

УДК 630*6

А. Д. Янушко, профессор;

Б. Н. Желиба, профессор

ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА И ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО БЕЛАРУСИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

This article is about Belarus forest policy and forest legislation, their problems of establishment and development.

Лесная политика – это деятельность органов государственной власти и управления, связанная с использованием и воспроизводством лесных ресурсов и полезных природных свойств лесов в интересах страны. Лесная политика отражает социально-экономическую природу общества, его сущность и характер, стратегические цели и задачи развития. Она находит свое воплощение в лесном законодательстве, которое регулирует лесные отношения, возникающие по поводу использования и воспроизводства ресурсов и полезностей леса. Лесное законодательство, таким образом, регламентирует рамки лесной политики. Оно призвано активно способствовать рациональному и комплексному использованию лесов, их планомерному воспроизводству и эффективной охране.

Следует отметить, что собственная лесная политика для Беларуси – понятие сравнительно новое. В советское время нормативно-правовое регулирование отношений в области использования и воспроизводства лесов осуществлялось на союзном уровне. На уровне республики, как правило, правовые документы повторяли редакцию законодательных актов, принятых в Центре. Причем, как показала практика, нередко без должного учета местных особенностей и интересов.

Основой советской лесной политики явилась национализация лесов. Она теснейшим образом была связана с национализацией земли, вод и недр, поскольку все это составляло природные ресурсы страны, которые были объявлены после Октябрьской революции всенародным достоянием.

Законодательное закрепление национализация лесов получила на основе декрета ВЦИК РСФСР “О лесах” от 27 (14) мая 1918 г. Этим документом подтверждалась исключительная государственная собственность на леса, определялись порядок распоряжения и пользования лесами, формы и целевые задачи государственного лесного хозяйства. С учетом выполняемых функций все леса делились на защитные и

эксплуатационные. Лесное хозяйство предписывалось вести “в интересах общего блага и на основе планомерного лесовозобновления” [5]. В этом заключалась суть новой лесной политики.

С образованием Белорусской ССР (январь 1919 г.) действие декрета “О лесах” было распространено и на территорию нашей республики (Постановление Наркомзема СНК БССР от 20 января 1919 г.). Отныне национализированные леса Беларуси стали составной частью Единого государственного лесного фонда СССР. На них распространялось действие нормативно-правовых актов, принятых в отношении лесов на союзном уровне.

Основой лесной политики в Беларуси явился Лесной Кодекс БССР, принятый второй сессией ЦИК БССР 15 июля 1924 г. По своему содержанию он слово в слово повторял Лесной кодекс РСФСР, введенный с 1 августа 1923 г. Согласно этому кодексу, “все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном порядке от земель иного назначения, составляют собственность рабоче-крестьянского государства и образуют единый государственный лесной фонд” [5]. Из данного определения вытекает, что Единый государственный лесной фонд – понятие более широкое, чем лес, так как оно охватывает не только леса в собственном смысле слова, но и не покрытые лесом земли, используемые для нужд лесного хозяйства. Назначение такого широкого понятия состояло в том, что им определялся сам природный комплекс, который был необходим для ведения лесного хозяйства, и собственно объект лесного законодательства.

По своей значимости и выполняемой роли Единый государственный лесной фонд делился на: а) леса местного значения и б) леса общегосударственного значения.

Леса местного значения предоставлялись в пользование земледельческому населению под контролем и по планам земельных органов. К ним относились бывшие крестьянские леса и леса сельских обществ. Хозяйство в лесах местного значения велось по упрощенным планам, составляемым в соответствии с особой инструкцией Наркомзема. Леса общегосударственного значения по роду пользования делились на : а) леса собственно государственные и б) леса особого назначения. К последним относились: а) защитные лесные дачи; б) учебно-опытные лесные дачи и памятники природы; в) городские леса; г) эксплуатируемые на основе концессионных договоров; д) предоставленные транспортным или промышленным предприятиям и их объедине-

ниям в порядке создания комбинированных хозяйств. Согласно принятой классификации, около 18,0% лесов Беларуси относилось к лесам местного значения. Остальные леса имели статус лесов, обладающих общегосударственной значимостью.

Размер ежегодного отпуска древесины из лесов государственного значения ограничивался пределами годичного прироста и расчетной лесосекой, определяемой в соответствии с планом хозяйства. Сверхсметный отпуск леса допускался только на основе специальных правительственных постановлений и должен был, как правило, компенсироваться уменьшением отпуска древесины в последующие годы. Ведение хозяйства и управление лесами возлагались на лесничества, которые являлись основной формой организации лесного хозяйства, его первичной ячейкой.

Одновременно с Лесным кодексом ЦИК Беларуси принял Постановление “О состоянии лесного хозяйства и мерах к восстановлению и развитию его” (СУ БССР, 1924, № 10, ст. 107), которым предусматривался новый порядок финансирования расходов на лесное хозяйство: 30% доходов лесничеств направлялось в местный бюджет, остальные средства на принципах самоокупаемости могли использоваться на содержание лесничеств и проведение различных лесохозяйственных мероприятий.

В 1925 г. был составлен первый пятилетний план развития лесного хозяйства Беларуси, в котором давался объективный анализ состояния лесного хозяйства в дореволюционное время, в годы войны и в послевоенный период, определялся размер лесопользования и предусматривались меры по развитию отрасли на основе собственных доходов. Руководство лесозаготовками возлагалось на лесничих, которые всецело отвечали за состояние и рациональную эксплуатацию лесов. Для руководства лесозаготовками в составе Управления лесами был создан специальный хозрасчетный отдел “Лесзаг”, который осуществлял наряду с главным лесопользованием проведение рубок ухода и санитарных рубок. Этим самым наметился путь развития комплексного лесного хозяйства республики на основе соблюдения норм и правил лесопользования, предусмотренных Лесным кодексом [7].

К сожалению, этот путь развития, основанный на принципах постоянства, равномерности и неистощительности лесопользования, не устраивал союзные органы управления. Потребность в древесном сырье возрастала. Однако запасы его были сосредоточены в основном в северных и восточных районах РСФСР, освоение которых требовало

значительных затрат. Зато лесные ресурсы Беларуси были под рукой. Поэтому здесь всякие ограничительные меры, связанные с нормированием лесопользования, практически отменялись. В лесопромышленной зоне республики разрешалось вести концентрированные рубки, когда лес вырубался не только отдельными выделами, но и целыми кварталами. В соответствии с указаниями союзного правительства в 1929 г. в Беларуси начали создаваться специализированные лесозаготовительные предприятия – леспромхозы. Им передавались в долгосрочное пользование на 60 лет лесные массивы, имеющие в своем составе спелые древостои. Кроме того, леспромхозы могли получать лесосечный фонд других лесопромышленных предприятий. Леса, имеющие важное защитное значение и не обладающие значительным процентом спелых древостоев, относились к зоне лесокультурного значения. На их основе формировались лесохозяйственные предприятия – лесхозы, в которых предельный размер ежегодной рубки леса ограничивался годичным приростом и где концентрированные рубки запрещались. Площадь таких лесов составляла около 18,0% лесного фонда республики. Для организации лесного хозяйства в этих лесах в июле 1936 г. было создано Белорусское управление лесоохраны и лесонасаждений [7].

К новой лесной политике приспособлялась и лесостроительная наука. Принцип постоянства, равномерности и неистощительности лесопользования, основанный на теории нормального леса, отвергался как “не соответствующий интересам планового социалистического народного хозяйства” [4]. Планирование главного лесопользования стало осуществляться с учетом лишь потребностей народного хозяйства. Этой задаче соответствовало и распределение лесов республики. Из общей площади лесов (3850 тыс. га) в ведении Народного комиссариата лесной промышленности находилось 70,8%, Народного комиссариата земледелия – 18,8% лесов. Общий размер рубки в 1935 г. составлял: Наркомлеспром – 9640 тыс. куб. м, Наркомат путей сообщения – 1276 тыс. куб. м, Наркомзем – 1442 тыс. куб. м, а всего по республике – 12358 тыс. куб. м при величине расчетной лесосеки в 7,12 млн. куб. м. В отдельные годы объем рубок по всем видам лесопользования достигал 20-25 млн. куб. м, т. е. превышал расчетную лесосеку в 3,5 раза (1,2,7). Это был период бездумного истребления белорусских лесов во имя союзных интересов и “светлого будущего”. Защищать в этих условиях научно обоснованные нормы лесопользования было небезопасно, ибо эти нормы считались “буржуазно-вредительскими” и подлежали искоренению на основе “больше-

вистской критики“ [3]. Характерно, что в это время никто не упоминал Лесной кодекс БССР, принятый в 1924 г. Заложенные в нем нормы не соблюдались.

В лесной политике стал господствовать двойной стандарт: на словах партийное и советское руководство было как бы озабочено неудовлетворительным состоянием лесного хозяйства, а на деле – принимало все доступные им меры по ликвидации его научных основ. С 1925-26 гг. в официальной статистике перестали публиковаться сведения о лесах и лесопользовании. Восстановление лесов на вырубках осуществлялось преимущественно на основе естественного лесовозобновления. Лесокультурные работы проводились в ограниченном масштабе. В 1933 г., например, искусственное лесовозобновление было проведено на 20,8% вырубок, в 1934 г. – на 21,1%, в 1935 г. – 10,9% [7]. Несколько лучше лесовозобновление проводилось в лесах Наркомзема, где наряду с облесением невозобновившихся вырубок прошлых лет проводилось облесение заброшенных крестьянских земель. Тем не менее в целом по республике темпы рубки лесов значительно опережали темпы их поспевания. Нельзя не отметить, что в царской России рубки, превышающие расчетную лесосеку, считались опустошительными и лесоохранительным законом 1888 г. запрещались. В советское же время в Беларуси опустошительные рубки стали повседневной практикой.

Результаты такого хозяйствования и игнорирования норм лесного законодательства не могли не сказаться на возрастной структуре и состоянии лесов. Так, если в начале 30-х годов процент спелых древостоев был в пределах нормы и составлял 21,0%, то в 1939 г. он снизился до 15%.

Такое отношение к природным ресурсам страны было характерной чертой советской системы хозяйствования. Успехи в развитии промышленности в Беларуси сопровождались невероятным расточительством лесных ресурсов. Беларусь, располагающая ограниченными ресурсами, в 30-е годы стала важным экспортером лесопродукции. Объем рубок и размеры экспорта планировал Госплан СССР. Центр не доверял руководству республики и строго контролировал его деятельность. Белорусское управление лесоохраны и лесонасаждений, например, было обязано согласовывать вопросы, связанные с управлением лесами и лесным хозяйством, со специальным уполномоченным, назначенным Центром.

Важную роль в формировании лесной политики и правовых основ в управлении лесами сыграло Постановление СНК СССР от 23 апреля 1943 г., на основании которого все леса с учетом их географического положения и народнохозяйственного значения делились на три группы [5]. В первую группу были отнесены леса, имеющие особо важное защитное и природоохранное значение (заповедники, зеленые зоны вокруг городов и курортов, полезащитные полосы). Главная задача лесного хозяйства в этих лесах заключалась в сохранении и усилении защитных и природоохранных функций. Это была попытка лесоводов сохранить для потомков наиболее ценные лесные массивы. В них разрешалось проводить только лесохозяйственные мероприятия, обеспечивающие оздоровление и обновление лесов, усиление их защитных функций. В лесах второй группы, кроме рубок ухода и санитарных, разрешалось проводить главные рубки в пределах среднего ежегодного прироста. Что касается лесов третьей группы, то в них размер рубок главного пользования определялся народнохозяйственной потребностью и средним приростом не ограничивался. В сущности, по такому принципу велось лесное хозяйство Беларуси в 30-е годы.

На основании упомянутого постановления леса Беларуси были отнесены к первой и второй группам. Тем самым были созданы предпосылки для соблюдения норм и правил лесопользования и ведения хозяйства с учетом народнохозяйственной роли лесов.

В 1947 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР было образовано Министерство лесного хозяйства Белорусской ССР, что знаменовало собой выделение лесного хозяйства в качестве самостоятельной отрасли материального производства. Советской власти, таким образом, потребовалось 30 лет, чтобы восстановить за лесным хозяйством право на самостоятельное существование, признанное в царской России еще в 1798 г. [4]. Характерно, что в принятом по этому поводу постановлении Совета Министров СССР признавались крупные недостатки в управлении лесами и лесным хозяйством, допущенные на местах, в частности распыленность лесного фонда между многими министерствами и ведомствами, нарушение правил и норм лесопользования, снижение водоохранной и почвозащитной роли лесов, отсутствие своевременного возобновления вырубок, неудовлетворительная охрана лесов. Все эти недостатки были полностью присущи лесному хозяйству Беларуси, которое приобрело явно выраженный лесозексплуатационный характер.

С образованием в республике Министерства лесного хозяйства было положено начало формированию собственной лесной политики и совершенствованию организационных основ отрасли. К сожалению, структурная перестройка управления на этом не закончилась. В 1953 г. отраслевое министерство было преобразовано в Главное управление лесного хозяйства в составе Министерства сельского хозяйства и заготовок, а в 1956 г. лесному ведомству был придан статус Главного управления при СМ БССР. И только спустя десять лет, т.е. в 1966 г., Главное управление лесного хозяйства снова было преобразовано в отраслевое министерство.

Юридическое оформление лесное хозяйство как отдельная отрасль материального производства получило в Лесном кодексе Белорусской ССР, принятом 27 июля 1979 г. [6]. И хотя этот документ в основном копировал “Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик”, он явился важным шагом на пути становления белорусского лесного законодательства.

В соответствии с нормами Кодекса, Единый лесной фонд Белорусской ССР был разделен на: а) леса государственного значения, к которым отнесены леса, находящиеся в ведении государственных органов лесного хозяйства, городские леса и леса заповедников и б) колхозные леса, находящиеся на землях в бессрочном пользовании колхозов. Кодексом достаточно четко определены компетенции в области управления лесами различных уровней государственного руководства и управления. Государственным органом управления лесным хозяйством признано Министерство лесного хозяйства. В кодексе содержатся основные требования, предъявляемые к ведению лесного хозяйства. Непрерывное, неистощительное и рациональное пользование лесом признано важнейшей задачей лесохозяйственных предприятий. С учетом функциональной роли лесов предусмотрено их разделение на группы и категории. Для того времени это был важный шаг в развитии лесной политики и лесного законодательства, причем с учетом интересов и особенностей республики. Лесной кодекс в основном отражал не только собственный опыт в области использования, воспроизводства и охраны лесов, но и некоторые зарубежные достижения. К сожалению, нормы лесопользования, заложенные в кодексе, не соблюдались. И лишь в 1977 г. было принято правительственное постановление о необходимости соблюдения расчетной лесосеки.

Однако к началу 90-х годов стало очевидным, что отдельные нормы Лесного кодекса не отвечают новым реалиям, вызванным эко-

номическими преобразованиями. Это прежде всего касалось экономического механизма деятельности лесохозяйственных предприятий, деления лесов на группы и категории, состава и производственной структуры лесного хозяйства, научных основ его организации. Выявилось, что заложенные в кодексе нормы не стимулируют повышение эффективности лесного хозяйства и совершенствование возрастной структуры лесов. Потребовалось также уточнение специфики деятельности государственных органов управления лесами и лесным хозяйством в условиях государственного суверенитета в связи с принятием новой Конституции, а также появлением президентских структур, изменением роли Совета Министров, функционированием специальных органов охраны природы. Нуждалась также в законодательной регламентации практика проведения аукционных торгов по продаже леса на корню, формирование арендных отношений, связанных с лесопользованием. При подготовке новой редакции Лесного кодекса выявилась также необходимость уточнения отношений собственности на леса, их деления на группы по народнохозяйственному значению.

По предложению правительства была разработана «Концепция устойчивого развития лесного хозяйства Республики Беларусь до 2015 года». В ее подготовке приняли активное участие ведущие работники лесной отрасли и ученые. В содержании Концепции, утвержденной правительством, нашли отражение правовые новации, заложенные в законах «Об охране окружающей среды», «О государственной экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях и объектах». Руководящей идеей научной организации лесного хозяйства признан принцип постоянства, неистощительности и относительной равномерности лесопользования, в основе которого лежит нормальная, т. е. относительно равномерная возрастная структура лесов. Последнее обстоятельство рассматривается как важное условие ежегодного лесопользования в объеме годичного прироста, гарантия экономической стабильности народного хозяйства и сохранения лесами важных экологических функций.

В соответствии с лесной политикой, изложенной в этом документе, задача лесного хозяйства республики состоит в обеспечении потребностей народного хозяйства и населения в древесине и других продуктах леса, в сохранении биоразнообразия и генофонда растительного и животного мира, в усилении полезных природных функций лесов на основе рационального и расширенного воспроизводства лесных ресурсов.

Для более полного выполнения этой задачи должна быть осуществлена реструктуризация всего лесного сектора экономики, включая и лесной фонд. Лесохозяйственные предприятия в новых условиях должны получать дальнейшее развитие как достаточно крупные комплексные единицы, осуществляющие наряду с лесохозяйственным и лесозаготовительное производство, а также подсочку леса. За ними на правах владения и пользования следует закрепить государственный лесной фонд.

По нашему мнению, нынешнее деление лесов на группы и категории устарело. Оно не соответствует другим нормативно-правовым актам, принятым в республике. Более 40% лесов практически выведено из активного хозяйственного оборота. Это леса так называемой I-й группы, в составе которой оказались вместе с защитными лесами заповедники и национальные парки, где лесное хозяйство в обычном понимании не ведется. Исходя из потребности лесохозяйственной практики и действующего природоохранного законодательства, целесообразно разделить лесной фонд республики на три группы: I – особо охраняемые леса (заповедники, национальные парки, памятники природы); II – защитные леса (где главное внимание лесоводов направлено на усиление защитных функций лесов); III – хозяйственные, или эксплуатационные, леса, предназначенные для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине и других продуктах леса. При этом следует иметь в виду, что при соблюдении научных основ организации лесного хозяйства эксплуатационные леса по своим природоохранным функциям практически не уступают защитным. Более высокий возраст рубки в защитных лесах не имеет под собой научных оснований. Реализация этого положения на практике ведет к снижению эффективности лесного хозяйства и к ненужному усложнению учета лесного фонда. В перспективе нам видится следующая структура лесов по их целевому назначению и направлениям хозяйственного использования: особо охраняемые леса (I гр.) – 5,0%, защитные (II гр.) – 25,0%, эксплуатационные (III гр.) – 70,0 %.

Нуждается также в уточнении и деление лесного фонда по формам владения и пользования. Государственная собственность на леса не должна порождать ощущения их “ничейности”. Лесной фонд следует передать во владение и пользование казенным лесохозяйственным предприятиям на основе государственных актов. За государством как собственником единого государственного лесного фонда следует сохранить лишь важнейшее правомочие собственника – право распо-

ряжения лесами, контроля за их использованием и воспроизводством. Хозяйствующие субъекты, которые не обеспечивают надлежащий порядок ведения лесного хозяйства, должны лишаться права владения и пользования лесами. Эту норму целесообразно закрепить в новой редакции Лесного кодекса, если мы хотим сохранить и приумножить наши лесные богатства. В условиях обновления лесного законодательства следует предусмотреть передачу лесов, ныне находящихся в ведении Министерства обороны и колхозов, в состав лесного фонда Министерства лесного хозяйства, а также возможность предоставления небольших участков леса во владение крестьянским (фермерским) хозяйствам. В связи с реформированием сельского хозяйства в нашей республике возникла возможность для появления и развития частных лесов. Однако лидирующее положение государственной собственности на леса в обозримой перспективе необходимо сохранить.

Нам представляется целесообразным сосредоточить функции управления лесным хозяйством в едином органе – Министерстве лесного хозяйства. В его ведение следует передать все леса, в том числе лесные парки и заповедники, леса Министерства обороны и других ведомств. Государственный экологический контроль в области использования, воспроизводства и охраны лесов должен осуществляться Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (экологическая экспертиза программ лесопользования, согласование проектов организации лесного хозяйства и контроль за их осуществлением, контроль за переводом лесных земель в другие виды угодий, согласование проектов осушительной мелиорации и т. п.).

Лесная политика нашего государства должна охватывать не только лесное хозяйство, но и другие отрасли лесного комплекса. Сбалансированное развитие и функционирование всех отраслей и подразделений комплекса, при котором преодолевается ведомственная разобщенность отраслей и обеспечивается рациональное и комплексное использование лесных ресурсов – главная задача лесной политики. Формирование и устойчивое развитие лесного комплекса как одной из приоритетных структур народного хозяйства должно найти отражение в национальном лесном законодательстве. Новый Лесной кодекс должен не на словах, а на деле активно способствовать научно обоснованному, комплексному использованию лесов, их планомерному воспроизводству и эффективной охране, содействовать рациональному развитию всех отраслей лесного комплекса республики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вопросы лесоснабжения в СССР. Ярмола И. С. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Лесн. пром-сть, 1972.
2. Герниц О. О., Байтин А. А. Лесной фонд СССР. – Л.: Лесотехн. акад., 1939.
3. Крамник А. И. К основам марксистско-ленинской экономики социалистической лесной промышленности. – М.: Гослестехиздат, 1933.
4. Лесоустройство. Изд. 3-е, исправ. и доп. Байтин А. А., Герниц О. О., Мотовилов Г. П. и др. – М.: Лесн. пром-сть, 1974.
5. Ленский Л. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917-1945 гг.). – М.–Л.: Гослестехиздат, 1947.
6. Лясны кодэкс Беларускай ССР. – Мн.: Беларусь, 1980.
7. Рублевский С. А. Управление лесами и лесным хозяйством Белорусской ССР. – Мн.: Ураджай, 1979.
8. Сторожев Н., Лаевская Е. Лесу нужен хозяин // Белорусская думка. № 3, 1997. – С. 129-133.

УДК 630*61

А. В. Неверов, проф.;

А. К. Пальченко, к.с.-х.н.

О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА

The article is about conceptual bases of sustainable forest sector development.

Стратегическую линию устойчивого развития лесного комплекса определяет высокопродуктивное лесное хозяйство и экономически эффективное лесопромышленное производство.

Учитывая современные тенденции лесопользования, а также явно выраженный экологический приоритет в развитии будущего лесного хозяйства, основополагающий принцип его организации – "принцип непрерывного (постоянного) лесопользования" – более правильно определять как "принцип непрерывного и экологически устойчивого (или биосферно совместимого) лесопользования". Предлагаемое дополнение "Экологически устойчивое (или биосферно совместимое) лесопользование", которое в обязательном порядке должно найти отра-