хозрасчета в отрасли. Предусмотрено, что усилия отраслевых научно-исследовательских институтов, проектных организаций, предприятий и органов лесного хозяйства должны быть сосредоточены на выработке и осуществлении практических мер по внедрению хозяйственного расчета в лесном хозяйстве на основе развития планирования по государственным заказам, соизмерения затрат и результатов производства и применения с учетом особенностей отрасли Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)»<sup>88</sup>. На хозрас-

<sup>87</sup> Дискуссия по этому вопросу развернулась на страницах газеты «Лесная промышленность». См.: Хозрасчет в лесном хозяйстве // Лесн. пром-сть. 1987. 18 авг.; Овчинников Л. По конечному результату // Там же. 15 сент.; Хабицов Б. Хозрасчет у порога лесхоза // Там же. 16 июня; Грошев В. Перспективы хозрасчета в лесном хозяйстве // Там же. 8 дек.; и др.

<sup>88</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

чет с 1 января 1988 г. переведены лесные питомники предприятий лесного хозяйства РСФСР, УССР, БССР, Молдавской и Эстонской ССР. Принято решение о разработке проекта прейскуранта лесных такс на древесину, отпускаемую на корню, исходя из их размера, обеспечивающего возмещение расходов государства на лесное хозяйство, установленного размера прибыли и дифференциальной ренты.

В условиях перевода предприятий на принципы полного хозрасчета и самофинансирования, развития широкой демократии необходим решительный переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления лесохозяйственной деятельностью. Будут разработаны экономические нормативы, которые должны стимулировать рациональное и комплексное использование лесов, а также компенсировать ущерб, наносимый лесному хозяйству из-за загрязнения окружающей среды выбросами вредных веществ в атмосферу, других видов антропогенных воздействий. Сейчас экономические отношения лесного хозяйства с лесопользователями практически не получили своего развития. Предприятия лесного хозяйства, в ведении которых находятся огромные лесные богатства, несмотря на значительные затраты на их охрану и воспроизводство, восполняемые из госбюджета, фактически не имеют от этого дохода. По действующему законодательству платный характер имеет заготовка древесины, живицы, второстепенных лесных материалов и промысловая заготовка древесных соков, дикорастущих плодов, грибов, ягод и технического сырья. Бесплатно осуществляется пользование лесом в научно-исследовательских целях и для нужд охотничьего хозяйства. Граждане имеют право свободно пребывать в лесах, бесплатно собирать дикорастущие плоды, орехи, грибы и т. п. Такое положение не может стимулировать бережного отношения к лесу. Например, действующий сейчас размер попенной платы за заготовку древесины носит чисто символический характер, он не обеспечивает возмещения предприятиям лесного хозяйства их расходов на восстановление лесов и вносится заготовителями не на счет предприятий лесного хозяйства, а в государственный бюджет<sup>89</sup>. Сейчас попенная плата за древесину, отпускаемую на корню, значительно ниже существующих мировых цен. Например, в Канаде она вы-

<sup>89</sup> См.: Инструкция по лесному доходу. М., 1987.

ше в 7 раз, в Финляндии в 8—12, в США в 5—7, в Болгарии и ГДР в 7—10 раз <sup>90</sup>. Именно поэтому она не стимулирует хозяйственного, рачительного отношения к лесным ресурсам.

Платность пользования лесом должна стать важнейшим принципом лесопользования. Статьей 20 Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» предусмотрено, что за пользование природными ресурсами как частью национального достояния предприятие вносит установленные платежи и осуществляет природоохранные мероприятия за счет собственных средств и кредитов. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» установлено, что до объединений, предприятий и организаций в составе долговременных экономических нормативов доводятся нормативы платы за природные ресурсы. Эти нормативы, в частности, должны стимулировать лесопользователей рационально и комплексно использовать ресурсы леса.

Хозрасчет и самоокупаемость означают, что оплате подлежат практически все виды лесных пользований. Размер платы должен соответствовать реальным затратам на ведение лесного хозяйства, охрану и защиту лесов. Одним из условий внедрения хозрасчета должно стать установление дифференцированных в зависимости от местоположения, пород деревьев и способов рубок размеров такс на древесину, отпускаемую на корню. Размер такс, как можно полагать, должен не только компенсировать затраты лесного хозяйства на лесовосстановление, но и других отраслей народного хозяйства на восстановление экологического равновесия в результате вырубки лесов. Например, наименьший размер такс следовало бы установить за применение выборочных и постепенных рубок как наиболее экологически безопасных. Наибольший — за сплошнолесосечные рубки, особенно в тех случаях, когда их применение не оправданно с лесохозяйственной точки зрения, не говоря уже об условно-сплошных рубках.

Важную роль в стимулировании рационального лесопользования может сыграть договор аренды лесного фонда. Велики расходы лесохозяйственных предприятий на ведение хозяйства в лесах, которые используются в рекреационных целях, для ведения охотничьего хозяйства. В них проводятся работы по благоустройству территорий,

<sup>90</sup> См.: Лес для нас и для потомков. Известия. 1989. 13 апр.

противопожарные мероприятия. Поэтому вполне оправданно введение платы за эти виды лесопользования на основе договора аренды.

В доход предприятий лесного хозяйства следует также зачислять суммы, взысканные в качестве штрафов, неустоек, возмещения ущерба, причиненного лесному хозяйству. Действующие сейчас, например, размеры неустоек за нарушение Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР научно и экономически не обоснованы. Так, за уничтожение при лесозаготовках подроста и молодняка неустойка составляет 50 рублей за каждый гектар, в то время как стоимость восстановления вырубок путем создания лесных культур — в среднем 200 руб. за гектар. За неудовлетворительную очистку мест рубок от порубочных остатков может быть взыскана неустойка лишь в размере 7 руб. 50 коп. за гектар. Фактическая стоимость таких работ — 40—50 руб. Необходимо установить научно обоснованные нормативы возмещения ущерба, причиненного лесному хозяйству, в зависимости от народнохозяйственного значения лесов и выполняемых ими природоохранительных функций. Экономический механизм, в основе которого лежит хозрасчет и самоокупаемость, призван повысить авторитет и самостоятельность предприятий лесного хозяйства, с которыми лесопользователи будут вступать в договорные отношения.

#### 4. Юридические факты в сфере лесопользования

Основаниями возникновения, изменения и прекращения права пользования лесом служат юридические факты, предусмотренные нормами лесного законодательства. Классическим является определение юридических фактов, предложенное И. Г. Александровым, — это жизненные факты определенного вида (или же комплексы таких фактов), с которыми право связывает либо возникновение, либо изменение, либо прекращение правомочий и юридических обязанностей<sup>91</sup>. Юридические последствия, вызываемые юридическими фактами, могут быть сведены к главным fazам существования правоотношения — к его возникновению и прекращению, а также к изменению<sup>92</sup>.

В основе нашего исследования лежит общепризнанная, традиционная классификация юридических фактов. Юри-

<sup>91</sup> См.: Александров И. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 162.

<sup>92</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 164.

дические факты подразделяются на юридические действия, т. е. поступки человека, акты государственных органов и т. д., и юридические события — обстоятельства, возникновение и развитие которых не зависит от воли участников правоотношения. Юридические действия бывают двух видов: правомерные и неправомерные. В свою очередь правомерные действия делятся на юридические поступки и юридические акты. Поступки направлены на интересы и цели, лежащие впредь действия права, и порождают правовые последствия независимо от того, сознавал или не сознавал субъект их правовое значение, желал или не желал наступления правовых последствий. Юридические акты — действия, прямо направленные на достижение правового результата. В зависимости от юридических последствий, вызываемых этими фактами, они могут быть разграничены на три группы: правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты<sup>93</sup>.

Значение юридических фактов в советском лесном праве было проанализировано В. Ф. Горбовым. По его мнению, юридические факты в лесном праве — это такие обстоятельства реальной действительности, возникающие в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, с наступлением которых нормы лесного права связывают возникновение, приостановление и прекращение лесных правоотношений<sup>94</sup>.

Наличие сложных юридических составов в лесном праве, так же как и в земельном, водном и горном праве, вызвано спецификой регулируемых общественных отношений по поводу использования и охраны природы. Ставление, развитие и закрепление их в законе обусловлено многолетней исторической практикой, природно-экономическими особенностями природного ресурса, стремлением законодателя детально урегулировать весьма сложный процесс возникновения и реализации субъективных прав пользователей природными объектами. Поэтому вряд ли справедливо мнение В. Б. Исакова о том, что в колхозном, лесном, водном законодательстве сложные юридические составы связаны с недостаточной дифференцированностью правового регулирования и они могли бы быть заменены более простыми и конкретными юри-

<sup>93</sup> См.: Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. С. 87.

<sup>94</sup> См.: Горбовой В. Ф. Указ. соч. 1984. С. 56.

дическими фактами. В то же время автор считает, что в трудовом, семейном, уголовном праве и других отраслях использование сложных юридических фактов неизбежно<sup>95</sup>.

Неясно, на каком основании В. Б. Исаков отказывает в праве закреплять сложные юридические составы в законодательстве о природопользовании и охране окружающей среды и полагает, что такая необходимость имеется лишь в отношении традиционных отраслей права. Ссылка на недостаточную дифференцированность указанных отраслей является неубедительной. С 1968 г., когда были прияты Основы земельного законодательства, и поныне идет процесс их дифференциации. Причем, нам представляется, что в некоторых случаях оншел слишком далеко в ущерб интеграции законодательства. Что же касается вопроса о социальной значимости отраслей законодательства о природопользовании и охране окружающей среды, то он вообще не подлежит обсуждению, и такая постановка вопроса неправомерна. Речь идет о регулировании совершенно различных, одинаково важных по своей значимости общественных отношений в различных сферах общественной жизни. Целесообразность упрощения и совершенствования юридических фактов в законодательстве о природопользовании и охране окружающей среды в одинаковой мере может быть адресована и «традиционным» отраслям.

Основаниями возникновения права пользования лесом являются правомерные юридические действия. Поскольку осуществление лесных пользований (за исключением предусмотренных ст. 35 Основ) допускается по специальному разрешению — лесорубочному билету (ордеру) или лесному билету, которые выдаются предприятиями, организациями и учреждениями, ведущими лесное хозяйство (ст. 22 Основ), правомерные юридические действия в подавляющем большинстве случаев выражены в форме юридических актов. Так, разрешения на реализацию соответствующих видов права пользования лесом, как правило, выдаются лесхозами на основе решений государственных органов общей компетенции, планирующих объемы лесопользования.

В литературе были высказаны различные точки зрения о природе юридического акта в лесном праве. По мне-

<sup>95</sup> См.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 25.

нию А. В. Каарасса <sup>96</sup> и В. Ф. Горбового <sup>97</sup>, право лесопользования возникает на основании административного акта органов государственного управления. В отличие от указанных авторов Л. И. Дембо считал, что юридический акт, лежащий в основе возникновения, в частности, права пользования лесом для заготовки древесины, представляет собой договор <sup>98</sup>. Г. Н. Полянская также утверждала, что отпуск древесины на корню представляет собой договор, а именно — купли-продажи, заключаемый лесхозом с лесозаготовительными предприятиями <sup>99</sup>. Однако позднее она писала, что «во всех случаях право на лесопользование в лесах государственного значения вытекает в конечном счете из административно-правового акта государственного лесохозяйственного предприятия. В то же время известный гражданско-правовой элемент во взаимоотношениях между лесохозяйственным предприятием и лесопользователями налицо. Устанавливаются определенные договорные связи по поводу предоставления в длительное пользование лесных сенокосов под условием проведения пользователем их улучшения, а также в связи с использованием лесов в культурно-оздоровительных целях»<sup>100</sup>.

По нашему мнению, юридическая природа индивидуальных актов в сфере лесопользования имеет договорный характер, и нам в большей мере близка позиция, которой придерживались по этому вопросу Г. Н. Полянская в работе «Право государственной собственности на леса в СССР» и Л. И. Дембо.

Вывод об административно-правовой природе индивидуальных актов основан на том, что государственные лесохозяйственные предприятия являются одновременно органами управления и хозяйствующими субъектами. При этом неправомерно смешивались совершенно различные правовые сферы деятельности лесхоза: в области государственного управления использованием и охраной лесов и в хозяйственно-производственной деятельности.

<sup>96</sup> См.: Каарас А. В. Право государственной социалистической собственности. М., 1950. С. 52—53.

<sup>97</sup> См.: Горбовой В. Ф. Указ. соч. С. 58—59.

<sup>98</sup> См.: Дембо Л. И. Правовой режим лесов в свете сталинского плана преобразования природы. Л., 1950. С. 12.

<sup>99</sup> См.: Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. С. 348—361.

<sup>100</sup> Полянская Г. Н. Актуальные вопросы лесного законодательства. С. 99.

Административно-правовой акт, как правило, не может лежать в основе возникновения, изменения и прекращения правоотношений лесопользования. В отношениях между предприятиями, ведущими лесное хозяйство и обладающими правом предоставлять леса в пользование, и субъектами права лесопользования отсутствует необходимый признак административно-правового акта, т. е. нет отношений власти и подчинения в их традиционном понимании. Дополнительным аргументом в пользу вывода о равенстве субъектов права лесопользования (о чём уже говорилось выше) служит то обстоятельство, что субъекты права лесопользования административно не подчинены предприятиям органов лесного хозяйства.

Сущность отношений предприятий лесного хозяйства с лесопользователями сводится к соглашению сторон, направленному на достижение определенного правового результата, т. е. эти отношения облекаются в правовую форму договора. Договор представляет собой действие, направленное на возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Договор является не только выражением воли каждой стороны, это единый волевой акт, выражющий общую волю сторон, т. е. соглашение сторон. Именно этот принципиально важный момент, характеризующий договор, отмечается в литературе<sup>101</sup>. Договор как юридический факт обладает особыми признаками, выражющимися в равноправии сторон, их согласованном волеизъявлении, наличии взаимных прав и обязанностей, отличающими его от административно-правового акта. Помимо договора как юридической формы общественных отношений осуществляется хозяйственная деятельность социалистических организаций в экономике. Особенности и функции этой правовой формы обусловливают необходимость ее использования в процессе функционирования хозяйственного механизма, причем в современных условиях внедрения хозрасчета и самофинансирования роль договоров существенно возрастает. Наличие договорных отношений в лесном праве признавалось в литературе<sup>102</sup>, однако анализа этих отношений на современном этапе не проводилось.

---

<sup>101</sup> См.: Халфина Р. О. Значение и сущность договора в советском гражданском праве. М., 1954. С. 120; Хозяйственное право: Общие положения. М., 1983. С. 209.; Быков А. Г. План и хозяйственный договор. М., 1975. С. 31; и др.

<sup>102</sup> См.: Договор в народном хозяйстве. Алма-Ата, 1987. С. 11, 77.

Общепризнанным является положение, что ни один договор не может возникнуть автоматически, без волеизъявления сторон. Воля субъектов договора проявляется как во взаимном выборе участников правоотношений (хотя, например, в хозяйственных договорах они зачастую «запрограммированы» плановым заданием) и намерении установить правоотношение, так и в конкретных условиях соглашения, определяющих права и обязанности сторон. Воля представляет собой желание, намерение вступить в сделку, содержание которой формируется под влиянием экономических условий, поскольку организации заключают договоры, в частности, чтобы обеспечить хозяйственную деятельность, изготовление и сбыт продукции<sup>103</sup>. Плановый характер договоров о лесопользовании выражается в том, что в соответствии с Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР, утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 30 октября 1981 г. (п. 25, 26), министерства, государственные комитеты и ведомства, которым выделен лесосечный фонд, обязаны в 15-дневный срок после принятия Советом Министров СССР или Советом Министров союзной республики решения о выделении лесосечного фонда представить государственным органам лесного хозяйства областей краев, автономных республик и союзных республик, не имеющих областного деления, предложения о распределении его по подведомственным предприятиям, учреждениям и организациям. Государственные органы лесного хозяйства областей, краев, автономных республик и союзных республик, не имеющих областного деления, должны в 15-дневный срок после получения от министерств, государственных комитетов и ведомств предложений о распределении выделенного им лесосечного фонда по подведомственным предприятиям, учреждениям и организациям разместить его по лесхозам и лесозаготовителям и представить соответствующие данные исполнкам областных, краевых Советов народных депутатов, Советам Министров автономных республик, Советам Министров союзных республик, не имеющих областного деления, для утверждения размеров отпуска древесины в пределах расчетной лесосеки по лесхозам и выписки лесхозами лесорубочных билетов.

Как пишет Р. О. Халфина, наличие в договорных правоотношениях прав и обязанностей, установленных

<sup>103</sup> См.: Там же. С. 77—78.

согласованным усмотрением сторон, объясняется свойством договора как юридического факта определять права и обязанности сторон<sup>104</sup>. Основные права и обязанности субъектов по договору о лесопользовании (на заготовку древесины) выражаются в том, что предприятие, в ведении которых находятся леса, обязаны производить отвод лесосечного фонда в пределах расчетных лесосек для проведения рубок главного пользования (включая лесовосстановительные рубки) и его материальную и денежную оценку за два года, а для рубок ухода за лесом — за год до поступления лесосек в рубку и обеспечивать качественное и своевременное проведение этих работ (п. 36 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР), в установленные сроки предъявлять лесозаготовителям отведенные лесосеки с документами материальной и денежной оценки для предварительной передачи (п. 44 Правил). В свою очередь лесопользователь обязан внести плату за древесину, живицу и второстепенные лесные материалы (п. 66 Правил). Лесопользователи вправе осматривать отведенные им лесосеки и участки, предоставленные для других видов лесных пользований, знакомиться с их материальной и денежной оценкой и в случае возникновения спора предъявлять по этому поводу предприятию, ведущему лесное хозяйство, претензии. Эти споры решаются указанным предприятием с участием лесопользователя (п. 39 Правил). Лесопользователи вправе также после предварительной передачи им лесосек производить подготовительные работы на лесосеках и в насаждениях, переданных им для подсочки или осмолоподсочки, а при необходимости с разрешения предприятия, ведущего лесное хозяйство, и на других смежных площадях (п. 44 Правил).

Комплекс взаимных прав и обязанностей предусмотрен также и Примерным договором о предоставлении в долгосрочное пользование предприятиям, учреждениям и организациям участков леса и земель государственного лесного фонда, не покрытых лесом, для осуществления лесных пользований<sup>105</sup>. По договору предприятие, ведущее лесное хозяйство, обязано передать пользователю соответствующие участки леса и земель гослесфонда, не покрытых лесом, а пользователю предоставляется право

<sup>104</sup> См.: Халфина Р. О. Указ. соч. С. 106.

<sup>105</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 185.

осуществлять определенные виды побочных лесных пользований. Одновременно по договору лесопользователь обязуется выполнять ряд обязанностей по рациональному использованию и охране лесов.

Договоры о лесопользовании, в частности о заготовке древесины, предусматривают особые способы защиты прав сторон, участвующих в договоре. Способы защиты прав субъектов этих договоров зависят от видов лесных пользований. Так, как мы уже упоминали, лесопользователи вправе выдвигать возражения предприятию, ведущему лесное хозяйство (до выдачи лесорубочного билета), по поводу материальной и денежной оценки лесосек. В свою очередь предприятия, ведущие лесное хозяйство, вправе предъявлять лесопользователям иски о возмещении ущерба, причиненного лесному хозяйству нарушением Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР.

Законодательство допускает возможность расторжения договора о лесопользовании (аннулирования лесорубочного билета, ордера), в частности, в случае нарушения лесопользователем договорных условий, т. е. при осуществлении лесных пользований не в соответствии с целями или требованиями, предусмотренными в лесорубочном билете (ордере) (п. 15 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР). Возможность лишения права побочного пользования лесом и соответственно расторжения договора за нарушение требований законодательства о лесопользовании и охране лесов допускают также Инструкция по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР (п. 6. 5), утвержденная приказом Гослесхоза СССР от 13 декабря 1982 г.<sup>106</sup> Правила закрепления земельных участков в государственном лесном фонде за заготовительными организациями для заготовки дикорастущих лекарственных растений, их воспроизводства и охраны, утвержденные постановлением Гослесхоза СССР от 9 июля 1986 г. № 2<sup>107</sup>.

Характер договоров в лесном праве (договор о заготовке древесины, о подсочки, о заготовке второстепенных лесных материалов, договор о побочных лесных пользованиях, договор о праве пользования лесом в культурно-

---

<sup>106</sup> См.: Там же. С. 172.

<sup>107</sup> См.: Правила закрепления земельных участков государственного лесного фонда за заготовительными организациями для заготовки дикорастущих лекарственных растений, их воспроизводства и охраны. М., 1986.

оздоровительных целях и договор о праве пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства) значительно отличается от гражданско-правовых, хозяйственных и административных договоров.

Договоры о лесопользовании (договор о заготовке древесины) не имеют ничего общего, например, с договором купли-продажи. По договору купли-продажи продавец обязуется передать имущество и уплатить за него определенную денежную сумму. В случае заготовки древесины отсутствует такой важный момент договора купли-продажи, как уплата денежной суммы продавцу, т. е. лесхозу — попенная плата вносится в доход государства, а не поступает на счет предприятий лесного хозяйства (очевидно, это положение сохранится до перевода лесного хозяйства на полный хозяйственный расчет). Во многих случаях размер денежной суммы в договоре купли-продажи определяется по соглашению сторон, что исключено в договоре о лесопользовании, поскольку размер попенной платы установлен нормативным порядком. Наконец, предметом договора купли-продажи по действующему законодательству не могут быть объекты, составляющие исключительную собственность государства (в частности, леса). Ст. 50 Основ лесного законодательства признает недействительными сделки в прямой или косвенной форме, нарушающие право исключительной государственной собственности. Предметом договора о лесопользовании является лесосечный фонд, отведенный в рубку. Лесопользователь должен еще приложить определенные усилия — срубить лес, чтобы получить древесину — цель договора о лесопользовании (о заготовке древесины).

Договоры о лесопользовании нельзя рассматривать в качестве хозяйственных договоров. Теория хозяйственного права относит к числу хозяйственных договоров, предметом правового регулирования которых являются хозяйственные связи — планомерно организуемые государством товарно-денежные отношения социалистических организаций. Субъектами этих договоров могут быть только социалистические организации, а их цель — обслуживание хозяйственной деятельности таких организаций. Договоры о лесопользовании отличаются от хозяйственных договоров своим субъектным составом, поскольку сторонами таких договоров могут быть и граждане и, следовательно, целью которых могут быть удовлетворение потребностей граждан.

Вряд ли можно исследуемые нами договоры считать

административными договорами<sup>108</sup>. Признаки договоров о лесопользовании не соответствуют признакам административных договоров, к которым относятся следующие: в договоре опосредствуются горизонтальные административные отношения; его обязательным субъектом является орган государственного управления (договор оформляет связи типа «орган управления — орган управления»); посредством договора реализуются функции органов государственного управления; договор регулирует отношения сторон на основе их юридического равенства; административный договор представляет собой соглашение сторон, направленное на достижение того результата, который предусмотрен правовой нормой, определяющей компетенцию органа управления; договор выступает в роли юридического факта<sup>109</sup>.

Все эти черты отсутствуют в договоре о лесопользовании. Особенности договора о лесопользовании, отличающие их от иных видов договоров, дают нам основание прийти к выводу о наличии особых видов договоров в лесном праве — договоров о лесопользовании. Полагаем, что расширение прав лесохозяйственных предприятий в производственной сфере, придание лесхозам во все большей степени статуса производственных предприятий приведет к значительному повышению роли договоров в лесном хозяйстве. Сокращение административных методов регулирования лесопользования и повышение роли договоров будут способствовать правовому обеспечению рационального использования и охраны лесов, в том числе и в плане реализации принципа многоцелевого лесопользования. Например, было бы целесообразно расширить самостоятельность лесхозов, предоставив им право, в частности, не заключать договоры на заготовку древесины, если их реализация может привести к истощению лесов: в тех случаях, когда плановые задания по лесозаготовкам не соответствуют сортиментному составу лесосечного фонда, когда задания по объему заготовки древесины превышают расчетную лесосеку, когда планируется заготавливать древесину экологически опасными способами рубок (например, условно-сплошными) и т. д.

---

<sup>108</sup> См.: Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Сов. государство и право. 1966. № 10. С. 134; Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 42; и др.

<sup>109</sup> См.: Договор в народном хозяйстве. С. 145.

В современных условиях перевода предприятий лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности на хозрасчет и самоокупаемость развитие арендных отношений в сфере лесопользования может явиться серьезным стимулом рационального, неистощительного пользования лесом. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г. «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью страны» была предусмотрена необходимость разработки и принятия Положения об аренде лесов в СССР. Утверждение Положения будет означать качественно новый этап в развитии советского лесного законодательства, выражаящийся в переходе от административных методов регулирования лесопользования к преимущественно экономическим. Материальная заинтересованность, экономический интерес, видимо, способны побудить лесопользователей по-хозяйски использовать леса, вести в них хозяйство, проводить мероприятия по их охране, защите и воспроизводству.

Договор аренды природных ресурсов имеет в нашей стране давнюю историю. В 20-х годах в условиях нэпа допускалась аренда (имущественный найм) месторождений полезных ископаемых, в том числе золото-платиновых приисков, рыбохозяйственных водоемов, земель государственного запаса, торфяников и др.<sup>110</sup> Позднее число природных объектов, которые разрешалось сдавать в аренду, постоянно сокращалось. Так, уже в 30-х годах допускалась сдача в аренду лишь земельных участков в городах и земель, предоставленных транспорту. В дальнейшем аренда природных ресурсов была запрещена.

Аренда как экономический способ регулирования природопользования и стимулирования рационального использования и охраны природных ресурсов до начала нынешней экономической реформы не применялась. Договор аренды в области природопользования рассматривался как сделка, нарушающая право исключительной государственной собственности на природные ресурсы, т. е. как правонарушение, и влек за собой применение мер ответственности. Впрочем, до сих пор нормы законодательства, регулирующего порядок привлечения к ответственности за нарушение права исключительной государственной собственности (например, ст. 50 Основ лесного законодательства), не подвергались каким-либо изме-

<sup>110</sup> См.: Отдельные виды обязательств. М., 1954. С. 140—147.

нениям в связи с развитием арендных отношений в сфере природопользования. Полагаем, что, учитывая важность договора аренды лесного фонда в регулировании лесных отношений, следует дополнить Основы лесного законодательства специальной статьей «Аренда лесного фонда», в которой бы определялась сущность этого договора и его основные особенности по сравнению с гражданско-правовым договором имущественного найма (аренды).

Договор аренды лесного фонда по своей правовой сущности является договором имущественного найма, регулируется Основами законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде», принятыми Верховным Советом СССР 23 ноября 1989 г.<sup>111</sup>. В основе договора аренды лесов лежит принцип платности пользования всеми видами лесных ресурсов с учетом их дифференциации по природно-экономическим зонам. Эксплуатация переданного в аренду лесного фонда должна обеспечить непрерывное и неистощительное пользование лесом на основе установленных размеров расчетной лесосеки.

В договоре аренды лесного фонда участвуют два контрагента: арендодатель и арендатор. Арендодатель — тот, кто передает участок леса во временное пользование, а арендатор — это участник договора, которому лесной фонд передается для использования. Договор аренды лесного фонда — это договор, в силу которого одна сторона, арендодатель, обязуется передать участок леса для использования другой стороне, арендатору, который обязуется вносить плату за использование этого участка леса и по истечении срока действия договора возвратить его арендодателю.

Согласно ст. 1 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде» аренда представляет собой основанное на договоре срочное возмездное владение и пользование землей, иными природными ресурсами, предприятиями (объединениями) и другими имущественными комплексами, а также имуществом, необходимым арендатору для самостоятельного осуществления хозяйственной или иной деятельности. Договор аренды лесов (лесного фонда) можно определить как срочное возмездное владение и пользование древесными и иными растительными ресурсами, а также полезными природными свойствами лесов, необходимыми арендатору для самостоятель-

<sup>111</sup> См.: Известия. 1989. 1 дек.

ного осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Исходя из основных положений Основ законодательства «Об аренде» (см. 12) нам представляется, что договор аренды лесов может заключаться на срок от 5 лет и более — долгосрочный договор и на срок до 5 лет — краткосрочный. В долгосрочную аренду можно сдавать участки леса для осуществления практически всех предусмотренных ст. 21 Основ видов лесных пользований, а также выполнения работ по воспроизводству, охране и защите лесов (т. е. для осуществления права пользования лесом в средообразующих целях).

Краткосрочная аренда может применяться для осуществления только одного или нескольких видов лесных пользований.

Полагаем, что арендаторами лесного фонда (вне зависимости от срока договора аренды) могут быть комплексные лесные предприятия, иные лесозаготовительные предприятия, колхозы, совхозы, другие государственные, кооперативные и иные общественные предприятия (организации), в том числе организации арендаторов, коллективы их подразделений. Единственным исключением, пожалуй, могут быть граждане или группа граждан, которым леса могут предоставляться только в краткосрочную аренду. Государственные органы лесного хозяйства области, края, автономной республики и предприятия, ведущие лесное хозяйство, могут выступать в качестве арендодателей. Передачу лесов в долгосрочную аренду будут осуществлять государственные органы лесного хозяйства автономных республик, краев, областей, а государственные лесохозяйственные предприятия — передачу лесов в краткосрочную аренду.

В Основах Законодательства «Об аренде» (ст. 7) предусмотрено, что основным документом, регламентирующим отношения арендодателя с арендатором, является договор аренды. Он заключается на началах добровольности и полного равноправия сторон. Договор может заключаться на конкурсной основе. Это означает, что договор аренды лесного фонда может быть заключен только на основе свободного волеизъявления сторон. В основе его не могут лежать никакие административные акты — решения Советов Министров союзных и автономных республик, исполнкомов местных Советов народных депутатов и т. д. Поэтому арендаторы и арендодатели вправе по своему усмотрению заключать или не заключать договор аренды лесного фонда.

В Положении об аренде лесов в СССР права и обязанности арендаторов целесообразно дифференцировать в зависимости от разрешенных договором аренды видов лесных пользований. Содержание арендных правоотношений по поводу лесов должно быть в основном связано с обеспечением рационального использования, восстановления, охраны и защиты лесов, а также иных природных ресурсов, на состояние которых влияет лесоэксплуатация. Важнейшей обязанностью арендатора является внесение арендной платы за пользование лесным фондом, предоставленным в аренду. Полагаем, что особенностью правового регулирования платности лесопользования в лесах, предоставленных в аренду, должна быть обязанность арендатора вносить только арендную плату, исключая плату за осуществление различных видов лесных пользований, предусмотренную лесным законодательством, в частности за заготовку древесины, живицы и другой лесной продукции. Следует закрепить в Положении право арендатора лесного фонда использовать для собственных нужд на арендованном земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф и водные объекты, если иное не предусмотрено договором аренды, поскольку арендатор будет иметь некоторые правомочия землепользователя.

За пользование предоставленным в аренду лесным фондом с арендатора взимается арендная плата. Она включает часть прибыли (дохода), которая может быть получена от общественно необходимого использования взятого в аренду лесного фонда (арендный процент), устанавливаемого на уровне, как правило, не ниже банковского процента. Следует предусмотреть основания увеличения и снижения арендной платы, стимулирующие арендатора рационально использовать лесные ресурсы. Так, в случаях ухудшения состояния лесов, допущенного по вине арендатора, размер арендной платы может увеличиваться. Арендная плата может снижаться, если лесной фонд ухудшился в результате стихийных бедствий, либо улучшился вследствие деятельности арендатора, применения им наиболее оптимальных с лесохозяйственной точки зрения способов и методов эксплуатации лесов без ущерба лесной среде. При этом следует учитывать, что арендная плата может устанавливаться как за все арендуемое имущество в совокупности, так и отдельно по каждому объекту арендуемого имущества в натуральной, денежной и смешанной формах. Размер арендной платы

и порядок ее внесения определяется договором (ст. 8 Основ). Поэтому арендатор лесного фонда вправе взять в аренду либо все виды лесных ресурсов, находящиеся на арендуемом участке, либо лишь отдельные необходимые ему виды (например, только ресурсы древесины или лекарственные и технические виды растений и т. п.).

При предоставлении лесного фонда в долгосрочную аренду арендатор может быть освобожден от внесения арендной платы на период, необходимый арендатору для проведения соответствующих подготовительных работ. Средства, получаемые от внесения арендной платы, поступают в фонды органов лесного хозяйства союзных республик, не имеющих областного деления, автономных республик, краев и областей и должны использоваться на осуществление мероприятий по воспроизводству, охране и защите лесов.

Изменение условий или расторжение договора аренды может иметь место по соглашению сторон. По заявлению одной из сторон договор аренды может быть изменен или расторгнут судом или арбитражем (ст. 13 Основ). Лесным законодательством должны быть предусмотрены четкие основания прекращения и изменения условий договора аренды лесного фонда. Правоотношения аренды лесного фонда прекращаются в связи с истечением срока действия договора. Однако по истечении срока при соблюдении непрерывности лесопользования и других условий аренда лесного фонда может быть продлена.

В Основах законодательства «Об аренде» (ст. 13) предусмотрены основания прекращения договора. Применительно к договору аренды лесов такими конкретными основаниями могут быть: использование лесов не в соответствии с договором или целевым назначением лесов: ухудшение состояния переданных в аренду лесов, допущенное арендатором умышленно или по неосторожности; невнесение арендной платы в течение срока, оговоренного договором; неосуществление арендатором обязанностей по восстановлению, улучшению лесов, их охране и защите и др. Должны быть предусмотрены в Положении об аренде лесов о СССР и конкретные основания требований арендатором изменения или расторжения договора. Полагаем, что до истечения сроков аренды изменения условий и порядка пользования арендатором предоставленным ему участком лесного фонда могут быть произведены арендодателем, если это обусловлено изъятием земель лесного фонда для государственных или общественных нужд, пересмотром группы лесов и категории защитности арендованного лесного фонда.

Арендатору лесного фонда следует предоставить некоторые правомочия распоряжения. Согласно ст. 7, ч. 5 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде» сдача арендатором полученного по договору имущества в субаренду допускается только с согласия арендодателя. Можно, например, предусмотреть, что при неполном использовании на предоставленном в аренду участке лесного фонда (в пределах установленных норм неистощительного лесопользования) лекарственно-го, пищевого и технического сырья арендатору предоставляется право разрешать их заготовку другим предприятиям, организациям и гражданам с согласия арендодателя.

Одной из главных задач внедрения арендных отношений в сфере лесопользования является создание экономических условий, при которых лесопользователь реально заинтересован в хозяйственном, рациональном использовании ресурсов леса. Передача лесного фонда в аренду должна обеспечить правовые и экономические гарантии хозяйственной самостоятельности лесопользователей — арендаторов, соблюдения их прав и законных интересов. Поэтому должно быть запрещено вмешательство государственных, хозяйственных органов и организаций в деятельность лесопользователей-арендаторов, за исключением случаев нарушения законодательства. Одновременно должны быть учтены интересы сохранности лесов, всей окружающей среды. Возможность передачи лесов в аренду и осуществления лесопользователями-арендаторами соответствующих видов лесных пользований должна определяться существующим режимом пользования участками леса, отнесенных к группам и категориям защитности. Не должна, за некоторыми исключениями, допускаться аренда лесов, выполняющих водоохранные, запитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, а также лесов заповедников, заповедных лесных участков, лесов, имеющих научное или историческое значение, природных памятников, притундровых и субальпийских лесов. Предметом аренды (имущественного найма) может быть лишь индивидуально-определенная непотребляемая вещь, поскольку по истечении срока пользования арендодателю должна быть возвращена именно та вещь, которую он сдавал в аренду. Лес — природный объект, как предмет договора аренды лесного фонда предоставляется с целью его эксплуатации, потребления его ресурсов. В первую очередь это относится к заготовке древесины, в процессе которой фактически уничтожается предмет договора.

Однако последующее лесовосстановление, осуществляющееся арендатором, приводит к тому, что предмет договора возникает вновь. Поскольку природные характеристики искусственно созданного леса, как правило, не полностью соответствуют характеристикам естественного леса, это следует рассматривать как особенность договора аренды лесного фонда по сравнению с гражданско-правовым договором аренды.

Определенную роль в системе юридических фактов — оснований возникновения права пользования лесом играют также юридические поступки. В основе возникновения таких видов права лесопользования, как побочные лесные пользования (сбор ягод, грибов и т. п.) и пользование лесом в культурно-оздоровительных целях, может лежать юридический поступок — факт нахождения человека в лесу. В соответствии со ст. 35 Основ лесного законодательства граждане имеют право свободно пребывать в лесах, собирать дикорастущие плоды, орехи, грибы, ягоды и т. п., для чего не требуется специального разрешения. Основанием возникновения конкретного права общего лесопользования является не сам закон как таковой, а юридический факт — нахождение гражданина в лесу.

Правовая конструкция права общего лесопользования в основном аналогична праву общего водопользования. Как пишет О. С. Колбасов, право общего водопользования возникает непосредственно из закона и принадлежит всем предприятиям, учреждениям, организациям в пределах их специальной правоспособности, а также всем гражданам СССР и иностранцам<sup>112</sup>. В отличие от права общего водопользования общедоступные лесные пользования вправе осуществлять лишь граждане СССР и иностранцы, т. е. все граждане являются субъектами права общего лесопользования. Однако лесопользователями, т. е. непосредственными участниками конкретных лесных правоотношений они становятся лишь после совершения ими указанного выше юридического поступка.

Одного лишь закона недостаточно для возникновения субъективного права пользования природным объектом, даже общего права лесопользования. Должны быть совершены соответствующие правомерные действия, юридические факты, которые должны связать норму права и субъективные права конкретного субъекта. В связи с

<sup>112</sup> См.: Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. С. 89.

этим С. С. Алексеев пишет, что общий характер многих фактов (в данном случае применительно к праву общего лесопользования и общего водопользования) и порождает иллюзию, что некоторые правоотношения вытекают «непосредственно» из закона. Между тем ни одно юридическое последствие непосредственно из нормы права не вытекает. Необходимы юридические факты — конкретные жизненные обстоятельства, предусмотренные юридическими нормами<sup>113</sup>. Таким образом, основаниями возникновения права общего лесопользования являются правомерные действия, связанные с использованием лесов, для совершения которых законодательство не требует специального разрешения. Следует подчеркнуть, что нельзя рассматривать право общего лесопользования как особый вид права пользования лесом. Ст. 35 Основ характеризует лишь основания возникновения некоторых видов права лесопользования. Для этого достаточно проанализировать сущность действий, регулируемых в данной статье, которые относятся либо к побочному лесопользованию, либо к пользованию лесом в культурно-оздоровительных целях, не говоря уже о том, что ст. 21 Основ не предусматривает в качестве особого вида общедоступное пользование лесом.

Правоизменяющими юридическими фактами могут быть юридические действия (правомерные и неправомерные) и юридические события. Юридическими событиями, приводящими к изменению правоотношений лесопользования, являются, как правило, стихийные бедствия: пожары, ураганы, смерчи и т. п. Правомерные действия могут быть только в форме юридических актов: перевод лесов из одной группы в другую, колхозных лесов — в леса государственного значения, установление в отношении части единого государственного лесного фонда режима определенной категории защитности, в результате чего изменяется порядок осуществления прав лесопользователей и соответственно меняется содержание права лесопользования.

Неправомерные действия также могут быть основаниями изменения права пользования лесом в результате его приостановления. Так, ст. 50 Основ предусматривает возможность приостановления работ, если они представляют опасность для состояния и воспроизводства лесов, в частности, в связи с невыполнением мероприятий, обес-

<sup>113</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 164.

печивающих охрану лесов от пожаров. В соответствии со ст. 9 Закона СССР «О кооперации в СССР» деятельность лесохозяйственного кооператива, грубо нарушающего установленный режим природопользования, в частности лесопользования, может быть также приостановлена до устранения допущенных нарушений.

Правопрекращающими юридическими фактами являются юридические действия (правомерные и неправомерные), а также юридические события. Основания прекращения права лесопользования предусмотрены ст. ст. 36, 37 Основ. К ним относятся: минование надобности в лесопользовании, истечение срока лесопользования и ликвидация предприятия, организации и учреждения. Деятельность лесохозяйственного кооператива, а следовательно, и его право лесопользования, может быть прекращена по решению исполнкома Совета народных депутатов, в частности в случаях, когда кооператив, несмотря на вынесенное предупреждение, неоднократно или грубо нарушает законодательство (ст. 15, ч. 2 Закона СССР «О кооперации в СССР»). Право лесопользования граждан может быть прекращено в случаях добровольного отказа и истечения срока лесопользования. Предусмотрено также, что право лесопользования может быть полностью или частично прекращено в случае изъятия земель гослесфонда для государственных или общественных нужд.

Осуществление лесных пользований не в соответствии с целями или требованиями, предусмотренными в лесорубочном билете (ордере), т. е. совершение неправомерных действий,— основание для аннулирования лесорубочного (лесного) билета и тем самым прекращения права лесопользования (Правила отпуска древесины на корню в лесах СССР, п. 15; Правила сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, п. 24)<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> См.: СП СССР. 1981. № 33. Ст. 184; 1947 № 6. Ст. 116; 1983. № 13. Ст. 61.

### ВИДЫ ПРАВА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

#### 1. Порядок заготовки древесных ресурсов леса

Наша страна обладает огромными запасами древесины, которые составляют 85,9 млрд м<sup>3</sup>. Ежегодный объем заготовок достигает свыше 400 млн м<sup>3</sup>. В 1987 году рубками главного пользования было заготовлено 339 млн м<sup>3</sup>, а рубками ухода и санитарными рубками — 67,8 млн м<sup>3</sup>, в колхозных и закрепленных лесах — около 15 млн м<sup>3</sup><sup>1</sup>. Однако эти ресурсы используются крайне нерационально. По выработке бумаги, фанеры, целлюлозы, картона, древесных плит в расчете на каждый заготовленный м<sup>3</sup> древесины СССР отстает от Швеции, Канады, ЧССР, ГДР и других стран в два — пять раз, по производству бумаги на душу населения наша страна занимает лишь 47-е место в мире<sup>2</sup>. Ежегодные отходы лесозаготовок и переработки древесины превышают в среднем 100 млн м<sup>3</sup><sup>3</sup>. В значительной мере причины неблагополучного положения в лесных отраслях кроются в недостатках процесса лесоэксплуатации.

До принятия Основ лесного законодательства употреблялся термин «основное лесное пользование», под которым понималась заготовка древесины. Однако народнохозяйственная значимость и ценность лесов определяется не только наличием в них древесных запасов, она касается всего комплекса продукции лесов и их полезных функций: водоохранных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, рекреационных и др. Поэтому Основы лесного законодательства не выделяют какого-либо вида права пользования лесом, связанного с непосредственным потреблением продукции леса, который бы имел приоритет по отношению к другим видам, за исключением права пользования лесом в научно-исследовательских целях.

Порядок заготовки древесины регулируется Основами лесного законодательства (ст. 23—27), соответствую-

<sup>1</sup> См.: Сухих В. Хватит ли нам леса? // Лесн. пром-сть. 1988. 17 дек.

<sup>2</sup> См.: Судьба нашего леса // Известия. 1987. 8 дек.

<sup>3</sup> См.: Липман Д. А по потерям первые в мире // Лесн. пром-сть. 1989. 7 февр.

щими статьями лесных кодексов (ЛК) союзных республик, Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР, утвержденными постановлением Совета Министров СССР от 30 октября 1981 г.<sup>4</sup>, которые действуют в лесах государственного значения. Отпуск древесины на корню в колхозных лесах урегулирован Положением о колхозных лесах, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 4 марта 1968 г.<sup>5</sup> Проведение рубок леса регламентировано также Основными положениями по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР, утвержденными приказом Гослесхоза СССР от 24 декабря 1966 г. (с уточнениями и дополнениями, внесенными приказом Гослесхоза СССР от 6 марта 1979 г.<sup>6</sup> и региональными правилами рубок<sup>7</sup>). Рубки промежуточного пользования проводятся в соответствии с Основными положениями по рубкам ухода в СССР, утвержденными Гослесхозом СССР 5 августа 1968 г.<sup>8</sup> и Санитарными правилами в лесах СССР, утвержденными приказом Гослесхоза СССР от 5 июня 1968 г.<sup>9</sup> Наставления по рубкам ухода за лесом, утвержденные приказами Гослесхоза СССР, дифференцированы по союзным республикам и регионам.

Ст. 23 Основ лесного законодательства выделяет три основных вида рубок: рубки главного, промежуточного пользования и прочие рубки. Заготовка древесины осуществляется в порядке рубок главного пользования, включая лесовосстановительные рубки, проводимые в спелых древостоях, т. е. достигших установленных возрастов рубки. Рубки главного пользования и лесовосстановительные рубки применяются для планомерного использования спелых древостоев в целях получения древесины для нужд народного хозяйства, восстановления лесов и повышения их продуктивности. Эти рубки должны вестись с учетом получения максимальной древесной массы с единицы площади и основываться на применении оптимальных возрастов рубки. При проведении этих рубок отпуск

<sup>4</sup> См.: СП СССР. 1981. № 33. Ст. 184; 1988. № 28. Ст. 77.

<sup>5</sup> См.: Там же. 1968. № 5. Ст. 24; 1978. № 27. Ст. 166.

<sup>6</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. М., 1984. С. 145.

<sup>7</sup> Приказами Гослесхоза СССР утверждены правила рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок для союзных республик и природно-географических регионов.

<sup>8</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 189.

<sup>9</sup> См.: Сб. вед. нормат. актов по лесн. хоз-ву за 1966—1977 гг. М., 1980. Т. I. С. 8.

древесины производится в первую очередь за счет назначения в рубку поврежденных насаждений, нуждающихся в рубке по своему состоянию, недорубов прошлых лет, насаждений, вышедших из подсочки, перестойных и спелых насаждений, а также произрастающих на площадях, подлежащих расчистке в связи с передачей их для использования в других целях (Правила отпуска древесины на корню в лесах СССР, п. 4).

Древесина заготавливается также при проведении рубок промежуточного пользования: рубок ухода за лесом, санитарных рубок и рубок, связанных с реконструкцией малоценных лесных насаждений. К прочим рубкам относится заготовка древесины при расчистке лесных площадей в связи со строительством гидроузлов, трубопроводов, дорог, а также при прокладке просек, противопожарных разрывов и т. д.

Основными способами рубок, в частности рубок главного пользования, являются сплошные, постепенные и выборочные рубки, которые применяются в зависимости от природных и производственно-экономических условий. При сплошных рубках весь древостой, за исключением используемого для восстановления леса жизнеспособного молодняка, а также оставляемых в необходимых случаях обсеменителей, вырубается полностью, в один прием. В процессе постепенных рубок древостой вырубается в несколько приемов в течение одного-двух классов возраста. При выборочных рубках в каждый прием вырубают часть спелых деревьев и другие деревья, оставление которых на корню признается нецелесообразным по лесоводственным соображениям. В пределах указанных способов рубки могут применяться различные варианты, которые определяются местными экономическими и природными условиями, составом, типом, структурой и иными особенностями леса. Соответственно возможны сочетания различных способов рубки. Итак, рубку леса можно определить как воздействие на лесную среду, имеющее своей целью заготовку древесины, а в некоторых случаях и ее улучшение.

Применение тех или иных видов и способов рубок определяется правовым режимом лесов первой, второй и третьей группы. Рубки главного пользования в лесах третьей группы проводятся способами, направленными на эффективную эксплуатацию лесов и способствующими восстановлению их хозяйствственно-ценными древесными породами. В лесах второй группы рубки главного пользова-

ния ведутся способами, обеспечивающими восстановление лесов хозяйственно-ценными древесными породами, сохранение их защитных и водоохраных свойств и позволяющими при этом их эффективно эксплуатировать. В лесах первой группы проводятся лесовосстановительные рубки способами, направленными на улучшение лесной среды, состояния древостоев, водоохраных, защитных и других свойств лесов и на своевременное и рациональное использование спелой древесины (ст. 23 Основ лесного законодательства). Рубки промежуточного пользования могут применяться в лесах всех групп для проведения рубок ухода за лесом, санитарных рубок и рубок, связанных с реконструкцией малоценных лесных насаждений. Прочие рубки проводятся также в лесах всех групп. Различия в правовом регулировании соответствующих способов рубок в зависимости от групп лесов выражаются в различной ширине лесосек, сроках их призыва и т. п.

В рамках существующего деления лесов на группы категория защитности леса также оказывает влияние на возможность применения тех или иных видов и способов рубок.

В первую очередь категории защитности выделяются в лесах первой группы. Так, лесовосстановительные рубки запрещены в лесах заповедников, национальных и природных парков, заповедных лесных участках, лесах, имеющих научное или историческое значение, природных памятниках и других. В лесах данной категории защитности допускаются только рубки ухода и санитарные рубки. Наряду с указанными категориями защитности в лесах первой и второй групп и в горных лесах всех групп выделяются особо защитные участки с ограниченным режимом лесопользования. В них в основном допускаются рубки ухода за лесом, санитарные рубки и уборка деревьев, требующих рубки по своему состоянию.

Организация рационального использования и охраны лесов в процессе лесозаготовок осуществляется двумя различными методами: запретом на вырубку деревьев ценных пород (п. 4, е, ж, з Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР) и регламентацией требований по использованию и охране лесов. Так, запрещена рубка каштана, железного дерева, эльдарской сосны, пицундской сосны, платана, карельской бересклети, дзельквы, самшита, тиса и т. д. В некоторых союзных республиках с

учетом специфики природно-климатических условий про-израстания лесов данный перечень расширен<sup>10</sup>.

При заготовке древесины на лесозаготовителей возлагается комплекс обязанностей, предусмотренных ст. 34 Основ лесного законодательства и п. 16 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР: рационально использовать древесину (не оставлять недорубов, заготовленной древесины на местах рубок, не допускать ее потерь и т. д.), обеспечивать сохранность лесов (соблюдать правила пожарной безопасности, не захламлять леса, сохранять подрост и молодняк и т. п.); предотвращать негативное влияние лесозаготовок на другие природные объекты (лесные почвы, водоемы), а также не причинять вред различным сооружениям в лесу.

Нарушение этих обязанностей лесозаготовителями, прежде всего обязанности рационального использования древесины, стало на практике обыденным явлением. В результате проверок, проведенных в леспромхозах Минлеспрома СССР в Коми АССР, Архангельской, Тюменской, Иркутской, Томской, Читинской и других областях, были выявлены серьезные нарушения лесного законодательства. Например, в объединении «Тюменьлеспром» потери древесины на лесосеках составляют в среднем 8—10 м<sup>3</sup> на га, в Нижневартовском леспромхозе этого объединения — более 20 м<sup>3</sup> на га, на лесосеках Прилужского леспромхоза «Комилеспрома» — 35 м<sup>3</sup> на га. В зоне основных лесозаготовок в РСФСР только в виде недорубов и брошенной на лесосеках древесины оставляется более одной четверти объема лесосечного фонда — не менее 30 млн м<sup>3</sup> древесины<sup>11</sup>. Крайне нерационально используются лесосырьевые ресурсы Сибири, где на каждую тысячу заготовленных м<sup>3</sup> оставляется на корню и бросается в местах рубок до пятисот м<sup>3</sup> мелкотоварной древесины. Преимущественное использование лишь древесины хвойных пород приведет к тому, что в освоенных районах Сибири при нынешних объемах заготовок местные ресурсы будут исчерпаны через 50—70 лет. Предполагается, что к 2000-му году объемы заготовок возрастут вдвое, и эти сроки сократятся до 30—40 лет<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> См.: Ведомости ЛитССР. 1982. № 9. Ст. 77; СП ГССР. 1983. № 3. Ст. 44.

<sup>11</sup> См.: Мороз И., Колесников И. Самолет над лесосекой // Лесн. пром-сть. 1984. 8 мая.

<sup>12</sup> См.: Исаев А. Леса сибирские // Правда. 1986. 16 июля.

Причина столь варварского отношения к лесным богатствам страны кроется в том, что лесозаготовители совершенно не заинтересованы в их бережном использовании. Крайне низкий уровень попечной платы, которая носит чисто символический характер, не отражающий действительной стоимости древесины, ни в коей мере не может стимулировать лесозаготовителей рационально использовать лесные ресурсы. Думается, что перевод лесозаготовительных предприятий на полный хозяйственный расчет и самоокупаемость и реализация положений ст. 20 Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)»<sup>13</sup>, касающихся платности природопользования, сможет оказать положительное влияние на решение указанных проблем.

Рубки главного пользования, которые проводятся способами сплошнолесосечных рубок, оказывают наиболее дестабилизирующее воздействие на природную среду, в связи с чем возникают проблемы охраны как самих лесов от их губительного воздействия, так и лесных почв, вод и животного мира. Однако этими рубками заготавливается 88 % всей древесины<sup>14</sup>. Такие способы рубок во многих отношениях не соответствуют принципу права многоцелевого лесопользования и наряду с допускаемыми законодательством отступлениями от принципа постоянного неистощительного лесопользования (перерубы расчетной лесосеки, условно-сплошные рубки и т. д.) являются одной из причин истощения наших лесов.

Сплошнолесосечные рубки подразделяют на концентрированные (ширина лесосеки более 200 м, площадь — более 50 га), которые применяют в основном в лесах 3-й группы, и узколесосечные (ширина лесосек до 200 м), применяемые в лесах 2-й и 1-й групп. Объем таких рубок особенно возрос в 30-х годах, когда на заготовке и вывозке древесины на смену ручному труду и конной тяге пришли лесозаготовительные машины. Они сыграли положительную роль в освоении таежных пространств, ускорили эксплуатацию перестойных лесов, особенно одновозрастных. Однако их применение в ряде случаев не отвечает природе таежных лесов, наносит ущерб лесному хозяйству, особенно разновозрастных лесов<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

<sup>14</sup> См.: Анучин И. П. Проблемы лесопользования. М., 1986. С. 204.

<sup>15</sup> См.: Побединский А. В. Рубки главного пользования. М., 1980. С. 17.

Сейчас максимальные размеры лесосек в лесосырьевых базах леспромхозов могут достигать 200 га при ширине 1000 м (Основные положения по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР, п. 21). Сроки примыкания лесосек<sup>16</sup> составляют 3 года, т. е. на один год меньше, чем для всех пород в лесах 1-й и 2-й групп. Эти нормы в наибольшей степени соответствуют интересам лесозаготовительной промышленности, поскольку дают возможность наиболее производительно использовать лесозаготовительную технику. Однако такой способ рубки не всегда отвечает интересам охраны лесов. Многолетний опыт показывает, что 2—3-летнего срока примыкания в большинстве случаев недостаточно для налета семян и защиты всходов от неблагополучных климатических факторов: стены леса вокруг вырубки размером 1×1 км обеспечивают возобновление не более чем на 10 % площади<sup>17</sup>. Подобные разрушительные операции в лесу, оголение больших площадей меняют энергетический, водный и биохимический циклы, приводят к изменению климата<sup>18</sup>. Лесная площадь почти полностью лишается самосева и подроста. Погибает молодняк именно тех деревьев, которые наиболее желательны как лесообразователи. В наибольшей степени это относится к хвойным деревьям — сосне и ели, подрост которых почти целиком погибает при сплошных рубках<sup>19</sup>.

В целях предотвращения этих негативных последствий приказом Гослесхоза СССР от 8 декабря 1983 г. была утверждена Инструкция по сохранению подроста и молодняка хозяйственно ценных пород при разработке лесосек и приемке от лесозаготовителей вырубок с проведенными мероприятиями по восстановлению леса<sup>20</sup>. Требования Инструкции обязательны при проведении сплошнолесосечных, постепенных и выборочных рубок на лесосеках с подростом и молодняком. Подростом считается возобновившееся под основным пологом, но не достигшее

<sup>16</sup> Срок примыкания лесосек — интервал времени, через который вырубают древостой на примыкающей к вырубке очередной лесосеке.

<sup>17</sup> См.: Побединский А. В. Указ. соч. С. 19.

<sup>18</sup> См.: Борисенков Е. П. Климат и деятельность человека. М., 1982. С. 126.

<sup>19</sup> См.: Петров В. В. Жизнь леса и человек. М., 1985. С. 115.

<sup>20</sup> См.: Инструкция по сохранению подроста и молодняка хозяйственно ценных пород при разработке лесосек и приемке от лесозаготовителей вырубок с проведенными мероприятиями по восстановлению леса. М., 1984.

учетных размеров жизнеспособное поколение главных пород, обеспечивающее в данных условиях местопроизрастания возобновление леса естественным путем. Самосев в возрасте до двух лет в числе подроста не учитывается. К молодняку относятся жизнеспособные, хорошо укоренившиеся деревья главной породы высотой более 2,5 м, диаметром на высоте груди ниже отпускного диаметра, установленного в региональных правилах рубок, способные участвовать в формировании насаждения.

Сохранению подлежат жизнеспособный подрост и молодняк сосны, кедра, лиственницы, ели, пихты, дуба, ясения и других пород в целях обеспечения восстановления леса на вырубках хозяйственно цennыми породами, предотвращения нежелательной смены пород, сокращения периода выращивания леса и технически спелой древесины, снижения затрат на проведение лесовосстановительных работ и обеспечения водоохранно-защитных функций лесов. Требования по сохранению подроста и молодняка на определенной площади лесосеки дифференцированы в зависимости от региональных условий и видов применяемой лесозаготовительной техники.

В последние годы в связи с появлением новой лесозаготовительной техники, в частности, агрегатных машин, резко увеличился размер площадей с уничтоженным подростом, на которых лес можно восстановить только искусственным путем. Для устройства волоков, погрузочных площадок и зон безопасности на лесосеке занято 25—30 % общей площади, где подрост уничтожается полностью, возможность его сохранения остается на 60—80 % лесосеки. Так, по данным Управления лесного хозяйства Красноярского края только в районах Приангарья, где заготавливается древесина знаменитой ангарской сосны, на 8 тыс. га из 20 тыс. га, на которых ежегодно вырубается ангарский лес, был уничтожен подрост<sup>21</sup>.

Леса выполняют важную роль в поддержании естественного режима водных объектов посредством ослабления весеннего снеготаяния, увеличения объема первого половодья, снижения высоты подъема уровня рек и предохранения почв от водной эрозии, поэтому вырубка лесов приводит к существенному уменьшению годового стока рек<sup>22</sup>. Сплошные концентрированные рубки влияют не только

<sup>21</sup> См.: Новиков В. Ангарская сосна // Лесн. пром-сть. 1984. 26 июля.

<sup>22</sup> См.: Идзон П. Ф. Лес и водные ресурсы. М., 1980. С. 136.

на изменение гидрологического режима рек, но и на температуру и качество воды, что отрицательно сказывается на воспроизводстве, например, лососевых рыб, причем снижение водоохранно-защитной роли лесов проявляется в течение десятков лет <sup>23</sup>. Необоснованное отнесение лесов, выполняющих водоохранные функции на водосборной площади реки Урал в Башкирской АССР, к лесам третьей группы, проведение в них сплошных рубок, бесконтрольный выпас скота привели к сильному обмелению реки Урал. На протяжении двухсот километров его пути по территории Башкирии трудно найти место, где бы невозможно было перейти реку вброд <sup>24</sup>.

Ст. 15 Основ лесного законодательства относит леса, выполняющие преимущественно водоохранные функции (запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, включая запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб), к первой группе, имеющей ограниченный режим лесопользования. Правильная в сути своей идея о выделении водоохранных лесов в качестве категории защитности, имеющей особый правовой режим, воплощена в законодательстве недостаточно полно и последовательно. Проблема заключается в том, что не только леса, непосредственно примыкающие к рекам, обладают высокой водорегулирующей способностью, но и леса, расположенные вдали от рек. В формировании речного стока участвует весь речной бассейн, а не только его прирусловая часть. Все леса в пределах речного водосбора имеют водоохранное значение <sup>25</sup>. Более того, леса на всем занимаемом ими пространстве имеют водоохранно-защитное значение, а не только на ограниченных участках, например вдоль речных берегов <sup>26</sup>. Водоохранные леса, которые занимают небольшую часть речных бассейнов, с гидрологической точки зрения не могут выполнять возложенных на них задач, поэтому и встает вопрос четкого и более широкого определения в законодательстве понятия водоохранных лесов с учетом прежде всего экологических, а не только хозяйственных интересов, что отнюдь не означает исключения этих лесов из разумной эксплуатации.

---

<sup>23</sup> См.: Побединский А. В. Сохранять и усиливать водоохранно-защитные функции лесов // Лесн. хоз-во. 1984. № 10. С. 39.

<sup>24</sup> См.: Миронов Н. Живи всегда, Урал! // Правда. 1985. 15 янв.

<sup>25</sup> См.: Львович М. И. Человек и воды. М., 1963. С. 448.

<sup>26</sup> См.: Влияние леса на водные ресурсы. М., 1986. С. 158.

Лесозаготовки в ряде случаев негативно влияют на состояние лесных почв<sup>27</sup>. При сплошных концентрированных рубках в наибольшей степени развиваются эрозионные процессы, резко увеличивается поверхностный сток, ухудшается плодородие почв. Применение современных валочных и валочно-трелевочных машин, во многом не отвечающих основным лесоводственным требованиям, особенно в бесснежный период, приводит к значительному ухудшению почв, и для их восстановления требуется период, исчисляемый десятками и сотнями лет<sup>28</sup>. Ст. 34 Основ лесного законодательства, Правила отпуска древесины на корню в лесах СССР возлагают на лесопользователей обязанность вести работы способами, не допускающими возникновения эрозии почв. Ст. 11 Основ лесного законодательства устанавливает также обязанность рационального использования земель государственного лесного фонда и других земель, занятых лесами. В основном этим и ограничиваются требования законодательства об обеспечении охраны лесных почв. На наш взгляд, необходимо возложить на лесозаготовителей обязанность проводить заготовку древесины способами, исключающими всякое вредное воздействие на почвы, снижающими их качество как средства производства в лесном хозяйстве, закрепив это требование в законодательстве, регулирующем порядок проектирования лесозаготовительной техники и заготовку древесины.

В нарушение принципа многоцелевого лесопользования законодательство о лесозаготовках практически полностью игнорирует возможность одновременного осуществления права пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства. Все виды хозяйственной деятельности отражаются на состоянии, численности и распределении населяющих лес животных. Наибольшее воздействие на качество охотничьих угодий оказывают сплошные концентрированные рубки, которые по своему характеру воздействия сравниваются со стихийными бедствиями — верховым лесным пожаром и нередко приводят к возникновению «экономических пустынь» в некоторых регионах, обладающих низкой биологической продуктивностью<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> См.: Побединский А. В. Влияние механизированных лесозаготовок на лесную среду и возобновление леса // Лесн. хоз-во. 1982. № 11. С. 14.

<sup>28</sup> См.: Побединский А. В. Рубки главного пользования. С. 39.

<sup>29</sup> См.: Йоргенсон П. Б. Повышение продуктивности лесных охотничьих угодий Завидовского заповедно-охотничьего хозяйства

К сожалению, в законодательстве решение вопроса о влиянии лесоэксплуатации на состояние животного мира носит самый общий характер и не получило своего развития. Лесные пользования и лесохозяйственные мероприятия в лесах должны проводиться с учетом необходимости сохранения благоприятных условий для обитания диких животных (ст. 33 Основ лесного законодательства). Статья 23 Закона СССР «Об охране и использовании животного мира» указывает, что при осуществлении лесных пользований должны предусматриваться мероприятия по сохранению среды обитания и условий размножения животных, а также обеспечению неприкосновенности участков, представляющих особую ценность в качестве среды обитания животных. Указанные нормы нуждаются в развитии и детализации, в частности в Правилах отпуска древесины на корню в лесах СССР и Правилах рубки леса. Следовало бы закрепить в ст. 33 Основ лесного законодательства требование о том, что проведение рубок в лесах, являющихся местом обитания ценных видов животных, необходимо согласовывать с государственной инспекцией по охране природы.

Принцип многоцелевого лесопользования не нашел своего воплощения и в связи с решением вопроса о влиянии хозяйственной деятельности в лесу на недревесно-кустарниковую растительность, который нуждается в законодательном урегулировании. Необходимость охраны редких и исчезающих видов растений возникает не только при реализации общедоступных лесных пользований, но и при заготовке древесины.

В значительно большей степени лесная среда сохраняется при проведении узколесосечных рубок. В этих случаях меньше снижается водоохранно-защитная роль леса: на узких вырубках выше снежный покров, и он тает медленнее, а почва промерзает на меньшую глубину, чем на сплошных концентрированных вырубках. Вследствие большей сохранности лесной среды и лучшего обсеменения лесовосстановительные процессы протекают более успешно. Узкие вырубки медленнее застают травянистой растительностью, древесные породы растут быстрее, у них раньше смыкаются кроны и молодняки лучше выполняют защитные функции, чем на концентрированных лесосеках.

---

МО СССР в порядке комплексного лесного и охотничьего хозяйства // Тр. Завидовского заповедно-охогничего хозяйства. 1969. Вып. 1. С. 11; Реймерс Н. Ф. Птицы и млекопитающие южной части тайги Сибири. М.; Л., 1966.

Несмотря на очевидные лесохозяйственные преимущества узколесосечные рубки применяются лишь в лесах 1-й и 2-й групп.

Примером хищнического использования лесных ресурсов являются условно-сплошные рубки, противоречащие не только принципу многоцелевого, но и постоянного неистощительного пользования лесом. В этих случаях выбирается лишь деловая древесина хвойных пород: сосны, ели, кедра, пихты, а тонкомерные и лиственные деревья остаются на лесосеке. Проведение таких рубок обусловлено тем, что в некоторых регионах лесозаготовителям экономически невыгодно заготавливать всю имеющуюся на лесосеке древесину, поскольку заготовка и транспортировка ее крайне затруднена. Доставка древесины осуществляется только сплавом, при этом лиственная и низкокачественная древесина тонет, а ее потребление на месте ограничено. Условно-сплошные рубки наносят огромный ущерб лесному хозяйству: оставленные деревья валятся от ветра и усыхают, усиливается пожарная опасность, лесосеки становятся источником распространения вредителей и болезней, а проведение лесовосстановления на таких участках крайне затруднено<sup>30</sup>. Применение такого способа рубок в современный период, когда ставится задача всемерного ресурсосбережения и повышения интенсивности использования природных ресурсов, не может быть ничем оправдана. Тем не менее 10 % общего объема лесозаготовок приходится на условно-сплошные рубки<sup>31</sup>. Условно-сплошные рубки сейчас ведутся в основном в Архангельской, Вологодской, Томской, Амурской областях, Хабаровском и Приморском краях, Кomi АССР и в Европейско-Уральской зоне. Объем лесозаготовок в порядке условно-сплошных рубок имеет тенденцию к сокращению.

В 1955 г. было запрещено производить на отведенных лесозаготовителям лесосеках выборочную и условно-сплошную рубку с оставлением на корню деревьев лиственных пород и хвойных дровяных деревьев, а также оставлять на лесосеках мелкотоварную деловую древесину лиственных пород и дрова. Однако в 1961 г. лесозаготовительным предприятиям совнархозов РСФСР было снова разрешено производить в виде исключения в 1962—1963 гг. в многолесных районах Северо-Запада, Урала, Си-

<sup>30</sup> См.: Побединский А. В. Рубки главного пользования. С. 20.

<sup>31</sup> См.: Анучин И. П. Указ. соч. С. 204.

бири, Дальнего Востока и Кировской области условно-сплошные рубки леса (при вывозке древесины на молевой сплав), а также оставлять на лесосеках дровяную древесину, заготовленную сверх плана в лесах третьей группы, где указанная древесина не имеет сбыта. Правила отпуска древесины на корню в лесах СССР (п. 4 «к») не допускают оставления на корню назначенных в рубку деревьев, в том числе лиственных пород, а также тонкомерных и дровяных деревьев хвойных пород, за исключением случаев, устанавливаемых Советом Министров СССР. Указанный порядок разрешения условно-сплошных рубок действует и поныне для леспромхозов Минлеспрома СССР, МВД СССР, перечень которых был утвержден Советом Министров РСФСР и Минлеспромом СССР по согласованию с Госпланом СССР.

Существует следующая практика получения разрешений на заготовку древесины путем проведения условно-сплошных рубок. Представители лесозаготовительных организаций обращаются в исполнком областного, краевого Совета народных депутатов с просьбой дать согласие и ходатайствовать перед Советом Министров РСФСР о разрешении проведения лесозаготовок с оставлением на лесосеках деревьев лиственных пород с вывозкой древесины на молевой сплав. Обычно исполнком Совета народных депутатов области (края) поддерживает такую просьбу и входит с ходатайством в Совет Министров РСФСР, мотивируя просьбу тем, что древесина лиственных пород при сплаве тонет, а ее заготовка и переработка на месте затруднена из-за отсутствия лесовозных дорог и деревообрабатывающих мощностей. Совет Министров РСФСР «в виде исключения» такие просьбы удовлетворяет. Таким образом поощряются экстенсивные формы ведения лесозаготовительного производства в ущерб лесному хозяйству, всей экономике страны. Еще в постановлении Верховного Совета СССР от 17 июня 1977 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны лесов и рациональному использованию лесных ресурсов»<sup>32</sup> предусматривалось прекращение условно-сплошных рубок, однако эта проблема до сих пор еще не решена. По нашему мнению, следует включить в текст Основ лесного законодательства положение, прямо запрещающее проведение рубок леса такими способами, при этом было бы целесообразно также установить меры ответственности за нарушение этого требования.

<sup>32</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1977. № 25. Ст. 387.

Выделение лесов первой группы поставило проблему, как следует эксплуатировать эти леса. В печати периодически появляются публикации, имеющие своей целью обосновать попытки лесозаготовительной промышленности добиться возможности ведения промышленной эксплуатации этих лесов <sup>33</sup>. Суть публикаций сводится к следующему. В Европейско-Уральской зоне свыше 26 % лучших лесов, площадь которых составляет около 39 млн га, переведено в первую группу. Заготовка древесины в этих лесах резко сокращена, поскольку расчетная лесосека близка к 30 млн м<sup>3</sup>, что дает лишь 0,8 м<sup>3</sup> древесины с гектара. В связи с этим, в частности, ставится также вопрос о пересмотре установленных возрастов рубок для хвойных пород, которые в лесах первой группы якобы на 40—60 лет выше их технической спелости <sup>34</sup>. Практически не используются большие ресурсы древесины в запретных полосах по берегам рек, площадь которых превышает 11 млн га, а запасы древесины — полтора млрд м<sup>3</sup>. Необходимость рубки лесов объясняется тем, что они близки к транспортным путям и наиболее доступны для эксплуатации. Утверждают также, что независимо от того, к какой группе отнесен лес, деревья в нем стареют и постепенно отмирают. В перестойном лесу неизбежно накапливается древостой, ветроповал и бурелом, что снижает их природоохранное и защитное значение. Поэтому такие леса следует своевременно заменять молодыми.

По поводу этого следует возразить следующее. Нельзя сводить ценность лесов первой группы лишь к запасам имеющейся в них древесины. Экологическое значение их во много раз превышает стоимость этой древесины. Например, эффект рекреационного фактора одного га леса равен 92 руб., что в два раза превышает стоимость древесной продукции <sup>35</sup>. Леса первой группы охраняют реки от истощения, поля от засухи, почвы — от эрозии. Они обеспечивают наши города кислородом, очищают атмосфе-

<sup>33</sup> См.: Обливин А., Анучин Н. Резервы европейской лесосеки // Лесн. пром-сть. 1981. 22 сент.; Николаюк В., Порецкий М. Что рубим, не используем; Сычев Н. Внедрять выборочные рубки // Лесн. пром-сть. 1981. 31 окт.; Чиченов М. Заслон перерубам; Семенюта Ф. Расчетная лесосека — закон // Лесн. пром-сть. 1982. 28 янв.; Багаев Н. Г. Европейская лесосека: резервы и возможности // Лесн. пром-сть. 1982. 20 июля; Медведев Н. Себе и потомкам // Лесн. пром-сть. 1985. 23, 25 янв.

<sup>34</sup> См.: Багаев Н. Г. Указ. соч.

<sup>35</sup> См.: Леонов В. Человек в лесу или проблемы рекреационного использования лесов // Лесн. хоз-во. 1987. № 6. С. 22.

ру от вредных выбросов промышленности, создают условия для воспроизведения запасов рыб ценных пород и т. д. Сама природа леса, его биология и законы развития являются всеобщими вне зависимости от групп лесов, и никакой нормативный акт не в силах этого изменить. Закон должен лишь максимально учитывать все природные особенности леса и на их основе регламентировать процесс лесопользования.

Учитывая огромное природоохранное значение лесов первой группы, которое будет все время возрастать, следует прийти к выводу о необходимости всемерной охраны этих лесов. Мы далеки от мысли утверждать, что лес не надо рубить. Лес рубить нужно, по именно рубить, а не вырубать, по выражению лесоводов. Лесное хозяйство немыслимо без рубки леса, хотя оно и нарушает естественное состояние древостоев и всей лесной среды. Однако при правильно организованном лесном хозяйстве отрицательные моменты проведения рубок компенсируются приростом на остающихся деревьях и возникающих на вырубках новых насаждениях. Конечно, в лесах первой группы должны проводиться рубки ухода, санитарные рубки, но что касается рубок главного пользования, то они должны быть, по написанию мнению, запрещены.

В этих лесах до 1950-го года пользование древесиной допускалось только в виде рубок ухода, санитарных и выборочных рубок перестойного леса. Лишь начиная с 1952 г. стали допускаться лесовосстановительные рубки по специально разработанным правилам. Отдельные участки намечались в рубку после специального отбора и обсуждения каждого из них на совещаниях у директора лесхоза с последующим обязательным осмотром их старшим лесничим и составлением акта. В рубку намечались только те насаждения, сохранение которых было нежелательно в связи с потерей ими защитных и иных полезных свойств. Такой порядок действовал до 1962 г. С этого времени в отдельных категориях лесов первой группы стали устанавливать расчетные лесосеки, что позволило увеличить сырьевой потенциал лесопользования <sup>36</sup>.

При разработке проекта Основ лесного законодательства представителям лесозаготовительной промышленности удалось настоять на разрешении проведения лесовосстановительных рубок, т. е., говоря иначе — рубок

<sup>36</sup> См.: Синицын С. Г. Рациональное лесопользование. М., 1987. С. 29, 30.

главного пользования. Основы (ст. 23) допускают проведение в лесах первой группы лесовосстановительных рубок способами, направленными на улучшение лесной среды, состояния древостоев, водоохранных, защитных и других свойств лесов и на своевременное и рациональное использование спелой древесины. В действительности характер лесовосстановительных рубок не имеет никакого отношения к лесовосстановлению, их главная цель — заготовка древесины. Правовой режим осуществления этих рубок соответствует режиму рубок главного пользования, в чем легко можно убедиться, проанализировав ст. 23 Основ, которая предусматривает, что заготовка древесины в лесах осуществляется в порядке рубок главного пользования (включая лесовосстановительные рубки), проводимых в спелых древостоях, п. 2 «а» и 3 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР и п. 1 Основных положений по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР.

Как писал Н. П. Анучин, необходимость в рациональном использовании запасов спелых и перестойных древостоев вызвала новый вид лесопользования в лесах первой группы, названный лесовосстановительными рубками. При этом виде пользования объект рубки — спелый, созревший лес, обычно реализуемый при главном пользовании. Соответственно этому лесовосстановительные рубки по своей природе, по возрасту вырубаемого леса есть рубки главного пользования<sup>37</sup>. С тем чтобы избежать критики общественности, выступавшей против разрешения рубок главного пользования в лесах этой группы, уступая давлению со стороны представителей лесозаготовительной промышленности, рубки главного пользования в лесах первой группы были названы лесовосстановительными. Разрешение лесовосстановительных рубок в лесах первой группы — это своего рода компромисс лесоводов и лесозаготовителей.

Сейчас установлены достаточно строгие по сравнению с лесами второй и третьей групп требования к проведению таких рубок (ширина и сроки примыкания лесосек), которые на данном этапе, как правило, создают экономически невыгодные условия для деятельности лесозаготовителей. Однако и они не всегда могут обеспечить сохранность этих лесов в силу того, что сама сущность лесовосстановительных рубок — это рубки главного пользования.

<sup>37</sup> См.: Анучин Н. П. Указ. соч. С. 217.

Один, но весьма показательный, на наш взгляд, пример. В Магаданской области в запретных полосах лесов, защищающих нерестилища ценных промысловых рыб, проводились лесовосстановительные рубки. Их результатом явилось нарушение гидрологического режима рек, их обмеление, промерзание нерестилищ и истребление лесов, восстановить которые практически невозможно<sup>38</sup>. К сожалению, логика мышления хозяйственника, лесозаготовителя состоит в том, что каждое дерево, достигшее возраста спелости, должно быть срублено. Такая позиция не может быть оправдана, исходя из интересов охраны лесов первой группы, выполняющих важнейшие природоохранные функции, поэтому мы полагаем, что в этих лесах могут допускаться лишь рубки промежуточного пользования.

Полагаем, что настало время исключить из Основ лесного законодательства и лесных кодексов союзных республик положение, разрешающее проведение лесовосстановительных рубок. В случае осуществления этих рубок в лесах первой группы неизбежен непоправимый вред лесам, так как существующая лесозаготовительная техника не рассчитана на ее применение в этих лесах. Леса существуют на нашей планете миллионы лет, и лишь полтора столетия назад было высказано мнение, что леса, если их не вырубать, настолько ухудшают свое качество, что вообще якобы могут перестать существовать. Вряд ли это мнение обоснованно.

Применение постепенных и выборочных рубок является одним из показателей интенсивности ведения лесного хозяйства, поскольку в таких случаях можно получить, не прибегая к дорогостоящим культурам, естественное возобновление, наиболее желательное по составу древесных пород, и обеспечить нужды хозяйства в более крупной древесине<sup>39</sup>. В соответствии с Основными положениями по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР (п. 6) в лесах первой группы следует применять преимущественно постепенные и выборочные рубки, в лесах второй группы эти рубки должны широко применяться наряду со сплошнолесосечными (п. 13). В лесах третьей группы такие способы рубок не применяются.

---

<sup>38</sup> См.: Железнов И. Дорог лес северный // Правда. 1984. 14 авг.

<sup>39</sup> См.: Анучин И. П. Указ. соч. С. 208—209.

По сравнению со сплошнолесосечными постепенные рубки имеют следующие преимущества: непрерывно сохраняются водоохранно-защитные функции леса, не развивается ветровая и водная эрозия почвы, которая все время используется для выращивания древесины, предотвращается нежелательная смена пород, уменьшаются затраты на лесовосстановление, создается при определенных условиях возможность постепенной замены малоценных древостоев более цennыми. Основные недостатки постепенных рубок связаны со снижением производительности труда на лесозаготовках и соответственно более высокой себестоимостью древесины, чем при сплошнолесосечных рубках.

Выборочные рубки в отличие от сплошнолесосечных дают возможность в разновозрастных древостоях вырубать спелые и перестойные деревья, а более молодые оставлять на дозревание, получать всегда крупную древесину, а также обеспечивать возможность естественного лесовозобновления и сохранения защитных и санитарно-гигиенических функций лесов. Несплошные способы рубок позволяют предотвратить резкие изменения лесной среды, сохранить защитные и водоохранные свойства леса, резко сократить сроки выращивания спелого леса в результате сохранения тонкомера и подроста. Тем не менее выборочные и постепенные рубки составляют лишь 8,4 % от всей площади лесосек в стране и применяются лишь в горных лесах Кавказа и Карпат<sup>40</sup>.

Сохранность лесов обеспечивается применением способа рубки, причиняющего наименьший вред лесной среде. Однако действующее законодательство, и в первую очередь правила рубки леса, ориентируют лесозаготовителей на проведение сплошнолесосечных рубок. Применение этих рубок в разновозрастных лесах приводит к нерациональному использованию лесосырьевых ресурсов, ухудшению лесного фонда и сортиментной структуры; недополучению крупномерной древесины с единицы площади; экономически неэффективному использованию средств на лесовосстановление; ведению лесного хозяйства на уровне суженного воспроизводства; созданию периодической формы пользования, что затрудняет работу лесозаготовительной промышленности, так как приходится создавать времен-

---

<sup>40</sup> См.: Михайлов Л. Нужна специальная техника // Лесн. промст. 1983. 8 дек.

ные леспромхозы <sup>41</sup>. По мнению А. В. Побединского, замена сплошных концентрированных рубок длительно-постепенными в абсолютно разновозрастных лесах третьей группы способствует повышению их продуктивности <sup>42</sup>.

На современном этапе развития лесного хозяйства наиболее целесообразной представляется система лесопользования, основанная на рациональном сочетании сплошных и несплошных рубок. Заготовка древесины в лесах, состоящих из разновозрастных и одновозрастных насаждений, должна осуществляться путем выборочных и сплошноплесосечных рубок <sup>43</sup>. В одновозрастных же насаждениях наиболее оправданными с лесохозяйственной точки зрения являются сплошноплесосечные рубки. Такое сочетание различных способов рубок, обоснованных лесоводственной наукой, отвечает принципу многоцелевого права лесопользования и должно получить свое отражение в законодательстве.

Почему же рубки леса производятся способами, которые в целом не отвечают лесоводственным требованиям, наносят ущерб окружающей среде и в конечном итоге оказывают экономически неэффективными с точки зрения общегосударственных интересов? Проблема заключается в понимании экономической оценки лесных ресурсов: с позиций интересов всего общества, всех отраслей народного хозяйства или лишь лесозаготовительной промышленности. Экономику можно понимать по-разному. Один подход — общегосударственный, когда экономику лесной промышленности и лесного хозяйства рассматривают системно, в комплексе с другими отраслями, с учетом всех функций, выполняемых лесами: водоохранных, защитных и т. п. Второй подход — односторонний, ведомственный, когда хозяйственники учитывают лишь экономический эффект сегодняшнего дня, стоимость заготовки 1 м<sup>3</sup> древесины; трудовые затраты этого года, не считаясь с операциями по восстановлению лесов на вырубках, с нарушением защитных функций <sup>44</sup>. Наряду с экономической эффективностью тех или иных мероприятий, проводимых в лес-

<sup>41</sup> См.: Мороз П. И. Выборочные рубки в таежных лесах. М., 1982. С. 6.

<sup>42</sup> См.: Побединский А. В. Рубки главного пользования. С. 79; Он же. Совершенствование постепенных и выборочных рубок // Лесн. хоз-во. 1982. № 3. С. 17.

<sup>43</sup> См.: Мороз П. И. Указ. соч. С. 8, 76.

<sup>44</sup> См.: Лемешев М. Экономика и экология: их взаимосвязь и зависимость // Коммунист. 1975. № 17. С. 47—55.

ном фонде, необходимо учитывать их лесоводственный эффект, под которым понимается создание высокопроизводительных насаждений из хозяйственно ценных пород применительно к конкретным лесорастительным условиям. Причем требование выращивания максимума цепной древесины согласуется с выполнением насаждениями всех защитных и санитарно-гигиенических функций<sup>45</sup>.

К сожалению, существующая технология лесозаготовок практически полностью игнорирует экологические требования охраны лесов и всей окружающей среды. Так, несмотря на то, что в лесохозяйственном отношении целесообразно иметь небольшие лесосеки, с лесоэксплуатационной точки зрения более выгодны крупные. Экономия при работе на крупных лесосеках достигается в основном благодаря подготовительным и вспомогательным работам: сокращается протяженность «усов», уменьшается число погрузочных пунктов, снижается потребность в ремонтных средствах, упрощается перевозка рабочих, снабжение топливно-смазочными материалами и т. д. Крупные лесосеки дают возможность значительно лучше организовать и основные работы: эффективно использовать мощные средства механизации (валочно-пакетирующие и валочно-трелевочные машины, челюстные погрузчики, сучкорезные машины), свободнее маневрировать резервными машинами, рациональнее строить технологию и размещать бригады; упрощается также работа по руководству участком<sup>46</sup>.

Серьезным обстоятельством, препятствующим широкому внедрению несплошных способов рубок, является качество лесозаготовительной техники с точки зрения ее соответствия требованиям охраны окружающей среды. Поскольку сплошные рубки наиболее просты по организации и технологии, то лесозаготовительная промышленность настойчиво сопротивляется любым попыткам внедрения постепенных и выборочных рубок, необходимых в лесах защитного значения и на значительной площади горных лесов. Чтобы предотвратить введение несплошных рубок, Минлеспром СССР на протяжении последних трех десятилетий запрещает своим научно-исследовательским учреждениям разрабатывать приемы механизации таких рубок. Неисследованность этого вопроса вы-

<sup>45</sup> См.: Белов С. В. Лесоводство. М., 1983. С. 227.

<sup>46</sup> См.: Виноградов Г. К. Технология лесосечных работ. М., 1986. С. 10; *Он же*. Технология лесозаготовок. М., 1984. С. 24.

ставляется в настоящее время как веская причина, препятствующая массовому внедрению несплошных рубок<sup>47</sup>. Рациональному использованию эксплуатационных запасов и предотвращению ухудшения качества лесных ресурсов в значительной степени препятствует техническая политика лесопромышленного ведомства. Лесозаготовительная промышленность на всем протяжении своего развития ориентируется на технические средства и технологические схемы разработки лесосечного фонда, применение которых более или менее эффективно лишь в условиях малоинтенсивного хозяйства при проведении концентрированных сплошных рубок, преимущественно очень крупными площадями<sup>48</sup>. Между тем ст. 34 Основ лесного законодательства предусматривает, что государственный орган лесной промышленности Союза ССР определяет с соблюдением требований настоящих Основ обязательную для всех лесозаготовительную техническую политику, основанную на применении прогрессивных технологических процессов, машин и механизмов. В результате такой «политики» которая начисто лишена каких-либо экологических аспектов, при лесозаготовках используются механизмы, которые могут применяться лишь для концентрированных сплошных рубок, причем они наносят серьезный ущерб природной среде.

Экологические проблемы серьезно обострились в последние годы, когда началось повсеместное и широко-масштабное внедрение новой техники на лесосечных работах. Современные механизированные лесозаготовки вносят значительные изменения в лесную среду, в процессы лесовосстановления и лесообразования. Успешное возобновление и создание высокопроизводительных лесов будущего на площадях, пройденных рубками, а также сохранение лесом водоохраных и почвозащитных функций возможно только при правильном сочетании технологических процессов лесозаготовок и восстановления лесов. Для устранения отрицательных последствий, вызванных лесозаготовками, необходимо в процессе создания лесозаготовительных машин, разработки технологических процессов лесосечных работ учитывать лесоводственные тре-

<sup>47</sup> См.: Попов Л. В. Научные основы охраны лесной растительности // Охрана растительного мира Сибири. Новосибирск, 1981. С. 134.

<sup>48</sup> См.: Столяров Д. П., Петров А. П., Полянский Е. В., Гришин В. С. Лесосыревая проблема Европейско-Уральской зоны (ЕУЗ) // Лесн. хоз-во. 1982. № 8. С. 13.

бования. При их соблюдении затраты труда и денежных средств на возобновление и выращивание лесов сокращаются в десятки раз. В настоящее время негативное воздействие на лесную среду, особенно в тех случаях, когда не проводятся лесовосстановительные работы, приводит к нежелательной смене ценных в хозяйственном отношении хвойных древесных пород лиственными породами деревьев. Например, в Архангельской области в результате этого из трех млн га молодняков один — лиственных пород<sup>49</sup>.

В целях предотвращения отрицательных экологических последствий, вызванных применением лесозаготовительной техники, приказом Гослесхоза СССР от 8 декабря 1983 г. утверждены Лесоводственные требования к технологическим процессам лесосечных работ<sup>50</sup>. Эти требования являются обязательными при составлении региональных правил рубок, конструировании новых машин, разработке новых технологических процессов лесозаготовок и проведении лесосечных работ. При этом должны обеспечиваться не только высокая производительность труда на лесозаготовках, но и сохранение подроста, не подлежащих рубке деревьев, экологической среды, а также создание условий для успешного возобновления лесов как естественным, так и искусственным путем. Данные требования должны выполняться при всех способах рубок. Для сохранения плодородия почвы, ее водно-физических свойств, предотвращения на вырубках эрозионных процессов при лесозаготовках следует применять машины, обеспечивающие наименьшее изменение поверхности почвы. При оценке новых лесозаготовительных машин и технологий разработки лесосек необходимо учитывать суммарные затраты труда и денежных средств на заготовку древесины и на лесовосстановление каждого гектара. Предпочтение следует отдавать тем лесозаготовительным машинам и технологиям разработки лесосек, при которых комплексные затраты труда и денежные средства на заготовку древесины, возобновление и выращивание леса будут наименьшими, а лесорастительная среда будет лучше сохранена и потребуется меньше средств на осуществление природоохранных мероприятий. Указанным документом предусмотрены лесоводственные требования при проведении сплошнолесосечных рубок с сохранением подроста, с последующим

<sup>49</sup> См.: Львов П. Не в ладу с экологией // Лесн. пром-сть. 1986. 4 окт.

<sup>50</sup> См.: Лесоводственные требования к технологическим процессам лесосечных работ. М., 1984.

естественным и искусственным возобновлением, при выборочных и постепенных рубках, а также при проведении лесосечных работ в горных лесах.

Данный нормативный акт имеет очень важное значение, однако его юридическая сила фактически невелика, поскольку он не подкреплен никакими нормами об ответственности за его нарушение. Поэтому на практике его требования игнорируются. С тем чтобы избежать этого, нам представляется целесообразным возложить на Госкомлес СССР обязанность проведения экологической экспертизы новых технологических процессов лесозаготовок, внедрения новых и реконструированных лесозаготовительных машин и механизмов. Заключение экспертной комиссии должно быть обязательным. Полагаем, что такая мера паряду с предоставлением права органам лесного хозяйства приостанавливать лесозаготовки, ведущиеся с нарушением указанных Лесоводственных требований, могла бы сыграть положительную роль.

Встает вопрос, каким образом в условиях хозяйственного расчета, самофинансирования и действия Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» стимулировать лесозаготовителей применять наиболее безопасные с экологических позиций способы рубок. Основным условием, обеспечивающим заинтересованность лесозаготовителей наиболее рационально вести лесозаготовки, должно стать установление таких размеров пополненной платы, таких размеров таxс на заготовленную древесину, которые бы максимально отражали затраты общества на восстановление в результате заготовок древесины нарушенного экологического равновесия, поскольку в ст. 20 п. 1 указанного закона прямо предусмотрено, что природоохранные мероприятия, осуществляемые предприятием, должны полностью компенсировать отрицательное воздействие производства на природную среду.

При определении размера таxс на древесину необходим дифференцированный подход. Так, если размер таxс за каждый заготовленный  $m^3$  древесины будет соответствовать лишь затратам предприятий лесного хозяйства на восстановление леса, то плата за заготовку древесины в принципе способна повлиять только па то, чтобы лесозаготовители не оставляли на лесосеке брошенной древесины, порубочных остатков и т. п., то есть брали бы с лесосеки все, что можно взять. Однако такой метод определения размера платы за лесопользование не может стимулировать лесозаготовителей применить наиболее

экологически безопасные способы рубок, поскольку в размер такс не включена вся сумма нанесенного экологического ущерба: животному миру, водным ресурсам, почвам и т. п. Поэтому мы предлагаем установить различный размер такс за заготовленную древесину в зависимости не только от местоположения и пород деревьев, но и от применяемых способов рубок леса. В тех случаях, когда лесозаготовки ведутся способами постепенных или выборочных рубок, не причиняющих особого экологического ущерба, размер такс должен соответствовать лишь затратам на лесовосстановление, если же применяются сплошные концентрированные рубки, то размер такс должен быть увеличен, в него должны включаться все убытки, понесенные обществом не только вследствие уничтожения леса, но и ущерба, причиненного иным природным объектам. Полагаем, что задача лесоэкономической науки — определить критерии отнесения тех или иных способов рубок к категории экологически опасных или экологически относительно безвредных и определить в денежном выражении размер такс на заготовленную древесину.

Негативное влияние различных способов рубки леса и технологий лесозаготовок на состояние природной среды является в большинстве случаев следствием экономических причин — неэффективного действия хозяйственного механизма в сфере использования и охраны лесных ресурсов. Между тем, право должно стимулировать лесопользователей применять способы рубок, оказывающие наименьшее отрицательное воздействие на состояние лесов и иных природных ресурсов, и одновременно обеспечивать их рациональное использование. В этой связи мы полагаем, что следует изменить редакцию ст. 23 Основ лесного законодательства, закрепив в ней положение о том, что органы лесного хозяйства должны устанавливать наиболее оптимальный с лесохозяйственной точки зрения способ рубки леса, который обязаны применять лесозаготовители, причем установленный способ рубки должен быть зафиксирован в лесорубочном билете. Основные критерии выбора соответствующего способа рубки должны быть четко зафиксированы в законодательстве, например сплошно-лесосечные рубки должны допускаться только в одновозрастных насаждениях.

Рассмотрим некоторые проблемы регулирования рубок промежуточного пользования. Рубки ухода за лесом — это периодическое удаление из насаждений деревьев, мешающих росту главных пород, преобладание которых

должно составить главный полог высокопродуктивного древостоя. Задача рубок ухода за лесом осуществляется путем целенаправленного отбора, при котором остаются на корню наиболее ценные древесные породы, повышается качество древостоя; сокращается период выращивания технически спелой древесины; улучшается санитарное состояние леса; усиливаются водоохраные водорегулирующие, почвозащитные свойства леса; увеличивается размер лесопользования. Правильное, научно обоснованное применение рубок промежуточного пользования в наибольшей степени отвечает принципам многоцелевого, постоянного и неистощительного лесопользования. В процессе рубок ухода за лесом заготавливают более 40 млн м<sup>3</sup> ликвидной древесины, из которой около 40 % деловой. Рубки ухода за лесом проводят главным образом в малолесных районах в зоне интенсивного лесного хозяйства. Размещение их по группам лесов следующее: в лесах первой группы — 45 %, второй — около 46, третьей — 9 % <sup>51</sup>.

При проведении рубок промежуточного пользования, в частности рубок ухода за лесом и санитарных рубок, возникает ряд проблем. К сожалению, ст. 23 Основ лесного законодательства и Правила отпуска древесины на корню в лесах СССР главной целью рубок промежуточного пользования ставят получение древесины. В результате предприятия, ведущие лесное хозяйство, проводя рубки ухода и санитарные рубки, заинтересованы прежде всего в получении деловой древесины, а не в формировании высококачественных древостоев. Поэтому нередко вырубают наиболее доступные, близлежащие к дорогам и населенным пунктам леса, в которых ранее не проводилось каких-либо хозяйственных мероприятий по улучшению насаждений. Более того, встречаются случаи, когда лесохозяйственные предприятия вместо проведения рубок промежуточного пользования вырубают здоровые, полномерные деревья для выполнения плановых заданий по заготовке древесины в порядке рубок промежуточного пользования. Появилась тенденция выполнять план по вывозке деловой древесины главным образом за счет проходных и санитарных рубок, что неминуемо приводит к нарушению отбора деревьев в рубку <sup>52</sup>. Зачастую вследствие бесконтрольности со стороны Ми-

<sup>51</sup> См.: Астрохин В. Г., Иевинь И. К. Рубки ухода и промежуточное лесопользование. М., 1985. С. 6, 22.

<sup>52</sup> См.: Сеннов С. Что тормозит дело // Лесн. пром-сть. 1985. 19 февр.

нистерства лесного хозяйства РСФСР и управлений лесного хозяйства лесхозы грубо нарушают установленный порядок проведения рубок ухода. Такие факты были выявлены в Ломоносовском лесхозе Ленинградской области, Игоревском, Слободском и Ельниковом лесхозах Смоленской области, Лысьвенском лесхозе Пермской области. В то же время в Пермской, Кировской, Вологодской, Костромской областях рубки промежуточного пользования проводятся в недостаточных объемах, в результате не обеспечиваются своевременный лесохозяйственный уход и получение товарной древесины из местных ресурсов.<sup>53</sup>.

Для устранения такого рода нарушений необходимо, чтобы в законодательстве было четко закреплено требование о том, что главной целью рубок промежуточного пользования должно быть улучшение состояния лесов, их породного состава, усиление их полезных качеств, а второстепенной — получение древесины, и следует отразить это в ст. 23 Основ лесного законодательства. Сейчас при ориентировочной оценке размеров промежуточных рубок обычно исходят из величины отпада в насаждениях за период их роста. Величина отпада составляет до 30 % и более и зависит от типов лесов и классов бонитета<sup>54</sup>. Поэтому рубки ухода за лесом и санитарные рубки планируются по массе ликвидной древесины. На наш взгляд, такую практику следует изменить: планировать задания по рубкам промежуточного пользования не только в объеме заготовленной древесины, но и в зависимости от площа-ди лесов, в которых должны быть проведены эти рубки.

Полагаем также, что было бы целесообразно закрепить в законодательстве положение о том, что рубки промежуточного пользования должны вестись без ущерба для среды обитания населяющих лес животных и птиц. Например, удаление старых деревьев с дуплами приводит к уничтожению среды обитания некоторых видов птиц. Сейчас в некоторых районах исполкомы местных Советов народных депутатов вынуждены принимать соответствующие решения по этому вопросу. Так, исполком Алтайского краевого Совета народных депутатов запретил в некоторых леспромхозах рубку деревьев с гнездами редких птиц<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> См.: Зверев А. И. Курс — на ускорение // Лесн. хоз-во. 1986. № 7. С. 5.

<sup>54</sup> См.: Атрохин В. Г., Иевинь И. К. Указ. соч. С. 19.

<sup>55</sup> См.: Бондарев А. Остановите лихача // Правда. 1987. 8 янв.

Влияние прочих рубок на состояние природной среды наиболее ярко проявляется при лесосводке в зонах затопления водохранилищ. Законодательством урегулирован порядок изъятия лесных площадей под зоны затопления водохранилищ и проведения работ по лесосводке<sup>56</sup>. На практике лесосводка проводится крайне неудовлетворительно. Например, было признано экономически нецелесообразным проводить лесосводку в зоне затопления Саяно-Шушенской ГЭС и ограничиться лишь очисткой отдельных участков. В результате гниющий лес, всплывая, причиняет вред гидротехническим сооружениям, самые рыбные места забиты гниющими деревьями, что приводит к возникновению различных заболеваний рыб. При сооружении Братской ГЭС убытки от нереализованной древесины, оставшейся на дне зоны затопления, составили 20 % ее стоимости<sup>57</sup>. Неудовлетворительное выполнение работ по лесосводке определяется рядом экономических трудностей: для вырубки леса в неожиданных, как правило, местах нужно создавать новые лесопромхозы, прокладывать дороги, возводить жилье, иметь в достаточном количестве рабочую силу. Однако правовые средства могут оказать определенное влияние на решение этих проблем. В частности, следует изменить порядок планирования этих работ, устанавливая плановые задания по лесосводке, так же как и в отношении промежуточного пользования, не в объеме заготовленной древесины, а в зависимости от площади, на которой была проведена лесосводка, так как часто качество вырубаемого леса не соответствует интересам лесозаготовителей.

Порядок определения размера заготовки древесины установлен ст. 24 Основ лесного законодательства. Планирование и проведение заготовки в порядке рубок главного пользования осуществляются исходя из необходимости удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине и пределах расчетной лесосеки. Размер заготовки древесины при проведении рубок промежуточного пользования определяется исходя из необходимости.

<sup>56</sup> См.: Положение о порядке проведения мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ в связи со строительством гидроэлектростанций и водохранилищ, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 2 февраля 1976 г. (СИ СССР. 1976. № 5. Ст. 24).

<sup>57</sup> См.: Егунеев А., Лещевский А. Лес и ГЭС // Лесн. пром-сть. 1984. 30 июня; Прокушев В., Коморин В. Лес после ГЭС // Правда. 1985. 11 сент.

улучшения породного состава и качества лесов, а размер заготовки древесины при проведении прочих рубок — объемом работ по расчистке лесных площадей, прокладке просек и т. п. В соответствии со ст. 49 Основ расчетная лесосека исчисляется по рубкам главного пользования на длительный период при лесоустройстве <sup>58</sup> по каждому предприятию, организации и учреждению, ведущему лесное хозяйство, раздельно по группам лесов и хозяйствам (хвойным, твердолиственным и мягколиственным) и определяется по области, краю, республике.

Согласно Методике расчета размера лесопользования в лесах государственного лесного фонда СССР (расчетной лесосеки главного пользования в лесах второй и третьей групп и лесовосстановительных рубок в лесах первой группы), утвержденной коллегией Гослесхоза СССР 3 декабря 1966 г.<sup>59</sup>, расчетная лесосека определяет оптимальный ежегодный размер пользования, обеспечивающий непрерывное и наиболее полное использование лесосырьевых ресурсов для удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине, и служит основанием для планирования размеров отпуска леса.

Необходимо различать термины «определение» расчетной лесосеки и «исчисление» расчетной лесосеки. Исчисленные расчетные лесосеки являются исходным материалом для определения расчетной лесосеки в результате ее обсуждения, рассмотрения и утверждения. Госкомлес СССР определяет с участием Госкомприроды СССР, Минлеспрома СССР и Советов Министров союзных республик расчетную лесосеку на долговременной основе по областям, краям и республикам и утверждает ее по согласованию с Госпланом СССР.

Требования к исчислению и определению расчетной лесосеки дифференцированы в зависимости от групп лесов и категорий их защитности. Расчетная лесосека исчисляется и определяется не во всех лесах. Так, для категорий защитности в лесах первой группы, в которых запрещены все способы рубок главного пользования (включая лесовосстановительные рубки): лесов заповедников, национальных и природных парков и т. д., расчетная лесосека не исчисляется и не определяется. Расчетная лесосека определяется во всех лесах второй группы, кро-

<sup>58</sup> См.: Инструкция по проведению лесоустройства в едином государственном лесном фонде СССР. М., 1986. Ч. I.

<sup>59</sup> См.: Методика расчета размера лесопользования в лесах государственного лесного фонда СССР. М., 1968.

ме недоступных для использования, а также особо защитных участков. Расчетная лесосека также определяется во всех лесах третьей группы, кроме недоступных для использования и особо защитных участков леса. Для резервных лесов третьей группы она лишь исчисляется.

Исчисление величины расчетных лесосек производится в разрезе групп лесов и хозяйственных частей, образованных при проведении лесоустройства, а в их пределах по хозяйственным секциям с использованием установленных показателей, которые характеризуют лесосырьевые ресурсы и динамику их развития. На основе этих данных по каждой хозяйственной секции, по разным способам рубок в соответствии с правилами рубок главного пользования исчисляются лесосеки равномерного пользования, вторые и первые возрастные и по состоянию. Одним из основных требований к исчислению расчетной лесосеки является необходимость обеспечения по возможности равномерного пользования лесом в течение длительного периода без резких колебаний его величины в ближайшие 20—30 лет и рубки насаждений, достигших технической спелости, без накапливания перестойных насаждений в лесах 2-й и 3-й групп.

Действующая Методика расчета размера лесопользования в лесах государственного лесного фонда СССР подвергается обоснованной критике, поскольку ее применение не может обеспечить принцип непрерывного, неистощительного, рационального лесопользования <sup>60</sup>. По мнению С. Г. Синицына, принимаемые ныне расчетные лесосеки, как правило, выше лесосеки равномерного пользования, что приводит к форсированию рубки спелого леса и влечет за собой необходимость неизбежного их снижения в будущем. Например, в Архангельской, Вологодской, Свердловской, Пермской областях, Коми и Карельской АССР в 1947 г. расчетные лесосеки были установлены в размере 146 млн. м<sup>3</sup>, в 1960 г. они были увеличены до 190 млн м<sup>3</sup>, однако уже в 1965 г. их пришлось вновь снизить до 131 млн м<sup>3</sup>. Главной причиной таких колебаний расчетных лесосек является необоснованное стремление во что бы то ни стало увеличить размер пользования лесом без учета фактической динамики

<sup>60</sup> См.: Свалов П. П. Организационные основы лесного хозяйства и технические средства их реализации // Лесн. хоз-во. 1986. № 9. С. 43; Чупров Н. П. Экономические основы интенсификации лесного хозяйства Европейского Севера // Там же. 1983. № 3. С. 2; и др.

лесных ресурсов, что в конечном итоге приводит к укоренению ложных представлений о неисчерпаемости лесных ресурсов и исключительной легкости их увеличения<sup>61</sup>. Например, в Кomi АССР установленный отпуск древесины сейчас почти на три млн м<sup>3</sup> выше расчетной лесосеки и на семь — больше годичного прироста. Суммарная расчетная лесосека не отвечает принципу непрерывного лесопользования. Положение усугубляется еще и тем, что ежегодно вырубаемая площадь в 170 тыс. га восстанавливается не полностью, разрыв между рубкой и лесовосстановлением составляет около 20 тыс. га.<sup>62</sup>

На наш взгляд, было бы вполне оправданно установить порядок проведения экологической экспертизы обоснованности определения расчетных лесосек, тем более что такой опыт уже имеется в зарубежных странах. Так, в 1975 г. в дополнении к шведскому Закону об охране окружающей среды была установлена необходимость проведения экологической оценки планов лесозаготовок<sup>63</sup>.

Наряду с указанными требованиями, касающимися определения ежегодной нормы заготовки древесины, представляется целесообразным установить норму соответствия объемов лесозаготовок и площадей вырубок площадям, на которых проводятся работы по лесовосстановлению, т. е. оптимальный уровень лесистости. Норматив соотношения между рубкой и восстановлением леса должен быть установлен в масштабах всей страны и конкретизироваться применительно к союзной, автономной республике, краю, области, району. В интересах усиления охраны лесов целесообразно предоставить органам Госкомприроды СССР право приостанавливать рубку леса в случае невыполнения плановых заданий по лесовосстановлению, не обеспечивающих соблюдения установленного для данного региона уровня лесистости.

Одной из основ, на которых базируется исчисление расчетной лесосеки, является оптимальный возраст рубки леса<sup>64</sup>. Закрепление в законодательстве научно обоснованных возрастов рубки с точки зрения лесоводства

<sup>61</sup> См.: Синицын С. Г. Указ. соч. С. 26—29.

<sup>62</sup> См.: Ковалев Б. За комплекс... на словах // Лесн. пром-сть. 1987. 28 нояб.

<sup>63</sup> См.: Транин А. А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. М., 1987. С. 77.

<sup>64</sup> Оптимальные возрасты рубок леса для различных районов страны по основным лесообразующим породам утверждены приказом Гослесхоза СССР от 17 августа 1978 г. См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 146.

имеет важное экономическое и экологическое значение. В настоящее время у нас установлены возрасты рубок, которые отвечают в первую очередь интересам лесозаготовительной промышленности. Так, во-первых, они значительно ниже, чем были установлены ранее, и, во-вторых, они также ниже, чем за рубежом. Например, у нас сосну рубят в возрасте 71—81 года, а в НРБ — 100—120, в ГДР — 90—120, в ФРГ — 80—100, в ПНР — 100—120 лет. В европейско-уральской зоне сейчас принята максимально возможная лесосека, в то время как в малолесной зоне из-за недостатка спелых древостоев приходится рубить приспевающие, вступающие в стадию максимального прироста насаждения<sup>65</sup>. В результате преждевременная рубка приводит к тому, что народное хозяйство ежегодно теряет часть прироста древесины, снижается ее качество, уменьшается количество живицы, которую можно было бы получить, сокращается сбор лекарственных растений, ягод, грибов и т. п., которые можно было бы заготовить, если бы лес не был вырублен.

Основы лесного законодательства (ст. 11) закрепили принцип непрерывного, неистощительного и рационального лесопользования. Это требование должно соблюдаться в первую очередь при заготовке древесины. Характер правового регулирования этого вида права лесопользования должен определяться особенностями леса как возобновимого природного ресурса, и игнорирование этих особенностей имеет своим следствием один результат — истощение наших лесов.

Правильное исчисление и определение расчетной лесосеки играет огромную роль в обеспечении рационального использования и охраны лесов. Однако в некоторых районах установленная норма вырубки значительно превышает существующие возможности лесозаготовок. Так, в Мурманской области утвержденная расчетная лесосека в 2,5 раза превышает размер, обеспечивающий непрерывное и неистощительное лесопользование. Несмотря на ходатайство областного Совета народных депутатов Мурманской области об уменьшении ее размера, расчетная лесосека осталась прежней<sup>66</sup>. Вследствие этой же причины в угрожающем состоянии находятся леса Кабардино-Балкарской АССР, где интенсивно вырубаются уни-

<sup>65</sup> См.: Вакулюк П. Всякому дереву свое время // Лесн. пром-сть. 1983. 24 марта.

<sup>66</sup> См.: Литвинов В. Заполярью нужен комплекс // Лесн. пром-сть. 1986. 21 окт.

кальные буковые леса, что привело к нарушению экологического баланса в Приэльбрусье<sup>67</sup>. Такая практика ведет к истощению лесов, негативным экологическим последствиям и наносит ущерб лесозаготовительной промышленности. По мнению автора, настало время пересмотра действующей Методики. Необходимо разработать и принять новый нормативный акт по этому вопросу, который должен быть утвержден постановлением Совета Министров СССР, причем разработка проекта должна вестись с привлечением широких кругов лесоводов и экономистов.

Провозгласив общее требование о необходимости строгого соблюдения расчетной лесосеки, Основы в ч. 2 ст. 24 установили, что рубки главного пользования в размерах, превышающих расчетную лесосеку, могут быть допущены в необходимых случаях в лесах второй и третьей групп, в порядке, определенном Советом Министров СССР. Этот порядок установлен в п. 27 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР, согласно которому рубки главного пользования в размерах, превышающих расчетную лесосеку, в лесах одних лесхозов за счет недоиспользования мягколиственных насаждений могут быть допущены в необходимых случаях с разрешения Советов Министров союзных республик. В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 27 марта 1989 г. «О мерах по более полному и рациональному использованию лесосырьевых ресурсов в РСФСР»<sup>68</sup>/п. 4/ Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам предоставлено право, начиная с 1990 г., по согласованию с Министерством лесного хозяйства РСФСР разрешать в исключительных случаях проведение заготовки древесины в порядке рубок главного пользования в лесах второй и третьей групп в размерах, превышающих расчетную лесосеку, в лесах одних лесхозов/предприятий, учреждений и организаций, ведущих лесное хозяйство/за счет недоиспользования ее в лесах других лесхозов, а также в хвойных насаждениях за счет недоиспользования мягколиственных насаждений.

Несмотря на требования лесоводов о запрещении перерубов расчетной лесосеки, они стали обыденным явлением. В постановлении Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законода-

<sup>67</sup> См.: Залиханов М. Под стук топора // Известия. 1987. 25 авг.

<sup>68</sup> См.: СП РСФСР. 1989. № 10. Ст. 47.

тельства об охране природы и рациональному использованию природных ресурсов»<sup>69</sup> отмечается, что сейчас допускаются сверхнормативные рубки хвойных лесов, а лиственная древесина используется очень ограниченно,— это одна из причин перерубов расчетной лесосеки. В ряде районов РСФСР (Архангельской, Вологодской, Пермской, Иркутской областях, Карельской и Коми АССР) допускаются перерубы расчетной лесосеки, причем в 1987 г. они возросли на 0,6 млн м<sup>3</sup> и составили 13,6 млн м<sup>3</sup>, в то же время лиственная древесина остается на корню (в том же году только в европейской части СССР недоиспользовано 33,8 млн м<sup>3</sup>)<sup>70</sup>. Такая практика лесопользования наносит большой ущерб лесному хозяйству, препятствует его правильному и научно обоснованному ведению, приводит к нерациональному использованию лесосечного фонда. Постановлением Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» (Известия, 1989. 3 дек.) перерубы расчетных лесосек запрещены, начиная с 1 января 1991 г. Теперь необходимо внести соответствующие изменения в лесное законодательство.

В настоящее время действует следующий порядок передачи лесосечного фонда лесопользователям. Лесозаготовители, прежде чем приступить к заготовке древесины, должны получить в установленном порядке лесосечный фонд, который образуется в соответствии со ст. 25 Основ из запасов спелых древостоев, предназначенных для заготовки древесины. Лесосечный фонд устанавливается в государственных планах экономического и социального развития СССР раздельно по группам лесов по союзным республикам, а на территории РСФСР также по областям и автономным республикам. Он ежегодно выделяется министерствам, государственным комитетам и ведомствам СССР и Советам Министров союзных республик в объемах, необходимых для выполнения планов заготовки древесины и удовлетворения местных потребностей. Совету Министров РСФСР лесосечный фонд выделяется в целом по республике по группам лесов. Советы Министров союзных республик распределяют выделенный им лесосечный фонд по республиканским министерствам, государственным комитетам, ведомствам, ис-

<sup>69</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479.

<sup>70</sup> См.: Еремеев А. Г., Крассов О. И. Вопросы рационального лесопользования в современных условиях // Лесн. хоз-во. 1989. № 4. С. 7.

полкомам областных, краевых Советов народных депутатов и Советам Министров автономных республик. После принятия решения о выделении лесосечного фонда министерства, государственные комитеты и ведомства обязаны в 15-дневный срок представить органам лесного хозяйства свои предложения о распределении его по подведомственным предприятиям. В свою очередь органы лесного хозяйства должны после получения от этих государственных органов таких предложений разместить его по лесхозам и лесозаготовителям и представить соответствующие данные исполнкомам областных, краевых Советов народных депутатов, Советам Министров автономных республик и Советам Министров солозных республик, не имеющих областного деления, для утверждения размеров отпуска древесины в пределах расчетной лесосеки по лесхозам и выписки лесхозами лесорубных билетов.

Для обеспечения планомерной и длительной промышленной эксплуатации лесов ст. 26 Основ предусматривает закрепление за лесозаготовительными предприятиями в лесах третьей и второй групп на экономически обоснованный срок запасов древесины на корню на определенной площади (лесосырьевых баз) и лесосечного фонда долгосрочного пользования, который может закрепляться за лесозаготовителями в лесах первой группы.

Закрепление лесосечного фонда долгосрочного пользования не допускается в лесах заповедников, национальных и природных парков, заповедных лесных участков и других особо охраняемых лесах первой группы. Порядок использования лесосырьевых баз урегулирован Правилами закрепления лесосырьевых баз и ведения в них лесного хозяйства, утвержденными приказом Гослесхоза СССР от 24 апреля 1985 г.<sup>71</sup>

В качестве лесосырьевых баз, как правило, закрепляются запасы древесины на корню, обеспечивающие возможность создания высокомеханизированных предприятий, действующих на принципах непрерывного и неистощительного лесопользования. Лесосырьевые базы и лесосечный фонд долгосрочного пользования закрепляются в первую очередь за предприятиями лесной промышленности. Утвержденные размеры ежегодного от-

---

<sup>71</sup> См.: Правила закрепления лесосырьевых баз и ведения в них лесного хозяйства. М., 1985.

пуска древесины в лесосырьевых базах в многолесных районах сохраняются на весь период освоения базы при условии обеспечения в целом по области, краю и автономной республике непрерывности и неистощительности лесопользования. Размеры ежегодного отпуска древесины могут корректироваться в связи с происшедшими в составе лесосырьевой базы существенными изменениями эксплуатационных запасов древесины в результате пожаров, ветровалов, повреждения леса вредителями и болезнями и других стихийных бедствий, перевода лесов из одной группы в другую, изменения категорий защищенности лесов и в иных случаях, когда утвержденные размеры ежегодного отпуска древесины не обеспечивают в целом по области, краю, автономной республике непрерывности и неистощительности пользования.

В случаях закрепления за лесозаготовителями запасов древесины на корню должно предусматриваться удовлетворение местных потребностей в древесине с оставлением для этой цели свободных от закрепления лесных массивов. Закрепление лесосырьевых баз и лесосечного фонда долгосрочного пользования за лесозаготовителями, независимо от их ведомственной подчиненности, а также их перераспределение, оформление изъятия и аннулирование закрепления производятся Госкомлесом СССР совместно с Госпланом СССР, Минлеспромом СССР и Советами Министров союзных республик. Частичное или полное изъятие лесосырьевых баз и лесосечного фонда долгосрочного пользования производится по решению Совета Министров СССР либо по решениям Советов Министров союзных республик, т. е. в зависимости от подчиненности лесозаготовительных предприятий. Правила закрепления лесосырьевых баз и ведения в них лесного хозяйства предусмотрели основания для полного или частичного их изъятия. К ним относятся: непринятие мер к освоению лесосырьевой базы или лесосечного фонда долгосрочного пользования в течение пяти лет после закрепления; использование лесозаготовителем за последние 10 лет менее 50 % установленного размера ежегодного отпуска древесины; эксплуатация без утвержденного в установленном порядке плана рубок; систематическое нарушение правил лесопользования и пожарной безопасности в лесах; прекращение выделения лесозаготовителю лесосечного фонда в государственных планах экономического и социального развития.

Закрепление за лесозаготовителями запасов древесины является гарантией их права в течение длительного времени эксплуатировать определенные лесные массивы, что должно стимулировать лесозаготовителей вкладывать капитальные вложения для эффективного освоения лесосырьевых ресурсов. В то же время такое закрепление само по себе не дает права непосредственно заготавливать древесину. Оно возникает на основании ежегодного выделения лесосечного фонда, передачи его в натуре, получения лесорубочных билетов, т. е. в общеустановленном порядке<sup>72</sup>.

В настоящее время за лесозаготовительными предприятиями закреплено 2250 лесосырьевых баз с эксплуатационным запасом древесины свыше 14,3 млрд м<sup>3</sup>, из них 10,8 млрд м<sup>3</sup> — за предприятиями Минлеспрома СССР. Однако эти ресурсы используются нерационально. Ежегодный отпуск древесины установлен в размере 286 млн м<sup>3</sup>, а фактически вырубается лишь 184,3 млн м<sup>3</sup> (64 % от расчетной лесосеки)<sup>73</sup>. Установленный ежегодный отпуск древесины в потребительских сырьевых базах используется неравномерно: в одних — лишь на 18 %, в других — на 150 %. В Кomi АССР в 10 лесосырьевых базах рубка леса вообще не ведется, в 15 базах леспромхозы используют ресурсы на 50 %, а в 14 — допускаются перерубы расчетной лесосеки в 1,2—3 раза. Перерубы расчетной лесосеки ведут не только к истощению лесных ресурсов, но и в дальнейшем приводят к невозможности использования мощностей леспромхозов.

В соответствии с п. 36 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР предприятия, в ведении которых находятся леса, обязаны производить отвод лесосечного фонда в пределах расчетных лесосек для проведения рубок главного пользования и его материальную и денежную оценку за два года, а для рубок ухода за лесом — за один год до поступления лесосек в рубку и обеспечивать качественное и своевременное проведение этих работ<sup>74</sup>. Предприятиям, учреждениям и организациям Минлеспрома СССР и МВД СССР в закрепленных лесосырьевых базах при наличии планов рубок лесо-

<sup>72</sup> См.: Каверин А. М., Краснов Н. И., Немировский Е. И., Сыродоев Н. А. Законодательство о лесах. М., 1978. С. 49.

<sup>73</sup> См.: Мороз Н. Резервы лесосечного фонда // Лесн. пром-сть. 1986. 20 мая.

<sup>74</sup> См.: Наставление по отводу и таксации лесосек в лесах СССР. М., 1972. См. также: Шастин А. А. Отвод и таксация лесосек. М., 1979.

сечный фонд отводится за пять лет до поступления лесосек в рубку. Лесозаготовители обязаны получить лесорубочные билеты (ордера) на лесосечный фонд в течение двух с половиной месяцев со дня принятия Советами Министров союзных республик решения о выделении лесосечного фонда или о размещении его по предприятиям, в ведении которых находятся леса, с превышением расчетной лесосеки. Со дня выдачи лесорубочного билета (ордера) переданные лесопользователю лесосеки считаются сданными под его охрану. С этого момента на лесопользователя возлагаются все обязательства, предусмотренные Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР и никакие его претензии о несогласии с материальной и денежной оценкой не принимаются.

На практике передки случаи нарушения установленного порядка отвода лесосек. Иногда допускается занижение общих запасов отведенной в рубку древесины и выхода деловых круглых лесоматериалов. Например, в Кomi АССР общие запасы па лесосеках занижаются на 20 %, а выход деловой древесины — на 10—12 %, в Тюменской области соответственно — на 15 % и 10 %, в Архангельской области выход деловой древесины занижен на 10 %. В связи с недоброкачественным отводом и таксацией лесосек лесхозами финансовыми органами ежегодно взыскивается в среднем свыше 50 млн рублей лесного дохода с лесозаготовителей.

Древесина на корню в лесах отпускается за плату по установленным тарифам. Отпуск древесины в колхозных лесах для нужд общественного хозяйства колхозов производится бесплатно. Предприятия, учреждения и организации, ведущие лесное хозяйство, освобождаются от платы за древесину, получаемую от рубок ухода за лесом и других лесохозяйственных мероприятий (ст. 27 Основ лесного законодательства).

Таковы основные положения законодательства, регулирующего порядок лесозаготовок в стране. Как мы полагаем, оно далеко от совершенства и не в состоянии в полной мере обеспечить эффективное, рациональное использование и охрану лесов и нуждается в пересмотре.

Заготовка живицы является самостоятельным видом лесных пользований (ст. 21 Основ). Живица (терпентин) представляет собой сиропообразное смолистое вещество цвета светлого янтаря <sup>75</sup>. Ее заготовка производится по-

<sup>75</sup> См.: Лесн. энцикл. 1985. Т. 1. С. 319.

средством подсочки — регулярного нанесения специальных ранений на стволы деревьев в период вегетации. Живица — сырье для производства скипидара, камифоли, камфоры, растворителей для красок, лаков и т. п. Добыча живицы (по данным на 1 января 1981 г.) производилась на площади 1622 тыс. га. При плане 153 тыс. т было заготовлено 141 тыс. т, в том числе предприятиями Минлеспрома СССР при плане 108 тыс. т заготовлено 101 тыс. т.<sup>76</sup>

Порядок заготовки живицы урегулирован ст. 28 Основ, Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР и Правилами подсочки, осмолоподсочки и заготовки лесохимического сырья в лесах СССР, утвержденными коллегией Гослесхоза СССР 21 мая 1971 г.<sup>77</sup> (в редакции, утвержденной приказом № 218 Гослесхоза СССР от 29 сентября 1987 г.). Заготовка живицы может производиться только государственными и кооперативными предприятиями, организациями и учреждениями. Лесопользователи обязаны получить лесорубочные билеты, которые выдаются на весь срок эксплуатации (п. 7 Правил подсочки, осмолоподсочки и заготовки лесохимического сырья).

Основной чертой правового регулирования заготовки живицы является запрещение рубок главного пользования до сроков окончания подсочки в тех хвойных насаждениях, которые предназначены для данной цели. Это требование законодательства является проявлением принципа права многоцелевого лесопользования. Насаждения передаются в подсочку на весь срок эксплуатации и назначаются в рубку только после окончания установленного срока подсочки. Запрещается прекращать работы по подсочке до истечения установленного срока эксплуатации, а также досрочно изымать насаждения из подсочки (п. 23 Правил). Досрочное изъятие насаждений из подсочки разрешается в исключительных случаях Государственным комитетом СССР по лесу. Сыревую базу подсочки составляют сосновые, еловые, кедровые спелые и перестойные насаждения, назначаемые в рубку главного пользования и лесовосстановительную рубку. На практике нередки случаи грубейших нарушений указанных требований законодательства. Так, спустя всего лишь год после

<sup>76</sup> См.: Рябов А. П. Теория и практика подсочки леса. М., 1984. С. 4.

<sup>77</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 160.

отвода квартала леса в подсочку, проведения необходимых подготовительных работ и начала эксплуатации в Красногвардейском химлесхозе Свердловской области была начата его рубка.

Подсочка приспевающих сосновых насаждений допускается при недостатке имеющихся спелых насаждений для обеспечения 10—15-летнего срока подсочки и значительном наличии приспевающих насаждений, которые к сроку окончания подсочки достигнут возраста рубки. Территория государственного лесного фонда, на которой в установленном порядке предусмотрено проведение подсочки, является зоной обязательной подсочки. Зона обязательной подсочки сосновых насаждений в зависимости от климатических и экономических условий, определяющих применение соответствующей технологии подсочки, делится на три пояса: южный, центральный и северный. В интересах охраны лесов в подсочку не назначаются: насаждения в очагах размножения вредителей впредь до их ликвидации; насаждения, ослабленные пожарами, вредителями и болезнями; деревья, отобранные для заготовки спецсортиментов; насаждения в лесах, где не допускается проведение рубок главного пользования (включая лесовосстановительные рубки); селекционно-семенные участки, плюсовые деревья, семенники, семенные куртины и полосы (п. 12 Правил).

Особенностью регулирования порядка заготовки живицы является его взаимосвязь с порядком заготовки древесины. Данное обстоятельство важно с точки зрения реализации принципа права многоцелевого лесопользования, поскольку обеспечивается возможность эксплуатации одного и того же участка леса в различных целях. Так, общая площадь насаждений, находящихся в подсочке, определяется в пределах до 10 ежегодных расчетных лесосек при 10-летнем или до 15 ежегодных расчетных лесосек при 15-летнем сроке подсочки. Срок выхода из подсочки насаждения определяется последним годом установленного срока подсочки. При внеплановых рубках, разрешаемых в установленном порядке, сосновые насаждения должны передаваться в краткосрочную подсочку. Несмотря на большую потребность народного хозяйства в живице, имеющиеся ее ресурсы используются далеко не полностью.

Заготовка второстепенных лесных материалов для промысленной переработки, развития лесных промыслов и удовлетворения нужд населения должна осуществляться

без причинения вреда лесу (ст. 29 Основ). К второстепенным лесным материалам ст. 21 Основ относит пни, луб, кору и т. п. Лесные кодексы союзных республик расширяют этот перечень и относят к второстепенным лесным материалам также: заготовку бересты, пихтовой, сосной, еловой, арчевой лапки, новогодних елок, березовых и дубовых веток и другого декоративного материала. Порядок заготовки второстепенных лесных материалов регулируется Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР, Правилами подсочки, осмолоподсочки и заготовки лесохимического сырья в лесах СССР и республиканским лесным законодательством. В некоторых союзных республиках приняты специальные нормативные акты, регулирующие этот вид права пользования лесом <sup>78</sup>. Например, по законодательству Эстонской ССР к второстепенным лесным материалам относятся получаемые с лесосек и мест проведения рубок баррас и еловая серка, береста, кора, прутняк для изготовления корзин, мебели, и т. п., ветви для изготовления метел, веников и лиственного корма, декоративных и других целей, пни, корни, побеги хвойных пород, хвоя и ветки для зеленого корма и химической обработки, сучья и вершины для изготовления технологической щепы, деловой и топливный хворост, новогодние елки, декоративные березы, капы, топорняк и т. п.

Заготовка второстепенных лесных материалов допускается только по специальному разрешению — лесорубочному билету. Заготовители имеют право осуществлять в установленном порядке строительство временных установок для переработки лесных материалов, а также временных помещений и складов для продукции со дня выдачи им лесорубочных билетов (ордеров) или лесных билетов. После окончания работ по заготовке эти сооружения должны быть убраны лесопользователями в течение одного года (п. 45, 48 Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР).

Лесные кодексы многих союзных республик весьма исчерпывающе урегулировали порядок и сроки осуществления данного вида права лесопользования. Лесной кодекс РСФСР (ст. 65) установил, что заготовка пней производится в течение всего года на невозобновившихся вырубках и в молодых насаждениях. Способы заготовки и

<sup>78</sup> См.: СП ЭССР. 1983. № 42. Ст. 505; СП УзССР. 1985. № 42. Ст. 505.

возраст насаждений, в которых допускается заготовка, устанавливаются органами лесного хозяйства. На участках, где это может вызвать эрозионные процессы или причинить вред насаждениям, заготовка пней запрещается. Лесопользователи могут заготовлять луб только со срубленных деревьев в период сокодвижения (ст. 66 ЛК РСФСР). Заготовка коры допускается в течение всего года только со срубленных деревьев, за исключением коры пробконосных деревьев (ст. 67 ЛК РСФСР). Разрешается заготовка бересты в весенне-летний и осенний периоды с растущих деревьев березы на лесосеках за один-два года до их рубки, за исключением деревьев, предназначенных для заготовки фанерного сырья и специальных сортиментов древесины. С сухостойных и валежных деревьев бересту можно заготовливать в течение всего года как на лесосеках, так и вне их.

Ст. 68 ЛК РСФСР закрепила очень важное требование, согласно которому запрещается рубка деревьев с целью заготовки бересты и повреждение луба при заготовке. В течение всего года допускается заготовка пихтовой, сосной, еловой лапки. Пихтовая лапка заготавливается со срубленных деревьев, а также с растущих деревьев в спелых насаждениях. Повторная заготовка в одних и тех же насаждениях допускается не ранее чем через 4—5 лет. Заготовка сосной и еловой лапки разрешается только со срубленных деревьев. Рубка деревьев в этих целях запрещена. Однако факты нарушения этих требований закона еще встречаются. Например, в Кировской области в начале зимы начинается заготовка еловой лапки. Из-за отсутствия должного контроля со стороны органов лесного хозяйства для этих целей рубят тысячи здоровых, полномерных елей, которые потом остаются гнить в лесу.<sup>79</sup>

Различия в природно-климатических условиях обусловили некоторые особенности правового регулирования заготовки второстепенных лесных материалов в законодательстве союзных республик. В соответствии со ст. 62 ЛК Туркменской ССР заготовка арчевой лапки допускается со срубленных деревьев, а также с растущих деревьев в спелых насаждениях в объемах, не наносящих вред лесу. Повторная заготовка в одних и тех же насаждениях допускается не ранее чем через 10 лет. Лесной кодекс

<sup>79</sup> См.: Демаков А. Поднять роль лесника // Лесн. пром-сть. 1986. 18 янв.

Латвийской ССР (ст. 72) предусмотрел, что заготовка новогодних елок, молодняка и веток березы, веток дуба и другого декоративного материала производится на трассах линий связи и электропередачи, на просеках, противопожарных разрывах, на лесных участках, которые подлежат расчистке для создания производственных объектов, связанных с ведением лесного хозяйства или изымаемых для государственных или общественных нужд, а также на специальных плантациях в порядке, устанавливаемом Советом Министров Латвийской ССР.

Плата за второстепенные лесные материалы взимается по таксам, утверждаемым исполнкомами краевых, областных Советов народных депутатов, Советами Министров автономных республик и Советами Министров союзных республик, не имеющих областного деления. По законодательству Эстонской ССР второстепенные лесные материалы, на которые тарифы не установлены, заготавливаются бесплатно. Этот же принцип оплаты второстепенных лесных материалов действует и в Узбекской ССР.

## 2. Правовое регулирование использования и охраны недревесных растительных ресурсов леса

В лесах СССР, кроме заготовки древесины, живицы и второстепенных лесных материалов, осуществляются также побочные лесные пользования, объектом которых является недревесная растительная продукция леса. Основы лесного законодательства (ст. 21) к побочным лесным пользованиям относят: сенокошение и настебу скота, размещение ульев и пасек, заготовку древесных соков, заготовку и сбор дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья. Эта продукция имеет важное народнохозяйственное значение в деле решения продовольственной проблемы в стране. Постановлением Совета Министров СССР от 5 апреля 1989 г. «Об улучшении продовольственного обеспечения населения страны на основе коренного повышения эффективности и дальнейшего развития агропромышленного производства»<sup>80</sup> предусмотрено к 1995 г. увеличить в 2 раза производство пищевых продуктов леса за счет расширения плантационного выращивания ореховых, плодово-ягодных, лекарственных культур, а также грибов.

---

<sup>80</sup> СП СССР. 1989. № 19—20. ст. 60.

Правовая регламентация деятельности в этой области играет значительную роль в обеспечении рационального использования и охраны лесных богатств нашей страны. Принцип многоцелевого использования лесов находит свое выражение в правовом регулировании данного вида права лесопользования. Лесное законодательство содержит определенные требования, призванные обеспечить сохранение лесной среды при осуществлении побочных лесных пользований. В то же время серьезным его недостатком является то, что порядок осуществления иных видов права пользования лесом (прежде всего заготовки древесины) практически не предусматривает сохранения недревесных ресурсов леса. Данные обстоятельства обуславливают потребность в четком правовом регулировании побочного лесопользования, и мы не можем согласиться с мнением о том, что «побочные пользования не нарушают лесной среды, так как сохраняется нетронутым основной элемент — древостой. Поэтому особое регламентирование побочных пользований не является необходимостью»<sup>81</sup>.

В течение длительного времени законодательство оперировало термином «основное лесное пользование», соответственно остальные виды именовались «побочными». Термин «побочные лесные пользования» был воспринят Основами лесного законодательства. Между тем лес — природная кладовая самых разнообразных дикорастущих плодов, ягод, грибов, медоносных и лекарственных растений, и пользование этой ценной продукцией при жизни леса может значительно превышать стоимость наиболее массового заготавливаемого здесь сырья — древесины<sup>82</sup>. На наш взгляд, значимость этой продукции для экономики страны свидетельствует о том, что определение данного вида права пользования лесом как «побочного» не соответствует его действительной роли. Более точным, как нам представляется, было бы определение «заготовка недревесных ресурсов леса».

Лесное законодательство различает промысловую заготовку дикорастущей лесной продукции и непромысловый ее сбор. осуществление побочных лесных пользований в промысловых целях допускается только при наличии лесного билета, который выписывается на каждый сезон. Граждане имеют право свободно, без выписки лесного билета собирать дикорастущие плоды, орехи, грибы, ягоды

<sup>81</sup> См.: Экономическая география лесных ресурсов СССР. М., 1979. С. 48.

<sup>82</sup> См.: Лесное хозяйство СССР. М., 1977. С. 168.

и т. п. с соблюдением требований, предусмотренных ст. 35 Основ, соответствующих статей лесных кодексов союзных республик и Инструкции по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР, утвержденной приказом Гослесхоза СССР от 13 декабря 1982 г.<sup>83</sup> Сбор такой продукции в соответствии с решениями уполномоченных на то органов может быть ограничен или запрещен лесхозами в интересах пожарной безопасности, ведения орехопромыслового, лесоплодового или лесосеменного хозяйства, а в лесах заповедников и в других лесах — в связи с установленным в них специальным порядком пользования.

В соответствии со ст. 30 Основ, ст. 71 ЛК РСФСР и соответствующими статьями лесных кодексов других союзных республик побочные пользования осуществляются бесплатно, за исключением промысловой заготовки дровесных соков, дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод и технического сырья. Таксы на указанную продукцию устанавливаются законодательством союзных республик. Предприятия, организации и учреждения, ведущие лесное хозяйство, осуществляют все виды побочных лесных пользований бесплатно. Сроки пользований определяются Советами Министров автономных республик, исполнкомами краевых, областных Советов народных депутатов, если они установлены законодательством Союза ССР и союзных республик.

В тех случаях, когда предприятиям, организациям и учреждениям предоставляются в долгосрочное пользование участки леса и земли государственного лесного фонда, не покрытые лесом, для осуществления побочных лесных пользований, предприятие, ведущие лесное хозяйство, заключают с пользователями договоры (ст. 79 ЛК РСФСР), в которых предусматриваются условия, на которых разрешаются побочные лесные пользования. Данный вид права лесопользования должен осуществляться без причинения вреда лесу.

Одним из видов побочного пользования лесом являются сенокошение и пастьба скота. Данный вид деятельности на сельскохозяйственных угодьях, входящих в состав земель гослесфонда, осуществляется в соответствии с требованиями земельного законодательства<sup>84</sup> с учетом интересов лесного хозяйства<sup>84</sup>. Порядок его осуществления в лесах

<sup>83</sup> См.: Сб. нормат. документов по лесн. хоз-ву. С. 172.

<sup>84</sup> Ранее автором была высказана точка зрения, согласно которой сенокошение и пастьба скота не являются видами лесопользования (см.: Крассов О. И. Правовой режим земель государственного и муниципального подчинения. М., 1988).

сах государственного значения регулируется Правилами сенокошения и пастьбы скота в лесах СССР, утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 17 августа 1947 г. (в редакции от 27 апреля 1983 г.<sup>85</sup>), а в колхозных лесах — Положением о колхозных лесах и Правилами ведения хозяйства в колхозных лесах<sup>86</sup>. В настоящее время из состава земель государственного лесного фонда для этих целей выделено 1,3 млн га сенокосных угодий и 20 млн га пастбищ. Кроме того, колхозам и совхозам переданы в долгосрочное пользование 0,8 млн га сенокосов и 20,5 млн га пастбищ, а в районах Севера оленеводческим хозяйствам — притундровые редколесья, имеющие большое значение для развития оленеводства<sup>87</sup>.

Объектом исследуемого вида побочного пользования лесом выступает участок для сенокошения и пастьбы скота. Его структура состоит из двух взаимосвязанных элементов: недревесной растительности и земельного участка, на которой она произрастает. Непосредственный объект права пользования — недревесная растительность. При осуществлении сенокошения и пастьбы скота на покрытых лесом землях имеет место право лесопользования и право пользования землей, имеющее подчиненный по отношению к праву пользования лесом характер. Доминирующее значение в правовом регулировании сенокошения и пастьбы скота в лесах имеет, естественно, регламентация использования и охраны недревесной растительности. Иная ситуация на не покрытых лесом землях гослесфонда. Осуществление сенокошения и пастьбы скота на таких участках представляет собой одновременную реализацию

---

го лесного фонда. М., 1985. С. 196). В связи с этим нам необходимо уточнить свою позицию. Поскольку в указанной работе автор придерживался общепринятого мнения о том, что лес — это совокупность лишь древесно-кустарниковых растений, поскольку сенокошение и пастьба скота не могли рассматриваться как лесопользование. Исходя из юридического понятия леса как лесной среды, включающей в себя не только древесно-кустарниковую, но и иную растительность, произрастающую в лесу, сенокошение и пастьба скота анализируются нами как вид побочного пользования лесом в тех случаях, когда он осуществляется на покрытых лесом землях, так как речь идет об использовании недревесной растительности — составной части юридического понятия «лес».

<sup>85</sup> См.: СП СССР. 1947. № 6. Ст. 116; 1983. № 13. Ст. 61.

<sup>86</sup> См.: Там же. 1968. № 5. Ст. 24; 1978. № 27. Ст. 166; Правила ведения хозяйства в колхозных лесах. М., 1982.

<sup>87</sup> См.: Лесное хозяйство в агропромышленном комплексе // Лесн. хоз-во. 1986, № 2. С. 4.

как права пользования растительным миром (недревесной растительностью, не входящей в состав гослесфонда), так и права землепользования.

Лесное законодательство предусматривает ряд условий, обеспечивающих сохранность лесов, при определении участков для сенокошения и пастьбы скота, что является проявлением принципа права многоцелевого лесопользования. Для сенокошения выделяются пригодные для этого площади сельскохозяйственных угодий из состава земель гослесфонда, лесосеки, прогалины и другие не покрытые лесом земли, на которых не ожидается естественное лесовозобновление впредь до посадки на них лесных культур, площади, нуждающиеся в улучшении, а также участки, занятые малоцелевыми насаждениями. Пастьба скота разрешена во всех лесах и на землях гослесфонда, за исключением особо охраняемых лесов: лесов заповедников, заповедных лесных участков, национальных и природных парков и т. д. Запрещена пастьба скота на площадях лесных культур до достижения ими высоты, исключающей возможность повреждения вершин скотом, в естественных молодняках и насаждениях с жизнеспособным подростом, на участках, где проводятся мероприятия по содействию естественному лесовосстановлению, на площадях с легкоразмыываемыми и развеиваемыми почвами. Такие участки определяются органами лесного хозяйства с участием представителей исполнкомов местных Советов народных депутатов. На особо защитных участках леса в лесах первой и второй групп и в горных лесах всех групп пастьба скота может быть запрещена по решению исполнкома местного Совета народных депутатов, Совета Министров автономной республики или Советом Министров союзной республики, не имеющей областного деления. Как правило, не разрешается пастьба скота без пастуха и пастьба коз в лесах. Лесной кодекс Молдавской ССР (ст. 70) запрещает также выпас овец в лесу. В интересах охраны охотничье-промышленной фауны в лесах с организованным охотниччьим хозяйством не допускается пастьба скота с собаками.

Субъектами права пользования лесом для сенокошения и пастьбы скота могут являться предприятия лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности, колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные предприятия, подсобные сельские хозяйства предприятий, учреждений и организаций и граждане. Преимущественное право пользования такими участками имеют предприятия лес-

яого хозяйства и лесозаготовительной промышленности. Предприятия, ведущие лесное хозяйство, выделяют служебные земельные наделы для сенокошения работникам лесного хозяйства и другим категориям работников, имеющим право на их получение, а также участки для пастьбы скота указанным работникам, содержащим скот; участки для сенокошения и пастьбы скота работникам лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности, имеющим скот, но не пользующимся правом на получение служебных земельных наделов, а также участки для обеспечения кормами общественного животноводства самих предприятий лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности для выполнения установленного им плана закупок сена.

Остальные площади, пригодные для сенокошения и пастьбы скота, могут быть предоставлены иным пользователям. Право на первоочередное получение участков имеют колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные предприятия и организации, а также подсобные сельские хозяйства предприятий, учреждений и организаций; инвалиды гражданской и Великой Отечественной войн и семьи погибших или пропавших без вести воинов (партизан) и приравненные к ним в установленном порядке лица и некоторые другие категории граждан. Преимущественным правом на получение таких участков пользуются при прочих равных условиях предприятия, учреждения, организации и граждане, принимавшие участие в работах по восстановлению лесов, лесоразведению и в проведении других лесохозяйственных работ.

Установлен следующий порядок распределения участков для сенокошения и пастьбы скота: после предоставления предприятием, ведущим лесное хозяйство, таких участков работникам лесного хозяйства и лесозаготовительной промышленности, а также для своих собственных нужд, сведения об остальных площадях, пригодных для данных целей, представляются ими исполкомам районных и городских Советов народных депутатов не позднее чем за два месяца до начала сенокошения и пастьбы скота для распределения их между пользователями. В свою очередь исполкомы не позднее чем за две недели до начала сенокошения и пастьбы скота сообщают лесхозам о распределении этих участков. Лесхозы должны обеспечить в соответствии с решениями местных Советов народных депутатов выдачу лесных билетов и предоставить в натуре необходимые участки. Лесные билеты на право пользова-

ния этими участками выдаются предприятиями, ведущими лесное хозяйство, всем пользователям, в том числе и на право пользования служебными земельными наделами для сенокошения. Участки для сенокошения и пастбища скота предоставляются обычно во временное краткосрочное пользование на срок до 3 лет. Возможно предоставление этих участков и во временное долгосрочное пользование на срок от 3 до 10 лет.

Несмотря на достаточно полную регламентацию порядка осуществления сенокошения и пастбища скота, некоторые вопросы охраны лесов и других объектов природы не нашли своего отражения в законодательстве. Так, вынас скота на тяжелых почвах часто приводит к заболачиванию лесных почв, повреждаются корни деревьев, уничтожаются подлесок и кустарники, являющиеся местом обитания лесных птиц<sup>88</sup>. Особенно вредит лесу выпас свиней. Например, в Лазаревском районе Краснодарского края допускался бесконтрольный выпас свиней в каштановых лесах, которые составляют треть всех каштановых насаждений в РСФСР, несмотря на решение исполкома Лазаревского районного Совета народных депутатов о запрещении содержания и выпаса скота в бассейнах рек Псахе, Цукладже и Чудо-Красотка. Такие незаконные действия наносили непоправимый вред лесным почвам, дикорастущим реликтовым растениям, занесенным в Красную книгу, ухудшали состояние произрастания лесов и источников минеральных вод в этом районе. На лиц, виновных в этих нарушениях, неоднократно налагались штрафы за нарушение Правил сенокошения и пастбища скота в лесах СССР, однако они, как правило, не взыскивались и нарушители оставались безнаказанными. Лишь после неоднократного вмешательства газеты «Лесная промышленность» эти нарушения были устраниены<sup>89</sup>.

Нолагаем, что следует предоставить право органам лесного хозяйства запрещать пастбище скота, когда она влечет или может повлечь эрозию или заболачивание лесных почв, а также во всех случаях, когда это приводит к ухудшению состояния леса, без согласования или получения для этого разрешения исполкомов местных Советов. Во-первых, установленный порядок использования сенокосов и пастбищ нередко нарушают сами местные органы

<sup>88</sup> См.: Петров В. В. Указ. соч. С. 67—72.

<sup>89</sup> См.: Олейников А., Моргулов П. Не для того цветут каштаны... // Лесн. пром-сть. 1982. 20 марта; Они же. Не для того цветут каштаны // Там же. 4 мая; Гусев В. Каштан и кабан // Там же. 19 окт.

государственной власти, вынося решения о предоставлении таких участков прежде всего сельскохозяйственным предприятиям, игнорируя потребности лесохозяйственных предприятий, которые имеют преимущественное право пользования ими. Во-вторых, местные Советы часто заинтересованы в выполнении плановых заданий по производству продукции животноводства любой ценой, без учета интересов лесного хозяйства и охраны лесов.

Последовательным воплощением в законодательстве принципа непрерывного и неистощительного лесопользования явилось бы закрепление в Правилах сенокошения и пастбищ скота в лесах СССР общих предельных норм выпаса скота, предположим, в зависимости от типа лесов и иных условий. Например, считается, что в хвойных лесах на одну голову крупного рогатого скота должно приходиться не менее 3 га площади, в лиственных лесах — 1 га. Для мелкого рогатого скота — соответственно 1 и 0,5 га <sup>90</sup>. Эти нормы могли бы быть конкретизированы в зависимости от местных условий, а их нарушение являлось бы основанием для применения мер ответственности и приостановления или запрещения этого вида права лесопользования.

Особенно актуальна проблема перевыпаса скота на оленевых пастбищах. Основной урон им наносится в некоторых колхозах и совхозах бессистемным выпасом оленей, превышением норм их содержания на единицу площади. 80 % общего вреда, наносимого пастбищам, приходится на чрезмерный выпас оленей и нерациональные приемы их пастбищного содержания <sup>91</sup>. Так, в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе Красноярского края в результате проверок было выявлено, что по проектам внутрихозяйственного землеустройства в большинстве оленеводческих совхозов норма выпаса оленей на определенной территории составляет 1200—1300 голов. Однако практически на таких участках пасется 1800—2000 голов, что приводит к резкому ухудшению пастбищ. Причем лица, виновные в этих нарушениях, к ответственности не привлекаются.

Размещение ульев и пасек регулируется лесными кодексами союзных республик и Инструкцией по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР. Своеобразен объект права пользования лесом для нужд пчеловодства. Необходимо различать фактический объект

<sup>90</sup> См.: Петров В. В. Указ. соч. С. 74.

<sup>91</sup> См.: Костяев А. И. Агропромышленное хозяйство Севера. Л., 1986. С. 109.

права пользования и собственно юридический объект пользования, которые совпадают лишь частично. Местоположение и размер участка леса, предоставленного для нужд пчеловодства, являющиеся индивидуализирующими признаками объекта права пользования, не соответствуют его действительным границам. Фактическим объектом, полезные свойства которого эксплуатируются, являются лесные медоносы — источник получения меда, воска и другой продукции. Правового оформления фактического объекта права лесопользования не производится, поскольку физически невозможно закрепить участок леса, являющийся местом сбора меда пчелами, за соответствующим субъектом. Единственным правовым критерием ограничения в пространстве фактических объектов друг от друга является требование законодательства размещать пасеки, как правило, не ближе 3 км одна от другой.

Юридическим объектом права пользования лесом для нужд пчеловодства является участок для размещения ульев и пасек. Различия фактического и юридического объектов выражаются в содержании исследуемого вида права лесопользования: все права и обязанности субъектов связаны лишь с порядком пользования земельным участком, на котором размещены ульи и пасеки. Это дает основание для следующего вывода. Юридический объект как часть фактического объекта есть не что иное, как объект права пользования землями гослесфонда. Фактический объект, включающий в себя как право пользования лесом, так и право пользования землей, выражает правовую сущность исследуемого вида права лесопользования. Таким образом, предоставление земель гослесфонда для размещения ульев и пасек дает право пользования лесом, лесными медоносами. Объект права пользования лесом для нужд пчеловодства, пожалуй, единственный среди всех конкретных объектов права лесопользования, правомочия пользования которым распространяются за юридически оформленные и индивидуализированные пределы предоставленного участка леса.

Законодательством предусмотрен следующий порядок пользования ульев и пасек в лесах. Субъекты лесопользования могут пользоваться соответствующими участками без права рубки леса, распашки лесных площадей и возведения на них построек капитального типа. Они представляются леспользователям предприятиями, ведущими лесное хозяйство, по согласованию с исполнкомами районных, городских Советов народных депутатов. Заявки на

получение участков с указанием количества ульев и размера испрашиваемого участка подаются в предприятие, ведущее лесное хозяйство, не позднее чем за 3 месяца до начала размещения ульев и пасек. Вопрос о размещении межрайонных пасек решается органами лесного хозяйства по согласованию с обл(край)исполкомами, Советом Министров автономной республики или Советом Министров союзной республики, не имеющей областного деления. ЛК Азербайджанской ССР (ст. 58) предусматривает, что участки для этих целей предоставляются лесхозами с разрешения исполнкомов местных Советов, а при межрайонном размещении пасек — с разрешения республиканского органа управления лесным хозяйством. В Узбекской ССР количество ульев и пасек устанавливается исполнкомами районных, городских Советов народных депутатов (ст. 71 ЛК УзССР).

Для наиболее эффективного использования лесных медоносов участки предоставляются преимущественно на опушках леса, прогалинах и других не покрытых лесом площадях. Лесопользователям разрешается установка ульев и сооружение временных строений — сторожек и построек для хранения ульев, инвентаря и продуктов медосбора. Размер, вид и характер строений определяются в установленном порядке исполнкомами местных Советов или уполномоченными на то в данном районе, городе органами. Пользование участком в случае изъятия его для государственных или общественных нужд либо назначения его в рубку прекращается независимо от установленного срока пользования, но с предупреждением об этом лесопользователя не позднее чем за один месяц. Взамен по заявлению лесопользователя ему может быть предоставлен другой участок.

Проявлением принципа многоцелевого использования лесов является положение Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР (п. 4 «е»), предусматривающее возможность ограничения рубок главного пользования в интересах ведения пчеловодства. Советы Министров союзных республик в отдельных случаях могут запрещать рубку липы и других медоносных деревьев в районах развитого пчеловодства (за исключением случаев, когда запрещение рубки может привести к потере технических качеств древесины). ЛК Молдавской ССР (ст. 72) предусмотрел, что Совет Министров республики вправе запретить рубку насаждений белой акации, липы и других медоносных древесных пород в радиусе трех километров

от мест постоянного размещения пасек. Аналогичная норма установлена ст. 97 ЛК Казахской ССР. К сожалению, иногда встречаются факты грубейшего нарушения лесного законодательства, и виновные не несут за это никакой ответственности. Так, на территории Кузедевского лесхоза Кемеровской области на участках, предоставленных гражданам для размещения ульев и пасек, что было зафиксировано в лесных билетах, было незаконно построено несколько дач.

Предприятия лесного хозяйства, перегруженные основной работой по лесовосстановлению, лесозаготовкам и охране лесов, не уделяют должного внимания развитию пчеловодства, как, впрочем, и другим побочным лесным пользованиям. Причинами неэффективного использования медоносных ресурсов леса являются в первую очередь серьезные недостатки организации данного вида побочного использования леса — отсутствие квалифицированных кадров, низкие закупочные цены на продукцию, отсутствие специализированных хозрасчетных подразделений в лесхозах, ведающих побочным лесопользованием, и др. Другая причина — создание комплексных лесных предприятий в некоторых регионах, что привело к ликвидации лесхозов. Например, пчеловодством в Карельской АССР после организации лесных комплексов должны заниматься объединение «Кареллеспром» Минлеспрома СССР и Госагропром Карельской АССР<sup>92</sup>. Практически повсеместное слияние лесхозов с леспромхозами в Карелии привело к плачевным результатам в организации побочного лесопользования, в том числе пчеловодства.

В целом состояние пчеловодства на предприятиях лесного хозяйства можно охарактеризовать как неудовлетворительное. За последние годы производство товарного меда на предприятиях лесного хозяйства в РСФСР, УССР, Узбекской ССР, комплекса Таджикской ССР сократилось. Незначительное количество меда на одну пчелосемью получают в лесхозах УССР, БССР, Казахской, Молдавской, Грузинской ССР и Таджикской ССР. Более половины лесхозов РСФСР производством меда вообще не занимаются. В целях развития пчеловодства Госкомлес СССР предусмотрел, в частности, выдавать разрешения сельскохозяйственным предприятиям, обществам (товариществам), кооперативам пчеловодов и пчеловодам-люби-

<sup>92</sup> См.: Кашаев С. Вернуть улей в тайгу // Лесн. пром-сть. 1987. 22 янв.

телям на право пользования земельными участками в лесах государственного значения. На лесохозяйственные предприятия возложена обязанность организовать на этих участках строительство и сдачу в аренду пчеловодам пасечных домиков и других пчеловодческих построек.

Заготовка древесных соков (березы и клена) — вида побочного лесопользования допускается на участках специального леса, подлежащего рубке главного пользования или лесовосстановительной рубке, не ранее чем за 5 лет до рубки. Заготовка древесных соков в лесах, где не допускается проведение рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок, запрещается. В некоторых союзных республиках, например УССР и Казахской ССР, данный вид побочных лесных пользований прямо запрещен в особо охраняемых лесах первой группы. Заготовка должна производиться способами, обеспечивающими сохранение технических качеств древесины. В большинстве союзных республик право промысловой заготовки древесных соков предоставлено лишь предприятиям, организациям и учреждениям, ведущим лесное хозяйство. В соответствии со ст. 80 ЛК УССР и ст. 98 ЛК Казахской ССР такое право имеют также и другие государственные и кооперативные предприятия, организации и учреждения. ЛК Латвийской ССР (ст. 79), в отличие от других союзных республик, предоставляет это право также и гражданам, что, на наш взгляд, представляется вполне оправданным.

Для подсочки выбираются участки здорового леса, отвечающие определенным лесоводственным требованиям. В подсочку назначают деревья диаметром на высоте груди более 20 см, причем количество подсочных отверстий зависит от диаметра дерева. После окончания сезона подсочки отверстия должны быть закрыты деревянной пробкой и замазаны варом, садовой мазью или глиной с известью для предупреждения заболевания дерева. На практике выполнение лесопользователями обязанностилечения ран, нанесенных деревьям в процессе заготовки сока, часто нарушается, что приводит к ухудшению состояния насаждений и снижению их продуктивности. Такие случаи были, например, выявлены в результате проверок органами народного контроля в Лунинецком районе Брестской области, когда просверливались отверстия диаметром 2 см (вместо 1 см, разрешенного по инструкции) и они не замазывались после окончания подсочки.

Законодательство регулирует порядок заготовки дикорастущих плодов и орехов. Участки плодовых и орехоносных насаждений в лесах для промысловой заготовки предоставляются в соответствии со ст. 76 ЛК РСФСР по постановлению Совета Министров автономной республики, решению исполнительного комитета областного (краевого) Совета народных депутатов на срок до 10 лет предприятиям, учреждениям и организациям, имеющим задание по заготовке такой продукции. Такой же срок установлен Лесными кодексами Грузинской, Белорусской, Молдавской, Азербайджанской, Казахской и Узбекской союзных республик. В УССР (ст. 81 ЛК) и Латвийской ССР (ст. 80 ЛК) участки для промысловой заготовки дикорастущих плодов и орехов предоставляются на срок до 5 лет. Участки для промысловой заготовки кедровых орехов в орехопромысловых зонах кедровых лесов в РСФСР предоставляются в долгосрочное пользование лесхозам и другим предприятиям, учреждениям и организациям, имеющим задание по заготовке данной продукции. Предоставление участков производится в порядке, определяемом Советом Министров РСФСР. В Казахской ССР (ст. 100 ЛК) в орехопромысловых зонах кедровых лесов выделяются в долгосрочное пользование участки специализированным предприятиям, организациям, учреждениям, а также лесхозам, которые вправе осуществлять в этих зонах и другие виды побочных лесных пользований.

В соответствии со ст. 72 ЛК Узбекской ССР и ст. 67 ЛК Грузинской ССР при предоставлении участков дикорастущих плодовых и орехоносных насаждений на срок более двух сезонов на пользователей возлагается обязанность выполнения мероприятий по проведению ухода за плодовыми и орехоносными деревьями и кустарниками, повышению их урожайности и содействию естественному возобновлению или посадке деревьев и кустарников. В соответствии с п. 4.4.4 Инструкции по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР в случае предоставления таких участков в долгосрочное пользование лесопользователи обязаны содержать участок в надлежащем санитарном состоянии, осуществлять мероприятия по повышению урожайности плодовых деревьев и кустарников; проводить биотехнические, агрохимические и другие работы в целях содействия естественному возобновлению наиболее ценных пород деревьев и кустарников, а также производить посадку их на изреженных

участках; охранять плодовые и ореховые насаждения. Полагаем, что эти требования было бы целесообразно закрепить и в лесных кодексах союзных республик.

Заготовка и сбор дикорастущих плодов и орехов иными предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами на указанных участках допускаются только с разрешения предприятий, организаций и учреждений, которым предоставлены эти участки. Такое разрешение не требуется для лесохозяйственных предприятий, заготавливающих дикорастущие плоды и орехи на семена. Ст. 74 ЛК БССР предусмотрела порядок сбора лесных семян древесных и кустарниковых пород. Рубка деревьев и кустарников в таких целях запрещена. Сроки и порядок заготовки грецкого ореха, фундука, фисташки и других видов орехов (кроме кедровых) в орехоносных насаждениях, имеющих промысловое значение, устанавливаются министерствами лесного хозяйства союзных республик или республиканскими государственными комитетами по лесному хозяйству, если иное не предусмотрено законодательством союзных республик.

Для промысловой заготовки грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья заготовительным организациям предоставляются участки лесов и земель государственного лесного фонда, не покрытые лесом, по постановлению Совета Министров автономной республики, решению исполнкома областного (краевого) Совета народных депутатов на срок до пяти лет (ст. 77 ЛК РСФСР). Такие же сроки установлены и в большинстве других союзных республик. Промысловая заготовка грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья производится предприятиями, организациями и учреждениями, имеющими плановые задания на их заготовку. На предоставленных участках лесопользователи имеют право возводить сушильни, установки для переработки ягод и грибов и другие строения временного типа. На них возлагается обязанность осуществлять мероприятия по повышению урожайности ягодников и содержанию участков в надлежащем санитарном состоянии. Заготовка и сбор ягод и грибов должны производиться методами, не наносящими вред ягодникам и грибницам.

Сроки для заготовки ягод устанавливаются исполнками местных Советов народных депутатов с учетом региональных условий, если иное не предусмотрено законодательством союзных республик. Такие сроки устанавливаются для сбора ягод клюквы, брусники, плодов об-

лепихи, шиповника, дикорастущих орехов. Например, решением исполкома Брестского областного Совета народных депутатов от 19 марта 1984 г. определены сроки и порядок заготовки дикорастущей лесной продукции. Так, для брусники срок заготовки установлен с 10 августа, для клюквы — с 10 сентября. Сбор ягод клюквы, брусники на специально созданных для этих целей участках-заказниках допускается только с разрешения лесхозов, на территории которых они находятся. Для сбора кедровых орехов в районах Сибири и Дальнего Востока решениями исполкомов местных Советов народных депутатов установлены наряду со сроками нормы их сбора.

Лесное законодательство регулирует порядок заготовки лекарственного и технического сырья в лесах. Лесопользователи могут заготавливать листья, цветы, плоды, почки, корни, корневища и клубни травянистых растений и кустарников, используемых в качестве лекарственного и технического сырья. Перечни лекарственных растений, являющихся техническим сырьем, заготовка которых не разрешается, утверждаются исполкомами областных, краевых Советов народных депутатов, Советами Министров автономных республик и Советами Министров союзных республик, не имеющих областного деления. Например, решением исполкомов Московского областного и Московского городского Советов народных депутатов от 19 января 1984 г. «Об охране дикорастущих растений на территории Москвы и Московской области»<sup>93</sup> запрещен сбор различных видов дикорастущих декоративных и лекарственных растений. Запрещен сбор всех видов растений в г. Москве, лесопарковом защитном поясе г. Москвы и в других парках и лесопарках, расположенных на территории Московской области, а также торговля любыми видами декоративных и лекарственных растений. Аналогичные решения приняты и другими исполкомами местных Советов.

Заготовка и сбор лекарственного и технического сырья допускаются в объемах, обеспечивающих своевременное восстановление растений и воспроизводство их запасов. Сбор редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, включенных в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик, запрещается<sup>94</sup>. Так, к видам

<sup>93</sup> См.: Бюл. исполкома Московского обл. Совета нар. депутатов. 1984. № 4.

<sup>94</sup> См.: СП СССР. 1983. № 12. Ст. 56.

дикорастущих плодово-ягодных растений, внесенных в Красную книгу СССР относятся актинидия Джиральди, барбарис илийский, каркаралинский, боярышник поярковый и Турнефороса, виноград девичий триостренный и гиссарский, вишня Блиновского, жимолость странная, земляника бухарская, можжевельник вонючий, высокий, твердый и Саржента, слива дарвазская, смородина армянская, мальвеолистая и уссурийская, яблоня Недзведского и др. Сбор этих растений, их плодов и семян может производиться только в соответствии с Порядком выдачи разрешений на добывание (сбор) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, занесенных в Красную книгу СССР, утвержденным приказом Госагропрома СССР от 6 июля 1987 г.<sup>95</sup>

В некоторых союзных республиках приняты специальные нормативные акты, регулирующие порядок использования и охраны лекарственного и технического сырья. Так, в УССР принята перспективная программа сохранения и приумножения ценных дикорастущих растений, в соответствии с которой Государственным комитетом УССР по охране природы утверждены «Временные правила организации рационального использования, охраны и восстановления дикорастущих лекарственных растений на территории Украинской ССР» (1984 г.)<sup>96</sup>

Постановлением Гослесхоза СССР от 9 июля 1986 г. утверждены Правила закрепления земельных участков государственного лесного фонда за заготовительными организациями для заготовки дикорастущих лекарственных растений, их воспроизводства и охраны<sup>97</sup>. В целях обеспечения планомерной и длительной эксплуатации зарослей лекарственных растений, осуществления рационального и неистощительного их использования, воспроизводства и охраны за заготовительными организациями по договору с предприятиями, ведущими лесное хозяйство, могут закрепляться земельные участки, пригодные для организации промысловой заготовки лекарственного сырья. В договоре указываются разрешенные для заго-

<sup>95</sup> См.: Справочник по экологической экспертизе проектов. Киев, 1986. С. 127.

<sup>96</sup> Порядок выдачи разрешений на добывание (сбор) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, занесенных в Красную книгу СССР. М., 1987.

<sup>97</sup> См.: Правила закрепления земельных участков государственного лесного фонда за заготовительными организациями для заготовки дикорастущих лекарственных растений, их воспроизводства и охраны. М., 1986.

товки виды лекарственного сырья, сезонные объемы, периодичность, сроки, способы и порядок заготовки каждого его вида и другие требования, обеспечивающие рациональное, неистощительное использование естественно произрастающих лекарственных растений. Осуществление промысловой заготовки лекарственных растений допускается только при наличии лесного билета.

Лесными кодексами союзных республик установлен порядок осуществления других видов побочных лесных пользований: сбора мха, подстилки, опавшего листа, камыша, кути, чакана и тростника (ст. 78 ЛК РСФСР, ст. 102 ЛК Казахской, ст. 66 ЛК Таджикской, ст. 70 ЛК Туркменской, ст. 75 ЛК Молдавской, ст. 74 ЛК Узбекской ССР). Ст. 64 ЛК Азербайджанской ССР допускает частичный сбор лесной подстилки без углубления на всю ее толщину. Сбор может производиться на одной и той же площади не чаще одного раза в три — пять лет. Запрещен сбор лесной подстилки и опавшего листа в запретных полосах, по берегам рек и озер на расстоянии одного километра от их берегов, в защитных и курортных лесах, лесах зеленых зон, особо ценных лесных массивах, дубовых насаждениях, а также в насаждениях на сыпучих песках, оврагах и на площадях молодняков. Аналогичные требования по сбору лесной подстилки и опавшего листа установлены ст. 74 Киргизской ССР. По законодательству УССР (ст. 82 ЛК) сбор лесной подстилки может допускаться не чаще одного раза в пять лет на одном и том же участке.

Анализ практики применения законодательства о побочных лесных пользованиях, многочисленные публикации в периодической печати свидетельствуют о крайне неудовлетворительном положении, сложившемся с использованием недревесных лесных ресурсов, что не может не вызывать тревогу. Особенно остро стоит эта проблема в обжитых регионах. Хищнически используются ягодники, варварскими способами добываются орехи, во многих пригородных лесах исчезают грибы. Угнетение грибной флоры, сокращение урожайности и снижение их видового разнообразия ведет к серьезным, пока еще не предсказуемым последствиям, возможно, к необратимой деградации лесов <sup>98</sup>. Бессистемные заготовки лимонника в уссурийской тайге привели к такому резкому сокращению его запасов, что для их восстановления потребовалось более

<sup>98</sup> См.: *Масютин М.* Рыжики с грядки? // Известия. 1985. 12 июля.

20 лет <sup>99</sup>. Ранее в Приморском крае женьшень добывался сотнями килограммов, теперь — не более двух десятков в год. Истреблены промысловые запасы заманихи и маралового корня, истощена база элеутерококка <sup>100</sup>. Таковы лишь некоторые последствия заготовок недревесной лесной растительности по традиционно устоявшемуся принципу «вольного промысла», т. е. сбора без всяких оглядок на последствия.

Решение проблемы рационального использования и охраны недревесных ресурсов леса возможно лишь в комплексе. Прежде всего следует совершенствовать организацию побочного лесопользования. Так, до сих пор отсутствуют достоверные данные о запасах этой продукции, учет ее не проводится, поскольку эффективность лесоустроительных работ определяется сокращением затрат на их проведение. Недостатки учета этих ресурсов отражаются и на планировании их использования. Встает задача координации деятельности различных заготовительных организаций, специализации отдельных лесохозяйственных предприятий на заготовке данной продукции, организации действенного государственного контроля за заготовками.

Богатый опыт организации заготовок недревесной лесной продукции накоплен в Белорусской ССР. В республике пошли по пути закрепления по решению райисполкомов зон заготовок дикорастущих плодов, ягод, грибов и лекарственных растений за отдельными заготовительными организациями. По мнению автора, такой опыт следует распространять и в других регионах. Необходимо при этом возлагать на заготовителей-лесопользователей не только обязанность рационального использования таких угодий, но и обязанности по их охране и восстановлению ресурсов. В случаях нарушения порядка пользования лесами следует шире применять меру ответственности, предусмотренную ст. 50 Основ,— приостановление права пользования лесом впредь до устранения нарушения.

В целях охраны и рационального использования недревесных ресурсов леса во многих регионах создаются заказники. Порядок их организации и использования урегулирован Типовым положением о государственных

<sup>99</sup> См.: Измоденов А. Дороже древесины // Лесн. пром-сть. 1985. 30 апр.

<sup>100</sup> См.: Булгаков И., Масютин М. Лес кормит // Правда. 1982. 30 окт.

заказниках, утвержденным постановлением Госплана СССР и Государственного комитета СССР по науке и технике от 27 апреля 1981 г.<sup>101</sup> Широкое распространение получили заказники-клюквенники, ботанические заказники дикорастущих лекарственных растений, объявляются заказниками припоселковые кедровники. К сожалению, из-за отсутствия эффективного контроля со стороны органов лесного хозяйства, координации их деятельности с органами милиции и общественностью в деятельности такого рода заказников имеются серьезные недостатки. Например, в Брестской области, в Барановичском районе, в ботаническом заказнике «Барановичский» из-за нарушения гражданами порядка сбора лесной продукции под угрозой исчезновения находится реликтовое растение, занесенное в Красную книгу СССР и БССР — Лобелия гортмана, в целях охраны которой и был организован этот заказник. Не лучше обстоит дело и в заказнике-клюквеннике «Борский» в Лунинецком районе Брестской области: состояние клюквенников постоянно ухудшается из-за нарушения сроков заготовки и применения орудий сбора, наносящих им огромный вред.

Встает вопрос о создании специальных заказников для охраны особо урожайных грибовиц и разработки их правового статуса в целях ведения в них постоянных научных исследований условий произрастания наиболее ценных видов грибов. Уже сейчас двадцать видов грибов занесены в Красную книгу СССР. Среди них, например, фелориния шишковатая, произрастающая только в Казахстане. С 1957 г. этот гриб находили лишь шесть раз. Среди редких грибов — решеточник красный, встречающийся на Кавказе и в Крыму, ежевик коралловидный, трутовик листоватый, мининус собачий и др.

Нуждается в законодательном решении проблема закрепления правового статуса растительных генетических резерватов. Сейчас определено лишь правовое положение лесных генетических резерватов, однако их задачи ограничиваются только охраной и селекцией ценных древесных растений. Охрана уникальных, редких, наиболее продуктивных и полезных для селекции растений — дело большой государственной важности. Полагаем, что правовой режим растительных генетических резерватов должен быть в целом аналогичен правовому режиму заповедников.

<sup>101</sup> См.: Сб. нормат. материалов по охотничьему хоз-ву. М., 1984. С. 28.

По нашему мнению, законодательство о побочных лесных пользованиях нуждается в дальнейшем совершенствовании, особенно в части регулирования применения конкретных способов заготовки отдельных видов недревесной лесной продукции. Так, следовало бы запретить сбор грибов методами, наносящими вред грибнице. Возможно, следовало бы разработать и утвердить тарифы за причинение вреда или уничтожение грибниц, размер которых был бы дифференцирован в зависимости от видов грибов. Должен быть запрещен сбор растений посредством их срыва. Заготовка лекарственного и технического сырья должна вестись лишь путем среза растений. Давно уже следовало бы запретить заготовку кедровых орехов с помощью колота, наносящего большой вред состоянию кедровых деревьев в результате повреждения коры. Нередко в погоне за большим количеством ягод их сбор проводится с помощью различного рода гребешков, совков-комбайнов, скребков (причем промышленного производства), в результате чего наносятся повреждения растениям, обрываются листья и почки, что ведет не только к значительному снижению урожайности, но и гибели растений из-за их усыхания <sup>102</sup>. Полагаем, что следовало бы запретить производство и применение таких приспособлений.

В крайне плачевном состоянии находятся орехоплодовые леса Киргизии, Узбекистана и других регионов — источники греческого ореха. Среди главных причин сокращения их площадей и ухудшения состояния следует выделить нерегулируемый выпас скота, сенокошение и также заготовку дров и сбор этих орехов <sup>103</sup>. Организация на базе этих лесов специализированных лесхозов, которые занимались бы заготовкой греческих орехов, создание кооперативов для их заготовки, а также законодательное запрещение выпаса скота, сенокошения и заготовки второстепенных лесных материалов в этих лесах могло бы в определенной мере способствовать их охране.

Представление о лесе как неисчерпаемой кладовой пищевых и других недревесных ресурсов в густонаселенных районах уходит, к огромному сожалению, в прошлое. Очевидно, следует предусмотреть в определенных слу-

<sup>102</sup> См.: Федоров Р. Экономия природы // Правда. 1986. 13 дек.

<sup>103</sup> См.: Чайковский Н. Орех Киргизии // Лесн. пром-сть. 1984. 30 июня; Георгиев Ю. Бостанлыкский орех просит помощи // Там же. 19 июля.

чаях платный порядок общедоступных лесных пользований путем выдачи лесных билетов-лицензий на заготовку такой продукции.

Многие из указанных проблем могли бы найти свое решение в разрабатываемом сейчас проекте Закона СССР «Об охране и использовании растительного мира». Наряду с этим в более четкой и детальной регламентации нуждается решение вопросов использования недревесных ресурсов леса в лесном законодательстве. Учитывая огромное народнохозяйственное значение этих ресурсов, постоянно усиливающуюся степень их эксплуатации и специфику, было бы вполне обоснованно выделить в качестве самостоятельных видов права пользования лесом большинство из рассмотренных подвидов побочных лесных пользований. Именно в этом направлении развивается законодательство. Так, имеется специальный нормативный акт — Правила сенокошения и пастьбы скота в лесах СССР, что свидетельствует об определенной правовой обособленности данного вида деятельности. Исходя из достигнутого на сегодняшний день уровня правового регулирования и перспектив развития законодательства о лесах, возможно выделить следующие виды права пользования лесом, связанные с использованием недревесной лесной продукции: сенокошение и пастьба скота в лесах; пользование лесом для нужд пчеловодства; заготовка растительных ресурсов древесного происхождения (древесных соков, плодов, орехов); заготовка ягод, грибов; заготовка дикорастущих лекарственных растений и технического сырья, в связи с чем целесообразно внести соответствующие изменения в ст. 21 Основ.

Статьей 30 Основ лесного законодательства предусмотрено, что порядок использования недревесных ресурсов леса (побочного лесопользования) устанавливается законодательством Союза ССР и союзных республик. Между тем, за исключением сенокошения и пастьбы скота, указанные виды лесопользования регулируются на уровне ведомственных нормативных актов, что вряд ли оправданно. Полагаем, что следовало бы разработать и принять на уровне Совета Министров СССР Правила использования и охраны недревесных ресурсов леса, в которых были бы урегулированы многие из затронутых нами вопросов.

Регулирование использования недревесных ресурсов леса настоятельно требует учета региональных природных условий, которые в значительной мере определяют содержание права лесопользования. Поэтому целесооб-

разно предоставить право областным, краевым исполнительным Советам народных депутатов разрабатывать и утверждать Правила осуществления различных видов использования недревесных ресурсов леса, как это установлено в отношении любительского рыболовства и охоты, с обязательной их публикацией в местной печати и объявлением по радио и телевидению.

Наряду с повышением эффективности мер по охране недревесных лесных ресурсов сейчас возникает проблема обеспечения всемерного уничтожения некоторых видов растений, содержащих наркотические вещества. Ликвидацию источников сырья, служащих для производства наркотических веществ, следует рассматривать как одно из основных направлений борьбы с этим злом. Между тем в лесах и на землях государственного лесного фонда, не покрытых лесом, имеются значительные объемы дикорастущих наркотикосодержащих зарослей конопли и опийного мака. Со всей остротой встает задача их уничтожения и категорического запрещения их сбора в некоторых районах страны, а также установление мер ответственности должностных лиц лесхозов за непринятие мер по их уничтожению.

### **3. Порядок использования лесной среды для воспроизведения ресурсов животного мира**

Птицы, звери, насекомые представляют собой ресурсы животного происхождения — необходимый элемент экологико-экономической системы леса. Важность этих ресурсов и их роль в экономике страны предопределили необходимость выделения особого вида права лесопользования — пользование лесом для нужд охотничьего хозяйства (ст. 23 Основ). Данный вид права лесопользования опосредствует деятельность, связанную с использованием леса как среды обитания охотничьи-промышленной фауны. В отличие от лесного законодательства об охране и использовании животного мира регулирует непосредственный процесс эксплуатации этих ресурсов, в том числе и порядок охоты в лесных угодьях.

Порядок пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства регламентируется Основами лесного законодательства (ст. 33), соответствующими статьями республиканских лесных кодексов и нормами законодательства об охране и использовании животного мира. Можно предложить определение этого вида права лесопользования

как совокупности правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу использования и охраны охотничьих угодий в лесах, закрепленных за предприятиями, учреждениями и организациями, без причинения вреда лесу и с учетом интересов охотничьего хозяйства.

Охотничьими угодьями признаются все земельные, лесные и водопокрытые площади, которые служат местом обитания диких зверей и птиц и могут быть использованы для ведения охотничьего хозяйства<sup>104</sup>. Объектом данного вида права лесопользования является охотниче угодье в лесах (лесное угодье), закрепленное за государственными, кооперативными, общественными организациями. Охотничьи угодья, не закрепленные за организациями, составляющие государственный резервный фонд охотничьих угодий, и угодья, закрытые для охоты, не относятся к числу исследуемых объектов. Индивидуализация закрепленного охотничьего угодья в лесах производится путем оформления в натуре его границ посредством установки аншлагов, на которых указаны название хозяйства и общие сведения о его режиме.

Субъектами права пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства признаются государственные и кооперативные организации для создания промысловых хозяйств по комплексному использованию природных ресурсов, совхозы и колхозы Крайнего Севера для ведения охотничьего промысла, государственные, общественные (Союз обществ охотников и рыболовов РСФСР, Всеармейское военно-охотничье общество, охотсекция ДСО «Динамо») и другие организации, допущенные в установленном порядке к ведению охотничьего хозяйства, для создания охотничьих хозяйств. К числу субъектов относятся также лесоохотничи и заповедно-охотничи хозяйства.

Порядок закрепления охотничьих угодий регулируется Положением об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР и Инструкцией о порядке отвода и закрепления охотничьих угодий в РСФСР, утвержденной приказом Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР от 18 июля 1975 г.<sup>105</sup> Закрепление охотничьих угодий производится на основе экономического обследования для последующего их устройства и организации охотничьих хозяйств с проведе-

<sup>104</sup> См.: СП РСФСР. 1960. № 34. Ст. 164.

<sup>105</sup> См.: Сб. нормат. материалов по охотничьему хоз-ву. С. 92.

нием в них мероприятий по охране, разведению и нормированию добычи диких зверей и птиц. Охотничьи угодья закрепляются Советами Министров автономных республик, исполнкомами областных, краевых Советов народных депутатов по представлению Главохоты РСФСР и его местных органов. Закрепление охотничьих угодий производится на срок не менее 10 лет с предоставлением организациям, за которыми закреплены угодья, преимущественного права на дальнейшее пользование ими. Особенностью оформления права пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства является то, что для его осуществления не требуется лесного билета.

Право пользования охотничьими угодьями и соответственно право лесопользования оформляются путем заключения договора на пользование этими угодьями между управлением охотниче-промышленного хозяйства и соответствующей организацией, в котором предусмотрены их взаимные права и обязанности. Например, в соответствии с Типовым договором на пользование охотничьими угодьями для ведения промысловых хозяйств (Приложение № 1 к указанной выше Инструкции) охотопользователь обязуется: вести плановое промысловое охотниче хозяйство, проводить ежегодно вложение средств на устройство угодий, вести учет запасов дичи и т. д. В свою очередь управление охотниче-промышленного хозяйства обязуется: оказывать пользователю организационную и методическую помощь, выдавать разрешения на добывчу лицензионных видов пушных зверей и диких копытных животных и т. д. Законодательством предусмотрены основания изменения или прекращения права пользования охотничьими угодьями. В случае невыполнения пользователями обязательств, предусмотренных договорами, и нарушения ими установленного порядка ведения охотничьего хозяйства на закрепленных угодьях могут применяться следующие меры воздействия: предупреждение, запрещение охоты на срок от 1 месяца до 5 лет либо расторжение договора и изъятие угодий из пользования.

Соотношение принципа многоцелевого лесопользования и права пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства заключается в том, что данный вид права лесопользования не должен причинять ущерба состоянию лесов, и соответственно лесные пользования должны осуществляться с учетом интересов охотничьего хозяйства, не наносить ущерба состоянию животного мира.

В лесном законодательстве в общем виде определен правовой статус субъектов права лесопользования для нужд охотничьего хозяйства. Так, республиканские лесные кодексы предоставили право предприятиям, учреждениям и организациям, за которыми закреплены охотничьи угодья в лесах, производить посевы кормовых и защитных растений и проводить другие мероприятия, необходимые для ведения охотничьего хозяйства. Для этих целей предприятия лесного хозяйства выделяют им участки земель гослесфонда на срок до десяти лет. Осуществление мероприятий по ведению охотничьего хозяйства, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, допускается по согласованию с предприятиями лесного хозяйства (ст. 84 ЛК РСФСР, ст. 82 ЛК БССР, ст. 87 ЛК УССР и др.).

Ст. 33 Основ предусмотрела, что численность животных в лесах регулируется в пределах допустимой для лесных угодий плотности, с тем чтобы животные не наносили ущерба лесному и сельскому хозяйству. Аналогичные нормы содержатся и в лесных кодексах союзных республик, что имеет важное значение с точки зрения соблюдения интересов лесного хозяйства. Например, за последние десятилетия в БССР сильно размножились копытные: поголовье лося достигает 23,7 тыс., благородного оленя — 4,8 тыс., косуль — 18,2 тыс. особей. Эти животные наносят большой вред лесным культурам и процессу естественного лесовозобновления, оказывая тем самым негативное влияние на формирование состава насаждений. Между тем ежегодно отстреливается лишь 10 % учтенного поголовья, а ущерб лесному хозяйству составляет около 1 млн руб.<sup>106</sup> В некоторых областях УССР неумеренное разведение диких животных наносит ущерб развитию лесной селекции и семеноводству: плантации, селекционные культуры, коллекционные участки нередко уничтожаются лосями, косулями, кабанами, зайцами<sup>107</sup>. Подобное положение создалось и в некоторых заповедно-охотничьих хозяйствах. Например, в Крымском заповедно-охотничьем хозяйстве большая плотность и сконцентрированность животных на некоторых участках приводит к нарушению процесса естественного восстановления ра-

<sup>106</sup> См.: Дунин В. Ф. Улучшение кормовой базы оленевых // Лесн. хоз.-во. 1985. № 4. С. 58.

<sup>107</sup> См.: Молотков П. И., Карпенко А. В. Предупреждение повреждения лесов дикими животными и предупредительные мероприятия // Лесн. хоз.-во. 1982. № 3. С. 49.

стительности, уничтожению редких и исчезающих видов растений<sup>108</sup>.

Для установления оптимального количества животных в лесах ст. 83 ЛК РСФСР предусмотрела, что регулирование численности животных производится по согласованию с государственными органами лесного хозяйства, сельского хозяйства и другими органами. Аналогичные требования предусмотрены, например, ст. 84 ЛК Молдавской ССР, ст. 72 ЛК Грузинской ССР и лесными кодексами других союзных республик.

В целях рационального использования и регулирования численности лосей и предотвращения ущерба, наносимого ими лесонасаждениям, был издан совместный приказ Главохоты РСФСР и Министерства лесного хозяйства РСФСР от 17 апреля 1975 г. «О регулировании поголовья лосей в лесах РСФСР»<sup>109</sup>. Этот приказ обязал управления охотничье-промышленного хозяйства разрабатывать проекты сезонных планов отстрела диких копытных животных в строгом соответствии с учтенными данными об их численности, планировать более интенсивный отстрел лосей в местах, где они наносят ущерб ценным лесным насаждениям. Проекты плана отстрела диких копытных животных должны представляться на рассмотрение и утверждение Главохоты РСФСР только после согласования с министерствами лесного хозяйства автономных республик и управлениями лесного хозяйства. В случае разногласий в определении количества и норм отстрела лосей они должны быть рассмотрены в обл(край)исполкомах и Советах Министров автономных республик с участием заинтересованных организаций, ведущих охотничье и лесное хозяйство, научных учреждений, а также областного, краевого, АССР обществ охраны природы. Данным нормативным документом определена ориентировочная плотность лося 2—3 головы на 1000 га лесных угодий в малолесных областях, краях и АССР южной части европейской зоны и 3—5 голов на 1000 га лесных угодий в центральных областях РСФСР. В молодых посадках сосны и других ценных пород группы лосей отстреливают полностью.

В свою очередь предприятия лесного хозяйства совместно с организациями, за которыми закреплены охот-

<sup>108</sup> См.: Шлапаков П. И. На страже природы Крыма // Лесн. хоз-во. 1983. № 9. С. 35.

<sup>109</sup> См.: Сб. нормат. материалов по охотничьему хоз-ву. С. 163.

ничьи угодья, должны проводить мероприятия по отвлечению лосей и их концентрации вдали от ценных лесных насаждений в малолесных районах: устраивать отвлекающие кормовые площади, закладывать солонцы вдали от площадей ценных лесных культур; проводить осветления и прочистки в позднеосенний и зимний периоды; оставлять на делянках при зимних рубках порубочные остатки в кучах для подкормки и концентрации лосей в местах рубок; огораживать небольшие по размерам (до 10—15 га) особо ценные, а также сосновые насаждения и др.

Однако регулирование численности лосей в лесах, с тем чтобы предотвратить ущерб лесному хозяйству, не достигло своей цели вследствие того, что действующая сейчас методика учета охотничьих ресурсов (в том числе и лосей) дает значительно меньшие показатели их численности, чем на самом деле. По свидетельству Я. С. Русанова, при повторных учетах лося сведения о его численности всегда давали показатели, в 2—3 раза превышающие официальные. Можно полагать, что в наших лесах обитают не 800 тыс. (по официальным данным), а минимум 1,6 млн лосей. Вследствие этого в течение многих лет поддерживается численность лося, в 2—3 раза превышающая биологическую емкость угодий, в результате чего не только истощается их кормовая база, ухудшаются условия их воспроизводства, но и наносится серьезный ущерб лесному хозяйству<sup>110</sup>. Таковы некоторые вопросы охраны лесов в процессе их использования для нужд охотничьего хозяйства.

Другой аспект исследуемой проблемы — реальное воплощение принципа многоцелевого использования лесов, предотвращение отрицательного эффекта лесопользования на состояние лесной фауны. Практически все виды лесных пользований в той или иной мере негативно влияют на состояние, численность, распределение населяющих лес животных и птиц. Решение проблемы охраны животного мира при проведении различного рода работ в лесах заключается в установлении оптимальных соотношений между охотничим хозяйством, с одной стороны, и лесным хозяйством и лесозаготовительной промышленностью — с другой, в целях обеспечения интересов общества в организации рационального использования и охраны животного мира, в первую очередь охотниче-промышленных ви-

<sup>110</sup> См.: Сколько же лосей в лесу? // Лесн. пром-сть. 1986. 17 апр.

дов животных и птиц, а также лесных ресурсов. К сожалению, степень урегулирования этих вопросов в законодательстве представляется неудовлетворительной, что отражает реальное положение дел в этой области. Принцип многоцелевого лесопользования в праве пользования лесом для нужд охотничьего хозяйства решен лишь в общей форме: лесные пользования и лесохозяйственные мероприятия в лесах должны осуществляться с учетом необходимости сохранения благоприятных условий для обитания диких животных (ст. 33 Основ). Статья 23 Закона СССР «Об охране и использовании животного мира» устанавливает, что при осуществлении лесных пользований должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания и условий размножения животных, а также обеспечению неприкосновенности участков, представляющих особую ценность в качестве среды обитания животных. В лесном законодательстве нормы, имеющие своей целью предотвращение негативного влияния соответствующих видов права лесопользования (в первую очередь заготовки древесины, о чем говорилось выше) на состояние животного мира, к сожалению, касаются лишь отдельных, частных вопросов, и они не носят комплексного характера.

Некоторые требования лесного законодательства об охране животного мира, на наш взгляд, можно расценить лишь как первые робкие шаги в этом направлении. Так, например, Инструкция о порядке отнесения лесов к категориям защитности и Основные положения по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР предусматривают, что в лесах первой группы (кроме категорий защитности, в которых проведение лесовосстановительных рубок не допускается), второй группы и в горных лесах всех групп выделяются особо защитные участки с ограниченным режимом лесопользования. К ним, в частности, относят участки леса вокруг глухаринных токов в радиусе 300 м вокруг них. На 10 тыс. га земель гослесфонда выделяется не более 3 таких участков. В исключительных случаях большее количество участков может быть выделено с разрешения Совета Министров союзной республики<sup>111</sup>.

Выделяются также полосы леса по берегам рек, заселенных бобрами, шириной по 200 м по каждому берегу реки. Такие полосы выделяются независимо от того, уста-

<sup>111</sup> См.: Ведомости ЛитССР. 1981. № 14. Ст. 165.

новлены ли по берегам рек запретные лесные полосы. Перечень рек, заселенных бобрами, по берегам которых устанавливаются такие полосы, определяется обл(край)исполкомами, Советами Министров автономных республик и Советами Министров союзных республик, не имеющих областного деления. В некоторых случаях определяются особо охраняные части заказников в момент их организации. В указанных особо защитных участках леса допускается проведение только рубок ухода за лесом, санитарных рубок, а также уборка деревьев, требующих рубки по состоянию.

Необходимость охраны животного мира возникает и при осуществлении побочных лесных пользований. Так, Правила сенокошения и пастьбы скота в лесах СССР запрещают пастьбу скота с собаками в лесах с организованным охотничьим хозяйством. Это единственное требование, содержащееся в Правилах, учитывающее интересы охотничьего хозяйства. В то же время выпас скота серьезно влияет на состояние животного мира в лесу, например приводит к полной деградации подлеска, играющего важную роль в жизни леса, а также диких зверей и птиц, уничтожение которого обедняет их кормовую базу и ухудшает среду обитания. Полагаем, что полное запрещение выпаса скота, по крайней мере в организованных охотничьих угодьях, могло бы сыграть положительную роль в деле охраны животного мира.

Все большее антропогенное воздействие испытывают леса, а также обитающие в них дикие звери и птицы, вследствие использования их как места отдыха населения. Граждане, реализуя закрепленное в ст. 35 Основ свое право свободного пребывания в лесах, обязаны, в частности, не допускать уничтожения полезной для леса фауны, разорения муравейников, гнездовий птиц и т. п. В целях охраны лесной фауны в процессе осуществления права культурно-оздоровительного лесопользования Основными положениями по организации и ведению лесного хозяйства в зеленых зонах, утвержденными приказом Гослесхоза СССР от 24 сентября 1970-го года<sup>112</sup>, предусмотрено проведение мероприятий по обеспечению сохранения и поддержания среды обитания животных, охране имеющихся гнездовий, мест токования, нор и т. п. В период гнездования птиц запрещено проведение всех видов рубки леса, за исключением вырубки свежезара-

<sup>112</sup> См.: Сб. нормат. материалов по охотничьему хоз-ву. С. 279.

женных и выкладки ловчих деревьев, а также сенокощения. В лесопарковой хозяйственной части должны сохраняться дуплистые деревья, если они не являются рассадниками вредных насекомых и грибных болезней и не угрожают падением, обеспечиваться условия для гнездования птиц путем введения под полог насаждений густых групп из кустарниковых пород, создания опушек по границам лесных участков, лесных культур вдоль дорог и просек, развеивания искусственных гнездований.

Предусмотрена необходимость организации «микrozаповедников» и «мест покоя» для животных. Для микrozаповедников рекомендуется выделять особо ценные участки, ограничивая их от остальной части посадкой кустарников, с тем чтобы потоки отдыхающих направлялись мимо них. Внутри микrozаповедников целесообразна посадка растений, имеющих кормовое значение. Размер микrozаповедников устанавливается в зависимости от конкретных условий, а общая площадь их не должна превышать 5 % площади данной хозяйственной части. В целях охраны водоплавающих птиц должны сохраняться зеленые кромки водоемов, состоящие из зарослей надводной растительности (камыша, осоки и т. п.), запрещено сено-кошение в этих местах в период гнездования. Должно также ограничиваться применение ядохимикатов при проведении лесохозяйственных мероприятий по борьбе с вредителями и болезнями леса, и др.

#### **4. Регулирование использования и охраны ресурсов леса невещественного происхождения**

Велика роль древесных и недревесных ресурсов леса, однако ни с чем не сравнимо значение лесов как источника ресурсов невещественного происхождения. Леса оказывают стабилизирующее влияние на обширные пространства, благоворно влияют на климат, благодаря своим уникальным природным свойствам они являются целебным, санитарно-гигиеническим фактором. Санитарно-гигиеническое значение лесов в значительной мере определяется их фитонцидными свойствами, т. е. способностью древесных пород выделять фитонциды — биологически активные вещества, убивающие или подавляющие рост и развитие микроорганизмов, что приводит к снижению количества микрофлоры в воздухе. Огромное рекреационное и эстетическое значение лесов: установлено,

что даже незначительное (несколько часов) пребывание человека в лесу повышает тонус, улучшает функции высшей нервной деятельности и т. д. Регулирование порядка осуществления права пользования лесом в культурно-оздоровительных целях имеет задачу обеспечить использование и охрану этих полезных свойств леса. Такую же цель преследует право научно-исследовательского лесопользования, опосредствующее деятельность, связанную с изучением закономерностей развития лесных экосистем и не имеющую характера потребления продукции леса.

Интенсивное использование лесов для отдыха населения и туризма приобрело в последние десятилетия особую значимость. Увеличение свободного времени, рост населения привели к повышению рекреационной активности населения в период с 1955—1980 гг. более чем в 4 раза, соответственно расширились площади лесов, используемые для отдыха и составляющие сейчас 32—40 млн га<sup>113</sup>. Рекреационное лесопользование — необходимое условие для восстановления сил и здоровья человека, повышения трудового потенциала нашего общества. Однако пребывание в лесу большого числа людей вызывает деградацию лесных экосистем (дигрессию), снижает санитарно-гигиенические, водоохраные и почвозащитные функции леса. Использование лесов в культурно-оздоровительных целях оказывает отрицательное воздействие на их состояние: уплотняются почвы, ухудшается их структура, водопроницаемость, газообмен, и нарушаются условия минерального питания, ухудшается состояние произрастания лесной растительности, возникает эрозия почв, уничтожается лесная подстилка, изменяется травяной покров, снижается прирост деревьев и т. п. Необходимость регулирования рекреационной деятельности в лесах обусловила выделение Основами лесного законодательства (ст. 21, 32) права пользования лесом в культурно-оздоровительных целях как самостоятельного вида права лесопользования.

Соотношение принципа многоцелевого лесопользования и права пользования лесом в культурно-оздоровительных целях состоит в том, чтобы закрепить в законодательстве требования, обеспечивающие возможность одновременного осуществления рекреационного лесопользования и других видов права пользования лесом. Как правило, возможности реализации культурно-оздоровительного лесопользования могут быть ограничены в первую оче-

<sup>113</sup> См.: Михайлов Л. Е. Рекреационное лесопользование в СССР // Лесн. хоз-во. 1985. № 7. С. 4.

редь в интересах права научно-исследовательского лесопользования и в некоторых случаях в интересах использования лесов для нужд охотничьего хозяйства. Существует также зависимость между проведением заготовок древесного и недревесного сырья в лесах и их рекреационным использованием. Например, в случае вырубки лесов уже не приходится говорить о возможностях отдыха населения в лесу. В свою очередь реализация рекреационного лесопользования не должна осуществляться во вред другим видам права лесопользования вследствие дигрессии лесов.

Рекреационное лесопользование определяется как совокупность явлений, возникающих в связи с эксплуатацией леса для туризма и отдыха. Сущность его заключается в двухсторонней связи: воздействии леса на отдыхающих и отдыхающих на лес <sup>114</sup>. Специфические особенности рекреационного лесопользования, отличающие его от других видов пользования лесом, заключаются в том, что при этом эксплуатируются так называемые невесомые ценности леса. Лес выступает в качестве пространства, где протекает рекреационная деятельность, как объект полезного воздействия на человека, как предмет труда, целенаправленное приложение сил и средств к которому способствует сохранению и приумножению благ <sup>115</sup>.

В широком смысле под рекреационным лесопользованием понимается пребывание в целях отдыха и лечения как в специальных стационарных учреждениях, расположенных в лесу, так и вне их. Как пишет В. П. Головач, пользование лесом в культурно-оздоровительных целях — это установленный нормами лесного права самостоятельный вид лесопользования, характеризующийся определенным порядком его организации и осуществления, предназначенный для удовлетворения культурных и оздоровительных потребностей граждан путем использования соответствующих полезных свойств леса вне стационарных учреждений отдыха на основе права свободного пребывания в лесах в предусмотренных законом формах и с соблюдением установленных правил <sup>116</sup>. Мы разде-

<sup>114</sup> См.: Тарасов А. И. Экономика рекреационного лесопользования. М., 1980. С. 7.

<sup>115</sup> См.: Таран И. В. Рекреационные леса Западной Сибири. Новосибирск, 1985. С. 93.

<sup>116</sup> См.: Головач В. П. Проблемы правового регулирования пользования лесом в культурно-оздоровительных целях // Актуальные проблемы природоохранительного и сельскохозяйственного права. Свердловск, 1984. С. 40.

ляем указанный вывод, поскольку если организация пользования лесом в культурно-оздоровительных целях связана с возведением строений капитального типа, то участки, предназначенные для этих целей, изымаются из состава земель государственного лесного фонда<sup>117</sup>.

Данный вид права лесопользования оформляется в соответствии с нормами как лесного, так и земельного законодательства, что выражается в наличии двух правовых форм его реализации: путем регламентации порядка размещения в лесах и на землях гослесфонда, не покрытых лесом, туристских лагерей, баз отдыха и т. п. и осуществления общедоступного пользования лесом (ст. 35 Основ)<sup>118</sup>.

Объект права пользования лесом в культурно-оздоровительных целях — лесной участок (ст. 32 Основ). Субъекты — предприятия, учреждения и организации, которые привлекаются исполнками местных Советов народных депутатов и органами лесного хозяйства для организации зон отдыха в лесах, а также граждане.

Порядок осуществления исследуемого вида права пользования лесом регулируется Основами (ст. 21, 32, 35), соответствующими статьями лесных кодексов союзных республик, нормами республиканского лесного законодательства и нормативными актами, издаваемыми исполнками местных Советов народных депутатов. В соответствии со ст. 32 Основ в целях организации отдыха населения исполнкомы местных Советов народных депутатов, лесохозяйственные предприятия государственных органов лесного хозяйства, а также по согласованию с ними предприятия, организации и учреждения в лесах зеленых зон и в других лесах, используемых для отдыха населения, проводят мероприятия по благоустройству лесных участков и культурно-бытовому обслуживанию населения с учетом необходимости сохранения лесной среды и природных ландшафтов, с соблюдением архитектурной планировки природных зон и санитарных требований. Аналогичные нормы предусмотрены в ст. 82 ЛК РСФСР, ст. 86 ЛК УССР, ст. 80 ЛК БССР, ст. 78 ЛК Киргизской ССР, ст. 74 ЛК Туркменской ССР, ст. 69 ЛК Таджикской ССР, ст. 67 ЛК Азербайджанской ССР. Наряду с

<sup>117</sup> См.: Головач В. П. О порядке пользования лесом в культурно-оздоровительных целях // Лесн. хоз-во. 1986. № 3. С. 67.

<sup>118</sup> См.: Головач В. П. Проблемы правового регулирования пользования лесом в культурно-оздоровительных целях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 7.

указанными требованиями ст. 71 ЛК Грузинской ССР и ст. 83 ЛК Латвийской ССР предусмотрели утвержденные Советами Министров этих союзных республик Правила организации использования и содержания мест массового отдыха населения на лесных участках.

Согласно ЛК Узбекской ССР (ст. 77, 78, 80), ЛК Казахской ССР (ст. 106, 107, 109) и ЛК Молдавской ССР (ст. 80, 81, 83), для организации отдыха населения используются городские леса, леса зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий, национальных и природных парков, лесопарки и другие леса, выполняющие преимущественно культурно-оздоровительные функции. Эти леса выделяются на основе генеральных планов развития городов и схем районных планировок, а также генеральных схем развития лесного хозяйства. Строительство и размещение в местах отдыха сборно-разборных домов, других временных устройств и иных сооружений некапитального типа производятся по согласованию с предприятиями, учреждениями и организациями, ведущими лесное хозяйство.

Порядок размещения туристских лагерей и баз отдыха урегулирован в законодательстве некоторых союзных республик. Постановлением Совета Министров РСФСР от 12 декабря 1984 г. «О порядке выдачи разрешений на размещение в лесах и на землях государственного лесного фонда, не покрытых лесом, туристских лагерей, баз отдыха и других подобных объектов с возведением строений некапитального типа и о порядке пользования лесом в культурно-оздоровительных целях»<sup>119</sup> определено, что разрешения на размещение этих сооружений некапитального типа выдаются органами, имеющими право представлять в пользование земельные участки, в порядке, установленном постановлениями Совета Министров РСФСР от 22 марта 1974 г. «Об упорядочении предоставления в пользование земельных участков» и от 23 марта 1971 г. «О порядке предоставления в пользование земельных участков»<sup>120</sup>.

Постановлением Совета Министров Грузинской ССР от 20 мая 1982 г. «О правилах организации мест массового отдыха на лесных участках и не покрытых лесом землях государственного лесного фонда, их использования и ухода за ними»<sup>121</sup> возложен ряд обязанностей на лесо-

<sup>119</sup> См.: СП РСФСР. 1985. № 1. Ст. 2.

<sup>120</sup> См.: Там же. 1974. № 10. Ст. 47; 1971. № 8. Ст. 53.

<sup>121</sup> См.: СП ГССР. 1982. № 3. Ст. 37.

пользователей (предприятия, учреждения, высшие и средние учебные заведения, школы и другие организации), за которыми в установленном порядке закреплены лесные участки зеленой зоны. Они обязаны благоустроить лесной участок, соорудить временные здания легкого типа или устроить палаточные лагеря по предварительно согласованному проекту, ретирады на водонепроницаемых ямах (если прокладка канализации не представляется возможной); строго соблюдать на отведенной территории санитарно-гигиенические условия; обеспечить охрану лесных насаждений на закрепленных за ними участках, не допускать самовольной порубки или повреждения деревьев и кустарников; строго соблюдать правила пожарной безопасности и т. п.

Выполнение лесопользователями своих обязанностей по охране лесов при осуществлении данного вида права лесопользования тесно связано с обеспечением заинтересованности субъектов в действительно рациональном использовании лесных участков для этих целей, в основе чего лежит необходимость совершенствования договорных отношений в этой сфере и введение платы за этот вид лесопользования.

В настоящее время право пользования лесом в культурно-оздоровительных целях осуществляется бесплатно, поэтому финансирование работ по организации, благоустройству и формированию лесов для отдыха осуществляется за счет средств органов лесного хозяйства, некоторых других ведомств, исполкомов местных Советов народных депутатов, а также предприятий, учреждений и организаций, которым предоставлены в пользование зоны отдыха. В среднем ежегодные затраты на эти работы составляют менее 1 руб. на га, в то время как опыт ведения хозяйства и расчеты показывают, что затраты должны составлять 20—120 руб. на га в зависимости от проектируемого режима лесопользования. В таких условиях рекреационное лесопользование становится нерентабельным для лесного хозяйства<sup>122</sup>. Один из путей решения проблемы — использование финансовых и трудовых резервов отраслей народного хозяйства путем привлечения организаций и предприятий к организации зон отдыха на договорной основе.

Практика уже идет по этому пути, восполняя пробелы в лесном законодательстве. Так, решением исполкомов

<sup>122</sup> См.: Михайлов Л. Е. Указ. соч. С. 6.

Московского городского и Московского областного Советов народных депутатов от 30 июня 1977 г. «О закреплении во временное пользование за предприятиями и учреждениями г. Москвы и городов лесопаркового защитного пояса земельных участков для организации зон загородного отдыха трудящихся на территории лесопаркового защитного пояса г. Москвы»<sup>123</sup> предусмотрен порядок закрепления во временное пользование сроком на три года за предприятиями и учреждениями зон отдыха. На лесопользователей возлагается обязанность соблюдения Правил по содержанию и использованию закрепленных мест массового отдыха трудящихся и проведения мероприятий по благоустройству и оборудованию зон отдыха в соответствии с проектной документацией. Аналогичные нормы по этому вопросу действуют и в других регионах.

На наш взгляд, было бы целесообразно разработать и принять Типовой договор о закреплении зоны отдыха за предприятием, учреждением и организацией на уровне союзной республики, в основе которого лежали бы отношения договора аренды. Мы поддерживаем высказанные в литературе предложения о предоставлении в пользование лесных участков на условиях аренды. Размер арендной платы должен бы соответствовать экономической оценке расходов лесхозов по выращиванию древесины, ведению лесного хозяйства, охране и защите лесов. Работы, связанные с благоустройством территории или иными лесохозяйственными мероприятиями, должны осуществляться за счет лесопользователя или по договорам с лесхозами<sup>124</sup>.

Организация туристских лагерей и летних баз отдыха ограничивает бесконтрольность использования леса для рекреационных целей и в определенной мере способствует их охране и предотвращению деградации. Однако такая форма организации культурно-оздоровительного лесопользования передко препятствует удовлетворению все возрастающих потребностей в местах отдыха, отвод земель для этих целей лишает тысячи человек возможности отдыха в этих местах. Решать задачу сохранения лесов целесообразно не путем ограничения численности отдыхающих и запрета использования тех или иных участков, а путем благоустройства и рациональной рекреацион-

<sup>123</sup> См.: Бюл. исполнкома Московского городского Совета. 1977. № 15. С. 20.

<sup>124</sup> См.: Аникуевич О. Н. Рекреационному лесопользованию — экономическую основу // Лесн. хоз-во. 1982. № 6. С. 13—14.

ной организации территории, повышения устойчивости природных комплексов к высоким нагрузкам<sup>125</sup>. Поэтому мы полагаем, что в лесном законодательстве должно быть закреплено требование, согласно которому размещение туристских лагерей и баз отдыха не должно ограничивать возможности массового отдыха населения.

Общедоступное пользование лесом в культурно-оздоровительных целях осуществляется, как мы отметили выше, преимущественно в городских лесах, лесах зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов, промышленных предприятий, национальных и природных парков, лесопарках и других лесах. Фактически для этих целей используются все леса страны, однако наибольшую нагрузку испытывают именно эти категории защитности лесов, что порождает проблему совершенствования их правового режима.

В соответствии с Инструкцией о порядке отнесения лесов к категориям защитности, утвержденной приказом Гослесхоза СССР от 24 сентября 1979 г., с дополнениями и уточнениями, внесенными приказом Гослесхоза СССР от 28 октября 1980 г.<sup>126</sup>, к городским лесам относятся леса, находящиеся в границах утвержденной в установленном порядке городской черты городов, рабочих поселков и других населенных пунктов городского типа. Городские леса, как правило, выделяются одновременно с установлением (изменением) границ территории городов, рабочих поселков и других населенных пунктов городского типа. Леса, расположенные за пределами городской (поселковой) черты вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий или вблизи от них, выполняющие важные санитарно-гигиенические, оздоровительные функции и служащие местом отдыха населения, являются лесами зеленых зон. В зеленой зоне выделяется лесопарковая и лесохозяйственная (санитарно-защитная) части. К лесопарковой хозяйственной части относятся наиболее живописные, благоприятные для отдыха и интенсивно посещаемые населением участки леса. В пределах выделенных в установленном порядке лесопарковых хозяйственных частей зеленых зон иные категории защитности не выделяются.

Правовой режим зеленых зон определен в Основных положениях по организации лесного хозяйства в зеленых

<sup>125</sup> См.: Территориальная организация отдыха населения Москвы и Московской области. М., 1986. С. 124.

<sup>126</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 36.

зонах, утвержденных приказом Гослесхоза СССР от 24 сентября 1970 г.<sup>127</sup>. В некоторых союзных республиках приняты специальные нормативные акты по этому вопросу, например постановлением Совета Министров Эстонской ССР от 29 января 1979 г. «О выделении земель под пригородную и зеленые зоны г. Таллинна и мероприятиях по развитию зеленой зоны»<sup>128</sup>. Размеры зеленых зон и лесопарковых частей в них определяются по нормативам, предусмотренным ГОСТ 17.5.3.01-76 «Охрана природы. Земли. Состав и размер зеленых зон городов», в зависимости от численности населения, природно-климатической зоны и лесистости территории. Размещение зеленых зон и лесопарковых частей в них производится с учетом наличия лесов, конкретных природных условий, размещения промышленных объектов, а также мест массового отдыха населения и пригородных лечебно-профилактических и оздоровительных учреждений (домов отдыха, пансионатов, пионерских лагерей и других). В случаях, если часть примыкающих к городам, другим населенным пунктам и промышленным предприятиям или расположенным вблизи от них лесов относится к иным категориям защитности (леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения, первой и второй зон округов санитарной охраны курортов, леса заповедников и др.), эти леса в состав зеленой зоны не включаются, но учитываются при определении ее размеров, так как они также выполняют санитарно-гигиенические и оздоровительные функции и значительная часть их (кроме заповедников, первых поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения, первых зон округов санитарной охраны курортов), как правило, может использоваться для организации мест отдыха населения.

К лесам национальных и природных парков относятся леса, находящиеся на территории государственных национальных и природных парков, образуемых в установленном порядке. Порядок использования этих лесов и ведения в них хозяйства регулируется Типовым положением о природных национальных парках, утвержденным постановлением Госплана СССР и ГКНТ СССР 27 апреля 1981 г.<sup>129</sup> Леса, находящиеся в ведении исполкомов городских Советов народных депутатов, расположенные за

<sup>127</sup> См.: Сб. нормат. материалов по охотничьему хоз-ву. С. 279.

<sup>128</sup> См.: Ведомости ЭССР. 1979. № 9. Ст. 113.

<sup>129</sup> См.: Сб. нормат. материалов по охотничьему хоз-ву. С. 23.

пределами городской черты городов и других населенных пунктов, относятся к категории лесопарков.

Лесами округов санитарной охраны курортов являются леса, находящиеся в границах округов санитарной охраны курортов, определенных в порядке, установленном Положением о курортах, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 5 сентября 1973 г.<sup>130</sup> В связи с различными требованиями по режиму ведения лесного хозяйства и пользования лесом леса округов санитарной охраны курортов разделяются на две категории защитности: леса первой и второй зон округов санитарной охраны курортов и леса третьей зоны округов санитарной охраны курортов.

Основным способом охраны лесной среды в процессе ее использования в культурно-оздоровительных целях является проведение различных лесохозяйственных мероприятий, поскольку лес, растущий в естественных условиях, не может длительное время использоваться в этих целях и обречен на гибель. К числу таких мероприятий относятся: проведение биотехнических, мелиоративных, планировочных мероприятий; рекреационное благоустройство лесов (устройство кострищ, мест сбора мусора, установка лесной мебели и т. п.); создание под пологом ослабленных древостоев молодых устойчивых насаждений (лесных культур), проведение рубок ухода, санитарных и ландшафтных рубок, лечение поврежденных деревьев; восстановление леса в местах его гибели; рыхление почвенного покрова, осушение переувлажненных площадей, организация дорожно-тропиночной сети и т. д.<sup>131</sup> Лесохозяйственные мероприятия должны быть направлены в первую очередь на формирование в местах отдыха устойчивых, разнообразных по составу и структуре насаждений.

Важную роль в обеспечении сохранности лесов при осуществлении массового отдыха населения играет лесное законодательство. Однако существующий правовой режим категорий защитности лесов, используемых в этих целях, не может полностью решить данную задачу вследствие отсутствия нормативных актов, регулирующих лесохозяйственную деятельность в таких лесах и содержащих требования, отражающие ее специфику.

<sup>130</sup> См.: СП СССР. 1973. № 20. Ст. 112.

<sup>131</sup> См.: Территориальная организация отдыха населения Москвы и Московской области. С. 141.

Использование лесов в культурно-оздоровительных целях осуществляется не только в перечисленных выше категориях защитности лесов, но и в иных лесах: в лесохозяйственных частях зеленых зон, запретных и защитных полосах округов санитарной охраны курортов, лесах второй и третьей групп в зонах туризма и т. д., имеющих другое целевое назначение, однако это обстоятельство не отражено в праве. В то же время леса, используемые для отдыха, неоправданно разделены на различные категории защитности (городские леса, леса зеленых зон и т. д.), в то время как в целом они имеют одинаковое целевое назначение. В связи с этим в лесохозяйственной литературе выдвигаются многочисленные предложения о необходимости выделения специальных рекреационных лесов с установлением в них зон массового, умеренного и ограниченного использования<sup>132</sup>. Такая организация этих лесов способна предотвратить или в значительной мере ослабить воздействие на большую часть их площади и тем самым сохранить выполняемые лесом полезные функции. Полагаем, что эти предложения заслуживают поддержки. Выделение в качестве особой категории защитности лесов, используемых в культурно-оздоровительных целях, привело бы к унификации их правового режима; правил ведения в них лесного хозяйства, организации лесопользования и применения мер ответственности за нарушение требований законодательства. На наш взгляд, комплекс вопросов культурно-оздоровительного лесопользования можно было бы решить в Правилах пользования лесом для массового отдыха населения, принятых на уровне союзных республик. В этих Правилах мог бы, в частности, быть урегулирован порядок выделения и организации лесов культурно-оздоровительного значения, регламентированы вопросы рубок леса, закреплена система лесохозяйственных мероприятий, а также порядок нормирования посещения леса<sup>133</sup>. Закрепление нормативов предельно допустимых рекреационных нагрузок на лес

<sup>132</sup> См.: Рысин Л. П. Проблема оптимизации рекреационного лесопользования // Лесн. хоз-во. 1983. № 3. С. 59; Михайлов Л. Е. Указ. соч. С. 5; Территориальная организация отдыха населения Москвы и Московской области. С. 52; Таран И. В. Указ. соч. С. 103; Всесоюзное совещание по рекреационному использованию лесов // Лесн. хоз-во. 1985. № 8. С. 76.

<sup>133</sup> См.: Лукьянин В. М. Зеленые зоны населенных пунктов Нечерноземья. М., 1987. С. 37—49; Возняк Р. Р., Фукаревич А. В. К вопросу о рекреационной оценке лесов // Лесн. хоз-во. 1985. № 2.

дало бы возможность органам лесного хозяйства приостанавливать в необходимых случаях право общего лесопользования, если его осуществление ведет к ухудшению состояния лесов. Такая мера по охране лесов представляется крайне необходимой, тем более что уже сейчас некоторые союзные республики вынуждены принимать специальные меры, ограничивая посещение, въезд транспорта в отдельные особо интенсивно используемые для отдыха места<sup>134</sup>.

В современный период на первый план все более выдвигаются аспекты лесопользования, которые не носят характера потребления лесных ресурсов в отличие от заготовки древесины, побочных лесных пользований и т. д. Все большее значение приобретает совершенствование регулирования тех видов права лесопользования, которые имеют экологическую направленность.

Основы лесного законодательства (ст. 21) впервые выделили в качестве самостоятельного вида права лесопользования пользование лесов в научно-исследовательских целях. Главной задачей данного вида права лесопользования является выявление, изучение, сохранение и использование генетического фонда растений в лесах нашей страны. Все возрастающие масштабы лесопользования, загрязнение окружающей среды ведут к неуклонному сокращению видового разнообразия лесной растительности, исчезновению отдельных лесных формаций, уменьшению генетического потенциала природных популяций, что имеет своим следствием снижение устойчивости, изменение качественного состава и продуктивности лесных биоценозов, утрату перспективы их генетического улучшения в будущем. Примером может служить утрата ценных устойчивых к сердцевинной гнили видов осины, редких популяций ясения обыкновенного и дуба черешчатого, вырубка многих лучших популяций других лиственных и хвойных древесных пород<sup>135</sup>.

Необходимость широкого внедрения в практику лесоизыривания достижений генетики и селекции древесных пород является общепризнанным. Считается, что использование методов селекции в лесохозяйственном производстве и переход на создание лесных культур только

---

<sup>134</sup> См.: Ведомости ЛатвССР. 1980. № 15. Ст. 860.

<sup>135</sup> См.: Мамаев С. А., Махнеев А. К., Семериков Л. Ф. Принципы выделения и сохранения генетических ресурсов древесных растений в лесах СССР // Лесн. хоз-во. 1984. № 11. С. 36.

улучшенными формами и сортами позволит повысить продуктивность лесов на 10—25 %, а в некоторых случаях даже на 40—50 %<sup>136</sup>. В настоящее время ведутся планомерные работы по созданию постоянной лесосеменной базы, способной обеспечивать лесокультурное производство генетически ценными семенами главных древесных пород. Основным направлением этих работ является отбор, изучение и размножение природных форм хозяйственно ценных пород деревьев.

Порядок пользования лесом в научно-исследовательских целях регулируется ст. 31 Основ и соответствующими статьями ЛК союзных республик, а также рядом ведомственных нормативных актов. Особенностью регулирования данного вида права лесопользования по отношению к принципу многоцелевого использования лесов является его приоритет применительно к другим видам права пользования лесом. Для проведения научно-исследовательских работ в лесах предприятиям, организациям и учреждениям могут выделяться специальные участки. На них могут быть ограничены или полностью запрещены лесные пользования иных лесопользователей, в том числе и граждан, если это несовоместимо с целями проведения научно-исследовательских работ. Лесные кодексы союзных республик предусматривают, что решения об ограничении или запрещении иных лесных пользований принимаются органами, предоставившими право на пользование лесом в научно-исследовательских целях (например, ст. 81 ЛК РСФСР). В соответствии со ст. 66 ЛК Азербайджанской ССР ограничение или полное запрещение лесных пользований производится по решению Совета Министров Азербайджанской ССР. Лесные кодексы Латвийской (ст. 81), Казахской (ст. 105), Узбекской (ст. 76), Молдавской (ст. 79), Азербайджанской (ст. 66) и других союзных республик установили, что пользование лесом в научно-исследовательских целях осуществляется в соответствии с утвержденными в установленном порядке планами научно-исследовательских работ предприятий, организаций и учреждений, которым выделены лесные участки.

Леса, выделенные для использования в научно-исследовательских целях, относятся обычно к категории закрепленных лесов. Предприятия, организации и учреждения министерств, государственных комитетов и ведомств,

<sup>136</sup> См.: Ефимов Ю. П. Современные методы и технология создания постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе // Лесн. хоз-во. 1984. № 4. С. 20.

за которыми закреплены леса для выполнения возложенных на них научных и иных задач, имеют преимущественное право осуществлять в этих лесах соответствующие виды лесных пользований. Поскольку цели деятельности данных лесопользователей совпадают с установленными при закреплении лесов целями лесопользования, то не требуется никаких дополнительных разрешений и оформления для этого вида лесопользования<sup>137</sup>.

Право научно-исследовательского лесопользования представляет совокупность правовых норм, регулирующих порядок выявления, изучения, использования и охраны генетического фонда растений в лесах СССР. Субъектами права пользования лесом в указанных целях являются лесохозяйственные научно-исследовательские учреждения и организации, заповедники, лесные семеноводческие производственные станции, селекционно-питомнические комплексы, лесные опытные станции, специализированные семеноводческие лесхозы и др. Объектом данного вида права лесопользования является лесная площадь с насаждениями, обладающими эталонными, элитными, уникальными и т. п. свойствами.

Сохранение генофонда видов древесных растений осуществляется двумя основными методами: выявлением, изучением и использованием таких объектов, находящихся непосредственно в природной среде, а также посредством их культивации. К числу культивируемых объектов относятся географические культуры, созданные на популяционной основе; испытательные культуры плюсовых деревьев; архивы клонов, созданные путем вегетативного размножения плюсовых и элитных деревьев; лесосеменные плантации, генетические коллекции, заложенные в ботанических садах и дендрариях<sup>138</sup>. Создание и использование таких культур — предмет лесного законодательства, регулирующего порядок проведения лесовосстановительных работ, и исследование этих вопросов выходит за рамки работы.

В нашу задачу входит анализ правового регулирования деятельности, связанной с охраной и использованием генетического фонда лесной растительности, находящейся в своей естественной природной среде. Права и обязанности лесопользователей по отношению к ней составляют

<sup>137</sup> См.: Каверин А. М., Краснов П. И., Немировский Е. И., Сыродoev H. A. Указ. соч. С. 35.

<sup>138</sup> См.: Мамаев С. А., Махнеев А. К., Семериков Л. Ф. Указ. соч. С. 37.

содержание права пользования лесом в научно-исследовательских целях. Порядок осуществления данного вида права лесопользования регулируется следующими нормативными актами: приказами Гослесхоза СССР от 18 ноября 1980-го года утвердившим Лесосеменное районирование основных лесообразующих пород СССР<sup>139</sup>, и от 13 августа 1982 г., утвердившим Положение о выделении и сохранении генетического фонда древесных пород в лесах СССР<sup>140</sup>. В основе регулирования создания и функционирования постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе лежит лесосеменное районирование, т. е. разделение территории СССР на относительно однородные районы в зависимости от природных факторов, которые обусловили формирование популяций определенного генотипического состава, или районы, где могут успешно культивироваться (за пределами ареалов) популяции данного вида. Задачей лесосеменного районирования является рациональное использование географической изменчивости видов для выращивания высокопродуктивных лесных насаждений, обеспечение оптимального породного и генетического состава лесных насаждений, перевод лесокультурного производства на использование генетически ценных семян и сохранение генофонда основных древесных пород.

Указанная задача решается посредством селекционной инвентаризации насаждений, в процессе которой определяется генетический фонд древесных пород страны. Можно выделить следующие правовые формы сохранения генетического фонда: образование лесных генетических резерватов, сохранение отдельных насаждений и деревьев (эталонных, элитных, уникальных, плюсовых) и организация государственных заповедников.

Лесной генетический резерват представляет собой участок леса, типичный по своим фитоценотическим, лесоводственным и лесорастительным показателям для данного природно-климатического (лесосеменного) района, в котором сосредоточена ценная в генетико-селекционном отношении часть популяции вида, подвида, экотипа. Цель выделения лесных генетических резерватов заключается в получении высококачественного генетического материала для повышения продуктивности лесов будущего. Та-

<sup>139</sup> См.: Лесосеменное районирование основных лесообразующих пород СССР. М., 1982.

<sup>140</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 219.

кие резерваты представляют собой основную форму сохранения и поддержания генетического потенциала наиболее важных видов, подвидов и т. п. и отдельных популяций древесных пород. Организация резерватов должна проводиться с учетом сохранения типологического разнообразия лесов каждого лесосеменного района. В первую очередь лесные генетические резерваты должны выделяться в зоне произрастания видов, обладающих ценным генотипическим потенциалом, а также в районах, где существует угроза нарушения или потери генетического фонда ценных видов вследствие хозяйственной деятельности или неблагоприятных изменений природных условий. Ведение Государственного реестра лесных генетических резерватов возложено на Всесоюзную и зональные лесосеменные станции.

Лесные генетические резерваты выделяются в плюсовых и нормальных насаждениях естественного семенного происхождения или искусственно созданных из местных семян, если это подтверждено документально. Не допускается включение в состав резерватов лесных культур, созданных из семян, сеянцев и черенков неизвестного происхождения и популяций с обедненным генетическим составом. В первую очередь в них включаются спелые и приспевающие насаждения, где уже произошел отпад менее приспособленных генотипов и сформировался характерный уровень продуктивности древостоя. Размер лесных генетических резерватов определяется с учетом необходимости выделения участка леса, который достаточно полно отражает генотипический состав данной части популяции и позволяет поддерживать его в этом состоянии длительное время. Установлены соответствующие нормативы площадей резерватов. В целях сохранности насаждений резерватов вокруг них создаются специальные буферные зоны. Размер (ширина) и режим защитной зоны устанавливаются конкретно для каждого резервата с учетом его площади, расположения и необходимых мероприятий для охраны резервата. Предусмотрено, что в каждом лесосеменном районе должно быть не менее трех лесных генетических резерватов.

В основе правового режима лесного генетического резервата лежит принцип запрещения всякой хозяйственной деятельности, угрожающей сохранности резервата, в первую очередь его генотипическому составу, или нарушающей естественный ход развития природных популяций. Режим ведения лесного хозяйства и пользования

лесом в резерватах соответствует правовому режиму лесов, имеющих научное или историческое значение. При выделении лесных генетических резервов на территории заповедников ведение хозяйства в них осуществляется в соответствии с Типовым положением о государственных заповедниках, утвержденным Постановлением Госплана СССР и ГКНТ СССР от 27 апреля 1981 г.<sup>141</sup> В Положении о выделении и сохранении генетического фонда древесных пород в лесах СССР достаточно полно нашел свое выражение принцип невмешательства человека в ход естественных процессов на особо охраняемых территориях. Так, естественное лесовозобновление признано основным способом восстановления лесов. Лесные культуры могут создаваться лишь в виде исключения. Как правило, не допускается использование химических средств ухода за насаждениями и для борьбы с сорной растительностью. Особо важное значение имеет, на наш взгляд, положение о том, что пользование лесом в научно-исследовательских целях не должно наносить вред лесной среде: заготовка семян и черенков в лесных генетических резерватах должна производиться методами и в рамках, не наносящих ущерба их генотипическому составу.

Действующий порядок организации лесных генетических резервов имеет два основных недостатка, на которые нам хотелось бы обратить внимание. Во-первых, резерваты следовало бы выделять во всех лесах единого государственного лесного фонда. Сейчас же они, как правило, выделяются лишь в лесах государственного значения. В колхозных лесах их обычно не выделяют. Во-вторых, следует запретить проведение лесозаготовительных работ в насаждениях, которые по своим признакам могут быть объявлены лесными генетическими резервами, а также осуществление любых работ, угрожающих состоянию таких насаждений, внеся соответствующие дополнения в ст. 31 Основ. Так, для сохранения генетического фонда подольских грабовых дубрав в 1984 г. в лесах Винницкой, Хмельницкой и Тернопольской областей было предложено выделить 51 генетический резерват общей площадью около 2 тыс. га. Однако они не были организованы вследствие возражений со стороны лесозаготовителей, так как эти леса состояли в основном из спелых и приспевающих насаждений<sup>142</sup>. Другой пример.

<sup>141</sup> См.: Там же. С. 187.

<sup>142</sup> См.: Твердохлеб П., Орлов А. Инструкция против НТП // Лесн. пром-сть. 1985. 7 сент.

В лесах первой группы зеленой зоны г. Якутска на территории Якутского лесхоза в радиусе 2—3 км вокруг озера Большая Чабырда Институтом биологии Якутского филиала СО АН СССР проводились опыты по прививке кедра сибирского на сосну обыкновенную, были заложены постоянные лесосеменные участки для заготовки семян сосны. Якутское РПО «Сельхозхимия» настаивало на предоставлении ему в пользование этого озера для осушения в целях заготовки торфа, что неизбежно привело бы к гибели многолетних научных изысканий. Лишь вмешательство газеты «Лесная промышленность» позволило спасти озеро и продолжать исследования<sup>143</sup>. Указанные факты свидетельствуют о том, что в лесном законодательстве должен быть последовательно воплощен в жизнь принцип приоритета права научно-исследовательского лесопользования по отношению ко всем иным видам права пользования лесом. Этого настоятельно требуют интересы охраны лесов, повышения их качества в будущем и продуктивности.

Правовой формой охраны генофонда (и соответственно формой права пользования лесом в научно-исследовательских целях) является сохранение отдельных насаждений и деревьев (уникальных, элитных, эталонных и плюсовых). Такие мероприятия проводятся в целях сбережения на длительную перспективу ценных насаждений, произрастающих в природных условиях, для последующего использования их в селекционно-генетических работах. Порядок выделения и охраны таких насаждений и деревьев регулируется Основными положениями по лесному семеноводству в СССР, утвержденными приказом Гослесхоза СССР от 24 марта 1976 г.<sup>144</sup> и Указаниями о порядке отбора и учета плюсовых деревьев и насаждений постоянных лесосеменных участков и плантаций в лесном хозяйстве, утвержденными приказом Гослесхоза СССР от 15 июля 1971 г.<sup>145</sup>

В процессе селекционного обследования все деревья подразделяются на три категории: плюсовые, нормальные и минусовые. Плюсовые деревья — это деревья, значительно превосходящие по комплексу хозяйствственно-цен-

<sup>143</sup> См.: Защитим озеро // Лесн. пром-сть. 1985. 25 нояб.

<sup>144</sup> См.: Сб. нормат. актов по лесн. хоз-ву за 1966—1976 гг. М., 1978. Т. 1. С. 221.

<sup>145</sup> См.: Указания о порядке отбора и учета плюсовых деревьев и насаждений, постоянных лесосеменных участков и плантаций в лесном хозяйстве. М., 1971.

ных признаков и свойств деревья того же возраста, растущие в одинаковых с ними условиях. К нормальным относятся деревья с хорошей и средней силой роста, качеством и состоянием, с которых заготавливаются семена для создания лесных культур. К минусовым относятся деревья, отстающие в росте, а также низкокачественные деревья большого диаметра; кривые, суковатые и т. п.

Плюсовые деревья отбираются во всех спелых и приспевающих насаждениях преимущественно естественного происхождения. Такие деревья не подлежат рубке, должны строго охраняться от любых видов повреждений и в необходимых случаях огораживаться. При назначении в рубку нормального насаждения, где отобраны плюсовые деревья, вокруг них оставляют защитные куртины. Плюсовые деревья являются маточными, и заготовляемые с них семена и черенки используются для создания семенных плантаций, маточных и коллекционных участков и испытательных культур. Самые высокопродуктивные и высококачественные для данного лесорастительного района насаждения, в составе которых наличие плюсовых и лучших нормальных деревьев является максимальным, выделяются в семенные заказники и используются для сбора улучшенных семян и заготовки черенков для семенных плантаций. Такие насаждения не включаются в расчетную лесосеку и рубке не подлежат. В порядке ухода вырубаются лишь минусовые деревья, а также мешающие росту плюсовых деревьев. Выделение плюсовых насаждений в семенные заказники оформляется приказами органов лесного хозяйства союзных республик по представлениям областных, краевых и АССР органов лесного хозяйства. Они подлежат единому государственному учёту и исключаются из лесосечного фонда. По данным на 1 января 1983 г. селекционная инвентаризация проведена на площади 19,3 млн га, в результате чего выделено 25 538 га плюсовых насаждений и 33 725 плюсовых деревьев, из которых аттестованы и внесены в государственный реестр соответственно 10 507 га и 23 441 дерево<sup>146</sup>. В РСФСР на площади 5,3 тыс. га образованы семенные заказники<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> См.: Чеботарев И. Н. О дальнейшем развитии работ по созданию постоянной лесообменной базы на селекционной основе // Лесн. хоз-во. 1984. № 3. С. 33.

<sup>147</sup> См.: Гиряев Д. М. Расширить работы по созданию лесосеменной базы на селекционной основе // Лесн. хоз-во. 1984. № 5. С. 61.

На наш взгляд, существующий правовой статус плюсовых деревьев и насаждений не в полной мере отвечает интересам их охраны. Даже неукоснительное соблюдение указанных выше требований не всегда способно обеспечить их охрану в силу того, что территория, на которой они находятся, как правило, не исключается из хозяйственного использования (лесопользования). Полагаем, что распространение на плюсовые деревья и насаждения в необходимых случаях режима государственных памятников природы (за исключением семенных заказников) было бы определенным шагом в решении этой проблемы, тем более что практика уже идет по этому пути. Охране и рациональному использованию таких уникальных объектов способствовало бы также четкое закрепление обязанностей лесопользователей по их охране прежде всего в Правилах отпуска древесины на корню в лесах СССР.

Ст. 31 Основ предусмотрела, что порядок пользования лесом в научно-исследовательских целях устанавливается законодательством Союза ССР и союзных республик, однако, как мы показали, практически все вопросы урегулированы ведомственными инструкциями, некоторые положения которых не соответствуют интересам охраны лесов. До настоящего времени отсутствуют нормативные акты на уровне Союза ССР и союзных республик, в которых бы в комплексе решались вопросы научно-исследовательского лесопользования, что ставит задачу разработки и принятия союзного и республиканских Положений о порядке использования лесов в научно-исследовательских целях.

Наряду с указанными правовой формой пользования лесом в научно-исследовательских целях является регулирование такого рода деятельности в государственных заповедниках. Заповедники в СССР являются своеобразной комплексной формой охраны природы, своеобразными действующими научно-исследовательскими учреждениями, отвечающими целям рационального использования природных ресурсов<sup>148</sup>.

Государственные заповедники образуются с целью сохранения в естественном состоянии типичных или уникальных для данной ландшафтной зоны территорий (природных комплексов) со всей совокупностью их компонентов, изучения в них естественного течения природных процессов и явлений и разработка научных основ охраны

<sup>148</sup> См.: Соколов В. Е. Заповедники СССР: их цели и задачи // Итоги и перспективы заповедного дела в СССР. М., 1986. С. 7.

природы. Участки земли, ее недр и водного пространства со всеми находящимися в их пределах природными объектами изымаются из хозяйственной эксплуатации и представляются в бессрочное пользование государственным заповедникам в установленном порядке. Одной из главных задач государственных заповедников является проведение научно-исследовательских работ, соответствующих научному профилю заповедника силами штатных научных сотрудников и научно-исследовательских организаций страны. Научно-исследовательская работа в государственных заповедниках проводится путем стационарных комплексных исследований и должна быть направлена на разработку научных основ охраны природы, осуществления контроля за изменением фонового состояния биосферы, на разработку научных основ сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных. На территории государственных заповедников запрещена любая хозяйственная деятельность, нарушающая природные комплексы и угрожающая состоянию природных объектов, в частности запрещены все виды лесопользования, заготовка сена, лекарственных растений, цветов, семян, тростника и иные нарушения растительного покрова, пастбища скота; интродукция растений с целью акклиматизации; сплав леса по водотокам и водоемам в границах государственного заповедника и др. В пределах охранных зон государственных заповедников, которые создаются на прилегающих к ним территориях, в целях защиты природных комплексов могут быть запрещены или ограничены, в частности, рубки леса, которые могут оказать отрицательное воздействие на охраняемые природные объекты<sup>149</sup>.

Анализ нормативных актов, регулирующих порядок лесопользования в научно-исследовательских целях в лесах заповедников, ставит задачу осветить некоторые принципиально важные вопросы совершенствования законодательства о заповедниках. Весьма серьезной является, на наш взгляд, проблема обеспечения устойчивости права научно-исследовательского природопользования (и его составной части — права пользования лесом в этих же целях), осуществляемого государственными заповедниками. Сформулированное в Типовом положении о госу-

<sup>149</sup> См.: Типовое положение о государственных заповедниках, утвержденное постановлением Госплана СССР и ГКНТ СССР от 27 апреля 1981 г. // Сб. нормат. материалов по охотничьему хозяйству. С. 23.

дарственных заповедниках положение о том, что «участки земли, ее недр и водного пространства... предоставляются в бессрочное пользование государственным заповедникам»<sup>150</sup>, не может служить преградой для изъятия этих земель для государственных или общественных нужд. Полагаем, что в законодательстве следовало бы закрепить требование о том, что территория, объявленная заповедником, навсегда изымается из хозяйственной деятельности и не может быть изъята ни для каких иных целей. Даже в случае полного уничтожения природного заповедного комплекса в результате стихийного природного бедствия либо антропогенного воздействия не может быть поставлен вопрос о ликвидации заповедника: научные исследования природных явлений на данной территории должны быть продолжены, особенно это важно в отношении биосферных заповедников.

Пристального внимания заслуживает вопрос об установлении оптимального с точки зрения обеспечения интересов научных исследований выражения в законодательстве принципа невмешательства в ход естественных процессов жизни заповедной природы. Этот принцип формировался в течение всего времени существования заповедного дела в нашей стране, вокруг него велись ожесточенные дискуссии. Сейчас принцип невмешательства в ход естественных процессов в заповеднике все больше пробивает себе дорогу и имеет, как мы полагаем, два основных правовых аспекта: максимальное запрещение видов деятельности, направленных на «сохранение» природного комплекса (например, искусственное лесовосстановление), и запрещение применения методов научных исследований, приводящих к деградации природной среды заповедника. В истории заповедников можно найти множество примеров негативных последствий режима, при котором биотехнические и лесохозяйственные мероприятия, проводимые при отсутствии правильного понимания своей цели и действительных отношений в заповедном природном комплексе, вырождались в уродливое подражание охотничьему, рыбному и другим видам хозяйства. Организация заповедного режима, содержание биотехнических и лесохозяйственных мероприятий, как и характер научных исследований, должны определяться стремлением сохранить условия естественной эволюции и восстановить геобиоценозы, типичные для данной ландшафтной зоны. Преоб-

<sup>150</sup> См.: Там же. С. 23.

разовательская деятельность в заповедниках несовместима с основными принципами заповедности. Однако п. 15 Типового положения о государственных заповедниках допускает проведение восстановительных мероприятий на землях, где коренные природные комплексы оказались нарушенными деятельностью человека, а также мероприятия по предотвращению изменений природных комплексов в результате хозяйственной деятельности на территориях, прилегающих к государственному заповеднику (в частности, сохранение исторически сложившихся растительных ассоциаций, исчезающих видов растений и т. д.). Допускается проведение других мероприятий, необходимых для сохранения заповедных природных комплексов, выполнения плана научно-исследовательских работ и обеспечения основных задач заповедника. Более того, ст. 23 Основ разрешает проведение рубок ухода за лесом и санитарные рубки в лесах заповедников.

Как пишет Ф. Р. Штильмарк, не всегда следует придерживаться полного невмешательства, меры регуляции и элементы восстановительных мероприятий в заповедниках иногда могут быть необходимы. Однако имеются самые различные мнения о том, какие мероприятия необходимы «для обеспечения основных задач заповедника». Одни считают, что на местах, где выгорел лес, необходимо провести санитарные рубки, другие говорят, что не обойтись без лесовосстановления, а трети предлагают оставить все как есть и ждать. С точки зрения заповедного дела — последняя позиция самая правильная<sup>151</sup>. Мы полагаем, что любые восстановительные и другие санитарные мероприятия, которые могут влиять на состояние природного комплекса заповедника, должны допускаться только в случае острой необходимости, например в целях охраны генофонда, после рассмотрения возможных негативных последствий.

Нуждается в регулировании также и научная деятельность в заповеднике, в частности в аспекте права пользования лесом в научно-исследовательских целях. Приемы исследования животных и растений, связанные с добычей, рубкой, сбором, также могут привести к отрицательным результатам<sup>152</sup>. На территории заповедника должны быть запрещены методы научных исследований, связанные,

<sup>151</sup> См.: Штильмарк Ф. Р. Заповедники и заказники. М., 1984. С. 105.

<sup>152</sup> См.: Там же. С. 97.

в частности, с уничтожением растительного покрова, сбором редких и исчезающих видов растений, что может привести к нарушению экологического равновесия.

Затронутые нами вопросы могли бы быть решены в Законе СССР «О заповедной охране природы», предложения об издании которого высказаны в юридической литературе<sup>153</sup>, либо в особом разделе Закона СССР «Об охране природы». Основным принципом правового регулирования отношений в сфере заповедной охраны природы должен стать принцип четкого разграничения сфер действия законодательства о лесах, об охране и использовании животного мира и т. д. и законодательства о заповедной охране природы. Сейчас, как мы показали, лесное законодательство, например, устанавливает требования к проведению различных способов рубок в лесах заповедников и т. п. Решение этих вопросов должно стать исключительной прерогативой законодательства о заповедной охране природы, и подобного рода нормы должны быть исключены из соответствующих отраслевых нормативных актов.

## 5. Региональные особенности права пользования лесом

На огромной территории Советского Союза имеются самые различные природные условия, зависящие от климата, рельефа, почв и т. п., обусловившие широкое разнообразие лесной растительности. Эти факторы явились также объективной причиной дифференциации методов и способов ведения лесного хозяйства в различных регионах и лесоэксплуатации, что не могло в той или иной степени не найти своего отражения в законодательстве о лесах. Некоторые его положения можно рассматривать как начальный этап отражения учета региональных особенностей

---

<sup>153</sup> См.: Колбасов О. С. Соблюдение требований природоохранительного законодательства // Сов. государство и право. 1986. № 4. С. 69—75; Петров В. В. Актуальные проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике // Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике. М., 1984. С. 7; Шемшукенко Ю. С. Вопросы совершенствования правового регулирования заповедной охраны природы // Тезисы IX научно-практической конференции по охране природы. Махачкала, 1987. С. 178; Транин А. А. Особо охраняемые природные территории // Сов. государство и право. 1987. № 5. С. 101; Красилич Н. Д. Организационно-правовые вопросы охраны природно-заповедного фонда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1988.

в праве лесопользования, что во многом обусловлено эколого-экономическими последствиями использования лесных ресурсов. Причиной этого процесса является проявление неблагоприятных результатов лесопользования в различных регионах и необходимость их устранения и предотвращения.

Так, различия природно-климатических условий определили лесохозяйственное районирование страны, т. е. разделение площади единого государственного лесного фонда на территориальные единицы в зависимости от почвенно-климатических условий местности и соответствующих им типов леса. В соответствии с п. 3 Основных положений по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР все леса подразделяются на равнинные, горные и пойменные, а по лесорастительным условиям они могут соответственно относиться к пустынной, полупустынной, степной, лесостепной зонам, зоне смешанных и таежных лесов. При проведении государственного учета лесов наряду с выделением данных по административно-территориальным единицам и экономическим районам выделяются сведения по Нечерноземной зоне, бассейну озера Байкал, району БАМ и др.<sup>154</sup> Можно выделить особенности правового режима, например, горных, кедровых лесов, некоторые аспекты которого исследуются в настоящей работе.

Горные леса в СССР занимают около 37 % площади земель государственного лесного фонда, или 454,3 млн га, из них покрытая лесом площадь составляет 231 млн га с общим запасом древесины 25,9 млрд м<sup>3</sup><sup>155</sup>. Наряду с тем, что горные леса являются богатейшей кладовой таких хозяйствственно-ценных пород, как дуб, бук, сосна, кедр, лиственница, пихта, ясень и др., они представляют собой уникальную легкоранимую экологическую систему, которая, как показывает практика, очень трудно поддается восстановлению. К горным лесам относятся все леса (в том числе заросли кедрового стланика, карельской берескы и т. п.), расположенные в пределах горных систем и отдельных горных массивов с колебаниями относительных высот местности более 100 м и средним уклоном поверхности от подножия до вершины горных хребтов или

<sup>154</sup> См.: Инструкция о порядке проведения государственного учета лесов, утвержденная приказом Гослесхоза СССР от 19 октября 1982 г. (п. 5, 6) // Сб. нормат. материалов по лесному хоз-ву. С. 65.

<sup>155</sup> См.: Ливанов А. П. Эксплуатация горных лесов. М., 1983. С. 4.

границы безлесных пространств более 5° (независимо от того, что отдельные участки склона могут иметь крутизну менее 5°), а также на горных плато и плоскогорьях независимо от величины уклона местности<sup>156</sup>. Леса на холмистых возвышенностях, не входящие в горные системы, к горным лесам не относятся.

Учитывая особую экологическую значимость горных лесов, в законодательстве содержатся требования, направленные на сохранение лесной среды, воспроизведение и повышение продуктивности лесов, предохранение лесных почв от эрозии и т. п. Основными целями ведения лесного хозяйства в этих лесах являются: рациональное неистощительное лесопользование способами, обеспечивающими сохранение и усиление их защитных, водоохранных и других экологических функций; быстрое и надежное возобновление леса на не покрытых лесом участках и восстановление расстроенных насаждений в целях предотвращения развития эрозионных процессов, увеличение площадей насаждений особо ценных древесных пород (кедра, бук, дуба и др.), сохранение реликтовых пород деревьев; постоянное сохранение лесной среды на крутых склонах.

Особенности эксплуатации горных лесов в наибольшей мере получили свое отражение в законодательстве о лесозаготовках. В соответствии со ст. 23 Основ в горных лесах должны применяться способы рубок, учитывающие особое противоэрозионное и водорегулирующее значение этих лесов. Основные положения по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР предусматривают, что при установлении способов рубки в горных лесах следует учитывать специфические факторы, имеющие значение для ведения хозяйства в них, к которым относятся крутизна и экспозиция склонов, а также устойчивость почв против эрозии. В этих лесах должны проводиться преимущественно постепенные и группово-выборочные рубки. Сплошнолесосечные рубки могут применяться, как правило, лишь на пологих (до 10°) и покатых (от 11 до 20°) склонах. На склонах большей крутизны применение таких способов рубок должно быть строго ограничено с учетом местных условий, экспозиции склонов и т. д. Для сплошнолесосечных рубок на склонах до 10° размер лесосек и сроки их примыкания устанавливаются исходя из рекомендаций для равнинных лесов по

<sup>156</sup> См.: Основные положения по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР.

соответствующим группам лесов и породам. На склонах большей крутизны в лесах второй группы ширина сплошных лесосек не должна превышать 250 м, а в лесах третьей группы — 500 м. На каждом водосборе площадью 1500 га и более при отводе лесосек в сплошную рубку должно оставаться покрытой лесом площади не менее 50 % от лесной площади. Конкретные требования по проведению рубок главного пользования в горных лесах предусмотрены в региональных правилах рубок, например в Правилах рубок главного пользования в горных лесах Северного Кавказа, утвержденных приказом Гослесхоза СССР от 25 декабря 1979 г., в Правилах рубок в лесах Грузинской ССР, утвержденных приказом Гослесхоза СССР от 5 июля 1979 г.<sup>157</sup>, и др.

Экологическая уязвимость горных лесов вызвала необходимость установления весьма серьезных ограничений при проведении лесозаготовок. Учитывая особое водоохранное значение горных лесов, в горных районах склоны крутизной более 30°, примыкающие к рекам, полностью включаются в запретную полосу лесов. Нормативы ширины запретных полос лесов предусмотрены в Приложении № 1 к Инструкции о порядке отнесения лесов к категориям защитности. В целях предотвращения эрозии почв выделяются участки леса на крутых горных склонах (Приложение № 2 к указанной Инструкции)<sup>158</sup>. В горных лесах всех групп выделяются также особо защитные участки с ограниченным режимом лесопользования исходя из народнохозяйственного значения, местоположения, выполнимых функций и экономического обоснования. На таких участках допускается проведение только рубок ухода за лесом, санитарных рубок и уборка деревьев, требующих рубки по состоянию.

Рубки главного пользования в горных лесах проводятся в настоящее время с применением наземного транспорта при трелевке древесины, что губительно отражается на состоянии почвенного покрова и естественном возобновлении леса. Даже при проведении выборочных рубок водно-физические свойства почв ухудшаются на 20—25 %, а при сплошнолесосечных — на 70—80 % площади лесосеки. Смыг почвы в результате эрозии достигает 800 и более тонн с гектара, сохранность подроста при сплошных рубках составляет, как правило, лишь 30 % площади

<sup>157</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 155.

<sup>158</sup> См.: Там же. С. 48, 51.

лесосеки, что приводит при естественном лесовозобновлении к нежелательной смене пород. Спустя десять лет в составе молодняков количество бука, дуба, клена не превышает 10 %<sup>159</sup>.

Действующие сейчас Лесоводственные требования к технологическим процессам лесосечных работ предусматривают, что в горных лесах лесосечные работы должны проводиться способами, обеспечивающими максимальное сохранение лесной среды. На склонах свыше 10° не допускается трелевка деревьев с кронами, а также трелевка хлыстов за комли. Должна применяться преимущественно подвесная и воздушная трелевка древесины. Не допускается применение полуподвесной трелевки. После завершения работ общий процент минерализованной почвы в горных лесах не должен превышать 15 % площади лесосек. Для сохранения водоохранных функций и уменьшения эрозии почвы трелевочные волоки (при тракторной трелевке) должны в процессе лесозаготовок укрепляться порубочными остатками, они должны располагаться по горизонталям, и их длина не должна превышать 150 м. Все возникающие после лесозаготовок очаги водной и ветровой эрозии должны ликвидироваться лесозаготовителями сразу же после завершения всех лесосечных работ, включая очистку мест рубок и вывозку древесины, площадь с сохраненным подростом должна составлять не менее 75 % площади лесосеки.

Анализ законодательства, регулирующего использование и охрану горных лесов, несмотря на указанные выше ограничения, связанные с заготовкой древесины, и практики его применения позволяет прийти к выводу о том, что благополучное состояние этих лесов не может быть обеспечено действующими нормами. Попытки решить проблему горных лесов вряд ли возможно путем указанных полумер. В основе рационального использования ресурсов горных лесов должна лежать научно обоснованная экологическая оценка их ресурсов<sup>160</sup>. До сих пор, пока требования лесного законодательства будут ориентированы лишь на обеспечение минимальной себестоимости заготовленной древесины без учета экологического ущерба, наносимого эксплуатацией, эта проблема решена не будет.

<sup>159</sup> См.: Коваль И. В долгу у горных лесов // Лесн. пром-сть. 1986. 16 авг.

<sup>160</sup> См.: Датунишвили П. И., Махатадзе Л. Б., Михайлов Ю. Д. Экологические основы организации хозяйства в горных лесах. М., 1986.

Необходимо закрепить в законодательстве ряд требований, которые могли бы обеспечить сохранность горных лесов. Все горные леса, за исключением участков на крутых горных склонах, отнесенных к первой группе, должны быть отнесены ко второй группе лесов, имеющей более жесткий режим лесопользования по сравнению с лесами третьей группы. Это предложение вносилось при обсуждении проекта Основ лесного законодательства, однако не было принято под давлением лесозаготовительной промышленности. Необходимо максимально ограничить возможность применения сплошнолесосечных рубок, учитывая их крайне неблагоприятные последствия в горных лесах<sup>161</sup>, допуская возможность их применения лишь по лесоводственным соображениям. Следует также полностью запретить применение на лесосеках наземной трелевки древесины. Учитывая огромную ценность горных лесов, их роль как экологического фактора, целесообразно разработать и принять специальное постановление Совета Министров СССР, в котором были бы решены в комплексе все вопросы рационального их использования, воспроизводства, защиты и охраны.

Большое народохозяйственное значение имеют кедровые леса, являющиеся источником высококачественной древесины, орехов, живицы, лекарственного и технического сырья, местообитанием ценных пушных зверей — белки, соболя и др. Чрезвычайно велико их водоохранное, водорегулирующее и почвозащитное значение. Они формируют основной сток Енисея, Верхней Лены, Ангары и Оби. По выражению лесоводов, — это «леса особого назначения»<sup>162</sup>. Общая площадь кедровых лесов составляет 80 млн га<sup>163</sup>. Ценность кедров как орехоносов определило выделение значительной площади в орехопромысловы зоны, например, в Сибири их свыше 5,6 млн га из общей площади 36 млн га<sup>164</sup>. Важная роль кедровых лесов в экономике страны предполагает бережное отношение к ним, рациональное использование их ресурсов и всемерную охрану. Однако нынешнее состояние этих лесов вызывает серьезную тревогу.

---

<sup>161</sup> См.: Сабан Я. Н. Экология горных лесов. М., 1982. С. 89—99.

<sup>162</sup> См.: Жуков А. Б., Исаев А. С. Леса особого назначения // Правда. 1978. 4 июня.

<sup>163</sup> См.: Самсоненко Ю. Кедру шуметь вечно! // Лесн. пром-сть. 1981. 29 сент.

<sup>164</sup> См.: Кедровые леса Сибири. Новосибирск, 1985. С. 6.

Кедровые леса эксплуатационного возраста имеют наивысшую продуктивность (запас) на единицу площади в большинстве районов своего произрастания в Сибири. Это позволяет считать их важным лесопромышленным ресурсом, заманчивым объектом лесозаготовок. Общий запас древесины в кедровых лесах Сибири составляет 6,2 млрд м<sup>3</sup><sup>165</sup>. Это обстоятельство в решающей степени определило, по крайней мере на сегодняшний день, печальную судьбу кедра.

В Сибири до 1930-го года рубки кедра вели только по отдельным заданиям для экспорта и в основном сухостойного. С пуском в 30-е годы в г. Томске фабрики карандашной дощечки начали проводить рубку сырорастущего кедра. В 1939 г. Главное управление лесного хозяйства Наркомлеса СССР утвердило Инструкцию об эксплуатации кедровых насаждений, в которой рекомендовалось закрепить имеющиеся кедровники за охотзаготовительными организациями, колхозами и сельсоветами. В этих лесах допускалась вырубка лишь сухостойных, поврежденных и неплодоносящих деревьев. В остальных лесах разрешались сплошнолесосечные и выборочные рубки<sup>166</sup>.

В послевоенные годы (1948—1952) рубка кедра получила промышленные масштабы. Для стимулирования развития лесной промышленности наиболее доступные кедровники были отнесены к третьей группе лесов и закреплены за леспромхозами в качестве их сырьевых баз (практически все низкогорные и южнотаежные кедровники, издавна освоенные орешным и охотничим промыслом). В 1954 г. были приняты «Временные правила рубок главного пользования в кедровниках», окончательно утвердившие промышленный характер заготовок в кедровых лесах. На практике такие рубки нередко превращались в условно-сплошные с оставлением лиственных пород, тонкомера, пихты, ели и фаутного кедра. В 50-е годы ежегодно заготавливалось около 5 млн куб. м кедровой древесины<sup>167</sup>.

Последующие годы, вплоть до настоящего времени, характеризовались широкими масштабами сплошнолесосечных рубок, которые не обеспечивали естественного возобновления кедра. В 70-е годы наряду с увеличением лесовосстановительных работ увеличился объем рубки

<sup>165</sup> См.: Там же. С. 117.

<sup>166</sup> См.: Крылов Г. В., Таланцев Н. К., Козакова Н. Ф. Кедр. М., 1983. С. 146.

<sup>167</sup> См.: Кедровые леса Сибири. С. 206.

кедра, составивший в 1976 г. около 70 тыс. га в год<sup>168</sup>. В некоторых лесхозах допускались перерубы расчетной лесосеки в 2—3 раза. Были распространены бессистемные рубки без сохранения подроста кедра. Вследствие несоблюдения установленных размеров лесосек, сроков их примыкания такие рубки приводили к эрозии почв в горах. Повсеместно лесозаготовки сопровождались большиими потерями ценной кедровой древесины (около 20—30 %) и ее нерациональным применением. Например, в 1980-м году в Томской области, где сосредоточено наибольшее количество кедровых лесов в стране, было заготовлено 1 млн 400 тыс. м<sup>3</sup> древесины кедра. 100 тыс. м<sup>3</sup> было использовано на карандашную дощечку, 600 тыс.— на пиломатериалы, 168 тыс.— на шпалы, 155 тыс.— на рудничную стойку, 80 тыс.— на телеграфные столбы и, наконец, 250 тыс.— на... дрова<sup>169</sup>.

Некоторые положительные сдвиги в сторону более рационального использования кедровников наметились в 1981—1984 гг.: были прекращены промышленные рубки кедра в Бурятской АССР, Кемеровской области, их объемы были значительно сокращены в Томской, Новосибирской областях, Тувинской АССР, прекращены перерубы расчетной лесосеки. Однако проблема кедра до сих пор не решена.

В целом по стране ежегодно вырубается 40—50 тыс. га кедровых лесов<sup>170</sup>. В результате объемы заготовок кедровых орехов за последние два десятилетия сократились до 2—3 тыс. т в год, тогда как еще в 50-е годы они составляли 4—5 и даже 9 тыс. т<sup>171</sup>. Причиной этого явилась интенсивная вырубка кедрачей, которые при комплексном использовании могли бы дать продукции в несколько раз больше, чем стоимость древесины. Между тем кедровые леса очень трудно воспроизводимы, спелого возраста они достигают лишь в двести лет. За истекшие 40—50 лет кедровники оказались вырубленными на миллионах гектаров, а ведь ни одно дерево, посаженное за этот период, еще не стало плодоносить. В кедровой тайге заготавливается 60—70 % шкурок соболя, что составляет 85—90 %

<sup>168</sup> См.: Там же. С. 207.

<sup>169</sup> См.: Самсоненко Ю. Указ. соч.

<sup>170</sup> См.: Лигачев Е. К. Комплексное использование кедровых лесов — важная народнохозяйственная задача // Проблемы комплексного использования кедровых лесов. Томск, 1981. С. 3—8.

<sup>171</sup> См.: Титов Е. В. Повышение продуктивности кедровников // Лесн. хоз-во. 1985. № 4. С. 35.

всех пушных заготовок Сибири в стоимостном выражении. Однако за последние 15—20 лет из-за вырубки пизкогорных и южнотаежных кедровников его численность значительно сократилась<sup>172</sup>.

Практика ведения лесозаготовок в кедровниках показывает, что в рубку всегда назначались в первую очередь лучшие, высокопродуктивные массивы, что привело к потере значительной части генофонда кедра. В Томской области вырублены уникальные массивы кедровников по рекам Комбарс, Амели, Чузик, Парабель, знаменитые кедровники «Садичевы острова», «Казачьи острова», их сменили заросли лиственных пород. Например, только в Хабаровском крае такая нежелательная смена пород произошла на площади около 2 млн га<sup>173</sup>. Таковы некоторые последствия неразумной эксплуатации кедровых лесов.

В прошлом неоднократно предпринимались попытки решить проблему комплексного использования кедровых лесов. Так, 26 октября 1957 г. было принято постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по улучшению использования кедровых насаждений, развитию промыслов и увеличению заготовок кедровых орехов, пушнины, боровой дичи и дикорастущих ягод в таежных районах Сибири, Дальнего Востока и Севера европейской части РСФСР»<sup>174</sup>. Было предусмотрено расширить площади орехопромысловых зон в наиболее обжитых и освоенных районах, на Роспотребсоюз возлагалась обязанность организации в Сибири ряда новых комплексных промысловых хозяйств. Большое внимание уделялось вопросам лесоустройства, учета и изучения перспектив организации комплексного использования кедровников, естественному возобновлению и созданию культур кедра.

Имеются все основания рассматривать данное постановление как начало нового этапа в регулировании рационального использования и охраны кедровых лесов, как первый шаг правового обеспечения многоцелевого использования кедровников. В последующем 22 февраля 1966 г. было принято постановление Совета Министров РСФСР «Об улучшении ведения хозяйства в кедровых лесах»<sup>175</sup>,

<sup>172</sup> См.: Кедровые леса Сибири. С. 226.

<sup>173</sup> См.: Розенберг В., Шейнгауз С. Учитывать местные условия // Лесн. пром-сть. 1985. 22 авг.

<sup>174</sup> См.: Систематическое собрание Законов РСФСР, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР. М., 1968. Т. 8. С. 183.

<sup>175</sup> См.: СП РСФСР. 1966. № 7. Ст. 33.

которым, в частности, была предусмотрена необходимость закрепления в долгосрочное пользование за госпромхозами Главохоты РСФСР и коопзверпромхозами Роспотребсоюза лесов орехопромысловых зон для заготовки кедровых орехов, ведения охотничьего хозяйства и добычи пушнины, сбора дикорастущих плодов, ягод, лекарственных трав и других продуктов кедровой тайги.

Широкая программа мер по охране кедровых лесов была намечена постановлением Совета Министров СССР «Об улучшении комплексного использования и охраны кедровых лесов от 8 августа 1978 г.<sup>176</sup>», которое закрешило основной принцип использования кедровников — рациональное сочетание заготовки древесины способами, не причиняющими ущерба лесам, и более полное использование кедрового ореха, лекарственного и технического сырья, пушнины и иных недревесных ресурсов кедровых лесов наряду с сохранением и усилением водоохранных, защитных и других полезных свойств этих лесов. По этому же вопросу было принято постановление Совета Министров РСФСР от 18 августа 1978 г. «Об улучшении комплексного использования и охраны кедровых лесов»<sup>177</sup>.

Положительными результатами последних постановлений явились изменения возраста рубок кедра в сторону его увеличения. Приказом Гослесхоза СССР от 29 декабря 1978 г. были утверждены Оптимальные возрасты рубок в кедровых лесах<sup>178</sup> в зависимости от групп и категории защитности лесов. Возраст рубки кедра для лесов третьей группы составляет 201 год и более, а в лесах первой группы — 241 год и более. Были внесены изменения в региональные правила рубок главного пользования исходя из необходимости максимального использования для воспроизводства кедровых лесов их естественного возобновления. В соответствии с Основными положениями по проведению рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах СССР (п. 22) в кедровых лесах проводятся, как правило, выборочные и постепенные рубки. Сплошнолесосечные рубки могут проводиться в одновозрастных кедровых лесах при условии обеспечения сохранения жизнеспособного подроста кедра в количествах, достаточных для восстановления леса на вырубках, при отсутствии или недостаточном количестве подроста —

---

<sup>176</sup> См.: СП СССР. 1978. № 19. Ст. 116.

<sup>177</sup> См.: СП РСФСР. 1978. № 19. Ст. 131.

<sup>178</sup> См.: Сб. нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 157.

при условии искусственного закультивирования лесосек кедром. При этом ширина лесосек не должна превышать 250 м при непосредственном их примыкании. Не допускается отвод в рубку кедровых насаждений, если на прилегающих к ним вырубленных лесосеках не имеется достаточного для восстановления леса жизнеспособного кедрового подроста или на этих лесосеках не произведены культуры кедра.

Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР (п. 2) запрещен отпуск древесины в порядке рубок главного пользования в лесах орехопромысловых зон, а также запрещены рубки в объемах, превышающих расчетную лесосеку в кедровых лесах (п. 27). Лесоводственными требованиями к технологическим процессам лесосечных работ и Инструкцией по сохранению подроста и молодняка хозяйственно ценных пород предусмотрено сохранение подроста кедра как главной породы при всех способах рубок, независимо от количества и характера его размещения по площади лесосеки и состава насаждения до рубки.

В целях рационального использования цепной древесины кедра был принят ГОСТ 9463-72 «Лесоматериалы хвойных пород» для ограничения использования кедровой древесины на изделия и сортименты, которые могут быть изготовлены из древесины других, менее ценных пород деревьев. ГОСТ допускает применение кедровой древесины только на производство карандашной дощечки и аккумуляторного шпона.

Дополнительные меры по рациональному использованию ресурсов кедровых лесов содержатся также в постановлении Совета Министров РСФСР от 11 февраля 1980-го года. «О порядке предоставления в долгосрочное пользование участков для промысловой заготовки кедровых орехов в орехопромысловых зонах кедровых лесов»<sup>179</sup> и в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 августа 1984 г. «Об улучшении использования лесосырьевых ресурсов»<sup>180</sup>, которыми предусмотрена организация постоянно действующих комплексных предприятий по воспроизводству лесов, заготовке и полной переработке древесины в этих лесах.

10 марта 1983 г. в Комиссии Президиума Совета Министров СССР по охране окружающей среды и рациональному

<sup>179</sup> См.: СП РСФСР. 1980. № 6. Ст. 46.

<sup>180</sup> См.: СП СССР. 1984. № 31. Ст. 177.

использованию природных ресурсов был рассмотрен вопрос о ходе выполнения постановления Совета Министров СССР «Об улучшении комплексного использования и охраны кедровых лесов». Было отмечено, что должных мер по обеспечению комплексного использования, охраны и воспроизводства кедровых лесов, как это предусмотрено постановлением, не принимается. Так, предприятиями Минлеспрома СССР, ведущими лесозаготовки в кедровых лесах, медленно снижаются объемы заготовки древесины способом условно-сплошных рубок. В 1982 г. в целом по стране условно-сплошными рубками было заготовлено 50 % кедровой древесины, а в Хабаровском крае — 88 %. При лесозаготовках допускается уничтожение подроста кедра и молодняка. В ряде случаев нерационально используется заготовленная кедровая древесина. В нарушение указанного выше ГОСТа большое ее количество расходуется на производство изделий и сортиментов, которые могут быть изготовлены из древесины менее ценных пород. Объем ее заготовки достигает 5 млн м<sup>3</sup>, в то время как для производства карандашной дощечки и аккумуляторного цинка ее требуется в целом примерно 300 тыс. м<sup>3</sup>, общая потребность в ней составляет всего полтора миллиона м<sup>3</sup><sup>181</sup>.

Комиссия также отметила, что не принято достаточных мер к созданию машин и оборудования, обеспечивающих сохранность кедрового подроста и молодняка при заготовке древесины в кедровых лесах, а также к организации их производства. Систематически не выполняются задания по заготовке орехов, грибов, ягод, лекарственного сырья в кедровых лесах. Не уделяется достаточного внимания восстановлению кедровых лесов, созданию кедровых плантаций вблизи населенных пунктов. Большой ущерб наносят пожары. Применение условно-сплошных рубок, недостатки в восстановлении кедровых лесов и охране их от пожаров привели к тому, что за последние 15 лет сократились площади этих лесов в Алтайском, Приморском и Хабаровском краях, Омской и Новосибирской областях.

Паряду с совершенствованием организационно-экономического механизма использования кедровых лесов, коренного улучшения качества лесозаготовительной техники и т. п. важная роль в деле охраны кедровников принадлежит лесному праву. В законодательстве

---

<sup>181</sup> См.: Крупина Г. И снова о кедре // Лесн. пром-сть. 1986. 22 июля.

должен быть совершенно четко закреплен принцип ведения хозяйства в кедровых лесах — приоритет использования недревесных ресурсов этих лесов. Настало время перевести все кедровники, имеющие сейчас режим третьей группы, во вторую группу лесов, исходя из их огромного экологического значения. «Важный хозяйственный вывод, следующий из природоохранной оценки кедровников,— это недопустимость применения к ним режима лесопользования, соответствующего третьей группе лесов. В горах около 30—40 % площади всех кедровых насаждений должно содержаться в особо защитном режиме»<sup>182</sup>.

Необходимо запретить заготовку древесины в этих лесах способом сплошных рубок (не говоря уже об условно-сплошных рубках). Лесозаготовки должны вестись только посредством выборочных и постепенных рубок<sup>183</sup>, в перспективе лишь путем лесовосстановительных, санитарных и рубок ухода<sup>184</sup>. Причем лесозаготовки должны иметь строго целевое назначение, предположим, для производства карандашной дощечки и аккумуляторного шпона. Постановлением Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» вырубка кедра запрещена, начиная с 1990 г.

В законодательстве должны найти свое выражение особенности комплексного использования кедровых лесов, вытекающие из природоохранных и ресурсных свойств, необходимости воспроизводства насаждений, обладающих максимумом полезных качеств. В первую очередь это относится к водоохранным и защитным функциям, их орехоносности и охотопродуктивности, а также к использованию запасов древесины кедровых лесов и живицы. Многообразие свойств кедровых лесов определяет системный принцип организации и разный уровень комплексного использования и воспроизводства в зависимости от структуры, производительности, назначения и экономических условий<sup>185</sup>.

Одним из путей отражения специфики лесопользования в различных районах в праве лесопользования яв-

---

<sup>182</sup> См.: Кедровые леса Сибири. С. 48—49.

<sup>183</sup> См.: Михайлов Л. Е. Кедру — жить // Лесн. пром-сть. 1983. 7 июля.

<sup>184</sup> См.: Лигачев Е. К. Приумножать богатства кедровых лесов // Лесн. пром-сть. 1981. 26 сент.

<sup>185</sup> См.: Кедровые леса Сибири. С. 157.

ляется установление зон с особым режимом природопользования. Такой режим имеет своей основной целью комплексное решение как вопросов развития производительных сил региона, так и задач полного сохранения имеющихся в нем ценных природных объектов, если по какой-либо причине в отношении их невозможно установить заповедный режим или режим особо охраняемой территории. С позиций хозяйственного использования можно разделить земельные пространства на два типа — территории с обычными традиционными формами пользования природными ресурсами и особо охраняемые участки. Регионы режима особого природопользования занимают промежуточное положение и отличаются как от первых, так и от вторых. Регионы режима особого природопользования не исключаются из хозяйственной эксплуатации, их природные ресурсы используются в производстве, хотя имеются определенные ограничения хозяйствования<sup>186</sup>.

Б настоящее время имеются основания рассматривать такой зоной бассейн озера Байкал, что обусловлено уникальным комплексом природных и социально-экономических свойств данного региона. Озеро Байкал — огромное хранилище пресной воды, имеющее площадь поверхности 31,5 тыс. км<sup>2</sup> и объем водной массы — 23,6 тыс. м<sup>3</sup>. Байкал является геологическим, гидрологическим и биологическим феноменом, водоемом большой глубины и исключительной живописности. Это крупнейшее в мире хранилище, содержащее около 20 % мировых запасов пресных вод, объем которого почти в 6 раз превышает годовой сток всех рек СССР — в озере содержится 76 % суммарных запасов пресных поверхностных, или 90,2 % запасов вод всех озер Советского Союза (без учета подземных вод)<sup>187</sup>. Байкал имеет крупные запасы ценных пород рыб, разнообразен его животный мир, причем из 12 видов животных и 600 видов растений большая часть нигде, кроме Байкала, не встречается.

Постановлением Совета Министров СССР от 21 января 1969 г. «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов бассейна озера Байкал»<sup>188</sup> была установлена водоохранная зона озера

<sup>186</sup> См.: Викулов В. Е. Режим особого природопользования. Новосибирск, 1983. С. 22—23.

<sup>187</sup> См.: Филипченко Л. Лес вокруг Байкала // Известия. 1985. 20 сент.

<sup>188</sup> См.: СП СССР. 1969. № 3. Ст. 20.

в границах его водосборной площади (в пределах СССР) с особым режимом пользования природными ресурсами в этой зоне. Правовое регулирование лесопользования в бассейне озера Байкал имеет важное значение, учитывая огромную водоохранную роль этих лесов, занимающих площадь 20,7 млн га, на которой формируется водосбор озера и протекает более 330 рек, впадающих в него. Основными чертами правового режима лесопользования в этом регионе является то, что, во-первых, на леса Прибайкалья не распространяются предусмотренные для многоlesных районов условия рубки леса, предполагающие сохранение утвержденного размера отпуска леса в лесосырьевых базах на весь период их освоения, а также требования об отводе лесосечного фонда в местах работы лесозаготовительных предприятий Минлесбумпрома СССР в объемах, обеспечивающих выполнение установленного плана вывозки деловой древесины по сортиментам. Во-вторых, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 июня 1971 г. «О дополнительных мерах по обеспечению рационального использования и сохранению природных богатств озера Байкал»<sup>189</sup> было установлено, что мероприятия по улучшению лесного хозяйства и организации лесозаготовок на территории бассейна озера Байкал должны обеспечить расширение проведения санитарных рубок и рубок ухода за лесом, а также более полное использование лесных ресурсов этого района и своевременное вовлечение в эксплуатацию спелых и перестойных насаждений. Таким образом, указанные постановления сделали первые последовательные шаги в правовом обеспечении приоритета сохранения водоохраных защитных функций лесов региона, установив некоторые экологические ограничения процесса лесопользования.

Как известно, в полной мере положения указанных постановлений выполнены не были, однако определенные положительные результаты достигнуты. Так, был разработан и осуществляется проект организации водоохранной зоны озера Байкал, который предусматривает комплекс мер по сохранению местных естественных ресурсов. Леса водоохранной зоны были перераспределены по группам и категориям защитности. Они разделены на две группы. К первой относятся курортные леса, зеленая зона, орехопромысловая зона, водоохраные, почвоза-

---

<sup>189</sup> См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1970—1972 гг.). М., 1972. Т. 8. С. 480.

щитные и другие леса, что составляет 50,3 % общей площади водоохранной зоны Байкала, остальные леса отнесены ко второй группе. Расчетная лесосека уменьшена на 35 % по сравнению с действовавшей ранее. В 1986 г. всеми лесозаготовителями было заготовлено 5,6 млн м<sup>3</sup> древесины, или 50 % установленной нормы пользования<sup>190</sup>.

Приказом Гослесхоза СССР от 30 января 1973 г. № 25 были утверждены Правила рубок главного пользования и лесовосстановительных рубок в лесах бассейна озера Байкал с уточнениями и дополнениями, внесенными приказом Гослесхоза СССР от 12 августа 1982 г.<sup>191</sup>, установившие весьма строгие ограничения в процессе лесозаготовок. Предусмотрена такая организация рубок леса, которая должна обеспечивать: сохранение природных комплексов бассейна озера, повышение водоохраных, водорегулирующих и почвозащитных свойств леса; предупреждение водной и ветровой эрозии почв; соблюдение лесорастительных условий, необходимых для регулирования стока, и др. Правила ориентируют лесозаготовителей на проведение выборочных и постепенных рубок, наносящих наименеещий по сравнению со сплошно-лесосечными рубками вред лесу. В связи с этим была пересмотрена сырьевая база лесозаготовительных предприятий, уменьшен в них отпуск древесины.

Большие площади лесхозов и лесничеств сдерживали проведение лесохозяйственных работ, поэтому в целях улучшения и защиты лесов, повышения интенсивности ведения лесного хозяйства в зоне Байкала было осуществлено разукрупнение лесхозов. Их численность увеличилась с 21 до 32, возросло число лесничеств и обходов. В результате увеличились объемы лесовосстановительных работ, рубок ухода и санитарных рубок, усиlena охрана лесов от пожаров. В последние годы масштабы использования лесов вокруг Байкала в рекреационных целях выдвинули проблему их охраны. В связи с этим приняты решения об организации Забайкальского природного национального парка в Бурятской АССР и Прибайкальского национального парка.

Тем не менее принятых мер к настоящему времени оказалось явно недостаточно. Так, нередки случаи нарушения правил рубок леса: часто древесину заготавливают сио-

<sup>190</sup> См.: Дрожалов М. М. Состояние и перспективы развития лесного хозяйства в бассейне озера Байкал // Лесн. хоз-во. 1987. № 6. С. 66.

<sup>191</sup> См.: Там же. С. 65.

собами сплошных концентрированных рубок, игнорируются установленные сроки примыкания и ширины лесосек, лесозаготовки ведутся в легкодоступных местах, часто в непосредственной близости от озера, допускаются перерубы расчетной лесосеки, не применяется канатная и воздушная трелевка древесины в горных лесах, хотя это прямо было предусмотрено указанными постановлениями. Допускаются рубки кедровых лесов, несмотря на то, что рубка кедра в водоохранной зоне запрещена. До сих пор не решены вопросы рассредоточения лесозаготовок из водоохранной зоны и освоения новых сырьевых баз вне ее пределов, поскольку на берегах Байкала рубят лес 324 предприятия нескольких десятков министерств и ведомств<sup>192</sup>.

Большое число нарушений правил лесопользования допускается лесхозами, прямой обязанностью которых является осуществление государственного контроля за использованием и охраной лесов. Под видом рубок ухода и санитарных рубок они в больших объемах проводят лесозаготовки, допуская захламление лесосек порубочными остатками, нарушая правила пожарной безопасности в лесах<sup>193</sup>.

Серьезную озабоченность вызывают вредные выбросы Байкальского целлюлозно-бумажного комбината. На территории бассейна озера отмечается ухудшение состояния и усыхание леса начиная с 1976 г. Специальной проверкой были выявлены ослабленные насаждения (особенно пихтовые — наиболее чувствительные к загрязнению) на площади 35 тыс. га и усохшие — на площади 1,5 тыс. га<sup>194</sup>. Когда же речь заходила о материальной ответственности этого комбината, Минлеспром СССР всячески уклонялся от возмещения ущерба, упорно отрицая факты загрязнения бассейна озера подведомственными ему предприятиями. Усилиями министерства на территории Байкальского ЦБК создан Институт токсикологии, который вопреки тревожным заключениям ученых тщетно пытается доказать обратное<sup>195</sup>.

В результате усилий общественности, встревоженной судьбой Байкала, 13 апреля 1987 г. было принято поста-

<sup>192</sup> См.: *Филипченко Л.* Указ. соч.

<sup>193</sup> См.: *Мазуров А.* Байкал начинается в лесах // Лесн. пром-сть. 1986. 23 сент.

<sup>194</sup> См.: *Вокруг Байкала* // Известия. 1986. 6 янв.; *Ермолаев В., Ильин А., Орлов В.* По обе стороны Байкала // Правда. 1986. 11 янв.

<sup>195</sup> См.: *Филипченко Л.* Указ. соч.

новление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по обеспечению охраны и рационального использования природных ресурсов бассейна озера Байкал в 1987—1995 годах»<sup>196</sup>. Основная цель данного постановления — обеспечить научно обоснованный режим пользования природными ресурсами с учетом сохранения уникального природного комплекса бассейна. Сейчас строительство новых и расширение действующих предприятий допускается только в исключительных случаях с разрешения Совета Министров РСФСР. Начата разработка генеральной концепции развития производительных сил в бассейне озера Байкал с комплексом мероприятий, обеспечивающих экономическое и социальное развитие этого региона, с соблюдением требований по поддержанию экологической обстановки. Будет также разработана и утверждена территориальная комплексная схема охраны природы бассейна озера с установлением для каждого района соответствующего режима природопользования и осуществления хозяйственной деятельности.

В постановлении предусмотрены меры по усилению водоохраных, почвозащитных и других полезных свойств лесов, будет совершенствоваться система ведения лесного хозяйства в водоохранной зоне озера. Вокруг него определена прибрежная защитная полоса с включением территорий, закрепленных за лесхозами, заповедниками и природными национальными парками. Здесь начиная с 1988 г. запрещены рубки главного пользования.

На основе действующих лесхозов и леспромхозов создаются комплексные лесные предприятия. В районах водоохранной зоны заготовка древесины должна проводиться в строгом соответствии с правилами рубок при условии полного восстановления лесов. Совершенствуется также организация противопожарной службы, что должно свести к минимуму ущерб, наносимый лесными пожарами.

Несмотря на энергичные усилия, которые предпринимаются государственными органами и общественностью в целях охраны озера, случаи грубейшего нарушения законодательства о рациональном использовании и охране природы встречаются еще до сих пор. Так, для предотвращения загрязнения озера Байкал было предложено проложить 76-километровый трубопровод для отвода стоков Байкальского целлюлозно-бумажного комбината в

<sup>196</sup> См.: Программа охраны Байкала // Правда. 1987. 10 мая.

реку Иргут — приток Ангары, стоимость строительства которого оценивалась в 125 млн рублей. Несмотря на то, что этот проект вызвал серьезные обоснованные возражения, Минлеспром СССР начал строительство без наличия проектной документации, экологической экспертизы проекта, согласования с местными Советами народных депутатов, государственного акта на право пользования землей и разрешения на специальное водопользование. Игнорируя эти обстоятельства, органы лесного хозяйства выписали лесорубочные билеты на вырубку почти 300 га леса, в результате чего была прорублена просека длиной почти 6 км. Лишь после вмешательства Западно-Байкальской межрайонной прокуратуры работы были остановлены <sup>197</sup>.

Нынешнее состояние проблем лесопользования и охраны лесов в бассейне озера Байкал наглядно отражает те большие трудности, с которыми сталкиваются попытки сохранить этот уникальный природный комплекс, несмотря на ряд принятых на высоком уровне решений, воплощению в жизнь которых препятствует позиция некоторых министерств и ведомств.

---

<sup>197</sup> См.: Сбитнев В., Ходий В. Просека у Байкала // Известия. 1987. 25 нояб.

# ОХРАНА ПРАВА ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

### 1. Понятие охраны права лесопользования

Одна из главных задач советского лесного законодательства — охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области лесных отношений (ст. 1 Основ). Охрана установленного порядка лесопользования и прав лесопользователей в отношении предоставленных в их пользование участков леса служит необходимой предпосылкой осуществления хозяйственной деятельности данных субъектов. Нарушения их прав, производных от права исключительной государственной собственности на леса, являются нарушениями не только правопорядка в лесах, но и права исключительной государственной собственности на леса. Как совершенно справедливо пишет О. С. Колбасов, нарушения права исключительной государственной собственности на землю и права землепользования в большинстве случаев тесно взаимосвязаны. Нарушение права исключительной государственной собственности на землю обычно является и нарушением права землепользования не только в смысле нарушения субъективного права какого-либо землепользователя, но главным образом в смысле нарушения установленного порядка пользования землей, безотносительно к конкретным субъектам<sup>1</sup>. Этот вывод полностью применим не только к исследованию вопросов охраны права землепользования, но и права лесопользования, а также иных видов права пользования природными ресурсами.

Содержание понятия «охрана права лесопользования» не ограничивается лишь охраной субъективных прав лесопользователей (в этом случае был бы более приемлем термин «защита», а не «охрана»). Охрана права лесопользования должна рассматриваться как совокупность мер, направленных на обеспечение порядка лесопользования, а также прав и интересов лесопользователей<sup>2</sup>. Проблема

<sup>1</sup> См.: Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 289.

<sup>2</sup> См.: Право землепользования в СССР и его виды. М., 1964. С. 226; Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования. М., 1974. С. 8.

охраны права природопользования и права собственности на объекты природы, в частности охрана права лесопользования и права исключительной государственной собственности на леса, исследуется в юридической литературе обычно как система мер юридической ответственности за нарушение законодательства о природопользовании и охране окружающей среды<sup>3</sup>. Некоторые авторы рассматривают этот вопрос в более широком смысле. По мнению А. А. Рябова, охрана права государственной собственности на землю и права землепользования — это не только охрана и защита субъективных прав участников земельных отношений, но и организация и осуществление юридических мероприятий по соблюдению, например, землепользователями, органами государственного управления земельным фондом своих обязанностей по рациональному использованию земли, обеспечение в целом правопорядка в области земельных отношений<sup>4</sup>. В настоящей работе вопрос об охране права лесопользования исследуется в узком смысле слова, т. е. как совокупность предусмотренных законом мер, направленных против нарушений установленного порядка лесопользования и связанных с ними имущественных прав и интересов лесопользователей.

Изучение вопроса охраны права лесопользования предполагает определение понятия «лесонарушение». Советское законодательство не только устанавливает правила использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, но и предусматривает гражданско-правовую, административную, уголовную и дисциплинарную ответственность за их нарушения. Юридическая ответственность является важным средством борьбы с бесхозяйственностью, нарушениями государственной, трудовой дисциплины и правопорядка, а также средством охраны прав и законных интересов государственных предприятий, колхозов, других лесопользователей и граждан, служит интересам охраны лесов. Применение мер ответственности имеет своей задачей не только наказать нарушителя, но и предупредить правонарушение. Основной перечень нарушений лесного законодательства, влекущих ответственность лиц, виновных в их совершении, приведен в ст. 50 Основ.

<sup>3</sup> См.: Полянская Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса. М., 1956.

<sup>4</sup> См.: Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на землю в СССР. Казань, 1976. С. 11; Он же. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы. Казань, 1982. С. 51—69.

Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства имеет общие признаки ответственности за нарушение норм других отраслей. Основанием привлечения к ответственности является состав правонарушения, который представляет собой противоправное поведение (действие или бездействие), результатом которого является наступление вредного результата, наличие причинной связи между действием (бездействием) и наступившим вредом, а также наличие вины правонарушителя. Лесонарушение как противоправное действие всегда направлено против установленного порядка пользования лесами и их охраны<sup>5</sup>. По мнению Е. И. Немировского, лесонарушение — противоправное, нарушающее законы и постановления, изданные в интересах охраны лесов, действие (бездействие), приносящие материальный вред лесам или ущерб лесному хозяйству либо не приносящие такого вреда или ущерба непосредственно, но направленные во всех случаях против установленного порядка пользования лесами и их охраны и влекущие юридическую ответственность лесонарушителя<sup>6</sup>. Резюмируя изложенное, можно предложить определение лесонарушения как противоправного, виновного действия (или бездействия), наносящего ущерб лесному хозяйству или нарушающего установленный порядок лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов.

В литературе имеется несколько видов классификаций нарушений лесного законодательства. Л. И. Дембо разделил все лесонарушения на две группы: лесонарушения общего характера и нарушения производственно-технического характера. К числу субъектов правонарушений первой группы относились граждане и должностные лица — представители предприятий и учреждений, а субъектами второй — лесозаготовители, нарушающие Правила отпуска леса на корню в лесах СССР<sup>7</sup>. Аналогичная классификация была предложена Д. Н. Исуповым<sup>8</sup>. Несостоятельность такой классификации была убедительно показана Е. И. Немировским<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> См.: Советское природоресурсовое право. Особенная часть. Харьков, 1987. С. 156.

<sup>6</sup> См.: Немировский Е. И. Правовая охрана лесов. М., 1987. С. 36, 37.

<sup>7</sup> См.: Дембо Л. И. Правовой режим лесов в свете сталинского плана преобразования природы. Л., 1951. С. 60—61.

<sup>8</sup> См.: Исупов Д. Н. Правовой режим лесов в СССР. Свердловск, 1960. Т. 1. С. 242.

<sup>9</sup> См.: Немировский Е. И. Правовая охрана лесов // Сов. государство и право. 1974. № 3. С. 79.

Г. Н. Полянской была предложена иная классификация лесонарушений. Она считала, что «лесонарушения могут состоять: 1) в нарушении условий пользования лесом, предусмотренных лесорубочными билетами, Правилами отпуска леса на корню, билетами и договорами на побочные лесные пользования; 2) в самовольных противоправных действиях лиц, не состоящих в договорных отношениях с органами лесного хозяйства»<sup>10</sup>, т. е. она подходила к этому вопросу с позиций гражданского права. Эта точка зрения в целом была поддержана С. Н. Кравченко<sup>11</sup>, Е. И. Немировским<sup>12</sup> и Б. Н. Цветковым<sup>13</sup>. Такая классификация, как утверждает С. Н. Кравченко, базируется на разграничении ответственности за действия, совершенные законными лесопользователями, и субъектами, совершившими деликт, при этом она ссылается на постановление Совета Министров СССР «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству» от 20 августа 1968 г.<sup>14</sup>, ранее действовавшие Правила отпуска леса на корню в лесах СССР и другие нормативные акты. На основе этой классификации Г. Н. Полянская относила к числу лесонарушений в узком смысле слова только такие действия, которые причиняют внедоговорный вред. Б. Н. Цветков также считает, что лесонарушение — это противоправное деяние, допущенное хозорганом или гражданином, не состоящим с лесхозом в правовых отношениях лесопользования, и связанное с посягательством на установленный социалистическим государством правовой режим лесов. Все остальные нарушения лесного законодательства он относит к нарушениям правил лесопользования. Такого же мнения придерживаются авторы учебника Правовая охрана природы в СССР, считая, что к лесонарушениям не относятся случаи несоблюдения правил отпуска древесины на корню, регулирующих договорные отношения лесозаготовителей и органов лесного хозяйства<sup>15</sup>.

По мнению Е. И. Немировского, подобная классификация лесонарушений представляется оправданной, по-

<sup>10</sup> См.: Полянская Г. Н. Указ. соч. С. 83.

<sup>11</sup> См.: Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Львов, 1979. С. 106.

<sup>12</sup> См.: Немировский Е. И. Указ. соч. С. 79.

<sup>13</sup> См.: Цветков Б. Н. Лес и закон. Л., 1975. С. 54.

<sup>14</sup> См.: СП СССР. 1968. № 16. Ст. 111; 1982. № 9. Ст. 49.

<sup>15</sup> См.: Правовая охрана природы в СССР. М., 1976. С. 217.

скольку лесонарушения, как правило, причиняют материальный вред лесам или лесному хозяйству. Но следует учитывать, что наряду с этим они содержат признаки административного правонарушения. Кроме того, в некоторых случаях материального вреда лесам не причиняется, а создается только возможность причинения такого вреда в будущем. При этом перечисленные лесонарушения имеют общий объект правонарушения — установленный порядок пользования лесами и их охраны<sup>16</sup>. Наряду с указанными недостатками следует отметить еще два момента. Первое. Данная классификация приемлема лишь для случаев привлечения к гражданско-правовой ответственности за лесонарушения, и она не распространяется на лесонарушения, влекущие административную, уголовную, дисциплинарную ответственность. Второе. Принцип различного исчисления размера ущерба, причиненного нарушением договорных обязательств (по Правилам отпуска древесины на корню в лесах СССР), и в результате деликта (по постановлению Совета Министров СССР «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству»), на что ссылается С. Н. Кравченко, применяется лишь в случае нарушения установленного порядка заготовки древесины. Что же касается, например, нарушений порядка осуществления побочных лесных пользований, то во всех случаях ущерб исчисляется по таксам, утвержденным постановлениями Советов Министров союзных республик, принятыми в соответствии с указанным Постановлением Совета Министров СССР. То есть действует единый тарифный принцип исчисления размера ущерба, причиненного нарушением как договорных, так и недоговорных обязательств.

Нами предлагалась иная классификация нарушений лесного законодательства в зависимости от того, в отношении какого природного объекта совершено правонарушение, ответственность за которое предусмотрена лесным законодательством<sup>17</sup>. Нарушения лесного законодательства, предусмотренные ст. 50 Основ, можно разделить на три группы. К первой относятся правонарушения, объектом которых является установленный порядок использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов —

<sup>16</sup> См.: Немировский Е. И. Указ. соч. С. 79.

<sup>17</sup> См.: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. М., 1985. С. 68—69.

лесонарушения. Ко второй группе относятся правонарушения, объектом которых является порядок использования и охраны земель государственного лесного фонда. И к третьей — уничтожение полезной для леса фауны, т. е. объектом правонарушения является порядок использования и охраны животного мира.

Лесонарушения можно сгруппировать на следующие виды: сделки, нарушающие право исключительной государственной собственности на леса; нарушения установленных правил лесопользования (нарушение лесоводственных требований по сохранению лесов при заготовке древесины, нарушение порядка оформления права на пользование лесом для заготовки древесины, нерациональное использование лесосечного фонда, нарушение правил заготовки живицы и второстепенных лесных материалов, нарушения установленного порядка осуществления побочных лесных пользований); нарушение требований об охране лесов (нарушение правил пожарной безопасности в лесах, незаконная порубка и повреждение деревьев и кустарников, повреждение леса сточными водами, химическими веществами, промышленными выбросами, влекущее его усыхание или заболевание, нарушение правил лесовосстановления и лесоразведения).

Эффективность мер ответственности за нарушение лесного законодательства в решающей степени определяется деятельностью системы государственного контроля за использованием и охраной лесов. Государственная лесная инспекция, входящая в систему Государственного комитета СССР по лесу, проводит большую работу по осуществлению контроля за соблюдением лесного законодательства. Так, в 1984 г. было проведено 376 тыс. проверок соблюдения лесного законодательства, из них 81 тыс.— предприятий Минлеспрома СССР, в результате чего было выявлено 69 тыс. нарушений (31 тыс.— предприятиями Минлеспрома СССР) и приняты меры по их устраниению. За нарушение Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР с лесозаготовителей взыскано 40,8 млн. рублей неустоек, из них 19,9 млн рублей — с леспромхозов. На виновных в нарушениях должностных лиц было наложено 5870 штрафов на сумму 126 тыс. руб. (соответственно на должностных лиц леспромхозов системы Минлеспрома СССР — 2698 штрафов на сумму 55,9 тыс. руб.). В 193 случаях приостанавливалась работа лесозаготовительных предприятий (из них 59 раз — леспромхозов) впредь до устраниния ими допущенных нарушений.

В 1985 г. общая сумма неустоек, взысканных с лесозаготовительных организаций системы Минлеспрома СССР, достигла более 20 млн руб.<sup>18</sup>

В некоторых регионах страны, где ведутся интенсивные лесозаготовки, факты нарушений лесного законодательства стали повседневным явлением, особенно в Пермской, Свердловской, Челябинской, Иркутской, Тюменской областях, Красноярском крае. За нарушение правил лесопользования с лесозаготовителей в Тюменской области в 1984 г. было взыскано 1071 тыс. руб., в Красноярском крае — 900 тыс. руб., в Пермской области — 700 тыс. руб., Хабаровском крае — 600 тыс. руб.<sup>19</sup>

Очень часто лесное законодательство нарушается должностными лицами лесохозяйственных предприятий. Лесхозы сами нередко допускают незаконную порубку и повреждение деревьев и кустарников, нарушают установленный порядок использования лесосечного фонда, правила и инструкции по восстановлению, улучшению состояния и породного состава лесов и по повышению их продуктивности. Однако такие нарушения выявляются органами лесного хозяйства очень редко, и их доля в общей массе выявляемых нарушений весьма невелика. Подобная практика — следствие того обстоятельства, что государственная лесная инспекция входит в состав органов лесного хозяйства, которые, естественно, отвечают за работу лесхозов и поощряют их заготовительную деятельность в интересах выполнения плана лесозаготовок.

## 2. Гражданско-правовая охрана права лесопользования

Обязанность предприятий, учреждений, организаций и граждан возместить вред, причиненный нарушением лесного законодательства, определяется нормами гражданского законодательства, регулирующими обязательства, возникающие вследствие причинения вреда, и нормами лесного законодательства.

Согласно ст. 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный организаций, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Вред, выраженный в

<sup>18</sup> См.: Крассов О. И. Материальная ответственность за нарушение порядка заготовки древесины // Лесн. хоз-во. 1987. № 9. С. 70.

<sup>19</sup> См.: Крассов О. И. Правовые вопросы организации комплексных лесных предприятий // Лесн. хоз-во. 1985. № 11. С. 30.

денежной форме, составляет убытки. В ст. 36 Основ гражданского законодательства и в ст. 219 ГК РСФСР раскрывается содержание понятия убытков. Под убытками понимаются расходы, произведенные кредитором, утраты или повреждение его имущества, а также неполученные кредитором доходы, которые он получил бы, если бы обязательство было выполнено должником. В состав убытков, причиненных нарушением лесного законодательства, входят: неиспользованные затраты, связанные с выращиванием леса, ведением лесного хозяйства; расходы, связанные с восстановлением лесов и их полезных природных свойств; стоимость неполученного сырья (древесины, второстепенных лесных материалов, живицы и т. п.).

Следует подчеркнуть, что в сфере охраны окружающей среды, более чем в какой-либо другой области общественных отношений, денежное возмещение не всегда эквивалентно возмещению вреда в натуре. Это обусловлено спецификой объекта охраны — невозможностью или значительной трудностью восстановления поврежденных или уничтоженных природных объектов, поддержания экологического равновесия. Полное и неотвратимое взыскание убытков является поэтом лишь одной из предпосылок восстановления природных объектов<sup>20</sup>. Как правило, в результате неправомерного присвоения, уничтожения или порчи природных объектов наступают необратимые изменения окружающей среды, при которых восстановление прежнего состояния, как правило, невозможно. В связи с этим принцип реального возмещения вреда обычно неприменим в случаях неправомерного использования природных объектов. Здесь основным путем возмещения вреда выступает возмещение убытков<sup>21</sup>.

Сложность и своеобразие вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, в частности большая трудность исчисления неполученных доходов, привели к необходимости установления специальных таx для исчисления размера убытков. Таксовый метод исчисления размера ущерба, как справедливо полагает Б. Г. Розовский, является следствием значительного отставания исследований в экономических и естественных науках о последствиях нарушения действующих правил природо-

<sup>20</sup> См.: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. С. 82.

<sup>21</sup> См.: Колбасов О. С. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов // Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963. С. 104.

пользования от потребностей судебной практики. Это привело к тому, что структура экологического ущерба впервые была исследована юристами и их рекомендации были положены в основу утвержденных методик. Из-за недостаточности научных представлений о комплексе негативных результатов антропогенного воздействия на биосферу мы пока не в состоянии в большинстве случаев установить, какие отдаленные экологические последствия могут наступить при незаконной порубке леса и т. д. Существование таковой ответственности обусловлено также отсутствием объективных, научно обоснованных методик экономической оценки последствий нерационального природопользования <sup>22</sup>.

Полностью разделяя точку зрения Б. Г. Розовского, в качестве дополнительного аргумента нам хотелось бы отметить, что размер действующих сейчас талс для исчисления размера взысканий, например, за ущерб, причиненный незаконной порубкой, предусмотренный в приложении № 10 постановления Совета Министров РСФСР от 21 апреля 1981 г. «Об ответственности за нарушение лесного законодательства»<sup>23</sup>, «подогнан» под размер ущерба, являющегося основанием для привлечения к уголовной ответственности по ст. 169, ч. 1, с тем чтобы незаконная порубка одного дерева со средним диаметром от 40,1 см до 44 см в особо охраняемых лесах первой группы могла повлечь уголовную ответственность.

Применение гражданско-правовых норм к возмещению вреда, причиненного нарушением лесного законодательства, имеет ряд особенностей. Во-первых, возмещение ущерба, причиненного нарушением установленного порядка заготовки древесины, второстепенных лесных материалов и живицы, регулируется Правилами отпуска древесины на корню в лесах СССР. За нарушения требований, предусмотренных правилами, допущенные при осуществлении указанных видов права лесопользования, в доход государства взыскивается неустойка (п. п. 67—70). Размер неустоек устанавливается в зависимости от видов лесонарушений по таковой стоимости на древесину и исчисляется без применения норм их снижения.

Во-вторых, в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1968 г. № 641 «О порядке

<sup>22</sup> См.: Розовский Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев, 1981. С. 74.

<sup>23</sup> См.: СП РСФСР. 1981. № 13. Ст. 82.

и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству»<sup>24</sup> ущерб, причиненный указанными в постановлении лесонарушениями, возмещается по таксам для исчисления размера ущерба, утвержденным постановлениями Советов Министров союзных республик. Общим принципом тарифового определения размера ущерба является его зависимость от характера соответствующих видов нарушений законодательства о лесах, размера, количества деревьев или кустарников и группы лесов, где совершено правонарушение.

В-третьих, ущерб возмещается в порядке, установленном ст. 88 Основ гражданского законодательства, в случаях уничтожения или повреждения леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем, повреждения леса сточными водами, химическими веществами, промыпленными или коммунально-бытовыми выбросами, отходами и отбросами, влекущими его усыхание или заболевание, поскольку тариф применительно к этим видам правонарушений не установлено.

Можно надеяться, что применение мер гражданского-правовой ответственности в условиях хозрасчета и самофинансирования предприятий явится рычагом воздействия на нарушителей законодательства о лесах. Однако для этого необходимо реальное воплощение в законодательстве и на практике принципа полного возмещения всех понесенных кредитором убытков.

Механизм возмещения ущерба должен базироваться на принципиально важном положении о необходимости сочетания возмещения как экономического, так и экологического ущерба. Экономический вред посягает на материальные интересы природопользователя. Он выражается в нанесении имущественного ущерба — гибели, повреждении, уничтожении материальных ценностей, а также убытков, вызванных неполучением доходов от использования природного ресурса, и непроизводительных затратах на ликвидацию правонарушения. Экологический вред своим непосредственным объектом посягательства имеет природную среду, а через нее — экологические интересы общества в наличии здоровой, полноценной, продуктивной среды обитания человека. Он проявляется в загрязнении, истощении природной среды, разрушении ее экологических связей<sup>25</sup>. На наш взгляд, именно

<sup>24</sup> См.: Там же. 1968. № 16. Ст. 111; 1982. № 9. Ст. 49.

<sup>25</sup> См.: Петров В. В. Экология и право. М., 1981. С. 147—150.

правовой механизм возмещения ущерба, причиненного нарушением лесного законодательства, базирующийся на необходимости возмещения экономического и экологического вреда, способен обеспечить правовую охрану права многоцелевого лесопользования. Однако действующее законодательство такой задачи пока не решает. В судебной практике также не встречалось случаев возмещения ущерба в полном объеме (экономического и экологического), если он мог быть или был доказан истцом. Отсутствуют по этому поводу какие-либо руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР<sup>26</sup>.

Анализ современного законодательства об ответственности за лесонарушения свидетельствует о том, что оно ориентировано в первую очередь на возмещение только экономического вреда. Однако и эта задача решена далеко не полностью. Например, в содержание понятия «неполученные доходы» — одного из элементов понятия «убытки», лесное законодательство включает лишь стоимость потерь товарной ценности леса, работ по лесовосстановлению и очистке территории (постановление Совета Министров СССР «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству», п. 3). Тем самым из содержания убытков исключается стоимость дикорастущих плодов, ягод, лекарственного и технического сырья, живицы и т. п.

Общей целью существующего правового механизма гражданско-правовой ответственности за лесонарушения является лишь возмещение ущерба, причиненного лесному хозяйству, да и то не в полной мере, поскольку не оценивается стоимость санитарно-защитных, оздоровительных, рекреационных функций лесов. При этом полностью игнорируются убытки, понесенные другими отраслями народного хозяйства, связанные с использованием, например, водных ресурсов, животного мира и другие. Между тем возможности разработки методик определения параметров такого ущерба вполне реальны<sup>27</sup>. Весьма отчетливо эти недостатки проявляются при применении таксового метода исчисления размера ущерба<sup>28</sup>, взыскании

<sup>26</sup> См.: Бюл. Верхов. Суда СССР. 1983. № 4. С. 7, 15; 1986. № 2. С. 14; 1988. № 6. С. 4.

<sup>27</sup> См.: Розовский Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. С. 85.

<sup>28</sup> См.: Крассов О. И. Ответственность за нарушение порядка осуществления побочных лесных пользований // Лесн. хоз-во. 1987. № 3. С. 23.

неустоек и в случаях определения размера ущерба по ст. 88 Основ гражданского законодательства.

К сожалению, порядок взыскания ущерба, причиненного в результате нарушения лесного законодательства, малоэффективен, поскольку в действовавшем до последнего времени хозяйственном механизме отсутствовали необходимые для этого экономические предпосылки, прежде всего, очевидно, то, что суммы, взысканные в возмещение ущерба, никоим образом не влияли на себестоимость продукции. Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» (ст. 20, п. 3) предусматривает, что предприятие возмещает ущерб, причиненный загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов, и несет материальную ответственность за несоблюдение законодательства об охране природы<sup>29</sup>.

Полагаем, что в условиях хозрасчета и самофинансирования правовой механизм возмещения ущерба за лесонарушения должен быть следующим. Прежде всего, размер санкций за правонарушения должен быть эквивалентен размеру причиненного экономического и экологического вреда. Следует значительно повысить размер неустоек за нарушение Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР, он должен соответствовать реальным затратам предприятий лесного хозяйства (а в некоторых случаях и других отраслей народного хозяйства, если ущерб причинен также водным ресурсам, животному миру и т. д.) на восстановление прежнего состояния лесов и иных природных ресурсов. Так, установленный сейчас размер неустойки — 7 р. 50 к. за каждый неочищенный от порубочных остатков гектар не может стимулировать лесозаготовителей выполнять требования Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР, поскольку действительная стоимость очистки лесосеки от порубочных остатков составляет, по оценкам экономистов, 40—50 р. Естественно, что лесозаготовителю выгоднее платить неустойку, нежели производить очистку лесосек. Данный пример — свидетельство того, что в ряде случаев размер неустоек за нарушение Правил слишком низок и не соответствует реальным затратам, необходимым для устранения последствий нарушений лесного законодательства.

Следует также пересмотреть действующий порядок возмещения ущерба, согласно которому суммы неустойки и ущерба за лесонарушения зачисляются полностью в

<sup>29</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

бюджет союзной республики как лесной доход. Мы полностью разделяем высказанное по этому поводу мнение В. В. Петрова, который совершенно справедливо пишет, что такое положение сводит на нет саму суть института возмещения вреда. У потерпевшей стороны теряется интерес к предъявлению исков. Ведь все равно произойдет лишь перекладывание средств из одного «кармана» в другой, а недостатки хозяйственной деятельности, порождающие ущерб, не устраняются<sup>30</sup>. Все эти средства должны перечисляться на счет лесхозов, которые будут использовать их для целей лесовосстановления и ведения лесного хозяйства.

Правда, в этом случае возможны ситуации, когда предприятия лесного хозяйства не смогут освоить средства, полученные в качестве возмещения ущерба. Иногда размер ущерба, причиненного лесному хозяйству, исчисляется миллионами рублей (например, ущерб, причиненный Норильским, Братским комбинатами), освоить которое чрезвычайно трудно. Возможен следующий выход из подобной ситуации. Определяются сроки, необходимые для восстановления прежнего состояния лесов, в течение которых предприятия лесного хозяйства реализуют данные средства. В случае их неосвоения за определенный период эти средства перечисляются в состав республиканских и местных бюджетов на проведение иных природоохранительных мероприятий<sup>31</sup>, т. е. они поступают на счет своего рода экологических фондов<sup>32</sup>. Однако с предприятий лесного хозяйства, также функционирующих в условиях самофинансирования, обязанность восстановления лесов сниматься не должна (тем более что в недалеком будущем не только промышленная, но и лесохозяйственная деятельность лесхозов будет хозрасчетной).

### **3. Уголовная ответственность как средство охраны права лесопользования**

В большинстве союзных республик уголовная ответственность за нарушение порядка использования и охраны лесов предусмотрена за такие деяния, как уничтожение лесных массивов в результате поджога или небрежного обращения с огнем и за незаконную порубку.

<sup>30</sup> См.: Петров В. В. Природе нужен адвокат // Правда. 1987. 20 апр.

<sup>31</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1986. № 31. Ст. 593.

<sup>32</sup> См.: Петров В. В. Экология и право. С. 177.

Неосторожное или умышленное уничтожение лесных массивов в результате пожара влечет за собой уголовную ответственность. В соответствии со ст. 98 УК РСФСР, ст. 96 УК БССР, ст. 168 УК Молдавской ССР, ст. 99 УК Таджикской ССР и ст. 89 УК УССР умышленное уничтожение или существенное повреждение лесных массивов путем поджога наказываются лишением свободы на срок до десяти лет. УК Грузинской ССР (ст. 100) и Туркменской ССР (ст. 101) установили минимальный срок лишения свободы за это преступление — 3 года, а ст. 96 УК Армянской ССР — 4 года. По УК Эстонской ССР (ст. 97, ч. I) умышленное уничтожение лесных массивов в случае причинения существенного ущерба наказывается лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок до одного года. Если же умышленным уничтожением или повреждением лесных массивов причинен крупный материальный ущерб или иные тяжкие последствия, то виновный наказывается лишением свободы на срок от двух до семи лет (ст. 97, ч. II УК Эстонской ССР).

Широко распространенной причиной возникновения лесных пожаров является небрежное обращение с огнем или источником повышенной опасности. Если в результате таких действий происходит уничтожение или существенное повреждение лесных массивов, то виновные лица привлекаются к уголовной ответственности. В соответствии со ст. 99 УК РСФСР и ст. 97 УК БССР за это преступление предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до 3 лет или исправительных работ на срок до двух лет. Такой же срок лишения свободы установлен ст. 169 УК Молдавской ССР, а исправительных работ — до 1 года. УК Киргизской ССР (ст. 172) предусмотрел за это правонарушение ответственность в виде лишения свободы на срок до одного года или исправительных работ на этот же срок. Ст. 101 УК Грузинской ССР, 97 УК Армянской ССР, 100 УК Таджикской ССР и ст. 102 УК Туркменской ССР установили, что лица, виновные в этом преступлении, наказываются лишением свободы на срок до 3 лет или исправительными работами на срок до 1 года. В УК Эстонской ССР (ст. 98) неосторожное уничтожение или повреждение лесных массивов в случае причинения крупного материального ущерба или иных тяжких последствий при отсутствии признаков преступления, предусмотренного ст. 206<sup>1</sup> (злостное нарушение правил пожарной безопасности), наказывается лишением свободы

на срок до 3 лет или исправительными работами на срок до 1 года, или штрафом до 100 рублей.

В юридической литературе и на практике допускается различное толкование понятия «лесной массив», что приводит к затруднениям в правоприменительной деятельности судебных, следственных органов и органов лесного хозяйства, в частности, при разграничении административного проступка и уголовного преступления. По утверждению Л. А. Заславской, народные суды признают обычно лесными массивами участки размером от 1 га и более<sup>33</sup>. Полагаем, что такая точка зрения не обоснована, поскольку ни в одном нормативном акте не зафиксированы критерии понятия «лесной массив».

Наиболее правильную позицию по этому вопросу занимает Е. И. Немировский, который полагает, что под лесным массивом следует понимать массу лесной растительности, произрастающую на большой земельной площади. Нельзя указать ее точный размер, но он одинаков для всех лесорастительных зон и конкретных условий<sup>34</sup>. Точку зрения, близкую к указанной, занимает Э. Н. Жевлаков, определяющий лесной массив как значительные по площади лесные насаждения<sup>35</sup>.

По нашему мнению, под лесным массивом следует понимать совокупность древесно-кустарниковых насаждений, зарегистрированных в учетных документах в качестве участков леса, входящих в состав единого государственного лесного фонда. Не являются лесными массивами участки, занятые лесными культурами, т. е. те, на которых проводились работы по естественному или искусенному лесовосстановлению, не переведенные в установленном порядке в покрытую лесом площадь. Уничтожение или существенное повреждение лесных культур в результате пожара должно квалифицироваться как уничтожение или повреждение государственного или общественного имущества.

Что же касается конкретных размеров площадей, уничтоженных или существенно поврежденных лесных массивов, то эти обстоятельства должны решаться в каждом конкретном случае в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г.

<sup>33</sup> См.: Заславская Л. А. Судебное рассмотрение дел о лесонарушениях. М., 1977. С. 82.

<sup>34</sup> См.: Немировский Е. И. Правовая охрана лесов. С. 62.

<sup>35</sup> См.: Жевлаков Э. Н. Общие вопросы квалификации преступлений в области охраны окружающей среды. М., 1986. С. 44.

«О практике применения судами законодательства об охране природы» (п. 14)<sup>36</sup>. Пленум Верховного Суда СССР указал, что, решая вопрос о том, является ли ущерб причиненный незаконной порубкой леса, крупным (существенным или значительным), судам следует исходить из стоимости, экологической ценности, количества поврежденного или уничтоженного, а также размера вреда, нанесенного растительному миру. Данные критерии определения ущерба применимы не только к делам, связанным с незаконной порубкой леса (ст. 169 УК РСФСР), но и к случаям, связанным с уничтожением и существенным повреждением лесных массивов и предусмотренным ст. 98, 99 УК РСФСР, поскольку речь идет об одном и том же природном объекте — лесе, являющемуся предметом преступного посягательства. Размер конкретного ущерба должен определяться в соответствии с Инструкцией о порядке привлечения к ответственности за нарушение лесного законодательства, утвержденной Гослесхозом СССР 22 апреля 1986 г.<sup>37</sup>, а не по таксам, установленным для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной порубкой.

➤ Небрежное обращение с огнем предполагает непринятие лицом требуемых обстоятельствами мер предосторожности в отношении огня, источником возникновения которого явились действия виновного (например, пожар, возникший от разложенного в лесу костра). Небрежное обращение с источниками повышенной опасности представляет собой непринятие мер предосторожности во время деятельности, связанной с повышенной опасностью причинения вреда, например при использовании транспортных средств, электричества, взрывчатых веществ во время лесозаготовок или других работ в лесах. Так, в Сивяковском лесничестве Читинского лесхоза бульдозерист А. Б. и шофер Б. разожгли костер. Не убедившись, что он полностью потушен, они покинули место стоянки. Их небрежность привела к возникновению лесного пожара, борьба с которым длилась почти два дня, и гибели леса на площади 917 га. Ущерб лесному хозяйству составил 27 тыс. руб. Читинский районный народный суд Читинской области признал А. Б. и Б. виновными по ст. 99 УК РСФСР и приговорил их условно к лишению

<sup>36</sup> См.: Бюл. Верхов. Суда СССР. 1983. № 4. С. 10.

<sup>37</sup> См.: Охрана лесов и ответственность за лесонарушения. М., 1987. С. 122.

свободы на срок два года и один год соответственно. Иск о возмещении ущерба в порядке регресса был предъявлен Читинским лесхозом к тресту «Читаспецстроймеханизация», где работали виновные <sup>38</sup>.

Уголовная ответственность за незаконную порубку леса предусмотрена ст. 169 УК РСФСР. Аналогичные составы преступлений содержатся в ст. 160 УК УССР, 165 УК БССР, 182 УК Узбекской ССР, 83 УК Казахской ССР, 178 УК Грузинской ССР, 164 УК Азербайджанской ССР, 172 УК Литовской ССР, 167 УК Молдавской ССР, 173 УК Киргизской ССР, 181 УК Таджикской ССР, ст. 186 УК Туркменской ССР.

Незаконная порубка деревьев и кустарников в лесах первой группы, выполняющих защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, в лесах заповедников, национальных и природных парков, заповедных лесных участках лесах, имеющих научное или историческое значение, природных памятниках, лесопарках, если ущерб превышает сто рублей, а в остальных лесах, относящихся к первой группе, — двести рублей по таксе, установленной для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной порубкой и повреждением деревьев и кустарников, либо незаконная порубка деревьев и кустарников в других лесах, если ущерб превышает триста рублей по той же таксе, а также порубка деревьев и кустарников, повлекшая причинение ущерба в меньшем размере, но совершенная повторно, — наказывается лишением свободы на срок до одного года или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до трехсот рублей с конфискацией незаконно добывшего. Систематическая незаконная порубка деревьев и кустарников в каких бы то ни было лесах или совершенная впервые, но причинившая крупный ущерб, наказывается лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок от одного года до двух лет, или штрафом до трехсот рублей с конфискацией незаконно добывшего, а при корыстной заинтересованности — штрафом до одной тысячи рублей с конфискацией незаконно добывшего (ст. 169 УК РСФСР).<sup>39</sup>

В отличие от состава преступления, предусмотренного УК указанных выше союзных республик, по ст. 171 УК Армянской ССР для привлечения виновного к уголовной ответственности достаточно, чтобы размер ущерба,

<sup>38</sup> См.: Рассказов Г., Миронов М. Костер в лесу // Лесн. пром-сть. 1987. 1 окт.

причиненного незаконной порубкой в лесах, выполняющих защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, в лесах заповедников и других особо охраняемых лесах первой группы, превышал пятьдесят рублей, в иных лесах первой группы — сто рублей, а в других лесах — сто пятьдесят рублей.

Несколько иначе сформулирован состав этого преступления в ст. 155 УК Эстонской ССР. Незаконная порубка деревьев и кустарников в случае причинения существенного ущерба по таксе, установленной для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной порубкой деревьев и кустарников, или если к виновному в течение года за такое нарушение были применены меры общественного воздействия, либо он подвергался дисциплинарному или административному взысканию, наказывается исправительными работами на срок до двух лет или штрафом в размере до трехсот рублей. То же действие в случае причинения крупного ущерба по указанной таксе — наказывается лишением свободы на срок до одного года или исправительными работами на срок до двух лет, или штрафом до трехсот рублей. Незаконная порубка деревьев и кустарников в виде промысла — наказывается лишением свободы на срок до двух лет или исправительными работами на тот же срок, или штрафом в размере до одной тысячи рублей.

Так же, как и в Эстонской ССР, уголовное законодательство Латвийской ССР (ст. 161 УК) устанавливает ответственность за это нарушение вне зависимости от групп лесов, однако в отличие от других союзных республик в Латвийской ССР размер ущерба исчисляется по таксам отпуска древесины на корню в данной местности, а не по таксам для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному хозяйству.

Незаконная порубка относится к категории умышленных преступлений. Лицо, совершившее его, сознает противоправность своих действий. За незаконную порубку леса к уголовной ответственности могут быть привлечены граждане, достигшие 16 лет. Действия, непосредственно направленные на совершение этого преступления, но не доведенные до конца по обстоятельствам, которые не зависят от виновного, должны квалифицироваться как покушение на незаконную порубку. Покушением считается пресеченная работниками государственной лесной охраны или иными лицами порубка леса, если она совершилась в обстановке, которая свидетельствовала о

намерении лица осуществить порубку. Действительные намерения виновного могут быть выявлены с учетом характера используемых орудий порубки, наличия транспортных средств и других обстоятельств.

Основным критерием ограничения незаконной порубки, образующей состав преступления, от административного проступка является размер ущерба, причиненного лесному хозяйству. Размер ущерба в большинстве союзных республик (кроме Латвийской ССР) определяется по специально установленным таксам. Например, в РСФСР в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 21 апреля 1981 г. «Об ответственности за нарушение лесного законодательства». При решении вопроса об определении ущерба: крупного, существенного или значительного — следует учитывать не только размер причиненного ущерба, но и такие обстоятельства, как группа лесов, ценность породы, отнесение деревьев и кустарников к редким или исчезающим видам, количества срубленных деревьев и кустарников и т. п. В случае, если незаконная порубка нанесла ущерб меньший, чем установлено ч. 1 ст. 169 УК РСФСР, но она совершена повторно, т. е. два или более раза, независимо от того, применялись ли к нарушителю меры ответственности, такое правонарушение также может влечь уголовную ответственность. В случае истечения срока давности для привлечения к ответственности за ранее совершенную порубку или сроков, погашающих судимость либо действие административного взыскания, порубка не считается повторной. Под корыстной заинтересованностью понимается совершение незаконной порубки, если эти действия служили источником дохода виновного.

По мнению Н. К. Бургандина, было бы правильным квалифицировать по ч. 2 ст. 169 УК РСФСР, т. е. по признаку причинения крупного ущерба, незаконные порубки, совершенные в особо охраняемых лесах первой группы, если ущерб, исчисляемый по таксам, составляет 300 рублей и более, а за незаконные порубки, совершенные в остальных лесах первой группы или в лесах второй и третьей групп, если ущерб, исчисляемый по таксам, составляет 600 и более рублей<sup>39</sup>. Достоинством этого предложения является упрощение для работников право-

<sup>39</sup> См.: Бургандинов Н. К. Совершенствование законодательства об ответственности за лесонарушения // Вестн. МГУ. Серия II, Право. 1984. № 5. С. 26.

охранительных органов определения размера ущерба, тем более что на практике это вызывает большие трудности, а признаки понятия «крупный ущерб», сформулированные в постановлении Пленума Верховного Суда СССР, определены недостаточно четко. Однако вопрос об определении размера ущерба должен решаться в каждом конкретном случае особо. Вероятность того, что, предположим, ущерб, причиненный незаконной порубкой в особо охраняемых лесах первой группы, может являться, с учетом признаков, указанных в постановлении Пленума Верховного Суда СССР, крупным, даже если его размер не будет превышать 300 рублей, весьма велика.

➤ Некоторые авторы считают, что уголовная ответственность за незаконную порубку наступает при любых действиях, приводящих к уничтожению сырорастущего дерева<sup>40</sup>. Г. И. Вольфман также в качестве незаконной порубки рассматривает рубку только растущего леса<sup>41</sup>. Что же касается сухостойных деревьев, то за их рубку, по мнению П. Ф. Повелициной и Г. И. Вольфмана, уголовная ответственность не наступает. Полагаем, что эта точка зрения не соответствует действующему законодательству. Так, постановление Совета Министров СССР «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству» рассматривает в качестве незаконной рубку как растущего леса, так и сухостойных деревьев (п. 1, п.п. «а», «в»). Незаконной считается порубка деревьев и кустарников (как растущих, так и сухостойных) в соответствии с Приложением № 10 к постановлению Совета Министров РСФСР от 21 апреля 1981 г. «Об ответственности за нарушение лесного законодательства».

➤ Уголовная ответственность — важное средство борьбы с нарушениями установленного порядка использования и охраны лесов, однако ее эффективность в значительной мере снижается вследствие несовершенства уголовного законодательства, выражющегося в нечетко или неправильно сформулированных составах преступления.

➤ В литературе совершенно справедливо отмечалось, что уголовная ответственность по ст. 169 УК РСФСР должна наступать при любом способе отделения дерева от земли (рубке, спиливании, корчевании его вместе с корнями

<sup>40</sup> См.: Повелицина П. Ф. Уголовно-правовая охрана природы. М., 1981. С. 43.

<sup>41</sup> См.: Вольфман Г. И. Ответственность за преступления в области охраны природы. Саратов, 1984. С. 63.

и т. п.). Однако на практике встречаются факты необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела в отношении лиц, виновных в незаконной порубке леса. Например, следственным отделом РОВД было отказано в возбуждении уголовного дела по ст. 169 УК РСФСР в отношении К., который совместно с другими лесонарушителями незаконно спилил в лесах первой группы сосну и, прицепив ее к трактору, потащил по дороге, при этом гусеницами трактора и буксируемой сосной сломал 200 сырорастущих сосен, причинив ущерб в размере 1800 рублей. Основанием отказа в возбуждении уголовного дела явилось то, что ущерб природе был причинен не порубкой, а «способом, не предусмотренным законом»<sup>42</sup>. На наш взгляд, следовало бы изменить название ст. 169 УК РСФСР, озаглавив ее «Незаконная порубка и повреждение деревьев и кустарников».

В настоящее время во многих регионах страны, где происходит интенсивное освоение лесов, незаконные порубки совершаются в большинстве случаев по распоряжению должностных лиц лесозаготовительных и иных организаций, ведущих работы в лесах. Несмотря на то, что Пленум Верховного Суда СССР в постановлении № 2 от 16 января 1986 г. «О выполнении судами Постановления Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. „О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов“»<sup>43</sup> (п. 9) указал, что должностные лица, по распоряжению которых произведена незаконная порубка леса сверх количества, указанного в лесорубочном билете (ордере), при лесозаготовках, а также при прокладке трасс для трубопроводов, линий электропередачи, геологоразведочных, строительных и других работах, при наличии оснований, указанных в законе, несут ответственность по ст. 169 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик.

Сформулированный в ст. 169 УК РСФСР состав преступления не дает оснований для привлечения к ответственности за это правонарушение указанных должностных лиц, так как размер ущерба, являющийся критерием разграничения незаконной порубки как административного проступка и как преступления, исчисляется по таксе для определения размера взысканий за ущерб, причинен-

<sup>42</sup> См.: Бургандинов Н. К. Указ. соч. С. 25.

<sup>43</sup> См.: Бюл. Верхов. Суда СССР. 1986. № 2. Ст. 17.

ный незаконной порубкой гражданами (Приложение № 10 к постановлению Совета Министров РСФСР от 21 апреля 1961 г. «Об ответственности за нарушение лесного законодательства»). Размер же ущерба, причиненного организациями, определяется по таксам на древесину, отпускаемую на корню (п. 2 постановления Совета Министров СССР от 21 августа 1968 г. «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству»). Поэтому такие действия, совершенные по указаниям должностных лиц, влекут лишь материальную ответственность организаций и административную ответственность должностных лиц. Что же касается уголовной ответственности этих лиц (даже по статьям УК о должностных преступлениях), то на практике таких случаев не встречается. Учитывая большое число фактов незаконной порубки, которые совершаются по распоряжению должностных лиц, и значительную общественную опасность таких правонарушений, считаем необходимым установить уголовную ответственность за эти действия должностных лиц.

Перечень особо охраняемых лесов первой группы в ст. 169 ч. 1 является неполным: в нем отсутствует упоминание о лесах орехопромысловых зон, лесоплодовых лесных насаждениях, притундровых и субальпийских лесах, которые ст. 15 Основ лесного законодательства также относит к особо охраняемым лесам первой группы. Необходимо расширить этот перечень, приведя его в соответствие со ст. 15 Основ.

Практика применения законодательства, регулирующего порядок заготовки древесины, свидетельствует о крайне неудовлетворительном его соблюдении лесозаготовительными предприятиями и организациями. В настоящее время за нарушение Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР установлена материальная и административная ответственность. Однако меры ответственности, предусмотренные законодательством, оказываются малоэффективными: суммы, выплаченные в качестве неустоек, включаются в себестоимость заготовленной древесины, штрафы, наложенные на должностных лиц, компенсируются им последующей выплатой премий и т. п. В некоторых регионах, где ведутся лесозаготовки, факты нарушений лесного законодательства стали повседневным явлением. Поэтому мы полагаем, что необходимо установить уголовную ответственность за нерациональное использование лесосечного фонда, нарушение установлен-

ного порядка заготовки древесины, уничтожение подроста и молодняка.

В последние годы все больший вред наносится лесному хозяйству в результате повреждения лесов промышленными, сельскохозяйственными отходами, химикатами и сточными водами. Однако виновные в этом должностные лица могут быть привлечены лишь к административной и материальной ответственности, поскольку меры уголовного воздействия за такие действия законодательством РСФСР не предусмотрены. Уголовная ответственность за данное лесонарушение установлена лишь в Эстонской ССР.

Уголовный кодекс ЭССР (ст. 155<sup>1</sup> и ст. 155<sup>2</sup>) предусмотрел ответственность за умышленное или неосторожное уничтожение либо повреждение леса, группы деревьев или кустарников. В случае умышленного уничтожения или повреждения до степени прекращения роста при причинении существенного ущерба по таксе для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному хозяйству, виновный наказывается лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок до двух лет, или штрафом в размере до трехсот рублей. Если причинен крупный ущерб, определенный по указанной таксе, то за такое лесонарушение предусмотрено лишение свободы на срок от двух до семи лет. В случае совершения этих действий по неосторожности (ст. 155<sup>2</sup> УК Эстонской ССР) при причинении существенного ущерба виновный наказывается исправительными работами на срок до одного года или штрафом в размере до 200 рублей. То же действие, причинившее крупный ущерб, наказывается исправительными работами на срок до двух лет или штрафом в размере до 300 рублей. Предложение о необходимости включения в УК РСФСР статей, аналогичных ст. 155<sup>1</sup> и 155<sup>2</sup> УК ЭССР, было высказано Н. К. Бургандиновым и заслуживает, на наш взгляд, поддержки<sup>44</sup>.

Полагаем, что такая ответственность должна быть установлена в законодательстве РСФСР, причем в состав данного преступления должны быть включены действия, предусмотренные ст. 98, 99 УК РСФСР об умышленном или неосторожном уничтожении лесных массивов путем поджога или неосторожного обращения с огнем, поскольку речь идет об унификации уголовной ответст-

<sup>44</sup> См.: Бургандинов Н., Покровская И. Лес и закон // Лесн. пром-сть. 1985. 22 июня.

венности за лесонарушения вне зависимости от способа причинения вреда лесу, а в зависимости от результата, к которому привело правонарушение.

#### 4. Охрана права лесопользования административно-правовыми способами

Привлечение должностных лиц предприятий, учреждений и организаций, а также отдельных граждан за нарушение лесного законодательства к административной ответственности является единственным средством охраны права пользования лесом. Порядок привлечения лесонарушителей к административной ответственности регулируется Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятymi 23 октября 1980 г.<sup>45</sup>, Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение лесного законодательства» от 6 августа 1980 г.<sup>46</sup> и кодексами союзных республик об административных правонарушениях (КАП).

Административное взыскание есть мера ответственности за административное правонарушение (проступок) и применяется с целью оказать воспитательное воздействие на нарушителя и других лиц и тем самым предупредить совершение новых проступков, а также преступлений. Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность (ст. 7 Основ законодательства об административных правонарушениях).

Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения проступка 16-летнего возраста. Должностные лица подлежат ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил, в частности, в сфере охраны природы, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности (ст. 8 Основ законодательства об административных правонарушениях).

---

<sup>45</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 910; 1982. № 49. Ст. 934.

<sup>46</sup> См.: Там же. 1980. № 33. Ст. 677.

→ Основной мерой административного взыскания за нарушение законодательства о лесах является штраф. При его наложении должен учитываться характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение и обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность. Административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения. Привлечение виновного к административной ответственности не исключает возможности привлечения его к дисциплинарной ответственности и возложения на него обязанности возместить причиненный ущерб.

Штрафы на должностных лиц и граждан за нарушение требований пожарной безопасности в лесах налагаются уполномоченными на то должностными лицами государственной лесной охраны СССР, лесной охраны министерств, государственных комитетов, ведомств и исполнкомов городских Советов народных депутатов, а также административными комиссиями при исполнкомах районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов. Компетенция должностных лиц государственной лесной охраны СССР и ведомственной лесной охраны по рассмотрению дел об административных правонарушениях определена в Правилах пожарной безопасности в лесах СССР и в ст. 221 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях<sup>47</sup>, а также в соответствующих статьях КАП других союзных республик. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» (п. 12) органам системы Государственного комитета СССР по охране природы также предоставлено право рассматривать дела об административной ответственности за правонарушения в области охраны природы и использования природных ресурсов<sup>48</sup>.

Нарушение Правил отпуска древесины на корню<sup>49</sup> в лесах СССР должностными лицами лесозаготовительных предприятий, учреждений и организаций и иных организаций, ведущих лесозаготовки, а также гражданами рассматривается как административный проступок в тех случаях, когда нарушен установленный порядок использования лесосечного фонда, заготовки и вывозки

<sup>47</sup> См.: Ведомости Верхов. Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909; 1985. № 40. Ст. 1398; 1986. № 6. Ст. 176.

<sup>48</sup> См.: СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

древесины и заготовки живицы. В соответствии со ст. 62 КАП РСФСР такое нарушение лесного законодательства влечет наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти рублей и на должностных лиц — до ста рублей. КАП других союзных республик за это лесонарушение также предусмотрена административная ответственность. Так, например, за нарушение Правил отпуска древесины на корню в лесах СССР с Базарно-Сызганского промкомбината наряду с взысканием неустоек на его должностных лиц были наложены штрафы в административном порядке. По решению госарбитража с комбината были взысканы неустойки в размере 4500 рублей: за оставление высоких пней — 2330 рублей, оставление недоруба (388 м<sup>3</sup>) — 1846 рублей, самовольную рубку вне лесосеки (8 м<sup>3</sup>) — 207 рублей. Кроме того за эти лесонарушения директор промкомбината был оштрафован на 30 рублей, а мастер лесозаготовок дважды — на 40 рублей.

За самовольный сбор лесной продукции, сбор ее на участках, где он допускается только по лесным билетам, и за применение в процессе сбора способов, наносящих вред лесу, кодексы об административной ответственности союзных республик: ст. 68, 69 КАП РСФСР, 74 КАП Казахской ССР, 69 КАП Грузинской ССР, ст. 72 КАП Азербайджанской ССР и аналогичные статьи других союзных республик предусмотрели административную ответственность в виде штрафа, налагаемого на граждан в размере до десяти рублей, а на должностных лиц — до пятидесяти рублей. Ст. 70 КАП УССР, 65 КАП Киргизской ССР и 66 КАП Литовской ССР за сбор указанной лесной продукции с нарушением установленных сроков предусмотрели наряду с наложением штрафа возможность применения такой меры административной ответственности, как предупреждение. В Молдавской ССР (ст. 70 КАП) предупреждение или штраф предусмотрены за самовольный сбор дикорастущих плодов, орехов, грибов и ягод. Ст. 70 КАП Латвийской ССР установила также административную ответственность в виде предупреждения или штрафа за применение в процессе сбора приспособлений, повреждающих побеги дикорастущих ягод, а также обломку лещины во время сбора орехов.

В некоторых союзных республиках установлена административная ответственность за порчу и уничтожение лесной подстилки. Например, ст. 68 КАП Литовской ССР предусматривает, что сбор лесной подстилки с нарушением установленных правил влечет предупреждение или

штраф, налагаемый на граждан в размере до 30 рублей, и на должностных лиц — в размере до 50 рублей.

Во многих союзных республиках установлена административная ответственность за сбор растений, занесенных в Красную книгу. Так, самовольный сбор растений, занесенных в Красную книгу, либо корней, цветов, плодов таких растений влечет предупреждение или штраф в размере до 30 рублей в соответствии со ст. 70 КАП БССР. За сбор растений, занесенных в Красную книгу СССР или Красную книгу Молдавской ССР, ст. 90 КАП Молдавской ССР установила такие меры административной ответственности, как предупреждение или штраф, налагаемый на граждан в размере до 10 рублей, до 50 рублей — на должностных лиц. В Азербайджанской ССР за это нарушение установлен штраф в размере до 50 рублей (ст. 68 КАП Азербайджанской ССР). В Литовской ССР уничтожение, самовольный сбор растений, занесенных в Красную книгу СССР или Красную книгу Литовской ССР, либо корней, цветов, плодов таких растений влечет наложение штрафа на граждан в размере до 50 рублей и на должностных лиц — до 100 рублей. Такая же ответственность установлена в Узбекской ССР.

Административная ответственность за самовольный сбор дикорастущих растений устанавливается также решениями исполкомов местных Советов народных депутатов. Например, решением исполкомов Московского областного и Московского городского Советов народных депутатов от 19 января 1984 г. «Об охране дикорастущих растений на территории г. Москвы и Московской области»<sup>49</sup> на территории Московской области запрещен сбор различных видов дикорастущих декоративных и лекарственных растений. Граждане, виновные в этих нарушениях, подвергаются предупреждению или штрафу в размере до 10 руб., который налагается административными комиссиями при исполкомах районных и городских Советов народных депутатов, на основании протоколов, либо штрафу в размере до 1 руб., который налагается работником милиции с изъятием незаконно собранных растений.

► Самовольное сенокошение и пастьба скота также влечет административную ответственность, предусмотренную кодексами об административных правонарушениях союз-

<sup>49</sup> См.: Бюл. исполкома Московского областного Совета нар. депутатов. 1984. № 4.

ных республик. Так, ст. 68 КАП РСФСР предусматривает, что самовольное сенокошение и пастьба скота в лесах и на землях государственного лесного фонда, не покрытых лесом, на участках, где это запрещено или допускается только по лесным билетам, влечет наложение штрафа на граждан в размере до десяти рублей и на должностных лиц — до пятидесяти рублей.

➤ Административная ответственность является весьма эффективным средством борьбы с нарушениями правил пожарной безопасности в лесах, поскольку она позволяет наиболее оперативно применять к виновным меры административного воздействия за совершенные правонарушения. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение лесного законодательства» от 7 августа 1980 г., ст. 76 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и аналогичные статьи кодексов других союзных республик устанавливают, что на граждан, виновных в нарушении требований пожарной безопасности в лесах, налагается штраф в размере до 10 руб., а на должностных лиц — до пятидесяти рублей.

➤ Лица, виновные в уничтожении леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем, а также в нарушении требований пожарной безопасности в лесах, повлекшем возникновение лесного пожара либо распространение его на значительной площади, подвергаются штрафу: граждане в размере до 50 руб. и должностные лица — до 100 руб. В отличие от других лесонарушений штрафы налагаются уполномоченными на то должностными лицами государственной лесной охраны СССР, лесной охраны министерств, государственных комитетов, ведомств и исполкомов городских Советов народных депутатов, а также административными комиссиями при исполкомах районных, городских и районных в городах Советов народных депутатов.

➤ Правила пожарной безопасности в лесах СССР, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 18 июня 1971 г.<sup>50</sup> (п. 2) установили, что ответственность за нарушение этих правил несут должностные лица, осуществляющие непосредственное руководство работами на отдельных участках или объектах, либо лица, возглавляющие проведение культурно-массовых мероприя-

---

<sup>50</sup> См.: СП СССР. 1971. № 12. Ст. 89; 1983. № 6. Ст. 28; 1985. № 20. Ст. 101.

тий в лесу, а также руководители соответствующих предприятий, организаций и учреждений.¹

Так, в Первомайском лесхозе производственного объединения «Сахалинлес» Сахалинской области от искры тепловоза возник пожар, в результате которого был нанесен ущерб лесному хозяйству в размере 600 рублей. На начальника управления железной дороги С. был наложен штраф в размере 50 рублей, так как С. являлся должностным лицом, осуществляющим непосредственное руководство работами на объектах в лесу и несущим ответственность за соблюдение правил пожарной безопасности.

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы» от 7 июля 1983 г.<sup>51</sup> указал, что, рассматривая дела по жалобе на постановление органа (должностного лица) о наложении административного взыскания в виде штрафа за нарушение природоохранительного законодательства, суд должен проверить законность и обоснованность этого постановления. Судам следует иметь в виду, что в силу ст. 39 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях жалоба по делу об административном правонарушении может быть подана в суд в течение десяти дней со дня вынесения постановления. Пропущенный по уважительным причинам срок на подачу жалобы может быть восстановлен по заявлению лица, в отношении которого вынесено постановление. Однако иногда суды нарушают этот порядок.

Так, в районе им. Лазо Хабаровского края было выявлено, что лесозаготовительные предприятия производственного объединения «Лазовсклес» не выполняют обязанностей по очистке лесосек от порубочных остатков: из 2177 га вырубок не было очищено 1720 га. Министр лесного хозяйства РСФСР вынес постановление о наложении штрафа в размере 50 рублей на генерального директора объединения «Лазовсклес» В. Постановление о наложении штрафа было обжаловано им в народный суд района им. Лазо. Несмотря на то, что десятидневный срок со дня вынесения постановления истек, заявление В. было принято судом к рассмотрению и вынесено решение об отмене постановления о наложении штрафа, в результате чего он не было взыскан. Лишь после отмены

<sup>51</sup> См.: Бюл. Верхов. Суда СССР. 1983. № 4. С. 7.

президиумом Хабаровского краевого суда решения районного народного суда при повторном рассмотрении дела в удовлетворении жалобы В. было отказано.

➤ Виновные в незаконной порубке могут быть привлечены к административной ответственности в тех случаях, когда это правонарушение не представляет большой общественной опасности. Статья 63 КАП РСФСР об административных правонарушениях предусмотрела за незаконную порубку и повреждение деревьев и кустарников ответственность в виде штрафа, который налагается на граждан в размере до 50 руб. и на должностных лиц — до 100 руб. Такая же ответственность за это лесонарушение установлена аналогичными статьями КАП других союзных республик.

➤ За повреждение леса сточными водами, химическими веществами, промышленными и коммунально-бытовыми выбросами, отходами и отбросами, влекущее его усыхание или заболевание, ст. 74 КАП РСФСР и КАП других союзных республик предусмотрена административная ответственность в виде штрафа в размере до ста рублей, налагаемого на должностных лиц.

➤ Ввод в эксплуатацию реконструированных предприятий, цехов, агрегатов, транспортных путей, коммунальных и других объектов, не обеспеченных устройствами, предотвращающими вредное воздействие на состояние и воспроизводство лесов, также влечет административную ответственность в виде штрафа в размере до пятидесяти рублей, налагаемого на должностных лиц (ст. 70 КАП РСФСР и соответствующие статьи других союзных республик).

➤ Меры административного воздействия предусмотрены также за нарушение правил лесовосстановления и лесоразведения. Так, ст. 63 КАП РСФСР предусматривает наложение штрафа на граждан в размере до пятидесяти и на должностных лиц — до ста рублей за уничтожение или повреждение лесных культур, сеянцев либо саженцев в лесных питомниках и на плантациях, а также молодняка естественного происхождения и самосева на площадях, предназначенных под лесовосстановление. Такая же ответственность предусмотрена и за уничтожение или повреждение подроста в лесах (ст. 66 КАП РСФСР). За нарушение правил и инструкций по восстановлению, улучшению состояния и породного состава лесов, повышению их продуктивности должностные лица несут административную ответственность в виде штрафа в размере

до ста рублей (ст. 66 КАП РСФСР). Аналогичные меры к виновным лицам могут быть применены и по законодательству других союзных республик.

Ст. 50 Основ лесного законодательства допускает возможность приостановления проводимых предприятиями, организациями, учреждениями работ, если они представляют опасность для состояния и воспроизводства лесов в связи с невыполнением технологических, санитарных и других мероприятий, обеспечивающих охрану лесов от пожаров и устранение вредного воздействия на состояние и воспроизведение лесов. Приостановление права лесопользования (а также в определенных законом случаях его прекращение) является своеобразной формой административной ответственности — мерой административного реагирования<sup>52</sup>. Основная цель приостановления работ — избежание тех тяжелых отрицательных последствий, которые могли бы произойти в результате допущенных нарушений<sup>53</sup>.

При невыполнении предприятиями, учреждениями и организациями неоднократных требований лесхозов об устранении нарушений правил пожарной безопасности в лесах государственные органы лесного хозяйства областей, краев, автономных республик и союзных республик, не имеющих областного деления, могут с согласия исполнкомов областных, краевых Советов народных депутатов, Советов Министров союзных республик, не имеющих областного деления, приостанавливать работы на участках и объектах в лесу, где допущены нарушения, впредь до их устранения (п. 35—37 Правил пожарной безопасности в лесах СССР). В случае нарушения предприятиями, учреждениями и организациями правил пожарной безопасности в лесах, в местах работ, расположенных

<sup>52</sup> См.: Некоторые авторы рассматривают эти действия как «специфические лесоправовые методы ответственности» (см.: Гусев Р. К. Особенности ответственности за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании лесов // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. М., 1978. С. 91) или как «лесоправовую ответственность» (см.: Левченко Г. П. Ответственность за нарушение природоохранительного законодательства // Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. Л., 1979. С. 196). Мы исходим из традиционного понимания этих мер как мер административного реагирования (или, иначе говоря, мер административного пресечения). См.: Петров Ю. А. Административное принуждение в области охраны окружающей среды. Л., 1985. С. 40.

<sup>53</sup> См.: Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 33.

жения складов и иных объектов, создавшего явную угрозу возникновения или распространения лесного пожара, и невыполнения требований лесхоза об устраниении таких нарушений лесхозы, с согласия исполкомов районных Советов народных депутатов, имеют право приостанавливать заготовку леса и иные работы в лесу на участках, где допущены нарушения, впредь до их устраниния.

Невыполнение решений о приостановлении производственной деятельности по заготовке леса влечет за собой имущественную ответственность лесозаготовителя в размере трехкратной стоимости древесины, заготовленной после извещения его об указанном решении на участках, где допущены нарушения, по первому разряду тары на древесину, отпускаемую на корню, во всех лесотаксовых поясах без применения норм их снижения.

Органы управления лесным хозяйством союзных и автономных республик, краев и областей в соответствии с п. 37 указанных Правил вправе вносить представления руководителям министерств и ведомств, предприятий, организаций и учреждений об отстранении от работы должностных лиц, систематически нарушающих эти правила, а также лиц, допустивших самовольное возобновление приостановленных работ, а в необходимых случаях направлять материалы о нарушениях в прокуратуру или в органы внутренних дел для решения в установленном порядке вопроса о привлечении виновных к уголовной ответственности (п. 3.1. Инструкции о порядке привлечения к ответственности за нарушение лесного законодательства, утвержденной постановлением Гослесхоза СССР от 22 апреля 1986 г.).

Согласно Правилам отпуска древесины на корню в лесах СССР (п. 73), государственные органы лесного хозяйства областей, краев, автономных республик и союзных республик, не имеющих областного деления, могут с согласия исполнительных комитетов областных, краевых Советов народных депутатов, Советов Министров автономных республик и Советов Министров союзных республик, не имеющих областного деления, приостановить проводимые учреждениями и организациями работы, если они представляют опасность для состояния и воспроизведение лесов в связи с несоблюдением при проведении этих работ технологических, санитарных и других требований, обеспечивающих устранение вредного воздействия на состояние и воспроизведение лесов, а также при уклонении лесопользователя от очистки мест рубок.

В соответствии с Положением о государственной лесной охране СССР (п. 2, п.п. «г»), утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 22 марта 1950 г.<sup>54</sup>, государственная лесная охрана имеет право приостанавливать незаконную рубку и подсочку леса, а также прочие нарушения в лесу<sup>55</sup>.

Некоторые вопросы процессуального характера, касающиеся приостановления работ в лесах, урегулированы в Инструкции о порядке проведения государственными органами лесного хозяйства государственного контроля за состоянием, воспроизводством, охраной и защитой лесов, утвержденной постановлением Гослесхоза СССР 3 сентября 1985 г.<sup>56</sup> Так, в случае принятия решения о приостановке производственной деятельности органы лесного хозяйства в указанном выше порядке выносят постановление о приостановке производственной деятельности, составляемое в четырех экземплярах. Постановление может быть обжаловано в 10-дневный срок со дня его получения. Обжалование не приостанавливает его исполнения.

После устранения допущенных нарушений приостановленная деятельность может быть возобновлена. Разрешение на возобновление работ оформляется в таком же порядке, как и их приостановление.

В литературе отмечались недостатки действующего порядка приостановления работ, выражавшиеся в необходимости согласования или получения разрешения на приостановку работ со стороны исполнкома местного Совета народных депутатов или иного государственного органа общей компетенции<sup>57</sup>. В связи с этим мы предлагаем принять Положение о порядке приостановления и прекращения права лесопользования, в соответствии с которым органы лесного хозяйства были бы наделены правом без обращения в какие-либо органы при наличии четко сформулированных в законодательстве оснований,

<sup>54</sup> См.: Сборник нормат. материалов по лесн. хоз-ву. С. 236.

<sup>55</sup> См.: В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» право приостанавливать работу предприятий, грубо нарушающих правила и нормы охраны окружающей среды, предоставлено также органам Госкомприроды СССР. См.: СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

<sup>56</sup> См.: Охрана лесов и ответственность за лесонарушения // Сб. нормат. актов. М., 1987. С. 43.

<sup>57</sup> См.: Гусев Р. К. Указ. соч. С. 92, 93; Студеникина М. С. Указ. соч. С. 33.

например, таких, как основания прекращения права лесопользования (ст. 36, 37 Основ лесного законодательства), приостанавливать право пользования лесом или прекращать такого рода деятельность. Должен быть также совершенно четко урегулирован процессуальный порядок приостановления и прекращения права лесопользования.

Ст. 20, п. 3 Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» предусматривает, что деятельность предприятия, грубо нарушающего установленный режим природопользования, может быть приостановлена до устранения допущенных нарушений. Данная мера ответственности может оказаться весьма эффективным средством воздействия на нарушителей требований законодательства о рациональном использовании и охране природных ресурсов в условиях хозрасчета и самофинансирования: предприятие не только будет обязано возместить причиненный ущерб, но и понесет убытки, поскольку производство будет приостановлено.

## 5. Дисциплинарная ответственность за нарушение правил лесопользования

Меры дисциплинарной ответственности применяются в тех случаях, когда лесонарушения явились результатом не выполнения или ненадлежащего исполнения работником своих служебных обязанностей, т. е. когда нарушение лесного законодательства является одновременно и нарушением работником трудовой дисциплины. В отличие от мер административной ответственности, налагаемых органами (должностными лицами), которым виновный по службе не подчинен, дисциплинарное взыскание налагается органом или должностным лицом, которому нарушитель подчинен по службе. Укрепление дисциплины труда на предприятиях лесозаготовительной промышленности и лесного хозяйства имеет особое значение для нормального функционирования этих предприятий и обеспечения рационального использования и охраны лесов, так как работники осуществляют свои трудовые обязанности в местах, где контроль за их работой со стороны администрации затруднен.

Трудовое законодательство — Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, кодексы законов о труде союзных республик и Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служа-

щих предприятий и организаций, утвержденные Государственным комитетом СССР по труду и социальным вопросам по согласованию с ВЦСПС 20 июля 1984 г.<sup>58</sup> предусматривают обязанности рабочих и служащих по соблюдению трудовой дисциплины; виды дисциплинарных взысканий, порядок их наложения и обжалования. На основании указанных Типовых правил Минлеспром СССР и Гослесхоз СССР по согласованию с ЦК профсоюза рабочих лесной, бумажной и деревообрабатывающей промышленности утвердили отраслевые правила внутреннего трудового распорядка на подведомственных им предприятиях. Примерный устав колхоза, принятый четвертым Всесоюзным съездом колхозников 25 марта 1988 г.<sup>59</sup>, и утверждаемые в соответствии с ним уставы колхозов и Правила внутреннего трудового распорядка колхозов определяют обязанности и дисциплинарную ответственность членов колхоза.

Г. П. Левченко было высказано предложение о целесообразности дополнения Типовых правил внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий и организаций перечнем экологических правонарушений, влекущих дисциплинарную ответственность<sup>60</sup>, что представляется вполне оправданным. Этот перечень мог бы быть конкретизирован в соответствующих правилах внутреннего трудового распорядка предприятий лесозаготовительной промышленности и лесного хозяйства.

Дисциплинарное взыскание может быть наложено на работника, совершившего дисциплинарный проступок, т. е. виновное противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей. Право налагать дисциплинарные взыскания предоставлено определенным должностным лицам, как правило, руководителям предприятий, учреждений и организаций. Дисциплинарные взыскания на работников, несущих дисциплинарную ответственность в порядке подчиненности, налагаются вышестоящими в порядке подчиненности органами или должностными лицами. Взыскание должно быть наложено на работника непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Взыска-

<sup>58</sup> См.: Бюл. нормат. актов м-в и вед. СССР. 1985. № 1.

<sup>59</sup> См.: СП СССР. 1969. № 26. Ст. 150; 1980. № 21. Ст. 122.

<sup>60</sup> См.: Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. Л., 1979. С. 192.

ние не может быть наложено, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев.

Предусмотрены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение на низшую должность на тот же срок. За систематическое нарушение трудовой дисциплины, прогул без уважительных причин или появление на работе в нетрезвом состоянии рабочий или служащий может быть переведен на другую нижеоплачиваемую работу или смещен на другую низшую должность (т. е. без учета специальности работника) на указанный выше срок. Крайней мерой дисциплинарного взыскания является увольнение.

Применение мер дисциплинарного воздействия за нарушение работниками лесного законодательства, соблюдение которого входит в их трудовые обязанности, имеет широкое распространение. Например, соблюдение установленной технологии лесосечных работ (составление технологических карт, применение надлежащих способов рубки леса) является служебной обязанностью мастеров лесозаготовок и технических руководителей лесопунктов и одновременно требованием лесного законодательства. За нарушение технологии лесосечных работ, т. е. за нарушение лесного законодательства, на указанных должностных лиц налагаются дисциплинарные взыскания руководителями леспромхозов как непосредственно, по собственной инициативе, так и по требованию государственных лесных инспекторов государственных органов лесного хозяйства, производивших проверку правильности разработки лесосек.

На практике часто встречаются случаи, когда должностными лицами нарушаются их трудовые обязанности по проведению лесовосстановительных работ, что является и нарушением лесного законодательства. Так, в Боровлянском леспромхозе Курганской области грубо нарушились требования лесного законодательства по вопросам лесовосстановления. В отчетность были незаконно внесены данные о посадках леса на площади 38 га, которые в действительности не производились, существующие лесные культуры не огораживались во избежание потравы их скотом. Допускались также нарушения технического проекта посадки лесных культур, выразившиеся в значительном занижении числа саженцев на единицу площади. За эти нарушения лесного законодательства

и ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей был привлечен к дисциплинарной ответственности директор Боровлянского леспромхоза П., которому объявлен строгий выговор, а главный лесничий Л. освобожден от занимаемой должности.

В Уликанском лесхозе Хабаровского края работниками этого лесхоза — лесничим Д. и инженером охраны и защиты леса К. было срублено 75 деревьев корейского кедра с целью ускорения выполнения плана по заготовке кедровых орехов. Виновные были привлечены к уголовной ответственности, а директору лесхоза С. был объявлен строгий выговор за грубейшее нарушение лесного законодательства, выразившееся в плохой постановке охраны лесов, за состояние которых он несет ответственность по службе в соответствии с Положением о государственной лесной охране СССР.

Наряду с указанными мерами применяется также депремирование руководящих и других работников организаций и предприятий, виновных в невыполнении планов и мероприятий по охране природы и несоблюдении норм и правил пользования природными, в том числе лесными ресурсами. Эта мера предусмотрена постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»<sup>61</sup>. Хотя депремирование, как пишет О. В. Даниленко, не считается мерой дисциплинарной ответственности, по своей социальной направленности и условиям применения оно близко к данному виду ответственности (основанием его является неисполнение или ненадлежащее исполнение служебной обязанности, применяется оно в порядке подчиненности)<sup>62</sup>. Такое депремирование производится наряду с привлечением работника за допущенные нарушения к дисциплинарной и материальной ответственности. Так, определенных успехов в обеспечении выполнения лесозаготовительными предприятиями требований лесного законодательства добился Северо-Байкальский лесхоз Минлесхоза Бурятской АССР. Работающие на его территории лесозаготовительные предприятия получают премии только в том случае, если в Госбанк представлена справка о соблюдении законодательства об охране лесов.

<sup>61</sup> См.: СП СССР. 1979. № 2. Ст. 2.

<sup>62</sup> См.: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. С. 101.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие . . . . .	3
Глава первая	
Общая характеристика права лесопользования . . . . .	12
1. Юридическое понятие «лес» и право пользования им . . . . .	12
2. Правовой режим объектов права лесопользования . . . . .	32
3. Субъекты права пользования лесом . . . . .	50
4. Юридические факты в сфере лесопользования . . . . .	68
Глава вторая	
Виды права лесопользования . . . . .	87
1. Порядок заготовки древесных ресурсов леса . . . . .	87
2. Правовое регулирование использования и охраны недревесных растительных ресурсов леса . . . . .	128
3. Порядок использования лесной среды для воспроизводства ресурсов животного мира . . . . .	149
4. Регулирование использования и охраны ресурсов леса ненеестественненного происхождения . . . . .	157
5. Региональные особенности права пользования лесом . . . . .	180
Глава третья	
Охрана права лесопользования . . . . .	199
1. Понятие охраны права лесопользования . . . . .	199
2. Гражданско-правовая охрана права лесопользования . . . . .	205
3. Уголовная ответственность как средство охраны права лесопользования . . . . .	211
4. Охрана права лесопользования административно-правовыми способами . . . . .	222
5. Дисциплинарная ответственность за нарушение правил лесопользования . . . . .	232

**Крассов О. И.**

**К78 Право лесопользования в СССР.— М.: Наука,  
1990.— 238 с.**

**ISBN 5-02-012905-4.**

Монография является первым в советской юридической литературе комплексным исследованием системы правового регулирования в области использования лесов в нашей стране и их охраны. В работе освещаются меры гражданско-правовой, уголовной, административной и дисциплинарной ответственности за нарушение установленного порядка лесопользования.

Для юристов, научных работников и специалистов в области охраны природных ресурсов.

**К 1502000000-037  
042(02)-90 180-90-кн. I**

**ББК 67.99(2)5**

Научное издание

Крассов Олег Игоревич

**ПРАВО ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ  
В СССР**

Утверждено к печати ученым советом  
Института государства и права  
АН СССР

Редактор издательства В. В. Лукьянов  
Художественный редактор Т. В. Куракина  
Технический редактор Т. А. Калинина  
Корректор Р. С. Алимова

ИБ № 46433

Сдано в набор 18.10.89  
Подписано к печати 06.02.90  
А-05832. Формат 84×108<sup>1</sup>/<sub>32</sub>  
Бумага книжно-журнальная  
Гарнитура обыкновенная  
Печать высокая  
Усл. печ. л. 12,6. Усл. кр. отт. 12,81  
Уч.-изд. л. 13,9  
Тираж 1000 экз. Тип. зак. 924  
Цена 2 р. 90 к.

Ордена Трудового Красного Знамени  
издательство «Наука»  
117864, ГСП-7, Москва, В-485,  
Профсоюзная ул., 90  
4-я типография издательства «Наука»  
630077, Новосибирск,  
ул. Станиславского, 25.

# В ИЗДАТЕЛЬСТВЕ «НАУКА»

Готовятся к печати книги:

Право природопользования  
в СССР  
1990, 16 л., 2 р. 50 к.

В монографии сформулирован методологический подход к природопользованию как важнейшему элементу взаимодействия природы и общества, раскрывается экологическая значимость права природопользования и дается характеристика правовых средств преодоления противоречий между обществом и природой в процессе ее использования.

Для юристов, научных работников и специалистов в области охраны природы.

В. И. Крюков  
**КОМПЬЮТЕРИЗАЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**  
1989, 12 л., 2 р. 30 к.

В монографии анализируются недостатки технократического подхода к компьютеризации государственного управления. Излагаются предложения по развитию нормативно-правовой базы, необходимой для совершенствования государственного управления в условиях компьютеризации с использованием новейшей техники.

Для научных и практических работников сферы государственного управления, разработчиков автоматизированных систем.

ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ КНИГ ПОЧТОЙ ЗАКАЗЫ ПРОСИМ НАПРАВЛЯТЬ  
ПО АДРЕСУ:

АДРЕСА МАГАЗИНОВ «АКАДЕМКНИГА»:

- 480091 Алма-Ата, ул. Фурманова, 91/97 («Книга — почтой»);  
370001 Баку, ул. Коммунистическая, 51 («Книга — почтой»);  
232600 Вильнюс, ул. Университето, 4;  
690088 Владивосток, Океанский проспект, 140 («Книга — почтой»);  
320093 Днепропетровск, проспект Гагарина, 24 («Книга — почтой»);  
734001 Душанбе, проспект Ленина, 95 («Книга — почтой»);  
375002 Ереван, ул. Туманяна, 31;  
664033 Иркутск, ул. Лермонтова, 289 («Книга — почтой»);  
420043 Казань, ул. Достоевского, 53 («Книга — почтой»);  
252030 Киев, ул. Ленина, 42;  
252142 Киев, проспект Вернадского, 79;  
252030 Киев, ул. Пирогова, 2;  
252030 Киев, ул. Пирогова, 4 («Книга — почтой»);  
277012 Кишинев, проспект Ленина, 148 («Книга — почтой»);  
343900 Краматорск, Донецкой обл., ул. Марата, 1 («Книга — почтой»);  
660049 Красноярск, проспект Мира, 84;  
443002 Куйбышев, проспект Ленина, 2 («Книга — почтой»);  
191104 Ленинград, Литейный проспект, 57;  
199164 Ленинград, Таможенный пер., 2;  
196034 Ленинград, В/О, 9 линия, 16;  
197345 Ленинград, Петрозаводская ул., 7 («Книга — почтой»);  
194064 Ленинград, Тихорецкий проспект, 4;  
220012 Минск, Ленинский проспект, 72 («Книга — почтой»);  
103009 Москва, ул. Горького, 19а;  
117312 Москва, ул. Вавилова, 55/7;  
117192 Москва, Мичуринский проспект, 12 («Книга — почтой»);  
630076 Новосибирск, Красный проспект, 51;  
630090 Новосибирск, Морской проспект, 22 («Книга — почтой»);  
142284 Протвино Московской обл., ул. Победы, 8;  
142292 Пущино Московской обл., МР, «В», 1 («Книга — почтой»);  
620151 Свердловск, ул. Мамина-Сибиряка, 137 («Книга — почтой»);  
700000 Ташкент, ул. Ю. Фучика, 1;  
700029 Ташкент, ул. Ленина, 73;  
700070 Ташкент, ул. Шота Руставели, 43;  
700185 Ташкент, ул. Дружбы народов, 6 («Книга — почтой»);  
634050 Томск, наб. реки Ушайки, 18;  
634050 Томск, Академический проспект, 5;  
450059 Уфа, ул. Р. Зорге, 10 («Книга — почтой»);  
450025 Уфа, ул. Коммунистическая, 49;  
720000 Фрунзе, бульвар Дзержинского, 42 («Книга — почтой»);  
310078 Харьков, ул. Чернышевского, 87 («Книга — почтой»);