

УДК 631.1:591.5

Б. Киндюк,

доктор географических наук, профессор кафедры экологического права
Одесского государственного экологического университета

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ
В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД
(X — НАЧ. XX ВЕКА)**

Природа уже много раз напоминала людям о необходимости бережного отношения к сохранению лесных богатств. Вполне понятно, что катастрофические паводки, прошедшие на территории Карпат в 1998, 2001 гг., небывалое по своим размерам наводнение лета 2008 г. сформировались в результате выпадения обильных ливневых дождей. При этом их сила и разрушительное воздействие резко увеличились из-за вырубки леса в водоохраных зонах, на склонах, вдоль пойм рек. К сожалению, опасность таких природных катаклизмов не заканчивается с уходом большой воды. Вырубка леса в предгорьях создает высокую вероятность появления селей, оползней, провалов грунта, т.к. наполненные водой склоны не удерживаются в равновесии корнями деревьев. Таким образом, непродуманное отношение к лесу и нарушение природоохранного законодательства приводят к разрушению народнохозяйственных объектов, домов, человеческим жертвам. Исходя из этого, необходимо создать эффективно действующую систему экологического права, позволяющую надежно защитить наши лесные богатства. Решать такую задачу представляется возможным на основе исторического опыта, накопленного предыдущими поколениями.

Украина находится на втором витке реформы лесного законодательства. Абсолютно неслучайно в стране за 18 лет независимости уже дважды в 1994 г. и 2006 г. принимался Лесной кодекс

[6, 10]. Причина такого положения вещей состоит в том, что украинское экологическое право базируется на законодательных актах различного происхождения. С одной стороны, активно создается национальное природоохранное законодательство. С другой — продолжают действовать в несколько переработанном виде нормативные акты, унаследованные от Советской Украины и бывшего СССР. В связи с этим возникает целый ряд правовых проблем, связанных с различными формами собственности, охраной, воспроизведением, делением леса на категории, оплатой за пользование этим природным ресурсом, и другие. Подобные вопросы ранее уже неоднократно возникали в истории права и находили свое отражение в лесном законодательстве различных стран. Большой опыт правового регулирования отношений в лесной отрасли, касающихся частной собственности на нее, накоплен в различные исторические периоды Западной Европой и царской Россией.

Анализ законодательных актов этих государств позволяет внести дополнения в нормативные документы нашей страны с целью создания юридической основы рационального ведения лесного хозяйства.

В Украине подробного и целенаправленного изучения истории лесного законодательства не проводилось. Отдельные аспекты проблемы затрагивались в работах Р. В. Боброва, [1, 2], П. Г. Вакалюка, [3] В. В. Костецкого

[7], Ю. Р. Шеляг-Сасонко [13]. На протяжении более двух с половиной столетий большая часть Украины входила в состав царской России, где действовало достаточно хорошо разработанное лесное законодательство.

Вопросам истории правовых отношений посвящены работы Р. В. Боброва [1, 2], Н. Л. Граве [5], О. И. Красова [8]. В последние годы появились исследования по данной проблеме, выполненные Я. П. Лазаренко [9], В. И. Самоплавским [11]. Имеющиеся материалы носят разрозненный характер и нуждаются в серьезной систематизации.

Лесное законодательство дореволюционной России создано на основе нескольких источников: местных традиций, обычаев, византийских судебныхников, западноевропейского права. Первые нормативные акты касались не столько леса, сколько охоты в нем. Так, в летописях упоминается, что киевский князь Олег в 970 г. убил сына полководца Свенильда, встретив его на охоте в недозволенных местах [1]. В законах Ярослава Мудрого «О церковных судах и земских делах» имелась статья, касающаяся леса, запрещающая рубку деревьев в чужих вотчинах [2].

Другой великий киевский князь — Владимир Мономах упоминает леса в перечне своего имущества, как место для охоты, бортничества и ловли рыбы [2]. В «Русской правде», первом своде законов Древней Руси — Украины, датированном XIII в., право собственности на лесные промыслы выражено в ряде статей [2,5]. Считается, что многие положения этого нормативного документа заимствованы из византийских источников [1].

История европейского опыта правовых отношений, касающихся этого природного ресурса, тесно связана с процессами становления феодального общества. В тот момент времени территория континента почти полностью была покрыта лесами и живущим тогда людям они казались бесконечными и неисчерпаемыми. Это привело к тому, что вопросы, связанные с лесом, в законодательстве ранних феодальных

государств появились позднее других имущественных отношений. Первое упоминание о лесе как объекте права содержится в «Бургундской Правде», датированной 480 г. [2]. Со временем практически все «Варварские правды», скандинавские провинциальные судебники рассматривают вопросы, связанные с регулированием права собственности на лес.

Примерно к VII в. в Европе сложились три вида владений лесами: королевское, общинное и частное. В свою очередь от королевских лесов отделяются — монастырские, церковные и владения крупных вотчинников.

Второй этап развития правовых отношений приходится на VIII–IX в. и связан с усилением королевской власти. В этот период появляются указы, ограничивающие свободное пользование лесами, объявляющие их заповедными и запрещающие в них охоту. Это нашло свое отражение в судебной практике того времени, т.к. появляются дела, связанные с незаконной порубкой леса и охотой [4].

Возникновение абсолютной монархии в XVII–XVIII в. привело к появлению серьезных изменений в законодательстве, охватывающих и лесную отрасль. Так, во Франции под руководством первого министра Кольбера создается специальный совет по реформе, проводится кодификация всех правовых норм. Принимаются законы, строго регламентирующие деятельность лесной отрасли и позволяющие государству вмешиваться в дела частных владельцев. Аналогичные правовые нормы принимаются в большинстве других европейских стран, т.к. этот природный ресурс приобретает важнейшее стратегическое значение. От его наличия или возможности получения зависела роль и положение государства на мировой арене, а также его благосостояние. Развитие промышленности, рост городов, создание крепостей, производство оружия — приводит к резкому увеличению потребности в лесе. В это время практически во всех европейских странах создаются крупные флоты, состоящие

из большого числа кораблей. Таким образом на несколько столетий судостроение становится главным потребителем, а точнее истребителем лесов. На один стопушечный линейный корабль расходовалось до 4 тыс. деревьев, фрегат — до 2 тыс., причем самых крепких, стройных, просмоленных. В знаменитой Трафальгарской битве с английской стороны под руководством адмирала Горация Нельсона участвовало 28 и с французской 33 корабля. Половину из них составляли линейные корабли, а вторую — фрегаты. Простые расчеты показывают, что на строительство двух эскадр ушло примерно 184 тыс. деревьев. По данным лесоводов, площадь, занимаемая одним деревом, составляет в среднем 0,030 га, тогда на создание такого флота потребовалось вырубить лес на площади 5520 га. Вполне понятно, что вырастить такой лес — дело достаточно сложное и долгое по времени, т.к. высоту 10 м дуб набирает за 30–35, сосна за 25, бук за 27 лет.

Исходя из этого во многих странах принимаются юридические нормы, строго регламентирующие рубку, и устанавливаются достаточно серьезные наказания за нарушение лесного законодательства.

Постепенно происходит кодификация права, касающегося лесной отрасли, и в 1827 г. во Франции появляется первый на территории Западной Европы Лесной устав. Этим документом запрещается отчуждение казенных и общественных лесов, вводится система штрафов за самовольную рубку и обязательства по его восстановлению. Отдельной статьей регламентируется право выкупа лесного сервитута.

Со временем подобные законы принимаются в большинстве европейских стран, а наиболее разработанным из них считается прусский Кодекс 1875 г. Традиции сохранения немецких лесов связаны с именем короля Фридриха Великого. По его приказу охрана лесов поручается специально созданному воинскому подразделению — конным фельдъегерям. Для их обучения лесному делу король приглашает читать

лекции известного ботаника Гледича, который готовит из них будущих лесничих.

Некоторые положения немецкого Лесного кодекса могут быть использованы для усовершенствования современного украинского законодательства. Например, ст. 12 Лесного кодекса 2006 г. предусматривает норму частного владения лесом размером в 5 га. Вполне понятно, что подготовить лесоустроительную документацию на такой участок, произвести расчеты площадей рубок — дело сложное и достаточно дорогостоящее. Немецкое законодательство предусматривало возможность образования товариществ владельцев соседних мелких наделов, которым разрешалось вести единую документацию, иметь службу охраны и лесничих.

Подобное положение необходимо ввести в наш Лесной кодекс, что существенно упростит ведение лесного хозяйства.

До 1917 г. большая часть украинских земель входила в состав Российской империи. На территории этого государства действовали нормы лесного права, имеющие достаточно давние исторические традиции.

Так, еще при Петре I издавались специальные указы, запрещающие уничтожать лес вдоль рек, озер, морей сначала в 10, а затем в 50-верстовой зоне.

Строго регламентировалась рубка отдельных пород деревьев, которая осуществлялась только по специальному разрешению. Целый ряд крупных лесных массивов объявлялись заповедными и ставились под охрану. За незаконную рубку корабельного дуба устанавливалась смертная казнь, а за другие виды деревьев — крупные штрафы. Для доказательства серьезности своих намерений по приказу царя у въездов в наиболее ценные лесные массивы установили виселицы.

В 1722 г. Петр I издает указ «Об устройстве правильных лесосек», который требовал составления подробных описаний отдельных массивов. Признавая частную собственность на этот природный ресурс, государство оставляло за

собой право рубить лес в любом месте с предоставлением владельцу компенсации. Особому учету подлежал так называемый мачтовый лес, о наличии которого все пользователи обязаны были сообщать в Адмиралтейство. Со временем за информацию о мачтовых деревьях высотой 20 м и толщиной 50 см правительство установило денежные премии. О важности, которую придавало Российское государство лесным ресурсам, свидетельствует следующий факт. За время своего правления Петр I издал 1756 указов, из них 200 в той или иной мере имели отношение к охране лесных богатств [1]. Вполне понятно, что экология в тот период мало кого интересовала, законодательство, направленное на сохранение лесных ресурсов, принималось исключительно в интересах военного ведомства.

Дальнейшее развитие правовых отношений в лесной отрасли привело царское правительство к необходимости решать достаточно сложную юридическую проблему, очень похожую на ту, которая сложилась в украинской лесной отрасли. По мере развития Российского государства возникли категории лесов, считающиеся: заводскими, фабричными, колонистскими, переселенческими, монастырскими, церковными, помещичьими и иностранных поселенцев. При этом земля могла находиться в ведении государства, а лес принадлежать частному собственнику. Эта правовая коллизия создавала бесконечные судебные тяжбы и разбирательства, подобная многоведомственная структура использования лесов характерна и для сегодняшней Украины.

Например, по состоянию на 01.01.2006 г. по Одесской области за государственными лесхозами закреплено 44,3% площади лесов, сельскохозяйственными предприятиями — 10,3%, за транспортным ведомством — 2,7%, Министерством обороны — 0,8%, в частной собственности — около 1%. Кроме этого имеется 49,3 тыс. га лесополос, из которых 28,2 тыс. га не закреплены за пользователями и являются фактически бесхозными.

В марте 2006 г. Кабинет Министров Украины издал постановление о передаче лесов других пользователей лесохозяйственным предприятиям. К сожалению, этим документом весьма расплывчато сформулирована схема передачи и, как обычно, не выделены необходимые финансовые средства на его реализацию.

Царское правительство нашло более рациональный выход из сложившейся ситуации. В 1782 г. императрица Екатерина II издала специальный указ, содержащий отказ государства от своих прав в пользу владельцев леса. Этим опытом можно воспользоваться в современной Украине, передав отдельным законом земли лесного фонда, находящиеся в пользовании различных ведомств, на баланс лесхозов.

В целях усиления охраны этого природного ресурса в 1800 г. император Павел I создает Лесной департамент. Задачей этого учреждения являлся учет ресурсов, выдача разрешений на рубку, согласование всех работ и воспроизведение лесов. Первым руководителем департамента стал знаменитый государственный деятель, основатель Одессы, адмирал О. М. Дерибас. Важным событием в области лесного права стало принятие в 1802 г. Лесного устава России. Документ прошел тщательную подготовку и действовал с некоторыми дополнениями, внесенными в 1842, 1857, 1876, 1893, 1905 гг. вплоть до революции 1917 г.

Для сравнения укажем, что за годы своей независимости Украина принимала уже два аналогичных документа в 1994 и 2006 г. [6, 10]. При этом последняя редакция Лесного кодекса, по мнению ряда специалистов, требует серьезной переработки и внесения дополнений [12].

Согласно Лесному уставу 1800 г. все леса делились на три группы: государственные, общественные и частные. В свою очередь государственные леса подразделялись на казенные и имеющие особое назначение.

К казенным относились лесные массивы, находящиеся в полной собствен-

ности государства. Кроме них в состав этой группы входили «спорные леса», на которые казной представлялся иск, и «общие», находящиеся в совместном владении с другим физическим или юридическим лицом до размежевания границ. В категорию «имеющих особое значение» входили леса: различных военных управлений, государственных и частных заводов, фабрик, промыслов, выделенные в наделы на территории Сибири, отведенные городам, колонистам, казачьим войскам, переселенцам, инородцам. К общественным относились: леса, находящиеся в собственности духовных ведомств, монастырей, церквей, учебных, богоугодных заведений, а также некоторые леса казачьих войск, приобретенные в собственность городами.

В группу «частных» входили леса удельного ведомства, дворцовые, особ императорской фамилии, а также состоящие во владении различных религиозных общин, дворян, лиц других сословий.

Управление казенными лесами осуществлялось Главным управлением землеустройства и земледелия, относившимся к Лесному департаменту. Надзор за лесами городов возлагался на муниципалитеты, лесами казачьих войск заведовали местные войсковые правления и атаманы. Достаточно большие полномочия предоставлялись государственной и частной лесной страже. Им разрешалось носить, применять оружие, задерживать и преследовать нарушителей. Царское правительство всячески стимулировало работы по увеличению площади лесов. В качестве премии за эту деятельность выдавались золотые и серебряные медали, ценные подарки, именное оружие, денежные премии.

Следующий этап развития правовых отношений в лесной отрасли является наглядным примером того, как несовершенство законодательной базы может привести к резкому ухудшению в стране экологической ситуации. Как известно, в 1861 г. произошла отмена крепостного права, а крестьянские общины получили в пользование сельскохозяйственные земли и леса.

По действующему тогда в Российской империи закону лес закреплялся для общего пользования за одним или несколькими селениями. Вполне понятно, что жители относились к такому природному ресурсу как чужой собственности. Люди старались поскорей вырубить свою долю, часто захватывая при этом смежные участки, не занимались восстановлением леса, защитой от вредителей и болезней. В результате самовольных рубок со второй половины XIX в. до 1914 г. лесистость Европейской части России уменьшилась с 37,6 до 32 %. [2] Особенно пострадали южные губернии, являющиеся в настоящее время частью Украины, т.к. в них за столетний период с 1814 по 1914 год площадь лесов уменьшилась на 30,5 % [3].

Царское правительство хорошо понимало важность сохранения этого природного ресурса и издало целый ряд законов, призванных бороться с негативными явлениями в отрасли. Первым из них являлся Указ 1867 г. о защите лесов, принадлежащих частным лицам и различным обществам. Согласно нормативному акту государство имело право контролировать и приостанавливать рубки в лесах любых собственников.

Вторым стал закон 1876 г., касающийся непосредственно украинских земель — направленный на сохранение лесов в Крыму или Симферопольском, Ялтинском, Феодосийском уездах Таврической губернии.

Третий нормативно-правовой акт, принятый в 1888 г., носил название Положение о сохранении лесов. Этот закон являлся наиболее важным и серьезно подготовленным документом из принятых в дореволюционное время [2]. О высоком качестве подготовки говорит тот факт, что многие его положения в модифицированном виде вошли в современное лесное законодательство Российской Федерации [8].

Важной особенностью закона являлось то обстоятельство, что его действие распространялось на все леса страны независимо от форм собственности. В нем регламентировался целый ряд правовых вопросов лесопользования: планы рубок,

их виды, контроль за их выполнением, принципы лесоустройства. За нарушение указанных в нем правил устанавливались различные виды взысканий, в том числе и штрафы. На владельцев леса накладывалось обязательство произвести за определенное время искусственное облесение вырубленной площади. В случае не выполнения владельцами участка предписаний посадка деревьев производилась за счет государственных средств. Собственник леса был обязан вернуть казне все расходы, в противном случае на участок накладывался арест. При этом в течение 10 лет владелец имел право выплатить государству требуемую сумму долга и вернуть себе имущество. Всей разрешительной системой, касающейся лесов, руководил специально созданный государственный орган — Лесоохранный комитет.

Опыт работы этого органа может быть использован для совершенствования сегодняшнего украинского законодательства. Так, согласно Закону 1888 г. на любые работы в лесу владелец получал разрешение комитета, который выполнял обследование объекта и готовил необходимые документы.

Обратившись в этот орган, он регистрировал свое прошение и в течение 6 месяцев должен был получить ответ. В случае отсутствия такового по истечении этого времени владелец имел право приступить к выполнению соответствующих работ [8]. О важности, с которой правительство подходило к работе Лесоохранного комитета, свидетельствует персональный состав данного органа. Председателем являлся губернатор, в число членов правления входили: предводитель дворянства, председатель окружного суда, управляющий казенным имуществом, председатель губернской земской управы, несколько местных лесовладельцев и ряд других должностных лиц [1].

На постановления этого учреждения владельцы лесов и должностные лица в течение 2 месяцев могли жаловаться министру земледелия и государственного имущества, имевшему право приостановить или отменить решение комитета.

Четвертым законом, принятым в до-революционное время и серьезно повлиявшим на экологическое состояние страны, явился Лесной устав 1893 г., созданный на базе аналогичного документа 1802 г. Этот нормативный акт, а также Положение 1888 г. вошли в свод законов Российской империи в виде отдельного VIII тома.

Принятие этих законов, в сочетании с хорошо налаженной службой охраны, дало возможность приостановить массовые незаконные рубки леса. К началу XX в. примерно 33 % общей площади лесов империи находилось в частной собственности, а на европейской части этот показатель составлял 60 % [2]. При этом царскому правительству, по мнению ряда специалистов, удалось создать достаточно эффективную систему защиты леса [3,5].

Анализ правового опыта, накопленного в дореволюционное время, позволяет указать на опасности для экологического состояния лесов, которые могут возникнуть при движении нашей страны к рыночному обществу.

Лесной кодекс Украины 2006 г. не рассматривает этот природный ресурс как полноправный объект имущественных отношений. Вполне понятно, что по мере развития рыночной экономики в нормативный документ будут внесены изменения, позволяющие произвести с ним действия как с одним из видов собственности. Например, взять ссуду в банке под залог участка лесного фонда и многое другое. В случае невозвращения денег банк или другое финансовое учреждение становится полноправным хозяином леса. К сожалению, опыт такого хозяйствования, имевшийся в до-революционной России, оказался резко отрицательным для природных ресурсов. Так, с начала XX в. в собственность банков ежегодно переходило от нескольких десятков сотен тысяч гектаров леса. Большая часть из них оказалась уничтоженной и перешла в категорию сельхозугодий.

Финансовым учреждениям требовалось в срочном порядке покрыть свои расходы, а земля являлась более при-

влекательным товаром по сравнению с лесом. Банки дробили леса на части и оформляли в лесоустроительном комитете разрешения на расчистку участков. Далее переводили леса в сельхозугодия, создавали на них по документам хутора и выставляли их на продажу. В результате таких махинаций большая часть лесов, попавших в собственность банков, оказалась вырубленной. Исходя из этих фактов в Лесной кодекс Украины необходимо внести дополнения, запрещающие изменение целевого назначения земель лесного фонда при любых видах имущественных сделок.

Непосредственно перед первой мировой войной правительством России готовились законодательные акты о передаче части лесов в концессию. Такая форма нормативно-правовых договоров является очень перспективной с точки зрения экологии, так как предусматривает долговременные отношения и создание новой производственной структуры.

В 1916 г. Лесной департамент России подготовил предложения правительству о передаче в концессию лесных массивов общей площадью порядка 16,5 млн га [8].

Из-за событий, связанных с первой мировой войной, эти планы оказались не выполненными. Далее, произошла февральская, затем октябрьская революция 1917 г., коренным образом изменившая законодательную базу страны.

Ключові слова: лісове законодавство, ліси, полювання, природні ресурси, Лісовий кодекс.

Багаторічний досвід дореволюційного законодавства показує, що державна та приватна форми власності на ліс можуть досить ефективно регулюватися системою нормативно-правових актів, що направлені на збереження природи. На базі історичного досвіду внесено пропозиції щодо удосконалення положень Лісового кодексу України.

Long-term pre-revolutionary legislative experience proves that both state

and private ownership on forests and woodlands can be effectively regulated by the system of normative legal acts aimed at nature preservation. The historical experience makes up the basis for recommending improvements in the Forest Code of Ukraine.

Литература

1. Бобров Р. В. Об управлении лесами Отечества (исторический обзор). — М.: ВНИИЦ лесресурс Госкомлеса СССР, 1990. — 52 с.
2. Бобров Р. В. Исторические аспекты лесной политики. — М., ВНИЛИЭИ леспром, 1990. — 52 с.
3. Вакалюк П. Г. Роль лісного у створенні лісів майбутнього. — К.: Мінлісгосп України, 1994. — 29 с.
4. Глиняний В. П. Історія держави і права зарубіжних країн. — К.: Істина, 2008. — 768 с.
5. Граве Н. П. Начало управления лесами России // Лесное хозяйство. — М., 1991. — № 3. — С. 37–38.
6. Про внесення змін до Лісового кодексу України: Закон України 08.02.2006 р. № 3403-4 // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 21. — С. 70.
7. Костецький В. В. Лісове право України. — К.: ЗАТ «Нічлава», 1999. — 164 с.
8. Крассов О. И. Право собственности на леса // Проблемы теории экологического права. — М., 2006. — № 3. — С. 7–15.
9. Лазаренко Я. П. Становлення законодавчих систем в Україні. Розвиток лісового законодавства України // Право України. — 2003. — № 2. — С. 23–27.
10. Лісовий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 17. — С. 99.
11. Самоплавський В. Л. Лісова галузь України: погляд у майбутнє // Лісовий журнал. — К., 1994. — № 3. — С. 2–5.
12. Шеляг-Сосонко Ю. Р. Менеджмент охорони лісів України. — К.: Фітосоціоцентр, 2003. — 299 с.
13. Шеляг-Сосонко Ю. Р., Стойко С. М., Макаренко Л. П. Ліси України. Сучасний стан, збереження, використання. — К., 1996. — 32 с.