

Юридическое наследие

XX ВЕКА



ИЗБРАННОЕ

Г.Н. Полянская

Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Гертруда Николаевна Полянская

ИЗБРАННОЕ

Москва
2010

УДК 349.6
ББК 67.40
П54

П54 Полянская Г.Н.

Избранное / Составители: доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации С.А. Боголюбов; младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Э.Н. Мухина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. — 288 с.

ISBN 978-5-98209-092-8 (КОНТРАКТ)

Настоящее издание представляет собой сборник избранных трудов Г.Н. Полянской — выдающегося представителя российской школы экологического права, активного участника законопроектной деятельности, известную своими исследованиями в области лесного, земельного и иных отраслей экологического права. Ее работы имеют общетеоретическое значение и актуальны на сегодняшний день.

В книге приводятся краткие биографические данные, список научных работ Г.Н. Полянской, а также извлечения из ее известных работ.

В издании сохранены орфография, синтаксис и пунктуация оригиналов произведений Г.Н. Полянской.

УДК 349.6
ББК 67.40

ISBN 978-5-98209-092-8 (КОНТРАКТ)

© Институт законодательства
и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2010

Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

G.N.Poljanskay

SELECTION

**Moscow
2010**

The present edition represents the collection of the selected works of G.N.Poljanskay — the outstanding representative of the Russian school of environmental law. She was active participant of bill activity. Also she was known as a researcher in the field of wood, ground and other branches of environmental law. Its works have general-theoretical value and are actual for today.

In the edition the short biographic data, the list of scientific works of G.N.Poljanskay, and also extraction from its known works are noticed.

*К 85-летию Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

СЛОВО О ГЕРТРУДЕ НИКОЛАЕВНЕ ПОЛЯНСКОЙ

Среди известных ученых, работавших во Всесоюзном институте юридических наук (ВИЮНе) — ВНИИ советского законодательства (ВНИИСЗ) — Институте законодательства и сравнительного правоведения (ИЗиСП), способствовавших возрастанию его авторитета, заметное место принадлежит Гертруде Николаевне Полянской, чье теоретическое наследие в области правовой охраны природы и ее важнейшего компонента — лесов — составляет гордость российской юридической науки.

Разносторонние интересы доктора юридических наук Г.Н. Полянской, научное предвидение и мотивированные, обоснованные попытки решения ею будущих природоресурсных проблем обуславливают актуальность многих ее работ в настоящее время, представляя интерес для исследователей экологического, лесного права, для широкого круга читателей, интересующихся ходом возникновения, рассмотрения природоохранных трудностей и развития соответствующих подходов к их преодолению.

Разработка научных основ законодательства о земле, ее недрах, лесах, водах и об охране природы началась с исследования земельного законодательства. Результаты исследования объективировались первоначально изданием учебников по земельному праву. На научной сессии ВИЮН в 1939 г. сектор колхозно-совхозного и земельного законодательства представил доклад о предмете и системе земельного права, изложенных в учебнике, подготовленном коллективом авторов. В нем было тщательно разработано учение о праве государственной собственности на землю как юридической базе для земельных преобразований в стране, в то же время предусматривались виды права землепользования и порядок охраны прав землепользователей.

В отличие от учебников земельного права, изданных в 1930-х гг. (когда преподавание сводилось к праву колхозного землепользования, которое растворялось в экономике сельского хозяйства и в аграрной политике), в учебнике земельного права 1940 г. рассматривались правовые вопросы не только землепользования, но и недропользования, лесопользования, водопользования.

Таким образом, Г.Н. Полянская и Институт явились зачинателями формирования законодательства об охране природы. В сущности,

все работы в области земельного, лесного, водного и горного законодательства предусматривали необходимость бережного отношения к природным ресурсам при их хозяйственной эксплуатации. Однако специально к вопросам охраны природы обратились в 1957 г. по предложению Всероссийского общества охраны природы в связи с разработкой проекта закона об охране природы в РСФСР.

В 1959 г. была созвана первая в стране конференция, посвященная правовым вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Она привлекла к себе пристальное внимание юристов, экономистов, географов, врачей, представителей различных отраслей народного хозяйства, связанных с использованием природных ресурсов, членов добровольных обществ охраны природы. В дальнейшем сектор подготовил теоретическое исследование по общим проблемам правовой охраны природы в СССР¹.

В 1971 г. в Институте состоялось заседание Совета по координации работы научно-исследовательских учреждений, занимающихся вопросами совершенствования законодательства, где были рассмотрены состояние и задачи научных исследований по совершенствованию законодательства об охране природы. Были заслушаны доклады о состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства, о Законе об охране природы в СССР, о создании специального государственного органа по охране природы, о природоохранительном законодательстве зарубежных стран².

В итоге определились позиции по ряду основных проблем природоохранительного законодательства. Само понятие «охрана природы» претерпело значительную эволюцию: если ранее под ним подразумевалась охрана исключенных из эксплуатации природных объектов (заповедников, заказников, памятников природы), то в условиях все более широкого вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот основное значение для обеспечения охраны природы приобретает правильная хозяйственная эксплуатация природных ресурсов.

Понятие охраны природы сближается с понятием рационального природопользования. Но так как хозяйственное использование объектов природы регулируется отраслевым законодательством о земле, ее недрах, лесах, водах и других природных объектах, то возникла проблема определения сферы природоохранительного законодательства. Во избежание дублирования отраслевого законодательства предлагалось придать природоохранительному законодательству

¹ См. : Правовые вопросы охраны природы в СССР / под ред. Г.Н. Полянской. М., 1963.

² Отчет об этом заседании см. в «Ученых записках» ВНИИСЗ. Вып. 26, 1972.

форму не «Основ — кодексов», а краткого Закона об охране природы в СССР, дающего самые общие исходные позиции для законодательства об отдельных направлениях охраны и объектах природы, например о планировании, государственном контроле, об природоохранном образовании, ответственности и др.

Закон «Об охране природы в РСФСР» был принят в 1960 г. и явился первым комплексным актом, провозгласившим охрану природы как всенародное дело и определившим некоторые принципы сбережения природных ресурсов в их совокупности, рекомендуя преподавание основ охраны природы во всех учебных заведениях. Эффективными оказались законы об охране окружающей природной среды 1991 г. и об охране окружающей среды 2002 г.

Уже в 1950-х гг. Г.Н. Полянской подчеркивалось значение правового регулирования использования российских лесов не только как сырья для извлечения древесной и иной лесной продукции, но и как природного фактора, влияющего на водный режим, плодородие полей, ведение сельского хозяйства, как преграды для иссушающих почву горячих ветров, как хранилища влаги, незаменимого средства для борьбы с засухой — бичом плодородных районов нашей страны. Поэтому ответственность за лесные правонарушения подразделялась ею: 1) на несоблюдение правил заготовки древесины и прочей лесной продукции лицами, которым это право предоставлено в установленном законом порядке (лесорубочным билетом, ордером); 2) на нарушение нормативных правовых актов, изданных в интересах охраны лесов от потравы молодняка, самовольных рубок, сенокосения, пастьбы скота, хищения, пожаров и истребления. Разработка форм административной и уголовной ответственности за лесные правонарушения велась ею специально в отношении полезащитных полос, зеленых насаждений в городах и других населенных пунктах.

Правовой охране скверов, бульваров, озелененных участков возле домов, школ Г.Н. Полянская уделяла особое внимание, хотя они и не входили в понятие леса (позднее стали именоваться городскими лесами). Входящие в архитектурно-строительный комплекс зеленые насаждения и их использование регулировались генеральными планами городов.

Для Москвы создавались бульварные и парковое кольца, лесопарковый защитный пояс, зеленые полосы от окраин к центру. Немало внимания уделялось разграничению полномочий по охране, инвентаризации, воспроизводству зеленых насаждений в поселениях между органами исполнительной власти городов общей компетенции и органами лесного хозяйства специальной компетенции, землепользователями, организациями, застройщиками, объедине-

нию их усилий, в частности органов управления Москвы и Московской области¹.

Эти идеи реализованы в Градостроительном кодексе РФ 2004 г., где обеспечению благоприятных природных условий проживания населения как принципу градостроительной деятельности посвящены многие нормы, предусматривающие создание пригородных лесопарковых и иных зеленых зон. Они также предусматриваются в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², в Земельном кодексе РФ 2001 г.³

Большой резонанс имели монографии Г.Н. Полянской «Охрана права государственной собственности на леса» и «Право государственной собственности на леса в СССР», извлечения из которых даются в настоящем издании.

Автор указывает на различие между понятиями «леса» и «лесной фонд», которые обуславливают различные правовые подходы и последствия, в том числе выделение лесных земель, необходимых для лесоразведения и нужд лесного хозяйства; подчеркивает нецелесообразность деления лесов лишь на лесопромышленную и лесокультурную зоны, на леса государственного и местного значения; обосновывает необходимость отграничения земель лесного фонда от земель иного назначения.

Г.Н. Полянской предложена классификация лесов: а) по общественной форме пользования — государственные, колхозные, транспортные, городские; б) по управлению; в) по их роли в народном хозяйстве и по состоянию лесосырьевых ресурсов. Ею было сформулировано так и не вошедшее в законодательство определение леса, во-первых, как совокупности деревьев и иных лесных культур, сомкнувшихся кронами, и, во-вторых, как растительного сообщества деревьев, способных оказывать влияние друг на друга, на почву и атмосферу на более или менее обширном пространстве. Постоянно подчеркивалась необходимость совмещения правовых, нравственных приемов воздействия на лесопользователей с экономическими средствами. Г.Н. Полянской присущ исторический метод познания и изложения материала, выявление соотношения гражданско-правовых и природоресурсных, природоохранных, частноправовых и административно-правовых способов регулирования лесных отношений. С использованием Свода законов Российской империи (под редакцией и с примечаниями И.Д. Мордухай-Болтовского, 1912 г.)

¹ См.: Полянская Г.Н. Охрана лесов и зеленых насаждений // Охрана природы Российской Федерации в советском законодательстве: Сборник статей. М., 1959.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. М., 2009; Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Комментарий к Федеральному закону об охране окружающей среды. М., 2009.

рассматривались применение Положения о сбережении лесов 1888 г. и последующих нормативных правовых актов и их роль в предупреждении образования оврагов, опустынивания, обмеления рек. Особое внимание уделяется развитию и реализации лесного законодательства в XX в. Обоснованный и развитый таксовый метод возмещения вреда от лесонарушений оправдал себя за полвека и представлен в ч. 3 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в ЛК РФ 2006 г. и в других федеральных законах.

Г.Н. Полянской сформулированы понятия лесонарушений, в том числе хищений, повреждений и истребления леса, которые в законе должны быть исчерпывающими. Отметим, что она оспаривала позицию судов и ряда авторов, заключающуюся в том, что особо крупные порубки, систематические, совершенные организованно, с целью хищения леса, можно рассматривать по действовавшему в то время Указу от 4 июня 1947 г. (санкции до 25 лет. — С.Б.), то есть как хищения социалистической собственности. Ее доводы заключались в том, что в УК РСФСР уже предусматривается специальная ответственность за самовольную рубку леса в виде промысла, которая перекрывает требования Указа. Кроме того, предложения авторов о применении Указа в исключительных случаях могли открыть дорогу повсеместному его применению, что привело бы к фактической ликвидации самостоятельного лесного правонарушения.

Приоритетность в трудах Г.Н. Полянской отдается гражданско-правовым способам воздействия, возмещению причиненного вреда, взысканиям убытков, неустоек, штрафных санкций, принципиальным отличиям ответственности за неисполнение условий лесорубочного билета (договорной ответственности) и ответственности за осуществление самовольных лесных пользований (внедоговорной ответственности), влекущим различные материальные и процессуальные последствия.

Скрупулезно классифицируются правонарушения и формы ответственности за самовольную рубку искусственных лесонасаждений, потраву лесных культур, анализируются правовая природа правонарушений, состоящего в повреждении или уничтожении зеленых насаждений, зеленых насаждений в сельской местности, основные процессуальные вопросы судебного производства по гражданским делам о лесонарушениях, в том числе сложности составления актов о лесонарушениях (не преодоленные, более того — усугубленные современным состоянием производственной дисциплины и квалификации сотрудников лесного хозяйства).

Соблюдению прав граждан посвящены разделы о расследовании лесонарушений органами милиции, о предварительной подготовке дел к рассмотрению в судах, о сроках и особенностях порядка рас-

смотрения, о наиболее частых ошибках, допускаемых судами. Говорится и о необходимости соблюдения полномочий сторон, об обеспечении состязательности и законности, о всестороннем анализе судом доказательств, о государственной позиции прокуратуры, о преодолении пренебрежения якобы мелкими делами о лесонарушениях.

Актуально и сегодня предложение ученого о привлечении к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности виновных в недосмотре за вверенной им лесной площадью работников лесной охраны, а если лесонарушитель не обнаружен и с него взыскать невозможно, то и о применении к должностным лицам гражданского иска за причиненный по их халатности ущерб, правда, в пределах трудового законодательства.

Научные исследования Г.Н. Полянской основываются на изучении соответствующей теоретической и прикладной литературы, подзаконных актов, на доскональном знании и скрупулезном анализе многочисленных примеров судебной и арбитражной практики применения норм лесного права. Такой подход автора к исследованию служит достойным примером для современных ученых.

Автор полагал недопустимыми предложения о посадке лесонарушителем взамен срубленных или выкопанных деревьев новых саженцев, поскольку выращивание деревьев растянато по времени и не ограничивается их посадкой, а требует ухода, полива, сопряжено с известным процентом гибели саженцев; возмещение в натуре не должно заменять денежной компенсации. Эти предостережения оказались неучтенными в современном правотворчестве — в законах Москвы, Санкт-Петербурга и других субъектов РФ предусматривается возможность замены штрафа возмещением ущерба в натуре путем посадки аналогичного числа зеленых насаждений в том же районе.

Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»¹ предусматривалось возмещение причиненного природе вреда в натуре, а в ч. 2 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. указывается, что на основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом работ.

Г.Н. Полянской рассматриваются соотношение и взаимосвязь лесного, гражданского и земельного законодательства, рассредото-

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

чение функций лесохозяйственного управления и лесохозяйственного контроля как по территориям, так и по органам, различные генезис, характер и порядок реализации прав на воды, недра, леса, взаимосвязь земельного участка и леса, на нем произрастающего, имеющая принципиальные последствия для их правовых режимов.

Многие идеи Г.Н. Полянской легли в основу последующих исследований и решений в сфере экологического права и лесного законодательства¹.

Много внимания уделяла Г.Н. Полянская проблемам собственности на леса и иные природные ресурсы, отдавая приоритет государственной собственности, что естественно в условиях существования в СССР исключительной государственной собственности на землю и иные природные ресурсы. Отдавалось ученым должное и развитию права частной собственности, особенно в монографии, посвященной зарубежному лесному законодательству.

В настоящее время в Конституции и законодательстве РФ предусматриваются признание и защита равным образом в РФ частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; использование и охрана земли и других природных ресурсов в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; возможность нахождения земли и других природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю; владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 8, ч. 1 и 2 ст. 9, ч. 1 и 2 ст. 36 Конституции РФ).

Президент РФ Д.А. Медведев, реагируя на реакцию западных компаний в связи с их деятельностью в России, справедливо заметил в интервью норвежской газете «Афтенпостен», что особое, повышен-

¹ См.: *Крассов О.И.* Право лесопользования в СССР: Дис. ... докт. юрид. наук. М.: ИГиП РАН, 1991; *Он же.* Комментарий к Основам лесного законодательства Российской Федерации. М., 1995; *Гусев Р.К.* Бурелом в законодательстве о лесах // Советская юстиция. 1993. № 24; Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 1997; *Шуплецова Ю.И.* Правовая охрана зеленых насаждений в городах: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: ИЗИСП, 2000; *Пугач Е.Н.* Договор аренды участков лесного фонда // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2000. № 2; *Шуплецова Ю.И.* Вещные права на природные ресурсы. М., 2003; *Боголюбов С.А.* Совершенствование лесного законодательства России // Законодательство и экономика. 2004. № 5; Зеленый мир. 2004. № 9/10; *Он же.* Введение в действие Лесного кодекса Российской Федерации // Хозяйство и право. 2007. № 6; *Васильева М.И., Жариков Ю.Г., Шуплецова Ю.И., Пугач Е.Н.* Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (рук. авт. колл. С.А. Боголюбов). М., 2008; *Боголюбов С.А.* Совершенствование гражданского законодательства и земельного законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1; *Колбасов О.С.* Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6; Экологическое право. 2001. № 3.

ное внимание в настоящее время придается защите права собственности, потому что право собственности — это важнейшее частное право человека, фундаментальное право. В нашей стране сделан большой шаг вперед — создан новый Гражданский кодекс, где право собственности регулируется абсолютно по тем же принципам и на основе тех же подходов, что и в большинстве стран романо-германской группы.

Проблема в практике и понимании этого права. Здесь есть свои сложности. Во-первых, потому что практика пока, может быть, еще не создала какие-то формы, которые бы одинаково воспринимались всеми судами и всеми бизнесменами. Это вопрос именно наработки самого материала. А во-вторых, что не менее важно, это, конечно, правопонимание самими представителями бизнеса и власти, что есть право собственности. Это не только юридическая, но и ментальная, психологическая проблема. Заключается она в том, что долгие годы в России понятия частной собственности практически не было. Во всяком случае, так гласила коммунистическая доктрина. Поэтому даже привычки в этом смысле нуждаются в определенной коррекции. Наконец, правильному применению законодательства мешает еще и коррупция, влияющая на инвестиционный и правовой климат в России.

«Каждый институт нуждается в развитии и в том, чтобы он устоялся, — считает российский лидер. — Если бы наше право собственности в том виде, в котором оно есть сейчас, развивалось бы, допустим, лет 150 и было бы в таком же состоянии, как сейчас, это была бы на самом деле трагедия. Но у нас частной собственности, праву частной собственности, правовому регулированию, судебным делам по таким спорам всего лишь 20 лет»¹.

Еще до появления в наименовании Института слов «сравнительного правоведения» под руководством Г.Н. Полянской в 1973 г. был издан солидный труд «Лесное законодательство зарубежных стран», извлечение из которого включено в «Избранное». В этой работе Г.Н. Полянская наряду с общей характеристикой лесного законодательства восточноевропейских стран, в том числе с изучением ведения лесного хозяйства сельскохозяйственными и другими кооперативными объединениями, коммунами, селениями, общинами, отдельными гражданами и государственного руководства лесным хозяйством в кооперативных и частных лесах, прав населения на пользование лесом, проводит скрупулезное сравнительное исследование лесного законодательства Венгрии, ГДР, Финляндии, Франции, ФРГ.

Понятно, что на работах Г.Н. Полянской лежит печать того времени, в которое они создавались: цитирование руководящих доку-

¹ РГ. 2010. 26 апреля. С. 2.

ментов, тогдашних «вождей», порой она излишне категорична. Исследуются новый грандиозный план преобразования природы и лесохозяйственных работ, многочисленные инструкции Наркомюста (Минюста), которыми детализировались законодательные предписания.

Предпочтение отдавалось государственной собственности на леса, поскольку она была исключительной в продолжение 70 лет. Однако размышления о ее защите актуальны и сегодня, потому что, во-первых, государственная собственность на леса и до настоящего времени остается преобладающей и нуждающейся в период перманентных реформ в повышенной охране, а во-вторых, высказанные Г.Н. Полянской предложения могут иметь непосредственное отношение и к другим формам собственности на зеленые насаждения.

Наряду с научными публикациями для нынешних поколений поучительна научная и личностная характеристика Гертруды Николаевны, данная ее современниками. В служебно-общественной характеристике, подписанной директором Института профессором И.С. Самошенко, указывалось, что Г.Н. Полянская, старший научный сотрудник сектора колхозно-совхозного и земельного законодательства ВНИИСЗ, за время работы в институте (с 1939 г.) проявила себя высококвалифицированным и эрудированным ученым. Ею подготовлено и опубликовано 57 работ, в том числе монография «Организационно-правовые вопросы защитного лесоразведения» (1953). Г.Н. Полянская является соавтором шести учебников по земельному, колхозному и гражданскому праву, курса гражданского права (1955). Она активно участвовала в законопроектной работе. Изучала практику применения законодательства и на этой основе разрабатывала предложения по совершенствованию законодательства и деятельности государственных органов управления лесами и другими природными богатствами. Вела подготовку молодых ученых в области земельного права, периодически выступала в качестве официального оппонента по кандидатским и докторским диссертациям, рецензировала диссертации по поручению ВАКа. Принимала активное участие в общественной жизни Института, постоянно повышала свой идейно-политический уровень. Вот ее послужной список:

«1929–1931 — инструктор Райколхозсоюза, Нижняя Волга; 1931–1932 — научный сотрудник научно-исследовательского колхозного института, г. Москва; 1932–1933 — научный сотрудник издательства «История заводов», г. Москва; 1933–1934 — научный сотрудник архива внешней политики, г. Москва; 1935–1939 — аспирант Московского юридического института, г. Москва; 1939–1941 — младший научный сотрудник, старший научный сотрудник Всесоюзного ин-

ститута юридических наук, г. Москва; 1941–1943 — внештатный сотрудник Института права АН СССР, г. Москва; 1943–1944 — консультант колхозного отдела Наркомзема СССР, г. Москва; 1944 — преподаватель «Основ советского права» в Московском педагогическом институте, г. Москва; с 1944 — по настоящее время — старший научный сотрудник Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства при Юридической комиссии СМ СССР, г. Москва».

В энциклопедическом словаре о видных юристах-ученых второй половины XX в. Гертруда Николаевна Полянская (4 октября 1906 г. — 24 июня 1981 г.) представлена так:

«Родилась в г. Берлине (где ее отец, известный специалист по уголовному процессу Н.Н. Полянский проходил от Московского государственного университета педагогическую и научную стажировку. — С.Б.). В 1928 г. окончила юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. В 1935–1939 гг. — аспирантка Московского государственного юридического института. В 1939 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему: «История имущественных отношений в крестьянском дворе по советскому праву». В 1961 г. защитила по совокупности докторскую диссертацию на тему: «Право государственной собственности на леса в СССР».

Активно занималась законопроектной работой. При ее участии были созданы Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, Гражданский кодекс РСФСР, Закон об охране природы в РСФСР и другие законодательные акты».

Добавим, что Институт для Г.Н. Полянской был вторым домом, второй семьей, где сосредоточивались ее основные устремления и усилия. Она не тратила времени на пустые разговоры — целиком и полностью оно посвящалось обсуждению научных идей. Отдав много сил выпуску своей монографии, например, и получив ее сигнальный экземпляр, Гертруда Николаевна устроила чаепитие в отделе, завернула книгу в шарф и качала, как выношенного и родившегося ребенка. Она очень внимательно относилась к коллегам, особенно к аспирантам (даже приглашала их к себе домой на чай), помогала молодым сотрудникам — Ю.Г. Жарикову, О.С. Колбасову, В.Г. Емельяновой и др., даже в ходе самых острых дискуссий аргументировала четко, веско, интеллигентно.

В совершенстве владела немецким и французским языками. Выступления Г.Н. Полянской на заседаниях ученого совета, где присутствовали такие видные ученые Института, как Н.Г. Александров, Е.А. Флейшиц, К.П. Горшенин, А.И. Пергамент, М.Г. Кириченко,

С.Н. Братусь, отличались принципиальностью — решительностью и резкостью суждений, бескомпромиссностью высказываний, осуждением переписывания в диссертациях известных истин и чужих мыслей.

Она полагала, что природу не могут защищать равнодушные, беспринципные люди; часто путешествуя, возмущалась загрязнением побережий морей и иных прибрежных территорий; дружила и переписывалась с С.С. Гейченко — бессменным директором Пушкинского заповедника в Псковской области. Проводив мужа на фронт, воспитывала двух дочерей (одна из них была инвалидом детства) и сохраняла работоспособность до последних дней своей жизни, несмотря на тяжелую болезнь.

Опубликовав десятки работ, в том числе несколько монографий, Г.Н. Полянская не спешила с защитой докторской диссертации, полагая, что в родном ВИЮНе слишком домашняя обстановка для непредвзятой оценки ее работ; поэтому защита состоялась в ИГиП Академии наук СССР. Г.Н. Полянская всегда становилась инициатором, организатором, «пружиной» природоохранных конференций, чему немало способствовали ее энергия и многочисленные научные связи с географами, биологами, лесниками, антропологами и специалистами в области естественных наук.

Личные встречи с Гертрудой Николаевной, помимо Ученого совета Института, были в Президиуме Верховного Совета (где мне довелось тогда работать) по поводу обсуждения Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик и разработки Лесного кодекса РСФСР: Г.Н. Полянская убедительно доказывала неразрывную связь леса с землей, на которой он расположен, и необходимость их правового единства. Обоснованность ее мотивировки и настойчивость позволили ей добиться приема у председателя Президиума Верховного Совета, участвовать в заседаниях депутатских комиссий и рабочих групп, чтобы этот не только теоретический, но и практический вопрос был решен положительно.

При отборе для публикации избранных работ Г.Н. Полянской составители руководствовались желанием донести до читателя наиболее яркие, имеющие для того времени новизну и сохранившие на сегодня свою актуальность научные позиции, исключив из них повторы, конъюнктурные сноски, не имеющие теоретического значения инструктивные и иные детализированные материалы. Работы Г.Н. Полянской даются в извлечениях с указанием источников опубликования; исключение составляет предисловие к монографии о лесном законодательстве зарубежных стран, где сохранены печать времени и стиль автора.

Главной целью было показать пульсирование научной мысли, зарождение, состояние и развитие эколого-правовой науки пятьдесят лет назад, классический характер поиска и убедительного изложения аналитического, эмпирического материала, творческую лабораторию большого ученого.

Хочется надеяться, что светлый образ ученого-энтузиаста, добросовестного исследователя, отраженный в «Избранном», вдохновит читателей на новые правовые исследования в области сохранения природы, воспроизводства русского леса, формирование надлежащего отношения к теории модернизации и практике реализации законодательства.

С.А. Боголюбов,

Заведующий отделом аграрного, экологического и природо-ресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Охрана права государственной собственности на леса

(Г.Н. Полянская. Госюриздат, 1956)

ОТ АВТОРА

Леса Советского Союза представляют собой важный объект права исключительной государственной собственности. Они дают народному хозяйству древесину и иную лесную продукцию, служат защитой полей, рек и гор, приносят государству постоянный доход, составляющий неизменную статью государственного бюджета. В силу этого охрана государственной собственности на леса имеет существенное народнохозяйственное значение.

Охрана государственной собственности на леса осуществляется целым комплексом мероприятий, среди которых важное место принадлежит правовым средствам, во многом отличающимся от тех средств, при помощи которых охраняются другие объекты государственной собственности.

Следует признать, что существующая система правовых норм, направленных на охрану государственной собственности на леса, недостаточно отвечает своему назначению.

Многочисленные изменения в законодательстве об охране лесов на протяжении многих лет, в особенности в годы войны, наслоение одной нормы на другую без достаточного согласования со всей системой норм о лесонарушениях, устарелость ряда норм, пробелы и даже отдельные противоречия — все это делает существующий порядок охраны лесов недостаточно эффективным и не способствует наиболее полному проведению в жизнь начал законности.

В судебной практике по делам о лесонарушениях встречаются неправильные решения. Но необходимо отметить и недостатки законодательных норм о лесонарушениях, которые в известной мере предрасполагают ошибки судов.

Автором было изучено свыше восьмисот судебных дел о лесонарушениях по десяти областям Российской Федерации, Украины и

Белоруссии, поступивших из 31 района. Автор ознакомился также с практикой Государственного арбитража при Совете Министров СССР по делам о лесонарушениях и с ведомственными материалами Главного управления лесного хозяйства и полезащитного лесоразведения Министерства сельского хозяйства СССР, направленными на охрану лесов.

Это дает право утверждать, что выводы, которые сделаны в работе о желательных изменениях в правовой охране лесов, вытекают из анализа существующей практики.

Работа построена таким образом, что рассмотрению ее темы предшествует глава, содержащая сведения о правовом режиме лесов Советского Союза. Без этих сведений нельзя понять организацию правовой охраны лесов. В главе содержится описательный материал, вызванный ее назначением. Кроме того, автором дается правовой анализ тех вопросов, которые имеют непосредственное значение для темы работы. Сюда относятся, в частности, вопрос о правовой природе взаимоотношений органов лесного хозяйства с изготовителями древесины и иной лесной продукции. Другие вопросы права государственной собственности на леса, не имеющие непосредственно отношения к теме работы, во введении не рассматриваются.

В подстрочных замечаниях дается объяснение терминов, употребляемых в работе.

Далее следует глава, в которой подвергается рассмотрению вопрос об охране государственной собственности на леса в истории советского законодательства и общие вопросы ответственности за нарушение права государственной собственности на леса по действующему праву.

Затем, в отдельных главах анализируются специальные виды ответственности за лесонарушения: за лесонарушения, допущенные при заготовке леса; за самовольную рубку леса; за самовольное сенокосение и самовольную пастьбу скота в лесах Советского Союза; за повреждение искусственных лесонасаждений, в частности за повреждение и потраву лесных культур (то есть молодых искусственных лесонасаждений), и, наконец, за нарушение противопожарных правил в лесах.

В работу также включен вопрос о правовой природе и охране так называемых зеленых насаждений, которые не входят в состав государственного лесного фонда.

Завершается книга главой, посвященной рассмотрению основных и наиболее острых вопросов судебного процесса о лесонарушении.

Выводы о желательных изменениях в законодательстве даются по ходу работы. Суммировать их в заключении ввиду многочисленности и разнообразия рассматриваемых вопросов представилось затруднительным. В общей форме этот вывод, однако, может быть сформу-

лирован как необходимость создать взамен разрозненных и не всегда согласованных друг с другом норм стройную и последовательную систему норм, способствующую наиболее эффективной охране права государственной собственности на леса и укреплению социалистической законности.

Автор выражает большую признательность за консультации по специальным вопросам лесного хозяйства старейшему деятелю советского лесного хозяйства кандидату сельскохозяйственных наук *В.И. Соловьеву*.

ГЛАВА I ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЛЕСОВ СССР

1. Общие замечания. Более миллиарда гектаров территории Советского Союза занимает государственный лесной фонд СССР. Государственный лесной фонд Советского Союза занимает 38 процентов всей территории страны. Покрытые лесом площади (вместе с гарями, необлесившимися лесосеками и прогалинам) составляют около 29 процентов лесных площадей земного шара¹.

Территория, занятая лесом, дает, помимо древесины, большое количество разнообразной побочной лесной продукции (травы, дикорастущие плоды, ягоды, лекарственные растения и т.д.), а также является основной базой охотничьего хозяйства.

Пользование лесом состоит в извлечении лесной продукции.

Но лес ценен не только как источник лесной продукции. Лес как природный фактор оказывает неоценимое влияние на почву и климат страны, служит защитой полей от засухи и суховеев, гор — от обвалов, рек — от обмеления, берегов — от осыпи. Лес, кроме того, имеет эстетическое и оздоровительное значение.

Важное значение в борьбе за повышение и сохранение урожая, особенно в районах, подвергающихся засухам и черным бурям, наряду с другими агротехническими мероприятиями имеют защитные лесонасаждения.

Все виды доходов, приносимые лесами (за исключением колхозных лесов), образуют лесной доход, который полностью зачисляется в государственный бюджет.

2. Понятие леса и государственного лесного фонда. Классификация лесов СССР. Объектом права исключительной государственной собственности на леса является лесной фонд Союза ССР.

¹ См. *И.Я. Гурвич*. Лесные ресурсы мира. Л., 1954.

Понятия государственного лесного фонда и лесных площадей СССР не вполне совпадают. В состав государственного лесного фонда входят, помимо лесных площадей (вместе с гарями, необлесившимися лесосеками и прогалинами), составляющих примерно 79,1 процента Гослесфонда, также дороги, просеки, сельскохозяйственные угодья, неудобные пространства.

Понятие лесного фонда не совпадает с понятием леса. «Под лесом следует понимать своеобразный элемент географического ландшафта в виде большой совокупности деревьев, в своем развитии биологически взаимосвязанных и влияющих на окружающую среду на более или менее обширном земельном пространстве»¹. Чтобы совокупность деревьев составляла лес, необходимо наличие на единицу площади определенного количества деревьев, находящихся в более или менее сомкнутом состоянии². Кроме того, лес служит либо источником получения древесины, либо имеет защитное назначение. Сомкнутостью деревьев и назначением лес отличается от сада, парка, бульвара и пр.

Понятие единого государственного лесного фонда, данное в законодательстве, охватывает как леса в собственном смысле этого слова, так и площади, предназначенные для лесоразведения и нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном для этого порядке от земель иного назначения (ст. 1 Лесного кодекса РФ). Сюда же относится нелесная площадь, включая неудобные пространства, расположенные в составе лесного фонда.

Таким образом, площади, предназначенные для лесоразведения, вырубки, гари и др., входят в лесной фонд, хотя на них в данный момент и не произрастают деревья. Напротив, сады, парки, бульвары по своим естественным свойствам не только не представляют собой лес, но и не входят в государственный лесной фонд.

Необходимо, однако, указать, что процесс отграничения земель лесного фонда от земель иного назначения ввиду колоссальных размеров лесов Советского Союза и трудностей лесоустроительных работ в районах севера и востока до сих пор еще не завершён. Кроме того, предоставление ряда лесных массивов отдельным землепользователям, как то: колхозам, городам, органам транспорта и т.п., потребовало выделения этих массивов из состава других лесов и не позволяло распространить на них единый правовой режим, установленный для государственного лесного фонда. Вместе с этим стерся и четкий критерий для отграничения государственного лесного фонда от других земель.

В практике органов лесного хозяйства, в литературе и даже в отдельных нормативных актах весьма распространено отождествление государственного лесного фонда с лесным фондом, находящимся в управлении государственных органов лесного хозяйства. Это является грубой ошибкой, так как выводит колхозные леса за рамки

¹ М.Е. Каченко. Общее лесоводство. Гослесбумиздат. 1955. С. 15.

² Законодатель нередко употребляет термин «лес» в двух значениях: как особый природный фонд и как комплекс деревьев, предназначенных под рубку. В этом последнем смысле говорится о «рубке леса», хотя имеется в виду не превращение леса в иной земельный фонд, а рубка отдельных деревьев.

государственного лесного фонда и тем самым ставит под вопрос право государственной собственности на колхозные леса.

В ряде случаев нормативные акты устанавливают нормы управления гослесфондом, имея в виду только те леса, которые находятся в управлении органов лесного хозяйства. Эту неточность терминологии необходимо учитывать при анализе лесного законодательства.

Но даже признание колхозных лесов составной частью государственного лесного фонда не решает вопроса до конца. В государственный лесной фонд, безусловно, должны быть включены и все иные леса Советского Союза, леса городские и транспортные, полностью изъятые из ведения органов лесного хозяйства.

В лесных насаждениях на запретных и защитных полосах вдоль железных и шоссейных дорог, на транспортных землях установлен правовой режим, подобный правовому режиму лесов государственного значения первой группы. Ответственность за лесонарушения, произведенные в лесонасаждениях на транспортных землях и в городских лесах, приравнивается к ответственности за лесонарушения в лесах государственного значения. Поэтому, несмотря на небольшой удельный вес лесонасаждений на землях транспорта и городских лесов по отношению к другим лесам Советского Союза, совершенно не последовательным является исключение их из состава государственного лесного фонда.

Характер управления лесами не может явиться критерием для признания тех или иных лесов входящими или не входящими в состав государственного лесного фонда.

Утвержденное конституцией право государственной собственности на леса и понятие единого государственного лесного фонда приводят к выводу, что все леса Советского Союза входят в состав государственного лесного фонда. Вместе с тем различное назначение отдельных видов лесов предопределяет различие в их правовом режиме, чем обуславливается необходимость классификации лесов.

Надо отметить, что в настоящее время общепризнанной и последовательной классификации лесов не имеется.

3. Управление лесами СССР. Управление государственным лесным фондом осуществляется органами общей и специальной компетенции.

До издания Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР» наиболее крупные и постоянные заготовители древесины в пределах так называемой лесопромышленной зоны осуществляли одновременно функции по управлению лесами, в которых они производили заготовки. Лишь в лесах водоохранной зоны функции по управлению осуществлялись специально созданным Главным управлением лесоохраны и лесона-

саждений при Совете Народных Комиссаров СССР, которое передавало лесосечный фонд отдельным лесозаготовителям для рубки леса.

В настоящее время функции по управлению всеми лесами государственного значения возложены на Главное управление лесного хозяйства и полезащитного лесоразведения Министерства сельского хозяйства СССР.

Таким образом, функции по управлению лесами государственного значения полностью отграничены от функций по заготовке леса.

Органы лесного хозяйства, входящие в систему Министерства сельского хозяйства СССР, осуществляют наряду с управлением лесами государственного значения общее руководство и контроль за ведением лесного хозяйства в лесах, закрепленных за ведомствами, и в колхозных лесах. Вне ведения органов лесного хозяйства оказываются лишь защитные лесные насаждения на транспортных землях и городские леса. Поэтому будет правильным сделать вывод, что специальной компетенцией по управлению государственным лесным фондом (за исключением незначительных лесных площадей) обладают органы лесного хозяйства.

Управление лесным хозяйством осуществляется на базе научно обоснованного государственного плана.

Перед органами управления лесным хозяйством СССР стоит общая задача по организации всего лесного хозяйства Советского Союза, по установлению такого режима лесопользования, который обеспечил бы полное удовлетворение потребности народного хозяйства в древесине при одновременном восстановлении лесов на вырубленных площадях.

На этой основе перед советским лесным хозяйством стоят следующие конкретные задачи:

удовлетворение потребности народного хозяйства и населения в древесине и в другой продукции, приносимой лесом;

всемерное использование лесов, как ценного природного комплекса в целях борьбы с неблагоприятными природными явлениями; восстановление и посадка лесов;

улучшение состава лесов на основе правильного лесопользования и проведения специальных мероприятий;

повышение доходности лесного хозяйства как одного из источников социалистического накопления путем вовлечения в эксплуатацию слабо освоенных лесных массивов, улучшения качества лесов, освоения и использования новых видов лесной продукции при непеременившемся условии ведения правильного лесного хозяйства;

охрана и защита лесов.

К компетенции органов управления лесным хозяйством относится организация побочных лесных пользований, как то: сенокосение, пастьба скота и др.

Первичными органами управления лесного хозяйства являются лесхозы.

Их правовое положение весьма сложно.

Лесхозы осуществляют управление вверенной им частью государственного лесного фонда, производят учет лесов, лесоустройство, отвод лесосек, пастбищ, сенокосов различным заготовительным организациям, а также для удовлетворения потребностей населения; осуществляют контроль за лесозаготовителями и за ведением хозяйства в колхозных лесах.

В то же время лесхозы — крупные предприятия, которые должны выращивать лесную продукцию, в первую очередь древесину. Им предоставляются права государственных промышленных предприятий. Лесхозы ведут всестороннее лесное хозяйство, связанное с осуществлением их производственной деятельности. Они осуществляют рубки ухода и санитарные рубки, борьбу с вредителями, прокладывание дорог и, наконец, во все возрастающих размерах лесонасаждение на оголенных площадях.

Лесхозы подчинены управлениям сельского хозяйства области (края) или автономной области или Министерству сельского хозяйства автономной республики. В республиках, где областного деления не имеется, лесхозы подчинены Министерству сельского хозяйства союзной республики, которое выполняет в отношении лесхозов функции, возложенные на областные (краевые) органы управления сельского хозяйства.

Управление лесами государственного значения, закрепленными за отдельными организациями (совхозами, заповедниками и др.), осуществляется этими организациями под контролем органов лесного хозяйства. При этом такие функции по управлению лесным фондом, как лесоустройство и учет лесов, осуществляются в отношении закрепленных лесов только органами лесного хозяйства.

Управление колхозными лесами производится самими колхозами. Лесхозы и машинно-тракторные станции оказывают помощь колхозам в ведении хозяйства в этих лесах и осуществляют контроль за их правильным использованием.

Организации, осуществляющие управление лесным фондом, называются его держателями. Этот термин употребляется нормативными актами в разных значениях. Иногда держателями лесного фонда называются министерства и ведомства, за которыми закреплены леса государственного значения. Иногда этот же термин употребляется также в отношении лесхозов, колхозов и других низовых лесохозяйственных органов, которые непосредственно осуществляют управление переданными в их ведение лесами.

Лесодержатели (низовые организации) вместе с управлением лесным фондом осуществляют и правомочия по распоряжению, владению и пользованию вверенными им лесами.

4. Правовые формы заготовки леса. Пользование лесами в целях извлечения лесной продукции осуществляет само государство через хозяйственные органы, а также кооперативные и общественные организации, местные Советы и отдельные граждане.

В качестве постоянных лесозаготовителей выступают отдельные министерства, система промкооперации, местные Советы и другие потребители леса. Министерство лесной промышленности СССР специально призвано производить заготовку леса и поэтому в его ведение поступают наибольшие площади предназначенного к рубке леса.

Организации, производящие постоянную рубку леса для осуществления определенных государственных задач (для строительства, химической и бумажной промышленности, экспорта и пр.), называются основными лесозаготовителями (министерства, система промкооперации и др.).

Организации, рубящие лес для собственных хозяйственных надобностей, называются самозаготовителями леса.

Разумеется, основное народнохозяйственное значение имеет рубка леса, производимая основными заготовителями леса.

Лесосечный фонд СССР распределяется государственными органами между лесозаготовителями в установленном порядке. Распределению подлежат лесосеки, расположенные **во всех лесах государственного значения, как находящиеся в управлении органов лесного хозяйства, так и закрепленные за отдельными организациями и ведомствами.**

Лесосеки, имеющиеся в колхозных лесах, в распределение не включаются, так как они находятся в управлении колхозов и предназначены в первую очередь для удовлетворения их нужд.

Поскольку заготовка леса в лесах государственного значения осуществляется не держателями лесного фонда, а специальными заготовительными организациями, постольку план распределения лесосечного фонда есть вместе с тем план отпуска леса на корню.

Лесосечный фонд распределяется Советом Министров СССР между общесоюзными и союзно-республиканскими министерствами и ведомствами, а также между советами министров союзных республик для последующего распределения между республиканскими и местными лесозаготовителями.

Отпуск древесины из лесов третьей группы производится непосредственно органами сельского хозяйства без распределения лесосечного фонда в централизованном порядке. При этом отпуск леса

в пределах расчетной лесосеки по главному пользованию осуществляется областными управлениями сельского хозяйства и приравненными к ним органами сельского хозяйства, а сверх расчетной лесосеки — с разрешения Министерства сельского хозяйства СССР. Отпуск древесины из лесов третьей группы по рубкам главного пользования производится по заявкам лесозаготовителей. Заявки подаются в областные управления сельского хозяйства по месту расположения лесозаготовительных предприятий данного министерства, ведомства или по месту создания новых предприятий. В частности, министерства, которым отказано в предоставлении лесосек в лесах второй группы, обязаны перебазировать свои предприятия в леса третьей группы.

Размер ежегодного отпуска леса в порядке мер ухода за лесом и в порядке проведения лесохозяйственных, лесокультурных и противопожарных мероприятий по всем лесам государственного значения утверждается Министерством сельского хозяйства СССР.

В определенных случаях возможен дополнительный отпуск леса сверх количества, выделенного в указанном порядке на год. Это допускается либо с разрешения лесхозов (например, при производстве геологических работ), либо с разрешения местных сельскохозяйственных органов, либо с разрешения Министерства сельского хозяйства СССР.

При распределении лесосечного фонда по всем лесам государственного значения Советского Союза учитываются в первую очередь необходимость обеспечения лесосечным фондом предприятий Министерства лесной промышленности СССР, а также нужды сельского хозяйства в древесине для постройки животноводческих ферм, производственных зданий и т.д.

Единственным документом, дающим право на рубку леса, является лесорубочный билет. В нем обозначаются наименование лесхоза, лесотаксовая зона, разряд такс, наименование лесозаготовителя, запрещенные к рубке деревья, место, способ и срок рубки, срок вывозки древесины, площадь лесосеки или количество подлежащих рубке деревьев, их порода, толщина, масса в кубометрах, отпускная стоимость, скидки, особые условия. Здесь налицо все существенные условия договора: предмет, цена, срок.

Ордера выдаются лесничими и их помощниками на основании лесорубочных билетов, специально выписанных на их имя для производства мелких отпусков леса¹.

Лесорубочные билеты (ордера) выдаются по лесам, находящимся в непосредственном ведении системы Министерства сельского хо-

¹ В отдаленных объездах право на выдачу ордеров может быть в особом порядке предоставлено объездчикам.

зяйства СССР, — их лесхозами, а по лесам, закрепленным за министерствами (ведомствами), — их низовыми лесохозяйственными органами.

Заготовка древесины должна производиться, как правило, тем лесозаготовителем, на имя которого выписан лесорубочный билет (ордер). Переуступка лесорубочного билета возможна с разрешения органа, которым был выделен лесосечный фонд данному заготовителю, путем передаточной надписи.

Таким образом, здесь имеет место уступка требования (ст. 124 ГК) с той, однако, особенностью, что лесхоз должен дать разрешение на передачу лесосеки. Эта особенность объясняется тем, что лесхоз является не только стороной в договоре с лесозаготовительной организацией, но и органом управления, дающим разрешение на рубку леса.

После переуступки прав по лесорубочному билету (ордеру) все обязательства полностью переходят на лесозаготовителя, принявшего лесорубочный билет (ордер).

Гражданин, на имя которого выдан лесорубочный билет, не обязан лично производить рубку, да и не всегда это возможно (например, когда билет выписан на имя больного, старика и т.д.). Лицо, фактически производившее рубку, если оно действует в интересах владельца ордера, осуществляет рубку либо по договору поручения, либо по трудовому соглашению с владельцем ордера; переуступки здесь нет.

В этих случаях лицо, фактически производившее рубку, отвечает за свои действия перед тем, кто поручил ему эту работу, но ответственность перед лесхозом (колхозом) несет сам владелец лесорубочного билета.

Отпуск леса на корню производится всегда за плату, взыскиваемую с каждого срубленного дерева, — так называемая попенная плата. Бесплатный отпуск древесины производится лишь в исключительных случаях по особым распоряжениям правительства. Освобождаются от попенной платы лесхозы, производящие рубку в порядке ухода за лесом.

Попенная плата за отпуск леса на корню взимается по таксам, утвержденным Советом Министров СССР 23 декабря 1948 г., с изменениями, утвержденными Советом Министров СССР 30 июня 1950 г.¹

По ныне действующим таксам² на отпуск леса на корню из лесов государственного значения устанавливается различная оценка деревьев в зависимости от лесотаксовых зон.

Весь лесной фонд Советского Союза подразделен на лесотаксовые зоны с учетом характера лесов и их роли в народном хозяйстве, плот-

¹ См. *Н.П. Анучин*. Лесная таксация, Гослесбуиздат. 1952. С. 513.

² От составителей. Книга написана в 1956 г.

ности сельского населения, степени лесистости, размера лесопокрытой площади и лесозаготовительного фонда, процента его использования и основного направления грузовых потоков древесины. Всего установлено семь лесотаксовых зон. Таковы, например, южная зона, лесостепная зона и т.д.

Отпуск леса на корню, по мнению проф. Л.И. Дембо, — это купля-продажа древесины. Лесозаготовителей проф. Л.И. Дембо отождествляет с лесопоккупателями.

Профессор А.В. Карасс в работе «Право государственной социалистической собственности» возражает против утверждения проф. Л.И. Дембо о том, что отпуск леса на корню есть купля-продажа древесины. Он доказывает, что отпуск леса на корню «...представляет собой административный акт компетентного органа государственного управления, уполномочивающий лесозаготовителя произвести своими силами и средствами заготовку древесины в пределах отведенной ему лесной площади (лесосеки)»¹. Соответственно «попенная плата с юридической стороны не может быть отождествлена с покупной ценой заготавливаемой древесины, а представляет собой плату за допущение лесозаготовителя к разработке и использованию принадлежащих социалистическому государству природных (естественных) богатств»² или пошлину. В этом случае государство выступает как носитель власти.

Признание попенной платы видом пошлины мы встречаем также у Р. О. Халфиной, на высказывания которой ссылается проф. А.В. Карасс. Р. О. Халфина, конструируя систему советского финансового права, отнесла попенный сбор за рубку леса к пошлинам. Взыскание же пошлины, по мнению автора, производится либо за оказываемые государством определенные услуги, либо за предоставление материальных благ гражданам или юридическим лицам³. Автор относит оба вида правоотношений в связи со взысканием пошлины к финансово-правовым, а не к гражданско-правовым. Имущественные взаимоотношения сторон здесь подчинены задаче аккумуляции денежных средств.

Попытаемся проанализировать изложенные точки зрения и начнем с точки зрения Р. О. Халфиной.

Мы полагаем, что взимание попенной платы не является центральным моментом во взаимоотношениях лесхозов с заготовителями леса; основное здесь — это осуществление крупного планового ме-

¹ А.В. Карасс. Право государственной социалистической собственности. Издательство Академии наук СССР. 1954. С. 52.

² Там же. С. 52–53.

³ См. Р.О. Халфина. К вопросу о предмете и системе советского финансового права. Сборник Академии наук СССР «Вопросы советского административного и финансового права». 1952. С. 211.

роприятия по снабжению народного хозяйства и населения древесиной. Рубка леса — это производство, в результате которого дерево отделяется от земной поверхности и в виде древесины реализуется для удовлетворения многообразных потребностей страны.

Поэтому следует прийти к выводу, что деревья на корню, выделенные в лесосечный фонд как подлежащий рубке прирост лесного фонда, **представляют собой продукцию лесного хозяйства**. Срубленная древесина также является продукцией, но это уже продукция не лесохозяйственного, а лесорубочного производства. Объектом договора могут быть как срубленная древесина, так и деревья на корню, выделенные в лесосечный фонд.

Особенности организации работ по производству древесины по сравнению с организацией работ по производству сельскохозяйственной продукции заключается в том, что выращивание сельскохозяйственных культур и отделение их от земли составляют разные процессы одного производства, а именно — производства сельскохозяйственного. Выращивание же деревьев и отделение древесины от земли составляют два различных производства: лесохозяйственное и лесопромышленное.

Эти два производства осуществляются, как правило, различными организациями, первое — органами лесного хозяйства, второе — заготовителями леса. Лесохозяйственные предприятия передают свою продукцию, то есть деревья в лесосечном фонде, заготовителям.

Заготовители в процессе лесопромышленного производства создают из сырастающего дерева сырье для строительной, деревообделочной, химической и других видов промышленности.

Стоит только признать, что выделение лесосечного фонда есть определенное производство, основанное на человеческом труде, приложенном к природе, а это кажется бесспорным, как взаимоотношения между лесхозами, осуществляющими лесохозяйственное производство, и заготовителями, производящими лесорубочные работы, становятся совершенно ясными. Лесхозы передают на договорных началах свою продукцию, то есть прирост древесины в виде «леса на корню», заготовителям, за что последние вносят попенную плату. То обстоятельство, что в случае неплатежа попенная плата перечисляется в недоимку и взыскивается в госбюджет, объясняется не тем, что попенная плата является видом пошлины, как полагает проф. А. В. Карасс, а тем, что лесхозы являются предприятиями, состоящими на госбюджете, и что все платежи по лесным доходам, штрафам за лесонарушение и прочее поступают непосредственно в казну. Все же иные споры между лесхозами и лесозаготовителями, помимо споров о попенной плате, рассматриваются в общеисковом порядке.

Лесхозы, выдавая лесозаготовителям лесорубочные билеты, знакомят их с правилами отпуска леса на корню, на соблюдение которых лесозаготовители дают согласие. Правила предусматривают санкции в виде уплаты неустойки за их нарушение. Поэтому мы вправе утверждать, что между лесхозами и заготовителями имеют место договорные отношения.

Необходимо, однако, напомнить, что лесхоз совмещает в себе функции как производственного предприятия, так и органа управления в отношении вверенной ему части государственного лесного фонда. Поэтому он не только заключает договор на рубку леса с заготовителем, но предварительно отводит заготовителю лесосеку.

Двойное положение имеет и выдаваемый лесхозом документ на право рубки леса, так называемый «лесорубочный билет». Этот документ, основанный на наряде сельскохозяйственных органов, дает разрешение заготовителю на рубку леса на территории лесхоза и в то же время устанавливает вместе с Правилами отпуска леса на корню условия рубки, на которые заготовитель должен дать согласие. Правила предусматривают гражданско-правовые санкции за нарушение этих условий, поэтому выдачу лесорубочного билета следует признать заключением договора.

Нам думается, что ближе всего подошел к установлению действительного характера взаимоотношений лесхозов с заготовителями проф. Л.И. Дембо в части признания гражданско-правового характера этих взаимоотношений. Однако полностью с ним согласиться нельзя. Во-первых, проф. Л.И. Дембо, указывая на гражданско-правовой характер взаимоотношений лесхозов и лесозаготовителей, *не отмечает*, что рубка леса производится по разрешению лесхоза и *что между сторонами имеются не только гражданско-правовые, но и административно-правовые отношения*. Во-вторых, вряд ли можно договор рубки леса на корню характеризовать как куплю-продажу, так как заготовитель получает от лесхоза лесную продукцию, еще не отделенную от земли, и по лесорубочному билету приобретает право рубки древесины.

Подытоживая этот вопрос, следует сказать, что взаимоотношения лесхоза с лесозаготовительным предприятием являются одновременно и административно-правовыми (в части отвода лесосек и выдачи разрешения на рубку), и гражданско-правовыми (в части установления условий рубки и гражданско-правовой ответственности за их невыполнение).

Лесхоз, издающий акт управления по отводу лесосеки и разрешению рубки на ней, сам вступает в договорные отношения с лесозаготовителем и взыскивает с него попенную плату.

Такая особенность во взаимоотношениях лесхоза с лесозаготовителем объясняется тем, что лесхоз выступает как орган управления

определенной частью государственного лесного фонда, представляющего собой исключительную государственную собственность, и как хозяйственная организация, реализующая свою продукцию. Поэтому лесорубочный билет играет одновременно роль и договора, и ордера.

Специальное значение имеет лесорубочный билет, выписываемый лесхозом на свое имя. Этот документ, конечно, не играет той роли, которую он имеет во взаимоотношениях лесхозов с лесозаготовительными организациями.

Выписка лесхозом лесозаготовительного билета на свое имя означает принятие им на себя обязательства по выполнению установленного плана рубок (санитарных, противопожарных и других) на условиях, предусмотренных Правилами отпуска леса на корню (за исключением обязанности выплаты попенной платы). Выписка билета на имя лесхоза направлена на лучшее выполнение предусмотренного плана рубок и возложение на лесхоз ответственности в случае нарушения установленных правил.

5. Правовые формы осуществления побочных лесных пользований.

Как уже было сказано, лес представляет собой комплекс растительного мира и почвы. Отсюда следует, что лес способен давать и другую продукцию помимо древесины.

В настоящее время установлены следующие виды побочных лесных пользований: сенокосение, пастьба скота, постоянное или временное сельскохозяйственное пользование (пахота, огороды), пчеловодство, использование плодов орехоносных и плодово-ягодных дикорастущих деревьев и кустарников; сбор грибов, ягод, различных лесных плодов и хмеля; сбор мха, камыша и других видов травянистой растительности; сбор лекарственного и технического сырья; добыча торфа поверхностных залежей непромышленного значения; добыча песка, камня, глины и других общераспространенных ископаемых непромышленного значения; сбор лесных семян; использование непокровых лесом участков под устройство временных складов и др.

Охота как самостоятельная отрасль народного хозяйства не является лесным побочным пользованием. Точно так же не относятся к побочным лесным пользованиям разработка торфяников промышленного значения, использование площадей лесного фонда под промышленную разработку месторождений полезных ископаемых, устройство фруктовых садов, лесных складов, пасек длительного пользования.

Перечисленные виды деятельности осуществляются в порядке, предусмотренном специальными законодательными актами.

С правовой точки зрения следует различать два вида побочных лесных пользований: 1) общедоступные и 2) закрепляемые за определенными организациями и гражданами.

Общедоступным лесным пользованием является сбор ягод, грибов, хмеля, дикорастущих плодов и лесных орехов. Это пользование может производиться населением для непромышленных целей во всех лесах Советского Союза в местах, открытых для сбора (то есть в местах, не закрепленных на эти виды пользования за заготовительными организациями или не составляющих главного вида пользования плодово-ореховых хозяйств лесхозов).

Сбор перечисленной лесной продукции производится населением без специального разрешения и без выдачи билета, но с обязательным соблюдением пользователями установленных правил пожарной безопасности в лесах и без причинения вреда лесному хозяйству.

Указанное лесное пользование производится населением бесплатно.

Граждане, собравшие в порядке осуществления права побочных лесных пользований в лесу ягоды, грибы и прочее, приобретают на этого рода лесную продукцию право личной собственности, которое является производным от права государственной собственности на леса¹.

Учет, планирование и распределение побочных пользований, подлежащих закреплению за организациями и гражданами, осуществляется лесхозами.

Побочные лесные пользования предоставляются как за плату, так и бесплатно.

Не взимается плата за все виды использования земель лесного фонда в целях сельскохозяйственных (сенокосение, пастьба скота, постоянное и временное использование земли под пашни и огороды)², а также за использование земель под устройство пасек, добычу торфа для подстилки и удобрения, сбор лесных семян, лекарственного сырья, лесной подстилки.

Заготовительные организации, производящие сбор дикорастущих плодов и орехов, обязаны внести плату за все заготовленное количество орехов и плодов в бюджет.

Торф, добываемый на топливо, оплачивается всеми заготовителями на общих основаниях.

Заготовка общераспространенных полезных ископаемых также подлежит оплате. Земельные площади под устройство лесных складов предоставляются на началах аренды.

Все виды лесных побочных пользований, предоставляемых основным заготовителям, от платы освобождаются.

¹ См. «Советское гражданское право», т. 1, Госюриздат, 1950, стр. 332.

² См. постановление ЦИК и СНК СССР «О распространении постановления ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. «О воспреещении сдачи в аренду земель сельскохозяйственного значения» на побочные виды пользования землей в лесах» (СЗ СССР. 1937. № 76. Ст. 373).

6. Правовой режим колхозных лесов. Правовое положение колхозных лесов регулируется законодательными актами, «Положением о колхозных лесах», утвержденным Советом Министров СССР 25 января 1955 г., и изданными в его развитие Правилами ведения хозяйства в колхозных лесах, утвержденными Министерством сельского хозяйства СССР 30 июня 1955 г.¹

Признание за колхозами права пользования колхозными лесами отнюдь не умаляет права государственной собственности, а означает отстранение от пользования колхозными лесами всех других лиц и организаций. Положение указывает, что рубка леса или иное пользование в колхозных лесах другими потребителями без согласия колхоза воспрещается.

7. Правовой режим полезащитных насаждений. Неоценимое значение имеют леса для сельского хозяйства. Являясь преградой против иссушающих почву горячих ветров пустыни и постоянным хранилищем влаги, леса оказываются незаменимым средством по борьбе с засухой — этим бичом плодородных областей нашей страны. Отсюда идея искусственного полезащитного лесоразведения в малолесных и безлесных районах как средства повышения плодородия почвы.

Защитное лесоразведение предусматривает насаждения лесов самого различного назначения². На первом месте стоят государственные защитные лесные полосы, создаваемые по берегам и водоразделам крупнейших рек, которые должны преграждать путь горячим ветрам и пескам юго-восточных пустынь и полупустынь. Размеры лесопосадок, образующих государственные лесные полосы, исключительно велики.

Другой категорией являются защитные лесонасаждения на полях колхозов и совхозов, которые состоят из полезащитных лесных полос, водорегулирующих лесных и лесосадовых полос; лесонасаждений вокруг водоемов и каналов, проложенных по земельным массивам колхозов и совхозов. Защитные лесонасаждения на полях колхозов и совхозов в отличие от крупных государственных защитных лесных полос по своим размерам небольшие и размещаются непосредственно на колхозных и совхозных земельных массивах. Вместе с тем защитные лесонасаждения на полях колхозов и совхозов в общей сумме своей неизмеримо превосходят площадь государственных защитных лесных полос и имеют огромное значение.

В силу этого правовая организация мероприятий по насаждению защитных полос на полях колхозов и совхозов значительно отлича-

¹ «Сборник руководящих материалов по организации и ведению хозяйства в колхозных лесах», Издательство Министерства сельского хозяйства СССР, М., 1955.

² Создаваемые в результате лесоразведения леса называются искусственными лесонасаждениями (в отличие от так называемых в лесоводстве естественных лесонасаждений). Искусственные лесонасаждения в *молодом возрасте* (до смыкания крон) именуются лесными культурами.

ется от той правовой организации, которая установлена в отношении создания системы крупных государственных защитных лесных полос.

Лесонасаждения создаются также в малолесных районах на землях государственного лесного фонда и в колхозах по оврагам и балкам с целью прекращения их роста за счет пахотнеспособных земель и превращения этих земель в лесные и другие угодья. Следует указать, кроме того, на лесонасаждения и лесокультурные работы на лесных площадях (по гарям и вырубкам) на землях лесов государственного значения и в колхозных лесах.

Помимо перечисленных основных категорий, защитные лесонасаждения создаются вокруг промышленных предприятий и населенных пунктов.

Органами железнодорожного и шоссейного транспорта осуществляются лесонасаждения вдоль железнодорожных путей и шоссе.

Перечисленные виды лесонасаждений создаются различными органами за счет средств государства и колхозов.

Правовое положение полезащитных насаждений еще подлежит изучению. Прежде всего, должен быть решён вопрос о том, что представляют собой эти насаждения: леса или «зеленые насаждения» по типу бульваров, садов и пр. Автор считает, что полезащитные лесные насаждения и по назначению, и по сомкнутости растений древесно-кустарниковых пород должны быть признаны лесом.

Лесом должны быть признаны не только государственные защитные лесные полосы, но и защитные лесные полосы на полях колхозов и совхозов или овражно-балочные лесные насаждения. Полезащитные и овражно-балочные лесные полосы, даже при сравнительно небольших размерах каждой из них, призваны в своей совокупности оказать существеннейшее влияние на климат и почву степных и лесостепных районов страны, вплоть до преобразования географической среды этих районов в целом.

Защитными свойствами обладают даже малые леса (так называемые «степные колки», перелески и т.п.), хотя они по своим размерам не имеют значения для промышленной рубки древесины.

То обстоятельство, что защитные лесонасаждения созданы рукой человека, не лишает их ни биологических свойств леса, ни того защитного назначения, которые присущи естественно произрастающим лесам.

Признание полезащитных лесонасаждений лесом предопределяет в значительной мере и их правовой режим.

Правовой режим полезащитных лесонасаждений как лесов первой группы определяется особой ролью и назначением полезащитных лесных насаждений.

Полезашитные лесонасаждения относятся к наиболее бережно охраняемым лесам первой группы. Побочные лесные пользования в полезашитных лесонасаждениях допускаются в том случае, если они не препятствуют росту этого ценного вида лесов. В государственных защитных лесных полосах, полезашитных лесных полосах, на землях колхозов и совхозов, в лесонасаждениях на оврагах, балках и песках, а также вокруг водоемов в целях их сохранности воспрещается: пастьба и прогон скота, устройство полевых таборов, стоянки тракторных бригад, заезды тракторов и автомашин, прокладывание дорог, за исключением специально отведенных мест.

Полное запрещение пастьбы и прогона скота отличает правовой режим полезашитных лесонасаждений от правового режима, установленного для лесов первой группы в целом, где пастьба скота в специально отведенных местах с разрешения соответствующих лесных органов допускается. Таким образом, в отношении полезашитных лесонасаждений устанавливается наиболее строгий правовой режим, для которого характерно ограничение пользования продукцией леса, особые способы ее извлечения в интересах сохранности древесно-кустарниковой растительности со всеми ее полезашитными свойствами.

Лесные культуры полезашитного значения в течение трех, четырех, пяти и более лет с момента посева (в зависимости от пород) не имеют той сомкнутости, которая предопределяет биологические свойства леса и придает лесной полосе полезашитное назначение.

Лишь со времени, когда у лесных культур сомкнутся кроны, можно признать, что эти лесные культуры превратились в лесные насаждения со всеми присущими лесу свойствами. Однако правовой режим, установленный в отношении защитных лесонасаждений, равным образом распространяется и на площади лесных культур.

Организации, осуществляющие полезашитное лесоразведение, обязаны выполнять все необходимые мероприятия по уходу за лесными культурами и взрослыми искусственными лесными насаждениями.

На ином правовом режиме, чем полезашитные лесонасаждения, состоят лесные питомники. Питомники не образуют леса даже тогда, когда в них выращивается крупнопосадочный материал, то есть деревья взрослого возраста.

Задача питомников состоит в выращивании посадочного материала (сеянцев и саженцев) со специальной целью последующего отделения их от земли и пересадки в места расположения полезашитных и других лесонасаждений. При этом наряду с пересадкой сеянцев и саженцев из питомников на поля, овраги и пески данного землепользователя допущена и поощряется продажа посадочного материала разного рода организациям.

Рубка деревьев (за исключением санитарной) на защитных лесных полосах хотя бы самого малого возраста незаконна и преследуется в уголовном, административном и гражданском порядке (см. гл. VI).

Право собственности на сеянцы и саженцы, выращенные в государственных лесных питомниках и в местных питомниках совхозов, лесхозов и лесозащитных станций, принадлежит государству, а в колхозах — самим колхозам.

8. Организация охраны лесов СССР. Организация охраны лесов Советского Союза является одной из важных функций по управлению лесами и осуществляется органами лесного хозяйства.

В системе лесных органов создана Государственная лесная охрана СССР. В ее задачу входит охрана лесов государственного значения, за исключением лесов, закрепленных за совхозами и ведомствами. Охрана этих, а также колхозных лесов осуществляется совхозами, соответствующими ведомствами и колхозами. В отношении их органы Государственной лесной охраны СССР осуществляют только контроль.

Охрана защитных лесонасаждений на землях транспорта производится соответствующими органами транспорта, а охрана городских лесов осуществляется местными Советами.

Перед Государственной лесной охраной СССР стоят следующие задачи:

- а) предупреждение пожаров в лесах;
- б) предупреждение самовольных порубок, хищений, истребления и прочих лесонарушений;
- в) контроль за выполнением лесозаготовителями правил отпуска леса на корню, за соблюдением правил сенокосения, пастьбы скота и других видов пользования лесным фондом;
- г) сигнализация о вредных насекомых и болезнях леса;
- д) наблюдение за правилами охоты;
- е) контроль за организацией охраны лесов в колхозах, совхозах и др.

Лесосечный фонд, переданный лесозаготовителям, со дня выдачи лесорубочного билета считается сданным под их охрану. Однако за Государственной лесной охраной СССР остается обязанность контроля за выполнением правил пользования лесным фондом при производимых заготовителем работах.

Обязанности по организации лесной охраны возлагаются на руководителей и определенных работников органов лесного хозяйства.

Общее руководство Государственной лесной охраной СССР осуществляет Министерство сельского хозяйства СССР через Главное управление лесов и полезащитного лесоразведения и его органы. Разработку мероприятий по охране лесов и контроль за их осуще-

ствлением, а также за Государственной лесной охраной СССР производится управлением Государственной инспекции и охраны лесов названного главка.

Охрана лесов в лесхозах осуществляется директором лесхоза и под его руководством старшим лесничим и инспектором по охране лесов.

Охрана лесов в лесничествах возлагается на лесничих и их помощников, объездчиков и лесников.

Для лучшей организации охраны лесов лесничества (а также лесхозы, не имеющие деления на лесничества) разбиваются на объезды и обходы.

Непосредственную охрану лесов осуществляют лесники на территории вверенного им обхода под контролем объездчиков.

Лесники в целях предупреждения лесонарушений и борьбы с ними должны выполнять следующее¹: а) проверять документы на право рубки в лесу, сенокосения, пастьбу скота и документы на другие виды пользования и охоты в лесу; наблюдать за выполнением правил отпуска леса на корню, принимать меры к прекращению незаконного лесного пользования; б) составлять акты о самовольных порубках и других лесонарушениях; в) задерживать лиц, виновных в возникновении лесных пожаров; г) задерживать в лесу или по пути из леса незаконно добытый лесонарушителем материал; накладывать арест на вывезенный из леса материал в тех случаях, когда вывозка его лесонарушителем прослежена непосредственно до места потребления. Наложение ареста оформляется актом с участием представителя сельсовета.

Лесхозы осуществляют производственную деятельность по ведению лесного хозяйства в соответствии с определенными правилами. В частности, они производят рубку ухода, санитарные, противопожарные и иные рубки леса по Правилам отпуска леса на корню и отвечают за их нарушение наряду с заготовителями леса.

Из этого следует, что всесторонняя охрана леса должна осуществляться путем контроля за деятельностью не только лесозаготовителей, но и самих лесхозов.

Между тем, функции по государственной охране лесов СССР возложены на местах на директора лесхоза (который, таким образом, должен контролировать свою собственную деятельность) или на подчиненных директору инспекторов по охране лесов, обязанных проверять его действия.

На практике лесонарушения, совершенные лесхозами, устанавливаются путем выборочной проверки их деятельности, производи-

¹ Мы оставляем в стороне обязанности лесников по охране лесов от пожаров, вредных насекомых и болезней, хотя они занимают большой удельный вес в их работе.

мой финансовыми органами, имеющими специалистов-лесоводов. Специалисты-лесоводы контролируют правильность оценки лесосек, побочных лесных пользований, а также выявляют другие лесные доходы: штрафы, неустойки и т.д.

Такую систему контроля над деятельностью лесхозов трудно признать нормальной, так как деятельность лесхоза по охране лесов контролируется не столько лесными органами, сколько финансовыми, осуществляющими контроль только с точки зрения соблюдения лесхозом финансовой дисциплины.

Охрана лесов Советского Союза от повреждения и истребления требует целого комплекса мероприятий, носящих как технический, так и правовой характер, — контроля за соблюдением правил пользования лесом организациями и гражданами, которым это право предоставлено, и борьбы со случаями самовольного лесного пользования.

Дальнейшая часть работы посвящена вопросу о правовых средствах охраны леса от его повреждения и истребления — как одному из существенных мероприятий по охране лесов СССР.

ГЛАВА II

ОХРАНА ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА В ИСТОРИИ СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. ПОНЯТИЕ ЛЕСОНАРУШЕНИЯ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ПРАВУ. СИСТЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЛЕСОНАРУШЕНИЯ

1. Значение правовой охраны лесов СССР в общей системе мероприятий по охране государственной собственности на леса. Задача по охране лесов от повреждения и истребления в самом широком понимании неразрывно связана с задачей по улучшению состава лесов и повышению их продуктивности, то есть в конечном счете с задачей по правильной организации лесного хозяйства и осуществлению лесных пользований без вреда для лесного фонда.

Организация лесных пользований для извлечения продукции и задача сохранения лесов не только не противоречат друг другу, но и разрешаются одновременно.

Правильная эксплуатация лесов в целях получения продукции не только не ведет к истощению лесов, но, наоборот, содействует улучшению их качества.

Задача охраны лесов от повреждения и истребления в более узком понимании состоит в борьбе с теми факторами, которые способны причинить вред лесу непосредственно: таковы болезни леса, порча их насекомыми — вредителями, лесными пожарами и, наконец, вред,

причиняемый нарушениями права государственной собственности — лесонарушениями.

Значение перечисленных вредоносных для леса факторов различно в зависимости от лесистости той или другой местности. В многолесных районах (главным образом в лесах Севера и Востока) лесонарушения, заключающиеся в самовольной рубке и других самовольных видах пользования, ввиду обилия лесов, занимают небольшое место. Здесь основную опасность представляют лесные пожары. Напротив, в районах лесистоощенных и малолесных (главным образом в центре и на юге страны) задача органов лесной охраны сосредоточивается на борьбе с лесонарушениями. Таким образом, борьба с лесонарушениями представляет собой в основном борьбу за сохранность наиболее ценных лесов.

При этом борьба с лесонарушениями осуществляется разными путями: экономическими средствами, то есть завозом древесины для снабжения ею населения в малолесных и лесистоощенных районах, организацией лучшей охраны лесов и т.д.

Одним из существенных средств по охране лесов является правовая борьба с лесонарушениями, которая заключается в признании в законодательном порядке действий, приносящих вред лесному хозяйству, противоправными и в привлечении лесонарушителей к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности.

Борьба за сохранность лесов от повреждений и истреблений — борьба за сохранность лесов как **объекта** права государственной собственности. Но этим значение правовой охраны лесов от лесонарушения не исчерпывается. Борьба с лесонарушениями есть вместе с тем борьба за **право** государственной собственности на леса.

Это значит, что лесонарушением признаются такие действия, которые, может быть, и не приносят вреда лесу, но нарушают право государства на распоряжение лесным фондом. Поэтому лесонарушением признаются все самовольные виды лесных пользований, а также нарушения правил пользования заготовителями лесной продукции, имеющих разрешение на заготовку леса.

2. Правовая охрана лесов в истории советского законодательства. Борьба с лесонарушениями правовыми средствами регулировалась ранее полностью, а сейчас частично посредством республиканского законодательства. Лишь начиная с 1937 года стали издаваться нормативные акты общесоюзного значения, которые в настоящее время являются преобладающими.

В данном историческом обзоре подвергается рассмотрению нормативный материал Российской Федерации, а также общесоюзное законодательство.

При построении системы органов государственного управления народным хозяйством управление лесным фондом и, в частности, организация охраны лесов были возложены на систему Наркомзема и созданные при нем специальные лесные органы.

Организованные в январе 1918 года в системе Наркомзема лесные отделы губернской земельной управы обязаны были осуществлять надзор за неуклонным и точным соблюдением на местах правил об охране лесов и их рубке и руководить организацией охраны лесов. Общее руководство охраной лесов осуществлял Центральный лесной отдел Народного комиссариата земледелия. В то же время местные органы власти были призваны оказывать содействие лесным органам в охране лесов и в борьбе с лесонарушениями.

Постановление Высшего Совета Народного Хозяйства от 13 апреля 1918 г. «О лесных заготовках»¹ указывало, что за уездными земельными комитетами и другими лесными учреждениями полностью сохраняется надзор за правильностью ведения лесного хозяйства в лесах, отведенных кому бы то ни было для заготовок.

Необходимо отметить, что первые декреты Советской власти о лесах лишь в общей форме указывали на ответственность лиц, виновных в лесонарушениях, не конкретизируя условий и размеров ответственности. Даже декрет «О лесах» 27/14 мая 1918 г.², установивший общие принципы ведения лесного хозяйства в лесах государственного фонда, указал опять-таки в общей форме, что «виновные в нарушении условий отпуска древесины и побочного пользования подвергаются мерам воздействия по законам Российской Социалистической Федеративной Советской Республики».

Конкретизация ответственности за лесонарушения стала осуществляться постепенно в процессе правотворческой деятельности Советского государства и притом в двух направлениях. **Во-первых**, издавались декреты о привлечении к уголовной ответственности за отдельные, наиболее опасные виды лесонарушений. Так, например, постановление СТО от 27 июля 1920 г. «О борьбе с лесными пожарами»³ установило, что лица, виновные в пожаре леса, произведенном по неосторожности, отвечают как за умышленный поджог. **Во-вторых**, устанавливалась административная ответственность лиц перед местными органами власти за нарушение правил пользования лесным фондом. Издание местными органами власти обязательных постановлений, направленных на охрану лесов от хищения и истребления, и наложение административных взысканий за нарушение установленного порядка пользования лесом явились наиболее распространенными средствами борьбы с лесонарушениями.

¹ СУ РСФСР 1918 г. № 35, ст. 473.

² СУ РСФСР 1918 г. № 42, ст. 522.

³ СУ РСФСР 1920 г. № 69, ст. 320.

Так, в Положении о сельских Советах, опубликованном 15 февраля 1920 г.¹, к ведению сельских Советов было отнесено содействие охране лесных дач (§ 25). В Положении о волостных исполнительных комитетах от 18 марта 1920 г.² уже предусмотрено право волостного исполнительного комитета налагать взыскания за нарушение обязательных постановлений, причем одним из предметов ведения волисполкомов являлась охрана лесов от расхищения (§ 22). Издаваемые в последующие годы Положения о местных органах власти, внося некоторые изменения в компетенцию того или другого органа, неизменно сохраняли эту функцию за системой местных органов власти³.

Санкции за все виды лесонарушений, влекущих уголовную или административную ответственность и определение грани между этими двумя видами ответственности, были установлены Уголовным кодексом РСФСР (введенным в действие с 1 июня 1922 г.), который обобщил накопленный опыт борьбы с лесонарушениями.

Законодательство РСФСР, предусмотрев в Уголовном кодексе 1922 года уголовную и административную ответственность за лесонарушения, не установило специальных правил гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный таким нарушением. Потерпевший мог взыскивать убытки с лесонарушителя в соответствии с общими нормами Гражданского кодекса.

Специальный порядок взыскания убытков, причиненных лесонарушением, был установлен впервые в законодательном порядке постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 26 февраля 1925 г. «О штрафных ставках за самовольные порубки леса»⁴, изданном «в целях упрощения производства дел о нарушении законов и обязательных постановлений, установленных в интересах охраны лесов от хищнической эксплуатации и истребления». Это постановление предусматривало обязанность волисполкомов из взыскиваемого ими, согласно ч. 1 ст. 99 УК РСФСР, с лесонарушителей штрафа приходить по доходной смете Наркомзема сумму, равную однократной стоимости незаконно срубленного, похищенного, истребленного или поврежденного леса для распределения ее в установленном порядке. Таким образом, сумма убытков лесного хозяйства, потерпевшего от лесонарушений, покрывалась из суммы налагаемого штрафа.

Это положение было закреплено дальнейшими нормативными актами. Так, инструкция Наркомзема и Наркомюста РСФСР от 22—

¹ СУ РСФСР 1920 г. № 11, ст. 68.

² СУ РСФСР 1920 г. № 20, ст. 108.

³ См., например, Положение об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах от 26 января 1922 г. (СУ РСФСР 1922 г. № 10, ст. 91) или Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах от 26 января 1922 г. (СУ РСФСР 1922 г. № 10, ст. 92).

⁴ СУ РСФСР 1925 г. № 18, ст. 117.

24 ноября 1926 г. «О порядке преследования нарушений в лесах государственного лесного фонда»¹, изданная в связи с применением ст. 99 УК РСФСР, указывала, что в случаях, когда лесонарушение влечет за собой наложение административного штрафа, гражданский иск к лесонарушителям за причиненный их действиями ущерб государственному лесному хозяйству *вообще не предъявляется*. Было установлено, что в волостные исполнительные комитеты направляются только протоколы о лесонарушении, с указанием стоимости как всего срубленного и поврежденного леса, так и похищенной его части с просьбой об отобрании последней и наложении предусмотренного ч. 1 ст. 99 УК РСФСР штрафа (§ 3).

В тех же случаях когда лесонарушение связано с причинением ущерба лесному хозяйству и влечет за собой уголовную ответственность, к лесонарушителям предъявляются гражданские иски об убытках в порядке ст. 403 ГК РСФСР (§ 3 и 4). Гражданский иск предъявляется одновременно с возбуждением уголовного преследования, подлежит совместному с ним рассмотрению (ст. 14 УПК) и освобождается от всяких пошлин и сборов (ст. 16 УПК и ст. 43 ГПК § 6).

28 июня 1926 г. ВЦИК и СНК было утверждено специальное Положение об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке², которое предусматривало право местных Советов издавать обязательные постановления, в частности по вопросу об охране лесов от хищений и истребления (ст. 7 п. «м»).

Итак, к 1926 году полностью сложилась система ответственности за лесонарушения: лесонарушитель отвечал в зависимости от суммы причиненного вреда или характера лесонарушения в уголовном или в административном порядке. Кроме того, возмещались убытки, причиненные лесному хозяйству.

При этом в случаях привлечения лесонарушителя к административной ответственности погашение убытков потерпевшего хозяйства производилось административным органом, наложившим штраф за счет сумм этого штрафа. В случае привлечения лесонарушителя к уголовной ответственности лесные органы одновременно могли предъявлять иск о возмещении убытков.

Позже были проведены изменения в мероприятиях по борьбе с лесонарушителями в двух направлениях.

1. Передвигалась грань между уголовной и административной ответственностью за лесонарушения и изменялись уголовно-правовые и соответственно административные санкции.

¹ См. «Еженедельник советской юстиции» 1926 г. № 51.

² СУ РСФСР 1926 г. № 39, ст. 304.

Надо отметить, что на протяжении всей истории советского уголовного законодательства по борьбе с лесонарушениями санкции устанавливались альтернативно в виде: 1) определенного срока принудительных работ или наложения штрафа, либо 2) в виде тюремного заключения или наложения штрафа. Причем штраф должен был взыскиваться не свыше трехкратного размера по отношению к сумме незаконно добытого или причиненного лесному хозяйству ущерба, исчисляемой по местным таксам отпуска леса на корню.

По установившейся судебной практике именно наложение штрафа явилось преобладающей, а в настоящее время практически почти исключительной санкцией за лесонарушения, влекущие за собой уголовную ответственность (за исключением квалифицированных случаев лесонарушений).

2. В связи с изменением уголовной ответственности за лесонарушения происходили соответствующие изменения в административной ответственности за их совершение и попутно уточнялся вопрос о порядке взыскания убытков, причиненных ими.

Так, необходимость установления нового предельного размера административной ответственности за лесонарушения, вытекающая из изменения оснований уголовной ответственности, а также потребность в урегулировании ряда других вопросов, которые касались административно-правовой борьбы с этими нарушениями, определили появление специального законодательного акта об обязательных постановлениях местных органов власти по охране лесов.

2 января 1928 г. было издано постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об обязательных постановлениях местных исполнительных комитетов об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»¹. Этот закон обязал местные органы власти издать обязательные постановления об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений. Законом от 2 января 1928 г. сумма причиненного убытка при невозможности изъятия незаконно добытого в природе включалась в размер штрафа. Об этом прямо было сказано в дополнении к закону от 2 января 1928 г. Этим дополнением вводилась следующая статья: «Взамен гражданского иска лесных органов, из взысканного штрафа сумма, равная однократной стоимости незаконно добытого или причиненного лесному хозяйству ущерба (по таксам отпуска леса на корню. — *Г. П.*), приходится по смете Народного комиссариата земледелия». В случаях прекращения дела (ст. 4) лесные органы вправе отыскивать возмещение причиненных лесному хозяйству убытков в общеисковом порядке»².

¹ СУ РСФСР 1928 г. № 8, ст. 72.

² СУ РСФСР 1928 г. № 50, ст. 377.

Следующий закон «Об обязательных постановлениях местных исполнительных комитетов об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»¹ от 10 декабря 1928 г., сохранив обязанность местных органов власти взыскивать при наложении штрафа за лесонарушение и при невозможности отобрания незаконно добытого сумму причиненного убытка, установил вместе с тем специальный годичный срок с момента лесонарушения для взыскания убытка. По истечении срока эта сумма подлежала сложению органами, наложившими взыскание.

Таким образом, все три закона 1928 года об административных взысканиях за лесонарушения, включая сумму убытков в размер взыскиваемого штрафа, все же допускали взыскание убытков потерпевшим хозяйством с лесонарушителя в случае прекращения дела о наложении штрафа и устанавливали для этого особую давность. Этот момент является очень важным для решения вопроса о характере процесса о лесонарушении в настоящем (см. гл. IX).

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. было утверждено действующее в настоящее время Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке².

Впоследствии система ответственности за лесонарушения при сохранении уголовной, административной и гражданской ответственности подверглась существенным изменениям. Эти изменения связаны с организацией лесозаготовительных работ, совершаемых в огромных масштабах социалистическими лесозаготовительными предприятиями, с организацией лесного хозяйства на землях колхозов и совхозов, с проведением мероприятий по полезащитному лесоразведению, улучшению лесов и повышению их продуктивности.

В связи с принятием 5 декабря 1936 г. Конституции СССР и повышением роли суда 11 апреля 1937 г. был издан общесоюзный закон «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан»³.

Этот закон первоначально не применялся в отношении наложения штрафов за лесонарушения. Лишь 2 августа того же года постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) было предложено «установить впредь

¹ СУ РСФСР 1929 г. № 7, ст. 71.

² СУ РСФСР 1931 г. № 17, ст. 186.

³ СЗ СССР 1937 г. № 30, ст. 120.

порядок, согласно которому наложение штрафов за нарушение установленного порядка лесопользования производится по решению народного суда, согласно акту, составленному лесной охраной» (ст. 17)¹.

Таким образом, в 1937–1938 гг. наложение штрафов за лесонарушение было передано от административных органов судам.

Это явилось большим шагом вперед с точки зрения укрепления социалистической законности и охраны прав граждан.

Следующим актом в законодательстве об охране лесов явилась действующая и ныне инструкция «О порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения Союза ССР», утвержденная постановлением СНК СССР 22 декабря 1939 г.² Эта инструкция разрешила оставшийся открытым (после передачи судам обязанности по наложению административных штрафов за лесонарушения) вопрос о порядке взыскания убытков, причиненных лесонарушениями.

Как видно, в довоенные годы законодательство об охране лесов заключалось в основном в развитии норм, регулирующих порядок взысканий за лесонарушения, то есть норм процессуальных при сохранении сложившейся системы материальных норм.

Напротив, в годы войны и в послевоенное время был издан ряд норм как материального, так и процессуального права, направленных на укрепление лесного хозяйства и защиту государственной собственности на леса.

Во время войны распоряжением Совнаркома СССР от 27 июля 1943 г. был установлен новый порядок возмещения убытков, причиненных самовольной рубкой и хищением леса по штрафным таксам, так называемым «таксам ущерба»³. Введение таких такс было продиктовано наличием высоких рыночных цен на древесину и недостаточной эффективностью в борьбе с лесонарушениями штрафов, налагаемых за самовольную рубку леса населением для продажи на рынке.

Затем уже в послевоенных условиях Совнарком СССР постановлением от 21 июня 1945 г. утвердил Правила отпуска леса на корню в лесах союзного значения⁴, которыми были предусмотрены жесткие санкции за нарушение этих правил. В Положении о колхозных лесах 1948 года, утвержденном постановлением Совета Министров СССР 17 мая 1948 г.⁵, была установлена ответственность за лесонарушения, совершенные в этих лесах.

¹ См. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, изд. 1938 г., приложение II.

² СП СССР 1940 г. № 2, ст. 29.

³ См. «Справочник по законодательству для исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся», т. 1. Юриздат, 1976. стр. 309–310.

⁴ СП СССР 1945 г. № 4, ст. 58.

⁵ См. «Справочник по законодательству для судебно-прокурорских работников», т. 2, Госюриздат, 1949, стр. 308–309.

Наконец, Правила сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, утвержденные постановлением Совета Министров СССР 17 августа 1947 г.¹, установили наложение судом административного штрафа за самовольное сенокосение и самовольную пастьбу скота в лесах СССР, тогда как ранее это лесонарушение влекло за собой только возмещение убытков.

В послевоенные годы были изданы также отдельные нормативные акты, касающиеся борьбы с лесонарушениями, процессуального характера.

Среди подобных актов необходимо указать на инструкцию НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г.² о порядке рассмотрения судами дел о взыскании недоимок по обязательным натуральным поставкам, налогам, обязательному окладному страхованию, самообложению и не внесенных в срок штрафах. Инструкция в разделе I «Общие положения», а также в специальном разделе VII «Дела о лесонарушениях»³ дает указания судам о производстве дел о лесонарушениях. В ней подчеркивается, что не только наложение штрафов, но и взыскание убытков по делам о лесонарушениях должно производиться в порядке особого, а не искового производства.

Необходимо указать также на постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. № 2(3)У «О судебной практике по гражданским делам о лесонарушениях», которое указало судам на порядок применения новых норм материального права.

Это постановление во многом улучшило судебную практику по делам о лесонарушениях, разрешило ряд недоуменных вопросов, возникающих в судебной работе.

Чрезвычайно богат законодательством, направленным на охрану лесов, 1955 год. Здесь необходимо назвать Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах»⁴, где, в частности, устанавливается ответственность за потраву и повреждение проезжающим транспортом полезащитных лесонасаждений в колхозах и совхозах.

Новое положение о колхозных лесах, утвержденное Советом Министров СССР 25 февраля 1955 г., и изданные в его развитие Правила ведения хозяйства в колхозных лесах разработали и уточнили общие положения об ответственности за совершаемые в этих лесах нарушения.

¹ СП СССР 1947 г. № 6, ст. 116.

² См. Гражданский процессуальный кодекс. Юриздат. 1948, дополнение II. стр. 250-267.

³ См. «Сборник действующих постановлений Пленума Верховного Суда СССР», Госюриздат, 1952, стр. 229.

⁴ «Известия» 19 января 1955 г.

Вновь принятые Правила отпуска леса на корню совершенствуют систему ответственности заготовителей леса за нарушение установленных правил.

Наконец, введение новых пониженных такс ущерба, по которым взыскиваются убытки, причиненные самовольной рубкой леса населением¹, в значительной мере устраняют несоответствие между взысканием убытков по таксам ущерба военного времени и действительным размером причиненных рубкой убытков. Это несоответствие установилось в последние годы в результате многократного снижения цен и укрепления советского рубля.

Процесс правотворчества, направленный на пересмотр норм материального права об ответственности за лесонарушения, развернувшийся в 1955 году, не завершен. Нет сомнения, что еще предстоит изменение процессуального порядка наложения санкций за лесонарушения. Необходимо привести в соответствие нередко расходящиеся друг с другом нормы довоенного, военного и послевоенного законодательства и создать единую систему ответственности за лесонарушения, обеспечивающую охрану государственной собственности на леса правовыми средствами.

3. Понятие лесонарушения. Нормативные акты, устанавливая ответственность за лесонарушения, не дают развернутого его определения.

Уголовный кодекс РСФСР в ст. 85 относит к лесонарушениям нарушение постановлений, изданных в интересах охраны лесов от хищений и истребления.

Таким образом, к лесонарушениям относятся предусмотренные постановлениями противоправные действия, направленные, во-первых, на хищение леса или, во-вторых, на его истребление.

Ответственность за **хищение** леса (как за лесонарушение) наступает независимо от того, нанесло оно повреждение лесному фонду или было совершено с соблюдением всех правил пользования. Например, самовольный увоз бурелома будет считаться лесонарушением, хотя бы это действие и не причинило вреда лесу.

Истреблением леса считаются действия, направленные на повреждение лесного фонда, хотя бы они и не были сопряжены с хищением. Например, порубка сырораствующего дерева без последующего его хищения все же является лесонарушением. В том случае, если самовольно срублено растущее дерево и затем похищено, то есть имеются налицо и момент хищения, и причинение вреда лесному хозяйству, оба деяния рассматриваются как стороны одного правонарушения.

Перечень лесонарушений предусмотрен инструкцией от 22 декабря 1939 г. о привлечении к ответственности лесонарушителей.

¹ См. «Сборник руководящих материалов по организации и ведению хозяйства в колхозных лесах, Издательство Министерства сельского хозяйства СССР, 1955, приложение № 5.

Сюда, прежде всего, относятся самовольная рубка сырораствующего и мертвого леса¹, а также рубка леса не в том месте, не тех пород и не в том количестве, как указано в лесорубочном билете или ордере, выдаваемых на заготовку и вывозку леса; похищение из леса деревьев, как срубленных с корня, так и буреломных, ветровальных и валежных, за исключением мелких порубок, произведенных проезжающими для необходимой починки при поломках в пути; самовольное производство подсочки леса; самовольная переработка древесины: смолокурение, сидка дегтя, добыча поташа, углежжение и пр.

Лесонарушением признается повреждение или уничтожение молодняка (естественных молодых лесонасаждений), а также лесных культур (искусственных молодых лесонасаждений), которые еще не являются лесом в собственном смысле слова, но представляют особую ценность как будущий лес.

Точно так же лесонарушением является повреждение лесных питомников и предназначенных под естественное лесовозобновление площадей.

В качестве запрещенных действий на площадях естественной лесной поросли, лесных культур, питомников и площадях, предназначенных под лесовозобновление, инструкция называет пастьбу скота, прокладку проезжих дорог, уничтожение предохранительных изгородей вокруг этих площадей. Кроме того, последующими нормативными актами в государственных защитных лесных полосах, в полевых защитных лесных полосах, на землях колхозов и совхозов, в лесонасаждениях на оврагах, балках и вокруг водоемов, в ценных лесных массивах, а также в лесных массивах, расположенных по водоразделам рек, кроме таких, где разрешена рубка леса, воспрещены не только пастьба скота, но и его прогон, устройство полевых таборов, стоянка тракторных бригад, заезды тракторов и автомашин, прокладка дорог, за исключением специально отведенных мест.

Лесонарушением является также самовольное без соответствующего разрешения сенокосение.

К числу лесонарушений отнесен самовольный перевод лесных площадей в другие уголья путем раскорчевки, расчистки лесной площади, а также иные способы самовольного распоряжения землями лесного фонда; самовольная запашка лесной площади, устройство складочных мест и возведение построек.

¹ Выше уже было сказано, что термин «лес» употребляется в двух значениях: во-первых, как особый природный фонд, где древесная и иная растительность представляют собой неразрывный естественный комплекс, и, во-вторых, как деревья, составляющие главный объект пользования лесным фондом. Инструкция употребляет термин «лес» в последнем значении и признает лесонарушением не только вырубку целых древостоев (то есть совокупности деревьев на определенной площади), но и рубку, хищение и повреждение отдельных деревьев.

Наконец, к лесонарушениям причислено несоблюдение в лесу противопожарных правил.

Таким образом, лесонарушениями являются повреждение, уничтожение и похищение древесной растительности, а также повреждение земельных площадей, предназначенных под естественное лесовозобновление, и все виды самовольного использования земель лесного фонда как в сельскохозяйственных, так и иных целях.

Указанный перечень лесонарушений является исчерпывающим.

Не являются лесонарушением и образуют состав иных правонарушений те неправомерные действия, которые, хотя и производятся на территории единого государственного лесного фонда, но непосредственно не связаны с причинением вреда лесному хозяйству или хищением лесной продукции.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. указывает, что умышленное истребление или повреждение телефонной сети, противопожарных вышек, межевых и других лесохозяйственных знаков, расположенных в лесах, производство охоты в запрещенных местах, в запрещенные сроки или запрещенными способами и орудиями влекут за собой ответственность по соответствующим статьям уголовных кодексов союзных республик. Эти правонарушения не подпадают под категорию лесонарушений.

Нельзя причислить к лесонарушениям отказ от выполнения повинности по тушению лесных пожаров, поджог леса, сопротивление лесонарушителя лесной администрации. Эти действия имеют характер уголовного правонарушения и влекут за собой уголовную ответственность.

Инструкция подчеркивает, что необходимо различать хищение из леса деревьев и хищение готовой лесопродукции — дров, теса, бревен, досок и т.п. Хищение деревьев, срубленных с корня, буреломных, ветровальных и валежных является лесонарушением, за которое виновный отвечает в порядке, установленном в отношении лесонарушений. Похищение готовой лесной продукции представляет собой хищение, за которое виновные отвечают как за любое другое хищение социалистической собственности.

В литературе высказывалось мнение, что хотя самовольную рубку и хищение деревьев следует отличать от хищения социалистического имущества, но «...в виде исключения, когда имеют место особо крупные порубки, порубки, совершенные организованно, или порубки систематические, совершенные с целью хищения леса, возможна в зависимости от обстоятельств дела квалификация таких порубок по Указу от 4 июня 1947 г.»¹.

¹ Б.С. Утевский, З.А. Вышинская. Практика применения законодательства по борьбе с хищениями социалистической собственности, Госгориздат, 1954. С. 25; Т.Л. Сер-

Для такого вывода, на наш взгляд, нет оснований, так как ч. 3 ст. 85 УК РСФСР предусматривает специальную ответственность за лесонарушение, состоящее в самовольной рубке леса в виде промысла.

В пользу оспариваемой точки зрения как будто бы говорит новый порядок исчисления убытков, причиненных лесонарушениями. До последнего времени убытки, вызванные самовольной рубкой, а равным образом хищением леса, в отличие от убытков, причиненных другими лесонарушениями, исчислялись по особым штрафным таксам. В настоящее время штрафные таксы резко снижены, но взыскание убытков предусмотрено лишь на случай самовольной рубки и повреждения леса до степени прекращения его роста, но не на случай хищения.

Значит ли это, что законодатель не рассматривает более хищение леса как лесонарушение? Такой вывод был бы неправильным потому, во-первых, что это постановление имеет специальное назначение — установить размер ущерба от самовольной порубки, но не изменять состав лесонарушений, предусмотренных инструкцией от 22 декабря 1939 г., во-вторых, подобное толкование данного постановления открыло бы дорогу для признания рубки леса не только в исключительных, но и во всех случаях хищением социалистической собственности. Так как самовольная рубка леса населением в целях хищения является одним из основных видов лесонарушений, то применение к нарушителям ответственности как за хищение социалистической собственности обозначало бы по существу уничтожение ответственности за лесонарушение как за самостоятельное правонарушение.

Мы полагаем, что стремление квалифицировать хищение леса в исключительных случаях как хищение социалистической собственности имеет своим основанием большой разрыв в ответственности за самовольную рубку леса в виде промысла и в ответственности за хи-

геева, Уголовно-правовая охрана социалистической собственности СССР, Издательство Академии наук СССР, 1954. С. 21–22.

В качестве примера, показывающего, что хищение леса в корыстных целях рассматривается Верховным Судом СССР как хищение социалистической собственности, Т.Л. Сергеева приводит определение Уголовной коллегии Верховного Суда СССР от 11 октября 1952 г. по делу Казарина. В этом определении Коллегия указала, что «если при исследовании будет установлено, что Солюянов отпустил колхозу в обмен на рожь десять деревьев из охраняемого им участка и эту рожь обратил в свою пользу, то, независимо от того, непосредственно из лесного массива или из леса, заготовленного для каких-нибудь государственных или общественных организаций, были отпущены деревья, эти действия Солюянова составляют хищение, предусмотренное Указом от 4 июня 1947 г.». Пример, приведенный Т.Л. Сергеевой, не кажется убедительным. Под отпуском леса подразумевается отпуск его на корню, поэтому вопрос о лесонарушении возникает не в отношении Солюянова, а в отношении колхоза, если он без лесорубочного билета на основании только согласия Солюянова совершил порубку десяти деревьев. Если же колхоз не произвел порубку сырораствующего леса, а присвоил заготовленную продукцию, то колхозники, совершившие это (или должностные лица колхоза), должны отвечать как соучастники Солюянова в хищении социалистической собственности.

шение социалистической собственности. Этот разрыв должен быть ликвидирован в будущем Уголовном кодексе СССР.

Лесонарушением является с овершение перечисленных выше неправомерных деяний как в лесах государственного значения, колхозных лесах, так и в защитных лесонасаждениях на запретных полосах вдоль железнодорожных и шоссейных путей во всех лесах Советского Союза.

Не является лесонарушением повреждение и истребление древесных насаждений, произрастающих за пределами лесных угодий, а именно на скверах, бульварах, в лесопарках, садах и т.п. Подобные действия рассматриваются как повреждение зеленых насаждений, что представляет собой особое правонарушение (см. гл. IX).

4. Две основные группы лесонарушений. Как правило, пользование всеми видами лесной продукции осуществляется по специальным разрешениям (билетам), предусматривающим порядок, условия и сроки пользования. Только осуществление таких общедоступных побочных лесных пользований, как, например, сбор дикорастущих грибов, ягод, орехов, хмеля и т.п., производится без особых разрешений всем населением, кроме мест, где сбор названной лесной продукции запрещен.

Как говорилось, билеты, выдаваемые лесными органами на пользование лесной продукцией, являются не только орденом, то есть административно-правовым актом, но также и договором, фиксирующим соглашение сторон относительно условий пользования.

Отсюда 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.

В узком смысле слова лесонарушениями называются именно такие действия, которые причиняют внедоговорный вред.

5. Виды ответственности за лесонарушения. Уголовно-правовая ответственность за лесонарушение наступает в случае причинения государству значительного ущерба или совершения самовольной рубки леса в виде промысла.

Уголовные кодексы всех союзных республик предусматривают особую ответственность за лесонарушение, которое состоит в самовольной рубке гражданином леса, причинившей предусмотренный кодексами ущерб.

К уголовной ответственности привлекаются должностные лица лесозаготовительных организаций, нарушивших нормальные технические условия отпуска леса на корню, или же в зависимости от обстоятельств дела лица, непосредственно допустившие нарушения.

В уголовном порядке отвечают также должностные лица организаций, допустивших самовольную рубку леса.

Административная ответственность наступает за те лесонарушения, которые влекут за собой менее значительный ущерб.

Она состоит, как правило, в наложении на виновного штрафа. К административной ответственности привлекаются граждане, виновные в самовольной рубке леса, сумма стоимости которого не дает основания для привлечения их к уголовной ответственности, а также виновные в самовольном сенокосении и самовольной пастьбе скота и нарушении правил пожарной безопасности.

Административный штраф налагается на должностных лиц организаций, допустивших самовольную рубку леса, и в зависимости от обстоятельств дела совместно с ними на лиц, непосредственно осуществлявших эту рубку. Административный штраф налагается также за нарушение правил пожарной безопасности на должностных лиц лесозаготовительных или иных организаций, работающих в лесу и несущих персональную ответственность за их соблюдение.

Кроме того, административное взыскание налагается непосредственно на организацию, виновную в самовольном сенокосении и в самовольной пастьбе скота в лесах Советского Союза.

Широкое распространение административных взысканий за лесонарушение, на наш взгляд, имеет своим основанием то, что обязанности по наблюдению за сохранностью лесов возложены на местные Советы (как орган общей компетенции), которые до начала 30-х годов издавали обязательные постановления об охране лесов от хищения и истребления, устанавливали санкции за нарушение этих постановлений и в административном порядке производили взыскание штрафов. Однако с тех пор как местные Советы практически перестали издавать соответствующие постановления ввиду издания республиканских и общесоюзных нормативных актов, направленных на борьбу с лесонарушениями, с тех пор как функция по наложению штрафов за лесонарушения (кроме штрафов за нарушение правил пожарной безопасности) была передана судам, подобные взыскания потеряли специфику административно-правовых санкций. Таким образом, правовая природа штрафов, налагаемых судом за правонарушения, которые не признаны уголовно-правовыми, совершенно неясна.

Возмещение убытков может иметь место по иску потерпевшего хозяйства как в связи с привлечением нарушителя к уголовной или административной ответственности, так и независимо от этого. Взыскание убытков, причиненных лесонарушением, может произойти и в том случае, когда давностный срок для наложения штрафа пропущен, но еще возможно предъявление гражданского иска.

В чем состоит имущественная ответственность за лесонарушения?

В ряде работ, в первую очередь в работе А. В. Венедиктова «Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР»¹, подчеркивается, что охрана права собственности осуществляется отнюдь не только путем виндикации, но и всеми иными гражданско-правовыми средствами.

Мы со своей стороны полагаем, что способы гражданско-правовой охраны собственности в значительной мере определяются характером подлежащего охране объекта права собственности.

Законодательство предусматривает отобрание у лесонарушителя самовольно срубленного дерева или самовольно скошенной в лесу травы, то есть виндикацию. Однако подобная виндикация отнюдь не восстанавливает нарушенное состояние. Ущерб, причиненный лесному хозяйству путем прекращения роста дерева как живого организма, не компенсируется отобранием похищенной древесины.

Поэтому основным гражданско-правовым средством по охране лесов от самовольных лесных пользований (в первую очередь от самовольных порубок) является возмещение причиненного вреда.

6. Виды гражданско-правовой ответственности за лесонарушения.

Следует различать гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный неисполнением условий, предусмотренных билетом на право рубки леса или на право побочных пользований (договорная ответственность), об ответственности за осуществление самовольных лесных пользований (внедоговорная ответственность).

В тех случаях, когда удовлетворяется иск, вытекающий из самовольной безбилетной рубки деревьев, не могут одновременно удовлетворяться претензии, основанные на том, что лесонарушитель не выполнил правил, которые установлены билетом, о порядке производства рубки. Ответственность за безбилетную рубку и ответственность за нарушение правил рубки принципиально отличаются друг от друга. Ответственность за самовольную безбилетную рубку есть специальная ответственность за причинение внедоговорного вреда. Ответственность же за нарушение правил, установленных лесорубочным билетом и билетом на другие лесные пользования, есть ответственность за нарушение договора. Если кто-либо произвел рубку без договора, его нельзя привлекать к ответственности за то, что он нарушил условия договора. Поэтому неправильно поступил народный суд 1-го участка Кожевнического района, Томской области, когда по требованию Шегарского лесхоза к Ч. он одновременно удовлетворил требование как в части, основанной на самовольной рубке деревьев, так и в части нарушения Правил рубки леса на корню

¹ А. В. Венедиктов. Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР, Издательство Академии наук СССР, 1954. С. 80–87.

и оставления пней неустановленного размера. Лесорубочного билета у ответчика не было, и потому его нельзя было привлечь за нарушение установленных Правил рубки леса на корню.

Следует отметить, что значительное число ошибочных решений по делам о лесонарушениях связано именно с тем, что некоторые суды недостаточно ясно представляют себе, к какой категории дел относится данное лесонарушение: к категории дел, заключающихся в нарушении договорных обязательств, или в причинении внедоговорного вреда. Поэтому при возникновении в процессе рассмотрения дела о лесонарушении вопросов, не предусмотренных специальными нормами об охране лесов, эти суды становятся в тупик. Гражданско-правовая ответственность за лесонарушение представляется им стоящей особняком и не включенной в общую систему гражданско-правовой ответственности, а это совершенно неверно.

Договорную ответственность за вред, причиненный лесному хозяйству при рубке леса, и внедоговорную ответственность за лесонарушение следует четко различать еще и потому, что дела по этим вопросам являются различными как с точки зрения необходимости применения к ним норм материального права, так и с точки зрения процессуального порядка рассмотрения дела. Инструкция НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. указывает, что в порядке особого производства рассмотрению народного суда подлежат лишь дела об ответственности за лесонарушения, совершенные отдельными гражданами, связанные с наложением штрафа, то есть дела об ответственности за деликт. Дела о выплате неустоек за нарушение Правил рубки леса на корню должны, следовательно, рассматриваться в общеисковом порядке.

Разграничение между лесонарушениями, состоящими в нарушении договорных обязательств, и лесонарушениями, заключающимися в причинении внедоговорного вреда, лишь постепенно внедряется в нормы права, которые направлены на охрану леса. Так, действующая в настоящее время инструкция от 22 декабря 1939 г. о порядке привлечения к ответственности лесонарушителей также недостаточно разграничивает эти лесонарушения и дает их в одном перечне¹.

Лишь Правила отпуска леса на корню установили **специальную имущественную ответственность за нарушение правил рубки** в виде неустойки.

¹ Еще в большей мере это касается предшествующих нормативных актов. Так, инструкция Наркомзема и Наркомюста от 22–24 ноября 1926 г. о порядке преследования нарушений в лесах государственного фонда в перечне лесонарушений называет, наряду с самовольной рубкой леса, ведение лесного хозяйства с отклонением от установленного плана и т.п. Правда, и та и другая инструкция указывают в отдельных статьях на особенности ответственности за лесонарушения, состоящие в рубке леса, вопреки установленным правилам, но делается это весьма глухо и не до конца последовательно.

В судебной практике не раз возникало сомнение в возможности установления ответственности, предусмотренной Правилами за их невыполнение, к случаям, когда рубка производилась гражданином, а не организацией.

Граждане, имеющие лесорубочный билет, но виновные в рубке леса с нарушением Правил, иногда привлекаются к ответственности как за самовольную рубку леса в силу ошибочного представления, что Правила рубки распространяются лишь на организации. В действительности рубка леса на корню, кем бы она ни производилась — организацией или гражданином, — есть рубка по договору, нарушение которого влечет для всех заготовителей одинаковую договорную ответственность.

При решении вопроса, не предусмотренного Правилами, действуют нормы обязательственного права, установленные гражданскими кодексами союзных республик.

Ответственность за лесонарушения, состоящие в причинении *внедоговорного вреда*, установлена специальными нормами, а именно: уголовными кодексами союзных республик в особых статьях, обязательными решениями местных Советов об охране лесов и насаждений, изданными в соответствии с республиканским законодательством, ведомственными инструкциями, постановлениями Пленума Верховного Суда СССР. Гражданско-правовая ответственность за лесонарушения, носящие характер деликта, предусмотрена специальными нормами.

Вот почему в гражданских делах о лесонарушениях, представляющих собой специальный случай причинения внедоговорного вреда, должно применяться специальное законодательство о лесонарушениях. В случаях когда для разрешения данного спора специальные нормы являются недостаточными, наступает ответственность, предусмотренная гражданскими кодексами в отношении обязательств из причинения вреда.

Иногда (правда, весьма редко) судебные органы применяют к делам о лесонарушениях нормы Гражданского кодекса не в дополнение, а взамен специальных норм, изданных для борьбы с лесонарушениями. Так, например, один из народных судов Ростовской области удовлетворил иск лесхоза к гражданке Ф. о возмещении ею вреда, причиненного потравой лесных культур в лесах государственного значения в порядке ст. 403 ГК, без указания на особенности в исчислении убытков, предусмотренных действующим законодательством в отношении лесонарушений.

В то же время мы полагаем, что принципиальные положения, на которых основана ответственность за причинение внедоговорного вреда, полностью распространяются и на лесонарушения. Мы находим подтверждение этому в постановлении Пленума Верховного

Суда СССР от 20 января 1950 г., которое устанавливает ответственность несовершеннолетних в полном соответствии со ст. 405 ГК, а также в судебной практике об установлении солидарной ответственности лиц, совместно совершивших лесонарушение, в соответствии со ст. 408 ГК и т.д.

Между тем начало вины как одно из решающих условий для возложения ответственности на лицо, причинившее вред, совершенно не применяется в делах о лесонарушениях. Достаточно доказать наличие лесонарушения и то, что оно совершено данным лицом, как суд автоматически выносит решение о штрафе и возмещении убытков, полностью игнорируя указание лесонарушителя на его невиновность. Так, например, в судебной практике не раз встречаются дела, в которых колхозник, привлеченный за лесонарушение, сообщает, что он получил лесорубочный билет от колхоза на рубку в колхозном лесу, но так как лесник не показал ему предназначенные к рубке деревья и не проводил к месту рубки, а внешних опознавательных знаков между колхозным лесом и лесом государственного значения не имеется, то он случайно оказался в лесах государственного значения, где совершил порубку. Подобные возражения колхозника судом не проверяются и вообще не принимаются во внимание, а требование лесхоза о взыскании за лесонарушение неукоснительно удовлетворяется в силу одного только факта совершения порубки данным лицом.

Судом при рассмотрении дел о лесонарушениях совершенно не принимается во внимание материальное положение лесонарушителя. Конечно, изменять сумму штрафа суд не вправе. Но есть лесонарушения, при совершении которых ответственность лесонарушителя ограничивается возмещением вреда по фактическому размеру причиненных убытков. В этих случаях суд, на наш взгляд, вправе применять ст. 411 ГК РСФСР.

7. Субъекты лесонарушения. Субъектами лесонарушения, заключающегося в самовольном (внедоговорном) осуществлении лесного пользования, являются чаще всего граждане. В отдельных случаях в качестве лесонарушителей выступают колхозы, промысловые артели и даже государственные организации.

Субъектами правонарушений, состоящих в неправильном выполнении технических и других договорных условий отпуска леса на корню, чаще всего являются организации, так как именно они производят подавляющую массу лесозаготовок.

Руководящие указания, связанные с привлечением к ответственности граждан за самовольную рубку леса, дает Верховный Суд СССР. Вопросы, которые связаны с рассмотрением исков, вытекающих из нарушений условий отпуска леса на корню, предусматриваются в инструктивных письмах Госарбитража при Совете Министров СССР.

Судебной практике известны случаи, когда лесонарушение, заключающееся в самовольных лесных пользованиях, совершено малолетними или несовершеннолетними. В этом случае при установлении ответчика применяется ст. 405 ГК РСФСР.

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 20 января 1950 г. (ст. 5) разъяснил судам, что, если лесонарушение произведено несовершеннолетними, достигшими 14-летнего возраста и действовавшими не по поручению своих родителей или опекунов, суды должны привлекать к участию в деле в качестве соответчиков родителей, опекунов или попечителей несовершеннолетнего и присуждать штраф в возмещение ущерба как с несовершеннолетнего, так наряду с ним и с его родителей, опекунов и попечителей. Причем ответственность родителей, опекунов или попечителей является дополнительной, и на имущество этих лиц взыскание может быть обращено лишь при отсутствии у несовершеннолетнего лично принадлежащего ему имущества, заработка или других источников дохода, достаточных для погашения штрафа и возмещения ущерба.

Если незаконная порубка, хищение или иное лесонарушение совершено малолетним или несовершеннолетним, достигшим 14-летнего возраста, но действовавшим по поручению родителей или опекунов (попечителей), то ответственность в этих случаях за лесонарушение должны нести непосредственно родители или опекуны (попечители).

Лесонарушение может быть совершено двумя или более лицами совместно. В таком случае они выступают как соучастники в уголовном или административном правонарушении и как соответчики по гражданско-правовому иску.

При совершении лесонарушения несколькими лицами сообщается составляется один акт о лесонарушении и ответственность этих лиц устанавливается как за одно лесонарушение.

Совместное совершение лесонарушений встречается преимущественно в случаях самовольного осуществления лесных пользований, в первую очередь самовольной рубки леса.

За нарушение лесных пользований лесозаготовителями каждый из них отвечает, как правило, самостоятельно.

Совместное лесонарушение совершается преимущественно гражданами, но не исключена возможность совместного осуществления самовольных лесных пользований и со стороны организаций (например, совместная самовольная рубка леса двумя колхозами в лесах государственного значения).

Нельзя признать наличие совместного совершения лесонарушения организацией, производшей заготовку леса, и работниками этой организации. В том случае, если лесозаготовительная организация

нарушила Правила отпуска леса на корню, то именно эта организация и признается лесонарушителем и несет установленную имущественную ответственность. Должностные же лица заготовительной организации, по вине которых произошло лесонарушение, отвечают как за дисциплинарный проступок или должностное преступление, но не как за лесонарушение.

Весьма своеобразное положение создается в случаях привлечения к ответственности организаций за нарушение Правил пожарной безопасности в лесу. Материальную ответственность в этом случае несет организация, а штраф налагается на должностное лицо, персонально ответственное за соблюдение Правил пожарной безопасности в лесу.

Точно так же при совершении организацией самовольной порубки леса взыскание ущерба производится с организации, а штраф согласно указанию Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г., должен быть наложен на должностное лицо или совместно с ним на лицо, непосредственно совершившее лесонарушение. В подобном случае речь идет о привлечении должностных лиц и лиц, непосредственно совершивших лесонарушение, как соотчетчиков организации, виновной в лесонарушении.

Необходимо подчеркнуть, что работники лесной охраны, виновные в недосмотре за вверенной им площадью леса и допустившие по своей халатности незаконную рубку леса, его хищение, самовольную пастьбу скота, самовольное сенокошение и т.п., должны отвечать не за лесонарушение, а за должностные *проступки или преступления*.

Помимо дисциплинарной или уголовной ответственности, подобного рода нарушение со стороны лиц, ответственных за охрану лесонасаждений, может повлечь за собой при предъявлении гражданского иска также и гражданско-правовую ответственность, если лесонарушитель не будет обнаружен и с него нельзя будет взыскать убытки.

В случае предъявления гражданского иска к работникам лесной охраны убытки исчисляются в обычном порядке в размерах фактического ущерба, по таксовой стоимости погибших деревьев, а не по особым штрафным таксам, по которым в настоящее время исчисляются убытки, причиненные рубкой и хищением леса. Если лица, осуществляющие охрану леса, являются работниками лесхозов или других государственных организаций и работают по трудовому договору, то их имущественная ответственность за недосмотр ограничивается трудовым законодательством.

Колхозные лесники и лесные сторожа отвечают за неудовлетворительную охрану колхозных лесов на общих основаниях ответственности за вред, причиненный колхозу должностными лицами.

ГЛАВА III ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЛЕСОНАРУШЕНИЯ, ДОПУЩЕННЫЕ ПРИ ЗАГОТОВКЕ ЛЕСА

1. Лесорубочный билет (ордер) и его правовое значение. Заготовка леса, второстепенных лесных материалов (пень, кора, веточный корм, хворост и пр.), а также подсочка и осмолподсочка леса могут производиться исключительно по лесорубочным билетам (ордерам).

В арбитражной практике это положение не только неукоснительно проводится, но получает, кроме того, расширительное толкование.

Лесозаготовитель, получая лесорубочный билет, принимает на себя обязательство выполнять установленные Правила отпуска леса на корню.

Правила отпуска леса на корню являются нормативным актом. Вместе с тем в результате согласия заготовителя леса на их соблюдение, которое он дает при получении лесорубочного билета, Правила приобретают характер субъективных обязанностей, невыполнение которых влечет за собой наложение санкций.

Однако не все субъективные права и обязанности сторон по договору отпуска леса на корню предусмотрены Правилами. Некоторые из них, требующие конкретизации, устанавливаются в самом лесорубочном билете. К ним относятся определение лесосек, где должна производиться рубка леса, указание на вид пользования и способ рубки, оценка древостоя, указание на способ очистки от порубочных остатков, определение запрещенных к рубке деревьев, особые условия. Так, согласно Правилам, рубка липы на лесосеках, где она составляет более 10 процентов деревьев, может производиться только в период сокодвижения. Однако по установившейся арбитражной практике иски о взыскании неустойки за несвоевременную рубку липы удовлетворяется лишь в случае, если подобное запрещение оговорено в лесорубочном билете.

Таким образом, следует признать, что лесорубочный билет вместе с Правилами отпуска леса на корню, выполнение которых принимает на себя лесозаготовитель, есть два неразрывно связанных между собой документа, определяющие договорные права и обязанности сторон.

2. Обязанности лесозаготовителей. Правила устанавливают прежде всего сроки производства лесозаготовительных работ.

В пределах сроков лесозаготовительных работ, установленных Правилами, а также сроков вывозки заготовленной древесины лесозаготовитель имеет право производить заготовку и вывозку, но не обязан производить рубку от начала и до конца этих сроков. Сроки работ

определяются планами самой лесозаготовительной организации и ведомства, в которое они входят, но не подлежат регулированию со стороны лесохозяйственных органов.

Лесозаготовители, заготовители второстепенных лесных материалов и организации, производящие подсочку леса, обязаны выполнять работы с соблюдением всех правил, установленных для лучшего сохранения леса.

На лесозаготовителей возлагается обязанность производить одновременно с заготовкой древесины очистку мест рубок от порубочных остатков, причем способ очистки указывается в лесорубочном билете.

3. Самовольная рубка леса лесозаготовителем и лицами, не имеющими лесорубочного билета. Лесозаготовители и заготовители второстепенной лесной продукции, нарушившие Правила отпуска леса на корню, несут предусмотренную этими Правилами ответственность в виде уплаты определенной неустойки¹.

Неоднократно подчеркивалось, что ответственность лесозаготовителей за лесонарушения, заключающиеся в несоблюдении Правил отпуска леса на корню, есть договорная ответственность в отличие от внедоговорной ответственности, наступающей в случаях самовольной рубки леса и самовольного осуществления других лесных пользований.

Однако грань между этими двумя видами лесонарушений не всегда достаточно ясна, поскольку Правила относят ряд недозволенных действий заготовителей по рубке леса к нарушениям договора.

Характерно, что Правила отпуска леса на корню, устанавливая неустойку за указанные неправомерные действия лесозаготовителей, говорят об ответственности за самовольную рубку леса.

Таким образом, термин «самовольная рубка леса» применяется и в отношении неправомерных действий лесозаготовителей, которые несут за это договорную ответственность, и в отношении лесонарушений, влекущих за собой внедоговорную ответственность.

Как же следует разграничить самовольную рубку леса, влекущую за собой ответственность по договору, от самовольной рубки леса, которая вызывает внедоговорную ответственность?

Инструктивное письмо Государственного арбитража при Совете Министров СССР от 8 сентября 1955 г. «О порядке рассмотрения органами Госарбитража имущественных споров, связанных с лесонарушениями»² указывает, что внедоговорная ответственность

¹ Мы оставляем в стороне вопрос о нарушении лесозаготовителями финансовой дисциплины, так как этого рода нарушение, являясь очень существенным, не подпадает, однако, под понятие лесонарушения.

² «Сборник инструктивных указаний Государственного арбитража при Совете Министров СССР», вып. 3, Госюриздат, 1956.

за самовольную рубку леса устанавливается лишь в отношении организаций, **не являющихся лесозаготовителями**.

Мы полагаем, что это указание неточно. Распоряжение СНК СССР от 27 июля 1943 г., которым был определен размер внедоговорной ответственности организаций за самовольную рубку, противопоставляло эту ответственность ответственности по договору.

Это совсем не то противопоставление, которое дано названным инструктивным письмом, ибо организации, являющиеся лесозаготовителями, могут также производить рубку леса не на лесосеке, предоставленной им в порядке договора отпуска леса на корню, а на иной территории. Недаром же Правила отпуска леса на корню, перечисляя случаи самовольной рубки леса, влекущие договорную ответственность, не называют в их числе рубки леса в ином месте, не предусмотренном лесорубочным билетом (ордером).

Мы полагаем, что в этом последнем случае лесозаготовители должны нести внедоговорную ответственность наряду с организациями, которые вообще не состоят в договорных отношениях по отпуску леса на корню с органами лесного хозяйства.

4. Различия между договорной и внедоговорной ответственностью за самовольную рубку леса. Различия между договорной и внедоговорной ответственностью за самовольную рубку леса состоят в следующем:

а) ответственность за самовольную рубку леса, не связанную с его заготовкой по договорам, есть вид ответственности из причинения вреда, со всеми вытекающими отсюда последствиями: солидарной ответственностью лиц, совместно совершивших данное правонарушение, и т.д. Только в определении суммы убытков, подлежащих возмещению, следует руководствоваться не общими нормами Гражданского кодекса, а специальной нормой. Эта норма устанавливает ответственность организаций за самовольную рубку леса в десятикратном размере против отпускных цен леса на корню. Инструктивное письмо Госарбитража при Совете Министров СССР от 8 сентября 1955 г. предусматривает, что органам Госарбитража не предоставлено право ограничивать размеры ответственности предприятий и организаций, допустивших самовольную (безбилетную) рубку леса, и взыскивать ущерб в каком-либо ином размере. Статья 411 ГК РСФСР здесь неприменима¹.

Ответственность за нарушение Правила отпуска леса на корню есть вид договорной ответственности.

Из текста Правил не вполне ясно: отвечает ли заготовитель леса за их нарушение в общем порядке, предусмотренном ст. 118 ГК

¹ Органы арбитража не должны взыскивать наряду с десятикратным размером заготовленного леса оплату древесины в однократном размере, так как установленное взыскание включает в себя и штраф, и возмещение убытков.

РСФСР, то есть при наличии вины, или здесь подразумевается ответственность также и за невиновное неисполнение изготовителем своих обязательств (ответственность за случай)? Правила, устанавливая ответственность, адресуют их «ко всем лесозаготовителям» без указания на вину как обязательное основание привлечения их к ответственности. Более того, инструктивное письмо Госарбитража при Совете Министров СССР от 8 сентября 1955 г. не допускает снижения санкций по мотивам наличия финансовых затруднений у лесозаготовителя, отсутствия у него рабочей силы, тягла и другим мотивам. Отсюда, казалось бы, следует сделать вывод, что лесозаготовитель несет ответственность за случай. Так, например, Верхне-Устюгский лесхоз, Вологодской области, предъявил иск к Вычегодскому отделению Печерстроя о взыскании 57 535 руб. за недоруб. Ответчик признал факт недоруба, но возражал против иска, ссылаясь на то, что в результате реорганизации и отсутствия рабочей силы, отозванной местными органами власти, производство было законсервировано. Несмотря на эти возражения, госарбитражем при исполкоме Вологодского областного Совета иск был удовлетворен, и жалоба ответчика, рассмотренная в порядке надзора Госарбитражем при Совете Министров СССР, оставлена без последствий.

В итоге следует признать, что ответственность за самовольную безбилетную рубку есть специальный случай ответственности за причинение внедоговорного вреда, а ответственность за нарушение Правил отпуска леса на корню есть специальный случай ответственности за нарушение договорных обязанностей (см. гл. II);

б) согласно указаниям финансовых органов, исчисление суммы убытков, причиненных самовольной (безбилетной) рубкой леса организациями, производится по первому разряду такс без применения норм снижения, которые установлены для сплавных районов.

Исчисление же неустойки, взыскиваемой за нарушение Правил отпуска леса на корню, производится по тому разряду такс, по которому оценивается лес в квартале (делянке), где произошло нарушение правил, со всеми установленными для отпуска леса в данной местности скидками¹.

Таксы, которые предусмотрены для отпуска леса на корню в каждом квартале (делянке), указываются в лесорубочном билете. Требование об исчислении неустойки по иным таксам, чем то, что предусмотрено лесорубочным билетом, удовлетворено быть не может.

Сопоставляя способы исчисления убытков, причиненных самовольной рубкой леса, и способы исчисления неустоек за нарушение

¹ В случае изменения такс после выдачи лесорубочного билета новые таксы применяются к тем лесонарушениям, которые произведены после их введения в действие.

Правил отпуска леса на корню, необходимо указать на следующее. Взыскание неустоек за нарушение Правил отпуска леса на корню с отдельных заготовителей производится с определенной скидкой. При самовольной же рубке леса никакой скидки производиться не может. На это специально указывается в инструктивном письме Госарбитража при Совете Министров СССР от 8 сентября 1955 г.;

в) при самовольной (безбилетной) рубке леса нет оснований для взыскания сверх установленных санкций с нарушителя еще и неустойки за лесонарушения, перечисленные в Правилах отпуска леса на корню (за оставление пней без установленной высоты и др.).

Это положение, твердо проводимое в арбитражной практике, в основе своей имеет разграничение договорной и внедоговорной ответственности.

Напротив, вполне возможно при несоблюдении Правил отпуска леса на корню взыскание неустойки сразу по нескольким пунктам. Так, Жизнерский лесхоз Удмуртской АССР предъявил иск к Малмыжскому леспромпхозу треста «Вятполянлес», Кировской области, за вырубку не разрешенных к этому деревьев, повреждение и уничтожение подроста, неудовлетворительную очистку от порубочных остатков, оставление пней выше установленной высоты и т.д.;

г) при взысканиях за самовольную рубку леса применяется иной срок давности, чем при взысканиях за нарушение Правил отпуска леса на корню.

По разъяснению финансовых органов взыскание за самовольную (безбилетную) рубку леса должно рассматриваться не как штраф, а как возмещение ущерба. Поэтому в отношении этого взыскания должен применяться по искам к организациям полуторагодовой срок исковой давности и по искам к гражданам — трехгодичный срок.

За нарушение же Правил отпуска леса на корню взыскивается неустойка. Срок исковой давности применительно к этому взысканию — шестимесячный¹.

В ранее действовавших Правилах отпуска леса на корню было указано, что за их нарушение лесозаготовитель несет имущественную ответственность в виде **неустойки или возмещения ущерба**.

Различные сроки исковой давности по взысканию сумм неустоек и возмещения убытков за одно лесонарушение вызвали значительные затруднения в практике. Вследствие этого ныне действующие Правила отпуска леса на корню предусматривают **штрафную неустойку в качестве единственного имущественного взыскания**, налагаемого на лесозаготовителя за их нарушение.

¹ Иски о всех лесонарушениях, предъявленные с пропуском срока исковой давности, не должны приниматься органами госарбитража к рассмотрению. Восстановление срока исковой давности допускается лишь в исключительных случаях, если уважительны причины, обусловившие непредъявление иска в срок.

Исковая давность по взысканию неустоек за нарушение Правил отпуска леса на корню исчисляется со дня окончания срока вывозки древесины или второстепенных лесных материалов, предусмотренного лесорубочным билетом (ордером), с учетом предоставленных в установленном порядке отсрочек на вывозку лесной продукции. Этот срок применяется ко всем случаям нарушения Правил, хотя бы отдельные из них произошли или были установлены и до наступления указанного срока, в том числе за оставление недорубов и за другие нарушения, совершенные в период рубки леса.

Однако по нарушениям Правил, выявленным до наступления указанных сроков и оформленным соответствующими актами, лесхозы могут и обязаны производить взыскание, не ожидая наступления установленных сроков.

Срок исковой давности по возмещению ущерба в результате самовольной рубки леса исчисляется со дня составления лесхозом акта об открытии лесонарушения.

В таком же порядке, очевидно, должен исчисляться срок исковой давности о взыскании неустойки за рубку леса на отведенных заготовителю лесосеках, но без выборки (получения) лесорубочного билета.

5. Ответственность за нарушение условий заготовки леса. Какую же ответственность устанавливают Правила за нарушение условий заготовки леса?

Прежде всего, следует указать, что ввиду повышения курса советского рубля действующие Правила отпуска леса на корню почти по всем видам лесонарушений понизили санкции по сравнению с теми, которые применялись ранее.

Однако по отдельным лесонарушениям санкции были повышены. Так, за самовольную вывозку или сплав, а также переработку леса, отпущенного с учетом по количеству до его освидетельствования лесхозом, ранее взыскивалась одинарная таксовая стоимость вывезенного, сплавленного или разделенного леса. Действующие же Правила устанавливают за те же лесонарушения взыскание двукратной таксовой стоимости вывезенной, переработанной или сплавленной древесины.

Переходя к рассмотрению отдельных лесонарушений (за исключением лесонарушений, состоящих в самовольной рубке леса, которые были рассмотрены выше), следует остановиться на лесонарушениях, которые состоят в неполном осуществлении заготовителями объема рубок, предусмотренных лесорубочными билетами (ордерами).

Дело в том, что передача лесозаготовителю лесосеки и последующее получение лесорубочного билета (ордера) дает заготовителю не только право на рубку леса, но и налагает на него обязанность про-

известить рубку в полном объеме, предусмотренном лесорубочным билетом.

Недоруб, как показывает арбитражная практика, является одним из наиболее распространенных видов лесонарушения, которое чаще всего мотивируется затруднениями в производственной деятельности лесозаготовительной организации.

Лесозаготовитель отвечает за нерациональную разделку леса (перевод деловой древесины в дрова), за оставление деловой древесины и дров после срока, установленного для окончания вывозки (включая отсрочки), в размере двукратной прејскурантной стоимости нерационально использованной или невывезенной древесины.

При отпуске леса с учетом по количеству заготовитель несет ответственность за самовольную вывозку древесины, за вывозку древесины в неуказанное место, за переработку или сплав древесины до освидетельствования лесхозом в размере двукратной таксовой стоимости вывезенной, переработанной или сплавленной древесины.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. предусматривает порядок определения убытков, вызванных захламенностью во время рубок леса у дорог, визиров, просек, канав, рек, уничтожением или повреждением деляночных, квартальных или граничных столбов.

Однако исходя из того, что действующие Правила отпуска леса на корню устанавливают за названные лесонарушения взыскание неустойки, но не убытков, следует прийти к выводу, что данный пункт инструкции не является действующим.

6. Ответственность за нарушение условий подсочки (осмолоподсочки) леса. Лесозаготовители, производящие подсочку леса, отвечают за несоблюдение установленных правил подсочки и осмолоподсочки.

Заготовители отвечают также и за ряд других нарушений, предусмотренных Правилами условий подсочки и осмолоподсочки.

Особо следует обратить внимание на то, что законодатель, предупредив в Правилах договорную ответственность за подсочку и осмолоподсочку леса, за добычу второстепенных лесных материалов без *получения лесорубочного билета* или *после указанного в нем срока* не установил ответственности за те же действия, когда они произведены лицами, не *состоящими в договорных отношениях с держателями леса*.

Предусмотренные Правилами виды ответственности всегда являются видами договорной ответственности и должны применяться даже в случаях самовольной подсочки деревьев, для этого не предназначенных, лишь в отношении лесозаготовителей, имеющих лесорубочный билет.

Совершенно иной является ответственность за подсочку деревьев, произведенную лицами, не состоящими в договорных отношениях с лесхозом, колхозом¹.

Между тем истцы чаще всего ставят вопрос об ответственности за самовольную подсочку и осмолоподсочку как за нарушение Правил отпуска леса на корню.

По кассационной жалобе ответчика Томский областной суд вынес определение, в котором указал, что суд при установлении ответственности за самовольную (внедоговорную) подсочку должен был исходить не из Правил отпуска леса на корню заготовителям, а из постановления Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. «О судебной практике по гражданским делам о лесонарушениях» и искать десятикратную стоимость самовольно добытой живицы.

Указание Томского областного суда на то, что к случаям самовольной (внедоговорной) подсочки леса неприменимы Правила отпуска леса на корню, совершенно правильно. Однако нельзя согласиться со ссылкой на Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г., которое будто бы предусматривает ответственность за самовольную подсочку леса в виде десятикратной стоимости добытой живицы.

В действительности ст. 6 постановления Пленума от 20 января 1950 г. указывает на ответственность организаций за безбилетную рубку и хищение леса, которая исчисляется в размере десятикратной таковой стоимости отпуска леса на корню. Что же касается иных лесонарушений, кроме рубки и хищения леса, то никаких указаний по этому поводу мы в постановлении Пленума не имеем.

Поскольку исчисление ущерба, предусмотренное постановлением Пленума, касается только случаев самовольной (внедоговорной) рубки и хищения деревьев и является исключительным, постольку следует прийти к выводу, что исчисление ущерба, причиненного другими лесонарушениями, производится в соответствии с ранее установленными нормами в общем порядке.

Общий порядок исчисления убытков, причиненных самовольными лесонарушениями, дан инструкцией от 22 декабря 1939 г. Согласно этой инструкции, сумма иска о возмещении ущерба (если лесонарушение заключается не в рубке, хищении или истреблении леса) состоит из сумм убытков от обесценения насаждений.

Только в том случае, если самовольная (внедоговорная) подсочка леса привела к его истреблению, можно ставить вопрос об исчисле-

¹ Как будет показано далее, лица, виновные в подсочке в колхозных лесах, отвечают в таком же порядке, как за подсочку в лесах государственного значения. Поэтому те вопросы, которые встретились в судебной практике в связи с ответственностью за подсочку в колхозных лесах, относятся и к ответственности за подсочку леса в лесах государственного значения.

нии убытков с организаций в десятикратном размере таксовой стоимости истребленного леса.

Однако в этих случаях должен взыскиваться десятикратный размер таксовой стоимости древесины, а отнюдь не живицы.

По общему же правилу, когда самовольная (внедоговорная) подсочка леса не привела к его истреблению, должна взыскиваться однократная стоимость причиненного подсочкой обесценения лесонасаждений.

Здесь обращает на себя внимание несоответствие между суммой возмещения ущерба при лесонарушениях, состоящих в самовольной рубке или хищении леса, и суммой ущерба, вызванной рядом других лесонарушений, в частности при самовольной подсочке и осмолподсочке. В первом случае, как известно, установлен особый штрафной порядок возмещения ущерба. Во втором случае убытки исчисляются по их фактическому размеру. Дело будущего законодательства — устранить это несоответствие.

ГЛАВА IV ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА САМОВОЛЬНУЮ (ВНЕДОГОВОРНУЮ) РУБКУ ЛЕСА И ЕГО ХИЩЕНИЕ

1. Общие замечания. Лесонарушения, состоящие во внедоговорном (самовольном) пользовании лесной продукцией, влекут за собой иные последствия, чем нарушения условий пользования лесом, которые предусмотрены лесорубочными билетами.

Среди других видов самовольных (внедоговорных) пользований особо следует рассмотреть самовольную (внедоговорную) рубку леса и его хищение.

Ответственность за самовольную рубку леса и его хищение существенно отличается от ответственности за другие виды самовольных (внедоговорных) лесных пользований и более урегулирована в законодательстве.

Следует подчеркнуть, что за самовольную рубку леса, его хищение и истребление **граждане и организации несут различную ответственность.**

Самовольная (внедоговорная) рубка и хищение леса населением влекут за собой административную или уголовную ответственность. Кроме того, лесонарушитель обязуется по иску потерпевшей организации (лесхоза, колхоза) возместить причиненные лесонарушением убытки.

2. Уголовная и административная ответственность за самовольную рубку леса населением. Вопрос о том, должен ли лесонарушитель, виновный в самовольной (внедоговорной) рубке леса и его хищении, быть привлечен к уголовной или административной ответственности, как правило, разрешается в зависимости от суммы причинен-

ного ущерба. Эта сумма исчисляется по таксам отпуска леса на корню.

Согласно ст. 85 УК РСФСР во всех случаях привлечения к уголовной ответственности за лесонарушение обязательно отбирается (виндицируется) незаконно добытая древесина. Это значит, что лесонарушитель при обнаружении у него незаконно добытой лесной продукции обязан вернуть ее по приговору суда потерпевшему лесному хозяйству, независимо от предъявления гражданской иска.

Лесонарушения, совершенные в виде промысла, влекут за собой по уголовному кодексу УССР лишение свободы сроком до пяти лет с конфискацией имущества или без конфискации, с запрещением пребывания в лесных местностях лесокультурной зоны УССР¹.

Таким образом, согласно уголовному кодексу УССР, общим основанием привлечения к уголовной ответственности за лесонарушения (не говоря о случаях специальных) является так же, как по законодательству РСФСР, размер причиненного ущерба, исчисляемый по местным таксам отпуска леса на корню.

Уголовный кодекс БССР в ст. 123 устанавливает: «а) Самостоятельная порубка в лесах общегосударственного или местного значения, а также нарушение постановлений, изданных в целях охраны лесов от хищения и истребления, если ущерб от этих действий превышает 100 руб. по ценам, установленным для отпуска леса, — штраф до трехкратной стоимости незаконно добытого или истребленного, или исправительно-трудовые работы до одного года, или лишение свободы на срок до трех лет с конфискацией во всех случаях незаконно добытого леса.

б) Если же обвиняемый судится за такие же действия второй раз или совершил их не впервые, независимо от стоимости незаконно добытого или потребленного, — лишение свободы до пяти лет с конфискацией незаконно добытого леса».

Уголовное законодательство других союзных республик (Грузинской, Армянской, Азербайджанской, Узбекской, Туркменской, Таджикской) устанавливает различные санкции за лесонарушения. Но во всех указанных республиканских кодексах исходным моментом для привлечения к уголовной ответственности опять-таки является причиненный лесному хозяйству размер убытка (различный по отдельным кодексам), который исчисляется по таксовым ценам отпуска леса на корню.

Таким образом, в уголовных кодексах союзных республик имеются различия в отношении определения размера ущерба, являющегося основанием для привлечения к уголовной ответственности за лесонарушения.

¹ Классификация лесов по действующему законодательству не знает более понятия лесокультурной зоны.

нарушение. Однако общим для них является то, что основанием привлечения к уголовной ответственности, как правило, служит определенная сумма ущерба, исчисленная по таксам отпуска леса на корню. Мы не говорим здесь о случаях квалифицированных лесонарушений, когда ответственность определяется иными признаками.

В случаях, когда самовольная рубка или хищение леса по размеру причиненного убытка не влечет за собой уголовного наказания, наступает административная ответственность лесонарушителя. Административными взысканиями являются штрафы, размеры которых были установлены законодательством союзных республик. Так, по Российской Федерации постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 декабря 1928 г. «Об обязательных постановлениях местных исполнительных комитетов об охране лесов и насаждений от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»¹ обязало исполкомы издать соответствующие постановления, причем предельный размер взыскания был установлен не свыше двойной стоимости ущерба, причиненного лесу населением. Этот предел ответственности находит свое объяснение в том, что трехкратный штраф является санкцией за уголовное правонарушение. Аналогичные постановления имеются и по некоторым другим союзным республикам.

За совершение самовольной рубки в особо ценных лесах постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 г. «Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохраных, берегозащитных и почвозащитных лесов»² был установлен повышенный размер административного взыскания.

На виновного (если он не подлежит уголовной ответственности) налагается штраф до пятикратной стоимости вырубленного или поврежденного леса с обязательным отображением незаконно добытого.

В послевоенные годы по всему Советскому Союзу постановлением Совета Министров СССР от 18 мая 1949 г. был установлен твердый пятикратный размер штрафа за лесонарушения (не влекущие уголовной ответственности), которые были совершены в полезащитных лесонасаждениях, а равным образом в ценных лесных массивах и в лесах, расположенных по водоразделам рек, кроме лесов, которые отнесены ко второй группе³.

Как видно, установление размера административного штрафа за самовольную рубку леса происходит во все более централизованном порядке.

Ранее размер административных взысканий за самовольную рубку леса устанавливался обязательными постановлениями исполкомов

¹ СУ РСФСР 1929 г. № 7, ст. 71.

² СУ РСФСР 1936 г. № 22, ст. 144.

³ См. С.Р. Анцышкин. Об охране защитных лесонасаждений, «Лес и степь» 1950 г. № 7, стр. 92.

местных Советов в пределах, предусмотренных законодательством союзных республик. Далее, размер административного штрафа за лесонарушения в лесах, перечисленных в ч. 2 ст. 85 УК РСФСР, был установлен непосредственно центральными органами власти Российской Федерации. Наконец, штраф за лесонарушения в полезных лесах, в ценных лесах и в лесных массивах по водоразделам рек, кроме лесов второй группы, был установлен в централизованном порядке по всей стране.

3. Гражданско-правовая ответственность за самовольную рубку леса населением. Гражданско-правовая ответственность за самовольную рубку леса и его хищение состоит, как правило, в возмещении причиненного вреда, а иногда в вилдикации незаконно добытой лесной продукции.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. в параграфе 2 определяет, из чего складывается стоимость иска об убытках, предъявленного в результате самовольной порубки или похищения леса.

В данном исследовании мы оставляем в стороне вопрос о возмещении убытков, определяемых стоимостью работ по ликвидации тех или иных последствий лесонарушения и стоимостью хранения арестованных материалов, так как эти убытки являются только сопутствующими самовольной рубке леса и могут вообще не иметь места. Судебная практика по делам о самовольной рубке леса населением встречается с указанием в исках на подобные убытки лишь в очень редких случаях.

Большой интерес представляет вопрос об исчислении убытков, причиненных непосредственно самовольной рубкой леса. Как видно, инструкция полагает, что убыток от самовольной порубки леса возмещается: 1) отобранием самовольно срубленного леса или оплатой его стоимости по таксам отпуска леса на корню; 2) взысканием стоимости причиненного лесонарушением обесценения насаждений.

Таким образом, инструкция от 22 декабря 1939 г. в вопросе о возмещении убытков, причинениях самовольной рубкой леса, делает шаг вперед по сравнению с Уголовным кодексом, который указывает только на отобрание (вилдикацию) незаконно полученного как на способ возмещения ущерба. Ни вилдикация древесины, ни оплата ее по таксовой стоимости отпуска леса на корню не покрывает полностью убытков потерпевшего хозяйства, так как срубленное сыро-растущее дерево, еще не достигшее спелости, способно к дальнейшему росту и соответственно повышению его ценности.

Поэтому указания инструкции являются совершенно правильными.

Однако вычисление стоимости обесценения насаждения, причиненного самовольной рубкой леса, оказалось затруднительным и совершенно не привилось в судебной практике и в практике лесохоз-

зйственных органов. Как правило, в актах о лесонарушении указывается таксовая стоимость самовольно срубленного леса, но о стоимости произведенного обесценения насаждения даже не упоминается. Следовательно, решение о взыскании таксовой стоимости самовольно срубленной древесины не полностью возмещает причиненные убытки.

Такое несоответствие имущественного взыскания действительному размеру ущерба особенно увеличилось во время войны в связи с резким повышением рыночных цен на древесину. В результате были установлены специальные таксы для взыскания убытков, причиненных самовольной рубкой и хищением леса, — «таксы ущерба» (названные так в отличие от такс отпуска леса на корню).

Эти таксы были введены не только ради учета фактического ущерба, причиненного самовольной рубкой леса. Они носили сугубо штрафной характер, так как в условиях военного времени разрыв между рыночными ценами на древесину и ценой, устанавливаемой таксами отпуска леса на корню, был столь велик, что сумма убытков, исчисляемая по таксам отпуска леса на корню вместе с суммой штрафа, взимаемого в двух-трехкратном размере, не могли остановить злого нарушителя от порубки или хищения леса для спекуляции древесиной на рынке.

Таксы ущерба военного времени были построены таким образом, что они превышали рыночную цену, которая установилась на лес в условиях войны, и делали порубку и хищение леса невыгодными.

Эти таксы сыграли существенную роль в борьбе с лесонарушениями. Но они были порождены войной и в условиях нормальной налаженной жизни им не могло быть более места. По мере укрепления силы рубля, по мере того как спрос населения на лесную продукцию все более полно удовлетворялся в порядке государственной торговли различие между рыночной и таксовой ценой на древесину все сокращалось. Поскольку стоимость леса уменьшалась, а таксы ущерба оставались неизменными, это обозначало, что момент штрафа в таксах ущерба все возрастал. Штрафной метод взыскания убытков, установленный в военное время и в некоторых других отраслях народного хозяйства, был постепенно отменен. Это в свою очередь потребовало для сохранения единства системы имущественной ответственности по советскому праву отмены такс ущерба.

Однако вернуться к той системе имущественных взысканий, которая установилась до введения такс ущерба, оказалось невозможным. Независимо от условий войны напрашивалась необходимость пересмотра этой системы и взыскания убытков полностью. Кроме того, административные штрафы за лесонарушения являлись по размерам своим явно недостаточными.

Поэтому взамен отмененных Советом Министров СССР 14 сентября 1955 г.¹ были утверждены новые таксы ущерба во много раз меньше первых, но все же сохранившие в себе штрафной характер.

Действие такс ущерба было распространено на все леса Советского Союза.

По новым таксам ущерба убытки в штрафном размере исчисляются только за совершенную населением самовольную рубку леса и повреждение деревьев до степени прекращения роста.

При этом подчеркивается, что таксы ущерба применяются при рубке и повреждении до степени прекращения роста исключительно сырораствующих деревьев.

Постановление о новых таксах уцло типичные ошибки судебной практики по применению такс ущерба военного времени, с которыми необходимо вкратце ознакомиться.

Так, практика применения такс ущерба военного времени распространяла их на случаи рубки сухостойного, буреломного и ветровального леса. Например, народным судом Клинского района Московской области был удовлетворен иск о взыскании с Ч. 875 руб. за порубку сухостойных и гнилых деревцев на том основании, что живой и сухостойный лес оценивается одинаково.

Новое постановление предусматривает, что при незаконной порубке сухостойного и самовольном увозе буреломного и ветровального леса таксы ущерба не применяются. Ущерб в этом случае исчисляется по действующим в данной местности таксам на отпуск леса населению, увеличенным вдвое. В таком же порядке лесонарушители должны нести ответственность за самовольный увоз валежного леса.

Убытки от рубки и увоза мертвого леса полностью покрываются однократным взысканием по таксам ущерба. Штрафной момент в подобном взыскании направлен на борьбу с самовольным распоряжением названной лесной продукцией.

Не применяются таксы ущерба также при рубке сучьев с сырораствующих деревьев, если подобная порубка не повлекла за собой повреждение дерева до степени прекращения его роста. Между тем практика взыскания убытков по таксам ущерба военного времени широко применяла эти таксы к случаям порубки (поломки) сучьев.

Из содержания самого постановления о таксах ущерба ясно, что они предусматриваются на случай порубки и хищения живых деревьев, а не любой древесной массы, измеряемой кубатурой.

Рубка сучьев есть один из видов повреждения деревьев. Убытки, причиненные этим повреждением, если оно не привело к прекращению роста дерева, должны исчисляться на основании параграфа 20

¹ См. «Сборник руководящих материалов по организации и ведению хозяйства в колхозных лесах». Издательство Министерства сельского хозяйства СССР. 1955.

инструкции от 22 декабря 1939 г. в соответствии с обесценением насаждений по таксам отпуска леса на корню, с учетом таксовых цен на сучья. Если рубка сучьев привела к прекращению роста дерева, то по таксам ущерба подлежит взысканию стоимость одного этого дерева, а не каждого из сучьев отдельно.

В судебной практике было известно также ошибочное применение такс ущерба при сборе хвороста, где характер рубки вообще отсутствует. Народный суд Киквидзенского района Сталинградской области взыскал с З. 207 руб. за то, что она собрала прутья, опавшие с куста клена.

Мы полагаем, что сбор хвороста может влечь за собой обязанность возместить лесхозу (колхозу) убытки, и притом, конечно, в однократном размере в тех лесхозах, где хворост причисляется к второстепенным лесным материалам, подлежащим заготовке по лесорубочному билету. Во всех остальных лесхозах сбор хвороста должен быть приравнен к сбору населением орехов, ягод и других общедоступных продуктов бесплатного побочного лесного пользования.

Действующие таксы ущерба в отличие от такс военного времени предусматривают соответствующее исчисление убытков только за самовольную рубку деревьев (и повреждение их до степени прекращения роста), но не за их хищение.

Из этого не следует, что хищение леса рассматривается не как лесонарушение, а как иное правонарушение. Если хищение леса сопутствует самовольной рубке (что чаще всего и бывает), то исчисление убытков независимо от хищения производится по таксам ущерба. Если же похищается лес, срубленный кем-либо другим, то здесь имеет место либо хищение готовой продукции (если древесина разработана и подготовлена к вывозке), то есть хищение, за которое виновный несет ответственность как за хищение социалистической собственности, либо хищение поваленного и необработанного леса, то есть увоз валежника, который влечет за собой взыскание ущерба по таксам отпуска леса на корню, увеличенным вдвое. Если будет установлено лицо, совершившее самовольную порубку, то с него, кроме того, взыскивается убыток по таксам ущерба.

Постановление о таксах ущерба предусматривает вслед за инструкцией от 22 декабря 1939 г. право директоров лесхозов не возбуждать в судах дел о мелких лесонарушениях, совершенных впервые и если размер причиненного ущерба не превышает 3 руб. по действующим таксам отпуска леса на корню населению для запретной полосы водоохранной зоны и 5 руб. для остальных лесов.

Данная норма имеет весьма существенное значение. Она дает возможность освободить от ответственности за лесонарушения лиц, случайно совершивших незначительную порубку, действия которых

не представляют угрозы для государственного лесного фонда. Это дает возможность сосредоточить борьбу за сохранность лесов с теми, кто в корыстных целях и систематически совершает лесонарушения. Вместе с тем отпадает большое количество дел, по которым директора лесхозов привлекали к ответственности по таксам ущерба военного времени за лесонарушение лиц, по существу причинивших ничтожный ущерб лесному хозяйству.

Надо отметить, что директора лесхозов (и приравненные к ним в отношении права на предъявление исков о лесонарушениях лица) *могут*, но не *обязаны* прекращать подобные дела. Им предоставлено право решать, является ли данное лицо опасным лесонарушителем. Если директор лесхоза все же найдет нужным предъявить иск, то суд не вправе прекратить дело за малозначительностью.

Однако в случае, если иск основан на том, что проезжающий совершил мелкую порубку для необходимой починки при поломке в пути, суд обязан отказать в иске за отсутствием состава лесонарушения¹.

В связи с изданием такс ущерба в практике органов лесного хозяйства и судебных органов возник вопрос: следует ли при отобрании незаконно полученного взыскивать убытки по этим таксам?

Таксы ущерба предполагают полное возмещение ущерба, тогда как при отобрании древесины ущерб от порубки сырорастущего дерева полностью не покрывается. Кроме того, цель такс ущерба — наказать лесонарушителей. Поэтому мы полагаем, что при отобрании самовольно срубленного сырорастущего дерева взыскание убытков по таксам ущерба все же должно иметь место. Такую позицию занимает и существующая практика.

В случаях отобрания самовольно срубленного сухостойного, валяжного, буреломного и ветровального леса по тем же соображениям следует применять предусмотренное взыскание в двойном размере по таксам отпуска леса на корню.

На практике возникают случаи, когда лесонарушитель предлагает посадить взамен срубленных или выкопанных деревьев новые саженцы. Такой способ возмещения ущерба нам представляется недопустимым, так как выращивание дерева отнюдь не ограничивается его посадкой, а требует ухода, сопряженного во время роста с известным процентом гибели посадок и т.д. Кроме того, не учитывается момент штрафа, заключенный в таксах ущерба.

В советском гражданском праве утверждалась следующая точка зрения: принцип реального исполнения обязательств господствует не только в договорных отношениях и в обязательствах из причинения

¹ Надо указать, что суды в последнее время в нарушение § 1 (п. «б») инструкции от 22 декабря 1939 г. чаще всего признают подобную порубку лесонарушением со всеми вытекающими отсюда последствиями. Следует ориентировать суды на преодоление этой неправильной практики.

вреда, но и по иску собственника о вещи, вышедшей из его законного владения. Согласно этой точке зрения законному владельцу возвращается та же самая вещь или присуждается вещь ей равноценная и только при невозможности компенсации в натуре применяется денежная компенсация за причиненный вред¹.

В отношении охраны государственной собственности на леса дело обстоит иначе. Виндикация неправомерно вышедшей из владения лесной продукции не освобождает лесонарушителя от денежного возмещения причиненного вреда. Предоставление равноценного имущества (посадка деревьев взамен срубленных) вообще недопустима.

Поскольку исправить в натуре тот вред, который причиняет лесу самовольная рубка деревьев, невозможно, основным методом его возмещения служит денежная компенсация. Поэтому наличие в таксах ущерба штрафного момента заставляет применять их при незначительных убытках.

Действующие таксы ущерба устранили многие недостатки в порядке возмещения ущерба, причиненного самовольной рубкой леса, и освободили порядок взыскания убытков от наследия военного времени.

Однако совершенной правовой системы уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности за самовольную рубку леса и его хищение населением все еще пока не создано.

Благодаря тому, что таксы ущерба включают в себя не только сумму ущерба, но и большой штраф, налагаемый на лесонарушителя, та сумма, которая именуется штрафом и должна взыскиваться наряду с убытками, теряет свое значение. Штраф взыскивается максимум в пятикратном размере по отношению к таксам отпуска леса на корню, а это составляет ничтожную цифру по сравнению с суммой убытков, исчисленной по таксам ущерба. Особенно мала сумма штрафа, исчисляемая при порубке малых деревьев.

Так как взыскание убытков по таксам ущерба стало фактически взысканием и штрафа, а сумма, официально называемая штрафом, явилась незначительным привеском к действительному штрафу, то суды допускают ряд ошибок в отношении того, что считать штрафом и как его исчислять. Недаром некоторые суды, взыскивая наряду со стоимостью дерева по таксам ущерба также и стоимость штрафа по таксам отпуска леса на корню, просто приплюсовывают вторую сумму к первой, даже не применяя к ней слово «штраф». Иногда суды вообще не взыскивают штрафа, а ограничиваются взысканием убытков по таксам ущерба.

¹ А.В. Венедиктов. Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР. Издательство Академии наук СССР. 1954, стр. 158–162.

В связи с введением такс ущерба в значительной мере потеряло свое значение привлечение лесонарушителей к уголовной ответственности, ибо штраф, налагаемый судом, не имеет более значения наказания. Реально ощутимым последствием привлечения к уголовной ответственности в этом случае остается судимость. Что же касается возмещения убытка, исчисленного по таксам ущерба, то оно будет производиться независимо от привлечения к уголовной ответственности.

4. Ответственность организаций за самовольную рубку леса. Известно, что организации отвечают за самовольную рубку леса и его хищение в гражданско-правовом порядке (независимо от ответственности должностных лиц и непосредственных исполнителей лесонарушения). С них взыскивается ущерб в десятикратном размере против отпускных цен леса на корню.

Действующее законодательство не разграничивает ответственности организаций за самовольную рубку как живого, так и сухостойного, ветровального, валежного леса.

Конечно, самовольная, не оформленная должным образом рубка ветровала, валежника и т.п. не должна поощряться или оставаться безнаказанной. Однако сам собой напрашивается вопрос: не следует ли разграничить ответственность за самовольную рубку ветровала, валежника от ответственности за самовольную рубку живого дерева? Этот вопрос можно считать вполне назревшим потому, что применительно к ответственности за самовольную рубку леса населением такое разграничение в настоящее время уже проведено. Надо распространить это разграничение и на ответственность организаций за самовольную рубку леса.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. в параграфе 5 предусматривает возможность привлечения к ответственности, наряду с лесозаготовительной организацией, виновной в нарушении технических условий заготовки леса, должностных лиц, по вине которых было допущено лесонарушение, а также лиц, непосредственно совершивших его.

Должностные лица в подобных случаях отвечают как за бездействие или халатное отношение к своим служебным обязанностям, но не как за лесонарушение.

Это положение параграфа 5 инструкции было распространено постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. «О судебной практике по гражданским делам о лесонарушениях» на случаи совершения самовольной рубки леса организациями.

В этом постановлении в ст. 8 указано, что если самовольная рубка совершена лицом, которое действовало по распоряжению должностных лиц организаций, предприятий или учреждений, суды должны

привлекать таких должностных лиц к участию в качестве соответчиков. Независимо от взыскания ущерба с учреждения, предприятия или организации в десятикратном размере — на должностных лиц (при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности) налагается штраф за лесонарушение или, в зависимости от обстоятельств дела, совместно с ними и на лиц, непосредственно совершивших лесонарушение.

Таким образом, в случаях причинения лесонарушения в интересах организации виновной признается сама организация, которая и несет соответствующую гражданско-правовую ответственность. Виновным в том же лесонарушении признается также должностное лицо, а в некоторых случаях и лицо, непосредственно совершившее лесонарушение, на которых за их вину судом налагается административный штраф или уголовно-правовое взыскание как на соответчиков по лесонарушению.

Особенностью в ответственности должностных лиц организаций, совершивших самовольную рубку, по сравнению с ответственностью должностных лиц лесозаготовительных организаций, нарушивших условия пользования, является то, что в первом случае должностные лица отвечают не за должностное преступление или проступок, а за лесонарушение *наряду с самой организацией*.

Однако понятие соответчика имеет здесь весьма условный смысл. Оно обозначает, что названные лица должны быть привлечены к процессу о лесонарушении, совершенном организацией, и несут ответственность за то же лесонарушение. Но эта ответственность является административно-правовой в отличие от имущественной ответственности, возлагаемой на организацию. Никакое распределение имущественной ответственности за лесонарушение перед потерпевшим хозяйством между организациями, виновной в самовольной рубке леса, и ее работниками не может иметь места.

Такое положение, при котором за одно и то же лесонарушение к гражданско-правовой ответственности привлекается одно лицо (организация), а к административно-правовой или уголовно-правовой — другое лицо (гражданин) находит свое простое объяснение в том, что лесонарушение, как любое другое правомерное и неправомерное юридическое действие, всегда осуществляется человеком. Но в соответствии с принципами гражданско-правового законодательства действия рабочих и служащих при осуществлении ими служебных обязанностей признаются действиями той организации, в интересах которой они их совершали и которая несет имущественную ответственность перед третьими лицами за причиненный ее рабочими и служащими ущерб.

Штраф же в качестве административного взыскания (а не судебный штраф, близкий к неустойке) подобно уголовно-правовой санкции должен воздействовать непосредственно на гражданина, виновного в правонарушении. Поэтому административно-правовые штрафы за нарушение обязанностей, возложенных на ту или иную организацию, по общему правилу налагаются на виновных должностных лиц. Исключение составляют штрафы за самовольное сенокошение и пастьбу скота, налагаемые на организацию.

Итак, ответственность за лесонарушение, состоящее в самовольной рубке леса и его хищении, может быть возложена: а) на отдельных граждан, б) на организации, в) на виновных в лесонарушении должностных лиц этих организаций и работников, непосредственно совершивших самовольную порубку.

При этом размеры и виды ответственности являются совершенно различными.

Установление действительного должника по иску о взыскании убытков, причиненных в результате самовольной рубки леса, иногда бывает затруднительным. Поэтому нередко в процессе судебного рассмотрения ответчик заменяется по исследованию фактических обстоятельств дела.

Замена гражданина (в качестве ответчика) организацией требует изменения суммы взыскания. Организации в случае самовольной рубки леса отвечают в десятикратном размере против цен отпуска леса на корню, а не по таксам ущерба, установленным для ответственности гражданина за лесонарушения.

Известные трудности возникают в судебной практике по делам, когда самовольная рубка совершена по указанию организации.

Не редки случаи, когда суды ошибочно возлагают ответственность на лиц, непосредственно совершивших порубку, а не на организации, должностные лица которых дали указание о самовольной порубке.

По протесту Председателя Верховного Суда РСФСР Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РСФСР вынесла определение, которым отменила решение народного суда Рассказовского района и возвратила дело на новое рассмотрение. При этом суду было предложено проверить ссылку Н. на то, что рубка леса им произведена по указанию колхоза, а если это подтвердится — привлечь к ответственности колхоз.

При вторичном рассмотрении дела суд решил взыскать убытки с колхоза в размере десятикратной стоимости леса по таксам отпуска леса на корню в сумме 127 руб. Вместе с тем суд признал правильным взыскание штрафа с Н., так как тот являлся председателем правления колхоза.

ГЛАВА V

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА САМОВОЛЬНОЕ СЕНОКОШЕНИЕ И САМОВОЛЬНУЮ ПАСТЬБУ СКОТА В ЛЕСАХ СССР

1. Общие замечания. Сенокошение и пастьба скота в лесу с точки зрения народнохозяйственного значения являются самыми существенными видами побочных пользований в лесах Советского Союза. Организация сенокошения и пастьбы скота в лесном фонде должна осуществляться с учетом сохранения целостности древесных насаждений.

Сенокошение и пастьба скота регулируются Правилами сенокошения и пастьбы скота в лесах СССР, утвержденными Советом Министров СССР 17 августа 1947 г.¹ Эти Правила распространяются на все леса Советского Союза, за исключением колхозных лесов и лесов сельских обществ².

В колхозных лесах установлен особый порядок сенокошения и пастьбы скота.

2. Правила сенокошения и пастьбы скота в лесах государственного значения. Рассмотрим Правила пастьбы скота и сенокошения в лесах государственного значения.

Согласно этим правилам пастьба скота разрешается во всех лесах СССР, за исключением парков, заповедников, лесов особого назначения, а также площадей, где она может причинить вред лесному хозяйству.

3. Ответственность за самовольное сенокошение и самовольную пастьбу скота в лесах государственного значения. Билет на право пользования сенокосными и пастбищными угодьями, подобно лесорубочному билету, с нашей точки зрения, имеет значение не только ордера, но и договора. Нарушение Правил сенокошения и пастьбы скота является нарушением договорных обязательств.

Однако Правила не устанавливают договорной ответственности за нарушение условий пользования сенокосными и пастбищными участками. Пользователи сенокосных и пастбищных участков, нарушившие условия пользования, привлекаются к ответственности как за самовольное (внедоговорное) сенокошение и пастьбу скота.

В этом существенное отличие ответственности за сенокошение и пастьбу скота от ответственности за рубку леса, которая дифференцируется в зависимости от того, является она договорной или внедоговорной.

На организации и граждан, виновных в самовольном сенокошении и самовольной пастьбе скота в лесах государственного значения,

¹ СП СССР 1947 г. № 6, ст. 116.

² Что же касается лесов сельских обществ, то следует сказать, что в настоящее время ни сельских обществ единоличных крестьян, существовавших в западных районах страны в послевоенные годы, ни соответственно их лесов больше не существует.

налагаются судом или арбитражем установленные теми же Правилами штрафы, размер которых ниже штрафов, налагаемых на отдельных граждан.

При самовольной рубке леса штрафы уплачиваются только гражданами. Наложение штрафа на организацию — характерная особенность ответственности за такого рода лесонарушение, как самовольное сенокосение и самовольная пастьба скота в лесах СССР.

Самовольное сенокосение и самовольная пастьба скота являются, подобно самовольной рубке деревьев, одним из специальных видов причинения внедоговорного вреда. Поэтому мы полагаем, что одним из необходимых условий для возложения ответственности на лицо, совершившее самовольную пастьбу или сенокосение, является его вина.

Следует признать правильным решение народного суда 2-го участка Винницкого района, отказавшего в требовании Винницкого лесхоза к М. о взыскании с него 150 руб. за самовольную пастьбу гусей. Здесь могла идти речь только о взыскании убытков за потраву, но не о штрафе.

Правила предусматривают, что пастьба без пастуха рассматривается как самовольная, если на нее не имеется специального разрешения совета министров республики или обл(край)исполкома.

В случае злостного нарушения Правил и порядка пользования сенокосными и пастбищными угодьями лесхозы могут лишать пользователей права сенокосения или пастьбы скота на предоставленных им участках.

Помимо уплаты штрафа за самовольное сенокосение, нарушитель обязан вернуть накошенную траву. Если это невозможно сделать, виновный возмещает ущерб в виде уплаты стоимости скошенного сена по рыночной цене в данном районе.

Возмещение ущерба, причиненного самовольной пастьбой скота, Правилами не предусмотрено.

Таким образом, лица, виновные в самовольном сенокосении, должны внести штраф и, кроме того, возместить убытки путем возврата накошенного сена потерпевшему лесному хозяйству либо оплаты его стоимости по рыночным ценам. С лиц же, виновных в самовольной пастьбе скота, взыскивается только штраф. Здесь Правила допускают, как нам кажется, определенную непоследовательность.

4. Ответственность за самовольное сенокосение и самовольную пастьбу скота в колхозных лесах. В отношении пастьбы скота и сенокосения в колхозных лесах действуют особые правила.

Пастьбу общественного стада, а также скота, находящегося в личной собственности колхозных дворов, в закрепленных за ним лесах колхоз разрешает без выписки специального билета.

Правила ведения хозяйства в колхозных лесах предусматривают, что граждане и организации, виновные в самовольном сенокосении в этих лесах, должны возместить колхозу ущерб, исчисленный по рыночным ценам в данном районе. Инструкция от 22 декабря 1939 г. предусматривает также обязанности возмещения убытков, причиненных поправой сенокосов в результате самовольной пастьбы скота, по тем же ценам. Штрафы в случаях самовольной пастьбы скота и самовольного сенокосения в колхозных лесах в пользу государства не взыскиваются.

5. Лица, ответственные за самовольную пастьбу скота в лесах. В судебной практике возник вопрос о том, кто должен нести ответственность за самовольную пастьбу скота в лесах: владелец скота или пастух? Применительно к пастьбе скота в колхозных лесах этот вопрос разрешается постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 5 мая 1950 г. «О судебной практике по гражданским колхозным делам»¹ (п. 5), которое утверждает, что ответственность за поправу по искам колхозов несут владельцы скота. Такое решение вопроса нашло свое расширительное толкование при определении ответчика по искам лесхозов и притом не только о поправе, но и о самовольной пастьбе скота.

Подобное толкование является вполне правомочным, поскольку оно соответствует общему положению о том, что за вред, причиненный в процессе хозяйственно-технической деятельности рабочими и служащими предприятий или членами колхозов и других кооперативных и общественных организаций, ответственность перед потерпевшими несут соответствующее предприятие, колхоз, другая кооперативная или общественная организация².

ГЛАВА VI ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА РУБКУ, ХИЩЕНИЕ И ПОТРАВУ ЛЕСНЫХ КУЛЬТУР (МОЛОДЫХ ИСКУССТВЕННЫХ ЛЕСОНАСАЖДЕНИЙ)

1. Общие замечания. Искусственные лесонасаждения выращиваются чаще всего в специальных целях: защиты полей от суховеев и засухи, рек от обмеления, гор — от обвалов, оврагов и балок — от разрастания, железных и шоссейных дорог — от заносов, городов — от пыли. Они способствуют смягчению климата, улучшению почвы и водного режима рек, оздоравливают населенные пункты. Насаждаются также целые лесные массивы эксплуатационного значения. Все это предопределяет особую ценность данной категории лесонасаж-

¹ См. «Сборник действующих постановлений Пленума Верховного Суда СССР», Госюриздат, 1952, стр. 205.

² См. С. Н. Братусь. Субъекты гражданского права, Госюриздат, 1950. Стр. 209–210.

дений. Искусственные лесонасаждения создаются трудом человека с применением сложной и дорогостоящей техники. Поэтому они относятся к лесам самым ценным, чаще всего к лесам первой группы.

Говоря об ответственности за повреждение искусственных лесонасаждений и причинение им гибели, следует с самого начала указать, что действующее законодательство разграничивает ответственность: 1) за самовольную рубку и хищение искусственных лесонасаждений, 2) за их поправку.

2. Ответственность за самовольную рубку искусственных лесонасаждений. Специальных законодательных норм об ответственности за рубку, повреждение и истребление искусственных насаждений (за исключением размера административного штрафа) не имеется. Эта ответственность является такой же, как за рубку, повреждение и истребление естественно произрастающих лесных угодьев, отнесенных к лесам первой группы. Другими словами, при причинении ущерба на сумму свыше 50 руб. по таксам отпуска леса на корню виновные привлекаются к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 85 УК РСФСР. Если же ущерб причинен на сумму свыше 100 руб. по тем же ценам, то наступают последствия, предусмотренные ч. 2 ст. 85 УК РСФСР.

При отсутствии состава уголовного правонарушения на лесонарушителя, виновного в рубке или хищении искусственных лесонасаждений, налагается по суду административный штраф в размере пятикратной стоимости срубленного или похищенного дерева по таксам отпуска леса на корню.

Кроме того, с лесонарушителя взыскиваются убытки по действующим штрафным таксам ущерба.

В судебной практике в связи с разрешением споров по поводу повреждения и истребления лесных культур встречается ряд вопросов, не нашедших разрешения ни в законодательстве, ни в руководящих указаниях Пленума Верховного Суда и остающихся потому до сих пор не ясными.

На этих сложных вопросах мы и считаем необходимым остановиться.

Следует прежде всего разграничить ответственность за рубку и хищение искусственных лесных насаждений, **имеющих в силу своих размеров** (диаметр свыше 3 см) **таксовую оценку**, и ответственность за повреждение молодых лесных культур, **не подпадающих под таксовые оценки**.

Ответственность за рубку и повреждение лесных насаждений, имеющих таксовую оценку, как сказано, устанавливается таким же образом, как и ответственность за рубку и повреждение естественно произрастающих деревьев. Поэтому случаи подобных лесонарушений не вызывают затруднений в судебной практике.

Особо отвечает лесонарушитель за рубку и хищение лесонасаждений, еще не достигших таксовой оценки. Таковы лесонасаждения первого, второго, третьего, а часто четвертого, пятого года и даже более позднего возраста, не подпадающие по своим размерам под таксовые цены (то есть не достигшие 3 см в диаметре).

К лесонарушениям следует отнести не только рубку деревьев топором, но и срез молодых деревьев ножом, полумку руками и т.п. Необходима самая решительная борьба с подобными лесонарушениями. Между тем она затруднена отсутствием специальных норм или разъяснений о порядке применения общих норм, касающихся борьбы с лесонарушениями, к тем случаям, когда самовольно срубленное или похищенное дерево не имеет таксовой оценки.

Здесь возникают два вопроса:

1) какие нормы следует применять при привлечении к ответственности за самовольную рубку лесных культур?

2) как следует исчислять причиненный этими действиями ущерб?

Статья 85 УК РСФСР не дает никаких оснований для привлечения к уголовной ответственности за лесонарушения, приносящие ущерб, который не может быть исчислен по таксам отпуска леса на корню. Поэтому уголовно-правовые методы как средство борьбы с повреждениями молодых лесонасаждений, как правило, не применяются.

Лесонарушителя, совершившего самовольную порубку деревьев, не подпадающих под таксовую оценку, невозможно привлечь также и к административной ответственности, так как размеры административного штрафа за лесонарушения в искусственных лесонасаждениях определяются в пятикратном отношении к стоимости погибшего дерева, опять-таки по таксовым ценам.

Говоря о повреждении площадей лесных культур (молодых искусственных лесонасаждений), инструкция от 22 декабря 1939 г. устанавливает порядок исчисления причиненных подобным лесонарушением убытков и не разрешает вопроса о привлечении виновных к административной ответственности. Таким образом, общий порядок наложения административных взысканий за лесонарушения оказывается неприменимым к лицам, виновным в повреждении молодых лесных культур.

Следовательно, по прямому смыслу закона, лица, виновные в рубке лесных культур, ни к уголовной, ни к административной ответственности привлечены быть не могут.

Единственной формой ответственности в подобных случаях является гражданская ответственность, заключающаяся в возмещении убытков потерпевшему хозяйству.

Параграф 16 инструкции от 22 декабря 1939 г. указывает, что убытки от повреждения лесных культур, не подпадающих под таксовую

оценку, определяются исходя из расчета средней стоимости затрат по искусственному лесовозобновлению и уходу за культурами (исчисляемых на основе исполнительской калькуляции).

В то же время таксы ущерба, применяемые к случаям самовольной рубки леса, предусматривают ответственность за указанные действия в отношении всех деревьев, включая и те, которые не достигли таксовой оценки.

Спрашивается, какую же из этих двух норм следует применять?

На этот вопрос надо с полной определенностью ответить, что к случаям самовольной порубки деревьев, не достигших таксовой оценки, нужно применять действующие таксы ущерба.

Такой вывод следует, во-первых, из того, что из двух противоречивых норм, исходящих из одного источника, действующей следует считать последнюю по времени издания; во-вторых, потому, что инструкция от 22 декабря 1939 г. имела в виду недифференцированную ответственность за все случаи повреждения лесных культур, не подпадающих под таксовую оценку, тогда как в дальнейшем эта ответственность была дифференцирована и специально выделен случай ответственности за самовольную рубку деревьев.

Убытки, взыскиваемые по инструкции, исчисляются в несравнимо меньшей сумме, чем по действующим штрафным таксам.

Нет никаких оснований снижать ответственность за самовольную порубку лесных культур, по сравнению с ответственностью за те же действия, совершенные применительно к естественно произрастающим деревьям. Применение известного штрафа, сумма которого включается в сумму такс ущерба, особенно правильно в отношении лиц, повредивших лесные культуры, поскольку на них не может быть наложен по суду административный штраф. Напротив, требуется усиление ответственности за самовольную рубку и хищение лесных культур по сравнению с теми же действиями, совершенными в лесах естественно произрастающих, так как выращивание лесных культур требует большей затраты средств и труда, чем выращивание лесов естественно произрастающих.

3. Ответственность за поправу лесных культур. Необходимо различать ответственность за поправу и повреждение (кроме самовольной рубки): а) лесных культур в лесных угодьях; б) полезационных лесонасаждений на земельных массивах колхозов и совхозов.

а) Ответственность за поправу и иные повреждения лесных культур на землях лесов государственного значения устанавливается в соответствии с упомянутым выше параграфом 16 инструкции от 22 декабря 1939 г. и Правилами сенокосения и пастьбы скота от 17 августа 1947 г. (см. гл. V).

Следует установить: 1) какая из названных норм права и в каких случаях должна применяться; 2) как исчисляется размер ущерба, причиненного поправой лесных культур в гослесфонде.

Таким образом, административная ответственность за повреждение и истребление лесных культур устанавливается не непосредственно за этого рода лесонарушение, а применяется только к одному частному случаю, подпадающему под другой вид лесонарушения, что, конечно, нельзя признать нормальным.

Некоторые народные суды при гибели лесонасаждений в результате поправы их скотом обязывают виновных возместить потерпевшему причиненный ущерб, другие при таких же обстоятельствах налагают штраф. Судебная практика по данному рода делам не является еще достаточно установившейся.

Практически при привлечении к ответственности лица, виновного в поправе лесонасаждений, в качестве лесонарушителя по инструкции от 22 декабря 1939 г. суд обязывает его возместить причиненный ущерб, а привлечение к ответственности за нарушение Правил о пастьбе скота вызывает наложение штрафа в пользу государства. Так, Юрсовский лесхоз, Пензенской области, привлек к ответственности группу граждан за то, что их скот пасся в лесах государственного значения. Взыскание судом штрафа и размер его, соответственно Правилам сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, определялись количеством скота. Вопрос об убытках, причиненных лесхозу, в этом случае даже не возник.

Чаще всего при определении ответственности за поправы в гослесфонде в результате самовольной пастьбы скота применяются Правила сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР без возмещения ущерба.

Подобное положение, как нам представляется, совершенно не соответствует законодательству. Порядка возмещения ущерба Правила о пастьбе скота вообще не коснулись, из чего не следует, будто они его отменили. Совершенно очевидно из общих начал гражданского права, что лицо, потерпевшее в результате причинения вреда, вправе требовать возмещения причиненного вреда.

Поэтому одновременно с наложением на лесонарушителя штрафа за нарушение Правил пастьбы скота в лесах СССР по иску потерпевшего на него должна быть возложена обязанность по возмещению причиненного вреда. При этом сумма возмещенного ущерба поступает потерпевшему, а штраф идёт в пользу государства. При лесонарушениях в лесах и лесонасаждениях колхозов сумма ущерба поступает колхозам, а штраф — государству.

Суды иногда путают понятие убытка, взыскиваемого в пользу колхоза, и штрафа, взыскиваемого в пользу государства.

Ведомственные указания лесных органов о борьбе с лесонарушениями совершенно обходят вопрос о том, в каком соотношении находится взыскание штрафа за самовольную пастьбу скота в гослесфонде и возмещение убытков за повреждение и истребление лесных культур. Воспроизводя норму о наложении штрафа, предусмотренную Правилами сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, и норму о возмещении убытков за повреждение лесокультур, установленную инструкцией от 22 декабря 1939 г., эти указания не разъясняют, какую именно норму следует применять в том распространенном случае, когда повреждение лесных культур произошло в результате самовольной пастьбы скота.

В одновременном применении обеих норм мы видим препятствие практического порядка: суммы штрафов при самовольной пастьбе скота настолько велики, что решение в отдельных случаях даже не реализуется. В этих условиях трудно увеличивать сумму взыскания, присоединив к штрафу возмещение убытков. Между тем отказ от возмещения убытков по подобного рода делам, во-первых, принципиально недопустим, как противоречащий общим нормам обязательственного права, и, во-вторых, приводит к нежеланию со стороны колхозов возбуждать дело, так как возмещения причиненного ущерба они все равно не получают.

Так обстоит дело с первым вопросом.

Второй вопрос — о способе возмещения ущерба, причиненного потравой и иными (кроме рубки и хищения) способами повреждения лесных культур, также остается в практике неясным.

В параграфе 16 инструкции от 22 декабря 1939 г. излагаются особые правила о возмещении убытков, причиненных повреждением лесных культур.

Так, при повреждении молодых лесонасаждений не подлежит оценке каждое отдельное насаждение, так как количество поврежденных (например, потравленных) растений первого и второго года может быть учтено лишь приблизительно. В этом случае взыскивается стоимость, необходимая для лесовозобновления на поврежденной площади.

Спрашивается, отменяется ли порядок исчисления убытков, причиненных потравой и иными повреждениями лесных культур, установленный параграфом 16 инструкции 1939 года, и таксами ущерба?

Ведь в отличие от такс отпуска леса на корню, которых не существует для деревьев менее 3 см в диаметре, таксы ущерба устанавливают ответственность за рубку и хищение деревьев самого малого размера.

Чем же нужно руководствоваться? Да и мыслимо ли сосчитать количество погибших деревьев при потраве? Допустимо ли взыскание

за каждое дерево отдельно, когда общее количество их учитывается лишь ориентировочно? Не правильнее ли было бы исходить при исчислении убытков из размера площади лесонасаждений, как это делает инструкция от 22 декабря 1939 г.? Такие вопросы возникают у судов.

Судебная практика по вопросу об исчислении убытков при повреждении молодых лесонасаждений не дает определенного ответа.

Так, в одном из лесхозов Ростовской области при поломке и потраве волами лесонасаждений были подсчитаны погибшие деревца и по справке, данной старшим агролесомелиоратором, были оценены по таксовой стоимости в общей сумме на 3075 руб.

В других лесхозах той же области при потраве лесных культур районной прокуратурой было дано указание исчислить убытки исходя из стоимости посадки одного гектара.

Мы полагаем, что возмещение ущерба, причиненного поправами и другими повреждениями лесонасаждений в гослесфонде, *не связанными с их рубкой, должно исчисляться в порядке, установленном параграфом 16 инструкции от 22 декабря 1939 г.*

В соответствии с таксами ущерба должна исчисляться только самовольная рубка деревьев и повреждение их до степени прекращения роста.

Таким образом решается вопрос о возмещении ущерба за повреждение лесонасаждений с точки зрения действующего законодательства.

Однако нам кажется необходимым и в этом вопросе внести изменения в законодательство.

Здесь мы хотим указать на недостаточную охрану лесонасаждений, не достигших таксовой оценки, за повреждение которых виновное лицо не может быть привлечено ни к уголовной, ни к административной ответственности и возмещает лишь фактически причиненные убытки. Возмещение убытков за повреждение лесных культур по действующему законодательству так мал, что не может оградить их от повреждения.

Мы полагаем, что установление штрафа за повреждение и истребление лесных культур является совершенно необходимым. Убытки, причиненные истреблением лесных культур малого возраста, невелики, а вред, проистекающий от этого истребления для лесного и сельского хозяйства, весьма большой.

б) Ответственность за поправу и повреждение транспортом *полезных лесонасаждений* установлена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за поправу посевов в колхозах и совхозах»¹.

¹ «Известия» от 19 января 1955 г.

Согласно этому Указу ответственность наступает при потраве и повреждении полезащитных лесонасаждений в колхозах и в совхозах, то есть полезащитных лесных и лесосадовых полос, а также лесонасаждений вокруг каналов и водоемов, балок и оврагов, на колхозных и совхозных землях.

Ответственность за потраву и повреждение лесных культур, не имеющих полезащитного назначения, определяется иными законодательными актами. Так, при поправах лесных культур в лесах государственного значения ответственность будет установлена в соответствии с Правилами сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, а в колхозных лесах — в соответствии с Правилами ведения хозяйства в колхозных лесах.

Ответственность за потраву и иные повреждения искусственных лесонасаждений, хотя бы и защитного назначения, но выращиваемых не с целью защиты сельскохозяйственных культур, а, например, вод от обмеления, гор от обвалов и т.п., определяется не Указом, а нормами, направленными на сохранение лесов государственного значения.

За потраву и иные повреждения лесных культур оздоровительного и эстетического назначения в пределах населенных пунктов наступает ответственность, предусмотренная решениями местных Советов. За потраву и другие повреждения лесных насаждений в полосах отвода железных дорог, имеющих почвоукрепительное, ветрозащитное и озеленительное назначение, а также защищающих дороги от снега и песка, ответственность определяется как за повреждение лесных культур в лесах государственного значения.

Возникает вопрос, в каком порядке должна быть возложена ответственность за потраву и иные повреждения лесных культур в государственных защитных лесных полосах, имеющих одновременно как полезащитное, так и иное (комплексное) назначение?

Так как государственные защитные лесные полосы зачислены в состав государственного лесного фонда, то на них полностью должен быть распространен соответствующий правовой режим.

Следует подчеркнуть, что Указ устанавливает ответственность за потраву и иные повреждения полезащитных лесонасаждений наряду с установлением ответственности за те же действия, совершенные применительно к посевам сельскохозяйственных культур, лугам, стогам сена, плодово-ягодным и иным насаждениям. Этим подчеркивается, что речь идет об охране лесонасаждений, расположенных на сельскохозяйственных землях и имеющих полезащитное назначение.

Указ устанавливает ответственность: 1) за потраву, произведенную скотом и птицей, и 2) за повреждения, совершенные проезжающим по полям конным и автомобильным транспортом.

Как видно, Указ значительно расширил ответственность по сравнению с Правилами сенокосения и пастьбы окота в лесах СССР: Правила предусматривали уплату штрафа только за самовольный выпас скота.

Указ восполняет пробел действовавшего ранее законодательства, предусматривавшего за потраву посевов и насаждений возмещение ущерба, но не взыскание штрафа. Подобным недостатком страдала, в частности, инструкция от 22 декабря 1939 г., устанавливавшая лишь гражданско-правовую ответственность за повреждение лесных культур.

Подытоживая то новое, что дал Указ для усиления борьбы с потравами посевов и повреждениями насаждений, в частности для борьбы с повреждениями посевов и насаждений лесных культур, необходимо указать на следующие моменты:

1) Указ значительно расширил круг действий, вредящих посевам и насаждениям, за совершение которых виновные лица должны быть привлечены к ответственности;

2) он ввел помимо гражданско-правовой также и административную ответственность за потраву посевов и повреждение насаждений;

3) для особо тяжелых случаев потравы посевов и повреждения насаждений установлена уголовная ответственность.

Рассмотрение дел о потравах изъято Указом из подведомственности суда и передано местным Советам для разрешения их в административном порядке.

Решение сельского или поселкового, городского Совета может быть обжаловано в установленный срок в исполком районного Совета, решение которого является окончательным.

Установление ответственности за повреждение полезащитных лесонасаждений вызывает ряд специальных вопросов. Так, на практике возникает вопрос: в чью пользу следует взыскивать убытки в случае повреждения защитных лесонасаждений на земельных массивах колхоза, по оврагам и балкам, когда работы по лесоразведению произведены не самим колхозом, а лесхозом за счет государства при трудовом участии колхозников.

Все естественно произрастающие леса, а также искусственные лесонасаждения на колхозном земельном массиве находятся в полномочном пользовании колхозов. Следовательно, всякое повреждение деревьев нарушает интересы колхозов. Однако лесонасаждения по балкам, оврагам и пескам создаются на земельных массивах колхозов по договорам лесхозами при трудовом участии колхозников и сдаются колхозам после смыкания крон. Поэтому в случае повреждения лесонасаждения должны быть восстановлены силами и за счет лесных органов, причем колхоз должен представить заново лишь часть необ-

ходимой рабочей силы. Отсюда следует, что в случае лесонарушения в лесонасаждениях по оврагам, балкам и пескам потерпевшим является в первую очередь лесхоз, а колхоз лишь в той части, что должен вторично предоставлять рабочую силу для восстановления лесонасаждений. Таким образом, при повреждении приовражных лесонасаждений лесхоз и колхоз должны совместно предъявить требование о возмещении убытков, причем колхоз имеет право требования только в объеме оплаты той доли труда, которую не оплачивает лесхоз.

Спорным является вопрос, в каком порядке должны быть предъявлены эти требования и на основании каких норм рассмотрены. Мы полагаем, что лесные культуры насаждаются на оврагах, балках и песках в целях охраны колхозных полей, то есть имеют в конечном счете полезационное назначение. Поэтому при поправах и повреждениях этих лесных культур должен быть применен Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г.

ГЛАВА VII

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЛЕСАХ СССР

К числу лесонарушений относится нарушение Правил пожарной безопасности в лесах СССР¹.

Действующие Правила пожарной безопасности в лесах СССР являются обязательными для всех организаций, предприятий и учреждений при лесозаготовительных и других работах на территории лесного фонда, а также для всех граждан во время их нахождения в лесу.

Правила предъявляют требование ко всем гражданам и организациям принимать меры предосторожности против возникновения лесных пожаров. В этих целях запрещается разведение костров на особо опасных в пожарном отношении участках леса (на торфяниках, в хвойных молодняках), не допускается употребление при охоте пыхжей из тлеющих материалов.

Правила предъявляют также специальные требования к лесозаготовительным организациям: очистка мест рубок от порубочных остатков, соблюдение определенных способов укладки заготовленной древесины в пожароопасный период и т.д.

Правилами установлены определенные требования по соблюдению противопожарных правил к лесозаготовительным организациям и к организациям, занимающимся лесными промыслами (углежжение, смолокурение, дегтекурение).

¹ СП СССР 1949 г. № 11, ст. 88.

Организации железнодорожного транспорта обязаны производить очистку полос отвода вдоль отрезков пути, проложенных в лесных массивах, создавать минерализованные защитные полосы, окаймляющие расположенные в лесу склады топлива, мосты, а также организовывать патрулирование во время пожароопасного периода.

Особые меры предохранения от лесных пожаров должны принимать торфодобывающие организации.

Меры пожарной безопасности обязаны принимать организации, имеющие в своем ведении высоковольтные линии, а также поисковые, приисковые и геологические партии.

Контроль за соблюдением Правил пожарной безопасности в лесу осуществляется Министерством сельского хозяйства СССР и его местными органами.

В том случае, если нарушение Правил пожарной безопасности носит уголовный характер, весь материал направляется следственным органам.

Должностные лица организаций, отвечающие за выполнение Правил пожарной безопасности и систематически не выполняющие эти Правила, привлекаются к уголовной ответственности. Привлечение к уголовной или административной ответственности за нарушение Правил пожарной безопасности производится на основании актов, составляемых работниками государственной лесной охраны. Порядок составления актов и дальнейшего их направления предусмотрен инструкцией лесных и финансовых органов.

Наложение штрафа оформляется постановлением компетентных в этом органов. Штраф вносится в лесной доход.

Правила пожарной безопасности в лесах СССР предусматривают порядок наложения административного взыскания (штрафа) и указывают на случаи, когда дело должно быть передано для рассмотрения в уголовном порядке. Они не касаются, однако, гражданско-правовой ответственности лиц, виновных в причинении убытков, которые наступили в результате нарушения установленных Правил.

Между тем, согласно общим нормам гражданского права, лица, виновные в причинении вреда, должны либо восстановить прежнее состояние, либо, если это невозможно, возместить убытки.

Инструкция от 22 декабря 1939 г., распространяя эти нормы на лиц, виновных в причинении лесного пожара, указывает, как именно должны быть исчислены убытки. При их исчислении должны быть учтены: убытки от гибели или повреждения древостоя и срубленной древесины, убытки от гибели и повреждения сооружений, инвентаря, стоимость затрат на тушение лесного пожара.

Убытки от повреждения или гибели сооружений и инвентаря исчисляются по их фактическому размеру. Убытки от причинения по-

вреждения древесиной и срубленной древесине определяются по таксам отпуска леса на корню. Убытки от повреждения уничтоженных лесных культур — в общем порядке (см. гл. VI).

Если в нарушении Правил виновны работники организаций, производивших работу в лесу, гражданско-правовую ответственность будет нести не то должностное лицо, которое отвечает за их соблюдение и с которого в случае нарушений Правил взыскивается штраф, а сама организация. Подведомственность и подсудность подобных исков определяется общими правилами и совершенно не зависит от подсудности дела о наложении штрафа.

ГЛАВА VIII ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕЛЕННЫХ НАСАЖДЕНИЙ И ИХ ОХРАНА

1. Понятие зеленых насаждений, их отличие от лесов. Как уже говорилось, не всякая группа древесных насаждений образует лес. Для признания совокупности деревьев лесом требуется наличие известного количества древесных насаждений на *единицу площади* и возможность использовать эти насаждения в лесоэксплуатационных или защитных целях. В то же время имеется значительное количество древесных насаждений, не образующих лесных угодий, а входящих наряду с кустарниками, цветами и травами в состав так называемых зеленых насаждений.

К числу зеленых насаждений относятся: парки и лесопарки, парки культуры и отдыха, скверы, бульвары, сады, уличные посадки, озелененные участки возле домов, на территории предприятий, школ и т.п.

Зеленые насаждения не представляют собой того «растительного сообщества», каким является лес. Они создаются в целях санитарно-гигиенических и эстетических, но не лесоэксплуатационных и защитных. Зеленые насаждения могут приносить продукцию, но этой продукцией, как правило, будет не древесина, а плоды фруктовых деревьев и кустарников. Древесина может образоваться лишь при санитарной рубке в лесопарках или гибели деревьев на улицах, бульварах и т.п.

Роль зеленых насаждений весьма разнообразна и существенна. Зеленые насаждения в городах и других населенных пунктах включаются в архитектурно-строительный комплекс как их составная часть.

Лесной кодекс РСФСР в ст. 49 установил, что «состоящие при городах и поселениях городского типа лесные площади на бывших городских землях считаются городскими лесами и включаются в городскую черту на общих основаниях с городскими землями...». Эти

леса закреплены за городскими Советами, которые производят в них промышленную рубку древесины.

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 г. «Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохраных, берегозащитных и почвозащитных лесов»¹, как видно из его наименования, относит к числу лесов не только пригородные, но городские и даже «парковые» леса. Ответственность за повреждение деревьев в подобных лесах есть ответственность за лесонарушение. На виновных в лесонарушении (если они не подлежат уголовной ответственности) налагается штраф до пятикратной стоимости вырубленного или поврежденного леса с обязательным отображением незаконно добытого. Убытки же взыскиваются в общем порядке, установленном на случай лесонарушений, то есть по таксам ущерба.

В 1947–1948 гг. в связи с образованием единого органа управления лесным хозяйством в лесах государственного значения (Министерства лесного хозяйства СССР, впоследствии преобразованного в Главное управление лесного хозяйства и полезащитного лесоразведения Министерства сельского хозяйства СССР) большинство городских лесов было изъято из ведения городских Советов и передано в управление лесных органов. Эти леса потеряли и особенности, и наименование «городских лесов».

Произрастающая на территории населенного пункта древесная растительность относится к категориям лесов или зеленых насаждений в нормативном порядке. Это имеет решающее значение для определения ее правового режима.

2. Организация охраны зеленых насаждений. Правовой режим зеленых насаждений устанавливается решениями исполкомов местных Советов. В крупных городах такие решения издаются исполкомами городских Советов, а применительно к более мелким населенным пунктам, рабочим и дачным поселкам — исполкомами областных Советов.

Таким образом, на охрану древесных насаждений Советского Союза направлены: на землях лесного фонда — соответствующее законодательство об охране лесов, на территории городов, рабочих и дачных поселков — решения исполкомов местных Советов.

Все зеленые насаждения как городского, так и внутриквартально-го значения образуют неприкосновенный городской зеленый фонд.

Ответственность за сохранность зеленых насаждений в местах общего пользования возлагается на исполкомы местных Советов и состоящие в их ведении организации.

3. Правовой режим зеленых насаждений. В решениях исполкомов местных Советов об охране зеленых насаждений предусматриваются

¹ СУ РСФСР 1936 г. № 22, ст. 144.

действия, которые запрещены на территории зеленых насаждений и образуют состав правонарушения.

Правонарушение, состоящее в повреждении или уничтожении зеленых насаждений, есть особый вид правонарушения, отличный от лесонарушения.

Суммируя перечень запрещенных действий на территории зеленых насаждений, данный в решениях исполкомов Московского городского, Московского областного, Ленинградского городского, Киевского, Челябинского, Ростовского-на-Дону, Новосибирского городских Советов депутатов трудящихся следует признать, что к рассматриваемым правонарушениям относятся следующие действия: а) пересадка или вырубка деревьев и кустарников, в том числе больных и сухостойных, без специального разрешения; б) сбрасывание снега с крыш на участки, имеющие зеленые насаждения, без принятия мер, обеспечивающих сохранность деревьев и кустарников; в) посыпка солью и поливка химическими растворами тротуаров, если на них имеются зеленые насаждения; г) спуск на территорию зеленых насаждений или вблизи их промышленных вод, химических и прочих растворов и жидкостей; д) устройство катков и игровых площадок; е) разведение костров; ж) добыча смолы и древесных соков; з) хождение по газонам; и) подвешивание гамаков, качелей, прикрепление к деревьям проводов, реклам и т.п.; к) добыча растительной земли, песка, глины; л) выпас скота; м) ловля, уничтожение птиц, разорение гнезд; н) езда на автомашинах, мотоциклах, велосипедах, лошадях; о) поломка деревьев, кустарников, сучьев, ветвей, срывание цветов, сбивание плодов; п) засорение газонов, цветников и дорожек; р) порча скамеек, урн, скульптур, оград и прочего садового инвентаря и оборудования.

В этом перечне обращает на себя внимание то, что рубка, пересадка деревьев и кустарников, в том числе больных и сухостойных, запрещается не только на землях общего пользования, но и на земельных участках, закрепленных в пользование за определенными лицами, в том числе и за личными собственниками домов.

Деревья и кустарники, выращенные землепользователями на приусадебных и придомовых участках в городах, рабочих и дачных поселках имеют двоякое назначение: с одной стороны, они удовлетворяют потребности землепользователя в зелени, плодах, с другой стороны, входят в общегородской комплекс зеленых насаждений.

Пользование деревьями и кустарниками, принадлежащими землепользователю, ограничено. Это ограничение вызвано общественными интересами. Землепользователи в городах, дачных и рабочих поселках могут беспрепятственно пользоваться плодами, приносимыми плодовыми деревьями и кустами, но не имеют права без соответствующего разрешения ни вырубать, ни пересаживать их.

При застройке отдельных участков имеющиеся на них к моменту строительства зеленые насаждения, как правило, должны быть сохранены. Вырубка зеленых насаждений или перенос их в другое место допускается лишь с разрешения горисполкома.

Все имеющиеся на отводимых под строительство и застроенных участках зеленые насаждения, а также прилегающие к участкам уличные посадки подлежат инвентаризации и передаче под охрану пользователей этих участков.

Все числящиеся по инвентаризации насаждения передаются пользователям участка по акту с приложением сдаточной ведомости для охраны и ухода за ними. Насаждения на вновь отводимых участках передаются под охрану одновременно с землей, которая передается по договорам или актам бессрочного пользования.

Ежегодно должна производиться текущая инвентаризация для выявления происшедших изменений в составе зеленых насаждений на участке землепользователя. Текущей инвентаризации подлежат не только деревья и кустарники, переданные на хранение к моменту предоставления земельного участка в пользование, но также искусственно насажденные и появившиеся в результате естественного размножения.

В случае необходимости вырубки или пересадки деревьев (кустов), подпадающих под габарит возводимых строений, требуется разрешение исполкома Московского областного Совета депутатов трудящихся, выдаваемое по заключению исполкомов города (поселка) и органов коммунального хозяйства.

Сухостойные деревья подлежат выбраковке только с разрешения исполкомов районных и городских Советов. При этом выбраковка производится при участии работников лесного хозяйства.

4. Административная ответственность за нарушение решений местных Советов об охране зеленых насаждений. Решения местных Советов об охране зеленых насаждений предусматривают ответственность лиц, виновных в повреждении или уничтожении зеленых насаждений. Размеры взысканий за это различны и устанавливаются в рамках предусмотренных республиканскими постановлениями об издании местными Советами решений и наложении взысканий за их нарушение. Так, по Российской Федерации городские и областные Советы в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г.¹ имеют право налагать взыскания в виде штрафа до 100 руб. или привлекать к исправительно-трудовым работам до 30 дней.

В то же время в пределах возможных взысканий имеются некоторые особенности по отдельным местностям. Так, в Минске предусмотрена административная ответственность исключительно в виде

¹ СУ РСФСР 1931 г. № 17, ст. 186.

штрафа до 100 руб., но не в виде исправительно-трудовых работ. По Ленинграду и Ленинградской области, помимо указанных взысканий, предусматривается предупреждение. В Новосибирске и Челябинске за мелкие нарушения, состоящие в подвешивании к деревьям гамаков, качелей, в прикреплении к деревьям реклам, проводов, в хождении по газонам, поломке деревьев, цветов, кустов, в засорении дорожек и цветников работникам милиции предоставлено право взыскивать на месте штраф в размере 3 руб. При отказе от уплаты штраф может быть увеличен начальником соответствующего отделения милиции до трехкратного размера.

Особая ответственность за повреждение зеленых насаждений установлена по Москве.

Здесь действуют одновременно как решение исполкома Московского городского Совета «Об охране зеленых насаждений на территории Москвы от 6 февраля 1954 г.», так и решение исполкома Московского Совета от 20 мая 1954 г. «О мерах по дальнейшему улучшению внешнего благоустройства г. Москвы»¹.

В Российской Федерации в послевоенное время в связи с мероприятиями по улучшению озеленения городов была установлена санкция за всякое повреждение или самовольную вырубку зеленых насаждений, а также за отсутствие охраны, халатное и небрежное отношение к зеленым насаждениям со стороны лиц, в ведении которых они находятся. Эта санкция заключается во взыскании с виновного лица штрафа в размере трехкратной стоимости поврежденного или уничтоженного насаждения.

Это положение возбуждает ряд правовых вопросов.

Спрашивается: 1) обязаны ли исполкомы местных Советов на территории Российской Федерации, определяя санкции за повреждение или самовольную вырубку зеленых насаждений, руководствоваться указанным постановлением? При рассмотрении целого ряда решений исполкомов местных Советов на территории РСФСР оказалось, что указанная санкция предусмотрена только в решениях исполкомов Ленинградского и Ростовского-на-Дону городских Советов; 2) требуется ли вообще при наличии республиканского законодательства издание решений местных Советов об охране зеленых насаждений и как быть, когда соответствующая санкция в решении местного Совета не предусмотрена?

Если признать, что решения Советов являются излишними, то спрашивается, как и в каком порядке должны быть произведены взыскания штрафов? Если исходить из того, что республиканское законодательство предполагает издание решений местных Советов и лишь предусматривает ту санкцию за повреждение или самовольную

¹ См. «Бюллетень Исполкома Московского городского Совета», 1954 г. № 11.

вырубку зеленых насаждений, которая должна быть включена в эти решения, то спрашивается, как поступить, если штраф в размере трехкратной стоимости поврежденного или уничтоженного насаждения превысит предельный размер штрафа, который может быть наложен за нарушение решения исполкома городского (областного) Совета (100 руб.)?

Нам представляется, что невозможно одновременное установление санкций за правонарушение в порядке республиканского законодательства и в порядке издания решений местных Советов. Мы полагаем поэтому, что если обязанность охраны зеленых насаждений должна и впредь осуществляться местными Советами, то издание постановлений республиканского значения по вопросам охраны зеленых насаждений в населенных пунктах излишне.

5. Гражданско-правовая ответственность за повреждение и истребление зеленых насаждений. Говоря об ответственности за повреждение и истребление деревьев на территории зеленых насаждений, следует остановиться на возможности предъявления гражданско-правового иска к виновному лицу.

Решения об охране зеленых насаждений предусматривают лишь в редких случаях, помимо наложения штрафа на лиц, виновных в нарушении решения, взыскание с них убытков. Так, в объединенном решении исполкомов Московского областного и Московского городского Совета депутатов трудящихся от 22 апреля 1955 г. указано, что за самовольную рубку, поломку или хищение деревьев на переданных пользователям участках виновные в этом привлекаются к административной или судебной ответственности. Если же они не будут обнаружены, к ответственности привлекаются пользователи участка.

При этом, помимо наложения на указанных лиц того или иного взыскания, с граждан судом взыскиваются убытки по таксам ущерба, а с организаций — в размере десятикратной стоимости отпуска леса на корню.

Такое положение имеется и в решении исполкома Новосибирского городского Совета применительно к зеленым насаждениям в городе и к лесопаркам зеленой зоны города.

При сравнении ответственности за самовольную рубку и повреждение деревьев на территории зеленых насаждений, установленной для зеленой зоны Московской области и для города Новосибирска видно, что, хотя в обоих случаях взыскиваются убытки по таксам ущерба, тем не менее и здесь имеются существенные различия. Эти различия выражаются в том, что самовольная рубка деревьев и их повреждение влечет за собой по зеленой зоне Московской области взыскание убытков по штрафным таксам ущерба только в том случае,

если указанные нарушения произошли на земельных участках, закрепленных за землепользователями, но не в местах общего пользования (на скверах и т.п.), а по Новосибирску и лесопаркам зеленой зоны города — без различия места нарушения.

Кроме того, решение об охране зеленых насаждений в зеленой зоне Московской области предусматривает взыскание убытков по таксам ущерба в судебном порядке, порядок же взыскания ущерба по Новосибирску в решении не предусмотрен.

Решения исполкомов местных Советов предусматривают лишь в исключительных случаях возмещение убытков по таксам ущерба. По общему правилу, при самовольной рубке и повреждении деревьев на землях общего пользования возмещение убытков не предусмотрено.

Может ли требовать возмещения убытков пользователь участка от лица, самовольно срубившего на его участке дерево? Полагаем, что такое требование может быть удовлетворено независимо от того, что с виновного взыскивается штраф в пользу государства, при том, однако, условии, что дерево было приобретено или выращено самим землепользователем и приносило плоды, то есть налицо действительный убыток.

6. Правовая природа правонарушения, состоящего в повреждении или уничтожении зеленых насаждений. Спрашивается, какова природа правонарушения, состоящего в повреждении или уничтожении зеленых насаждений?

Оно примыкает к правонарушению, состоящему в нарушении правил благоустройства населенных мест, а также к лесонарушению.

Охрана зеленых насаждений неразрывно связывается с благоустройством населенных пунктов. Еще «Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке», утвержденное постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г.¹, предусматривало право городских Советов издавать обязательные постановления по вопросу «охраны насаждений, а также поддержания чистоты и порядка в парках, скверах и т.п.».

Поэтому запрещение повреждения деревьев находится в одном ряду с запрещением повреждения садового оборудования и инвентаря и запрещением сорить в общественных местах. В ряде городов взыскание за повреждение зеленых насаждений применяется как к нарушителям Правил благоустройства.

Однако ближе всего рассматриваемое нарушение стоит к лесонарушению.

В самом деле, при всем отличии правонарушения, состоящего в повреждении и уничтожении зеленых насаждений, от лесонарушений

¹ СУ РСФСР 1931 г. № 17, ст. 186.

имеются все же отдельные неправомерные действия, которые могут быть отнесены и к тому и к другому виду правонарушений. Таковы самовольная рубка и хищение деревьев, поломка ветвей, самовольная подсочка и другие повреждения древесной растительности.

Мы полагаем, что самовольная рубка и повреждение деревьев на территории зеленых насаждений есть иное правонарушение, чем повреждение деревьев в лесах. К этому выводу приводит анализ действующего законодательства. Однако при историческом рассмотрении вопроса видно, что истребление и повреждение деревьев на территории зеленых насаждений складывалось в самостоятельное правонарушение, отличное от лесонарушений, лишь постепенно и что даже в настоящее время это отличие проводится не всегда достаточно последовательно.

Уголовная ответственность в большинстве союзных республик устанавливается только за лесонарушение, но не за повреждение зеленых насаждений.

Так, УК РСФСР в ст. 85 и УК БССР в ст. 123 устанавливают ответственность только за лесонарушения. Уголовный же кодекс Украинской ССР в ст. 82 предусматривает уголовную ответственность за «нарушение законов и правил, установленных в интересах охраны от хищения и истребления лесов, кустарников, парков, скверов, садов, древесных питомников, плантаций, полезащитных и снегозадерживающих насаждений и древесных насаждений вдоль улиц, дорог, рек, прудов и пр....». Таким образом, украинский уголовный кодекс устанавливает одну и ту же уголовную ответственность за повреждение деревьев, расположенных в составе лесного фонда и в составе фонда зеленых насаждений.

Что касается *административной* ответственности за повреждение деревьев в лесах и на территории зеленых насаждений, то первоначально и она не разграничивалась достаточно четко. Так, в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 2 января 1928 г. «Об обязательных постановлениях местных исполнительных комитетов об охране *лесов и насаждений*¹ от хищений и истреблений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»² повреждение лесов и насаждений выступает как одно правонарушение. Но уже «Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» относит издание обязательных постановлений об охране лесов к компетенции райисполкомов, а об охране зеленых насаждений — к компетенции горисполкомов³. Дальнейшее развитие

¹ Курсив мой. — Г.П.

² СУ РСФСР 1928 г. № 8, ст. 72.

³ СУ РСФСР 1931 г. № 17, ст. 186.

законодательства об охране лесов предопределило появление таких особенностей, которые резко отличали лесонарушение от того правонарушения, которое заключается в повреждении и истреблении зеленых насаждений в том числе и лесов.

Эти особенности состоят в следующем:

1) Был установлен единый перечень лесонарушений по всем лесам Советского Союза (инструкцией о порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения Союза ССР, утвержденной СНК СССР от 22 декабря 1939 г., а также последующими нормативными актами общесоюзного значения).

Перечень же правонарушений, состоящих в повреждении и истреблении зеленых насаждений, устанавливается исполкомами местных Советов и притом с известными различиями. Так, в городе Новосибирске и его зеленой зоне запрещена стрельба из винтовок и ружей по деревьям в лесопарках зеленой зоны, тогда как в объединенном решении исполкома Московского областного и Московского городского Советов депутатов трудящихся от 22 апреля 1955 г. подобное действие среди запрещенных не предусмотрено. Таким образом, характер нарушений, заключающихся в повреждении или истреблении зеленых насаждений, варьируется в зависимости от местности, где принято соответствующее решение.

2) Граждане, виновные в лесонарушениях, несут уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность. Законодательство об охране лесов имеет тенденцию к унификации по всему Советскому Союзу.

Граждане, виновные в повреждении или истреблении зеленых насаждений, как правило, не отвечают в уголовном порядке. Размер же административной ответственности устанавливается решениями исполкомов местных Советов с различными отклонениями в пределах, установленных законодательством союзных республик. Гражданско-правовая ответственность перед исполкомами местных Советов за повреждение и истребление зеленых насаждений, как правило, не устанавливается.

3) Наложение штрафов за лесонарушения изъято из компетенции местных органов управления и производится только в судебном порядке.

Наложение штрафов и иных административных взысканий за нарушение постановлений местных Советов об охране зеленых насаждений осуществляется местными Советами и их органами.

Следовательно, ответственность за повреждение зеленых насаждений существенно отличается от ответственности за лесонарушения.

При таких особенностях в ответственности за лесонарушения и за нарушение правил охраны зеленых насаждений, казалось, должна

быть полная ясность в том, что самовольная рубка деревьев на территории лесов и территории зеленых насаждений составляет различные правонарушения. Однако в решениях исполкомов Советов об охране зеленых насаждений этот вопрос нередко оказывается запутанным.

Такую неясность вводит прежде всего имеющееся в решениях исполкомов об охране зеленых насаждений указание на то, что в случаях, предусмотренных ст. 85 УК РСФСР (и соответствующими статьями уголовных кодексов других союзных республик), виновные привлекаются к уголовной ответственности. Статья 85 УК РСФСР, как известно, устанавливает уголовную ответственность за лесонарушения.

Отсылка к этой статье обозначает признание повреждений зеленых насаждений при известных размерах причиненного ущерба лесонарушениями.

Но это обязывает к тому, чтобы признать лесонарушениями также и повреждения зеленых насаждений, которые влекут за собой не уголовную, а административную ответственность. Между тем, как только что было показано, повреждение зеленых насаждений и лесонарушение, не влекущее уголовной ответственности, составляют различные правонарушения.

Далее, в отдельных решениях имеется указание на обязанность лиц, виновных в самовольной рубке деревьев на территории зеленых насаждений, возмещать убытки по таксам ущерба, установленным на случай самовольной рубки леса.

Как видно, ответственность за повреждение и истребление деревьев на территории зеленого фонда устанавливается в разных местностях различная, причем это различие определяется не их особенностью, а тем, что в одних местностях данное правонарушение приравнивается к лесонарушению, а в других — нет.

Из сказанного видно, что правонарушение, состоящее в повреждении и истреблении зеленых насаждений, еще недостаточно четко определено в нормативных актах и что ответственность за это правонарушение нуждается в дальнейшей регламентации.

7. Вопрос о правовой охране зеленых насаждений в сельской местности. Необходимо далее обратить внимание на то, что решения исполкомов об охране зеленых насаждений издаются в отношении городов и поселков городского типа.

Что же касается зеленых насаждений сельской местности, то они по большей части никакой правовой охране не подлежат.

Положение о сельских советах РСФСР¹, устанавливая их компетенцию, не предусматривает охрану зеленых насаждений.

¹ СУ РСФСР 1931 г. № 11, ст. 142.

Так как подобного закона, предусматривавшего право сельских Советов издавать решения об охране зеленых насаждений, издано не было, то следует прийти к выводу, что соответствующие обязательные постановления сельских Советов не имеют силы.

Подобное положение, когда зеленые насаждения в сельских поселках не подлежат правовой охране, нельзя признать нормальным.

При установлении охраны зеленых насаждений в сельской местности надо, однако, учитывать, что плодовые деревья на приусадебных участках в селе играют иную роль по сравнению с насаждениями городов и поселков городского типа. Если в городах на участках землепользователя деревья — прежде всего зеленые насаждения, то в селе даже на приусадебных участках — это в первую очередь источник получения плодов.

Поэтому ограничения собственников в использовании деревьев в сельских поселениях не могут быть такими жесткими, как в городах, где сады собственников гораздо больше подчинены режиму зеленых насаждений.

В связи с пересадкой взрослых деревьев возникает вопрос о праве землепользователей на продажу, дарение, передачу по наследству отделенных от земли деревьев.

Гражданско-правовые сделки по поводу деревьев должны быть разрешены землепользователям с теми ограничениями, которые предусмотрены правилами об охране зеленых насаждений.

ГЛАВА IX ОСНОВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ О ЛЕСОНАРУШЕНИЯХ

1. Подведомственность дел о лесонарушениях. Дела о лесонарушениях рассматриваются судебными, арбитражными и административными органами.

Разграничение компетенции между судебными и арбитражными органами по делам о лесонарушениях было установлено еще инструкцией от 22 декабря 1939 г. Однако оно было сформулировано очень нечетко, с характерным для этой инструкции смешением внедоговорной и договорной ответственности.

По действующему инструктивному письму Госарбитража при Совете Министров СССР от 8 сентября 1955 г. «О порядке рассмотрения органами Госарбитража имущественных споров, связанных с лесонарушениями» к компетенции органов Госарбитража по делам о лесонарушениях отнесено в соответствии с общей подведомственностью споров рассмотрение исков лесхозов и финансовых органов к государственным, кооперативным (кроме колхозов) и общественным орга-

низациям о взыскании неустоек, штрафов, убытков и ущерба¹, причиненного лесному хозяйству в результате: 1) нарушения действующих Правил отпуска леса на корню, 2) нарушения Правил сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, 3) совершения самовольной рубки и хищения леса.

Таким образом, к компетенции арбитража отнесено рассмотрение споров между лесхозами и заготовительными организациями в связи с рубкой леса по лесорубочному билету, взыскание убытков за самовольную (безбилетную) рубку и, наконец, наложение штрафов на организации, виновные в самовольном сенокосении и самовольной пастьбе скота.

Далее, в случаях совершения лесонарушения самими лесхозами суммы неустоек, ущерба, убытков исчисляются в общем порядке, но акты о лесонарушениях в органы Госарбитража не передаются.

Исчисленные по этим актам суммы неустоек, убытков и ущерба должны перечисляться непосредственно в доход государства распоряжением директора лесхоза или руководителя другого низового органа, являющегося держателем лесного фонда, в пятидневный срок после составления акта.

Если указанные суммы не будут перечислены в установленный срок, то причитающиеся по актам о лесонарушениях суммы списываются финансовыми органами со счетов лесхозов или других низовых лесохозяйственных органов как бесспорная задолженность бюджету. Споры, возникающие в связи со списанием задолженности, разрешаются в административном порядке финансовыми органами.

Инструктивное письмо Госарбитража от 8 сентября 1955 г. дает перечень дел о лесонарушениях, которые подлежат рассмотрению в органах Госарбитража. Но в практике могут возникнуть и возникают дела о лесонарушениях, не предусмотренные этим перечнем. Спрашивается, в каком порядке они должны быть рассмотрены? Поскольку административный порядок рассмотрения споров между организациями, совершившими лесонарушение, и лесхозами есть порядок исключительный, постольку все иные споры, как предусмотренные, так и не предусмотренные инструктивным письмом, должны рассматриваться органами Госарбитража.

В качестве примера можно привести иски, вытекающие из повреждения лесных культур (за исключением полезащитных лесонасаждений в колхозах и совхозах), а также иски об убытках, причиненных нарушением Правил пожарной безопасности в лесах СССР.

В обязанности **судебных органов** входит помимо рассмотрения уголовных дел о лесонарушениях, составляющих исключительную ком-

¹ Ущерб и убытки разграничиваются, видимо, потому, что под ущербом подразумевается штрафное взыскание убытков, установленное таксами ущерба.

петенцию суда, также наложение административного штрафа на лесонарушителей и рассмотрение имущественных споров.

Кроме того, в судебном порядке рассматриваются все дела о лесонарушениях, совершенных гражданами в лесах всех категорий государственного лесного фонда СССР, за исключением дел, которые подлежат рассмотрению в административном порядке.

Следовательно, основная тяжесть борьбы с лесонарушениями, заключающимися в *самовольных лесных пользованиях*, падает на суды, налагающие на граждан-лесонарушителей уголовные, административные, гражданско-правовые санкции. На долю государственного арбитража приходится в основном разрешение споров между лесхозами и организациями в связи с лесозаготовками.

Дела о лесонарушениях рассматриваются судом как в порядке искового производства, так и в порядке закона от 11 апреля 1937 г.

2. Порядок составления акта о лесонарушении. Порядок составления акта и привлечения к ответственности лесонарушителей предусмотрен инструкцией от 22 декабря 1939 г. Согласно этой инструкции о каждом обнаруженном случае лесонарушения органы государственной лесной охраны (лесники, объездчики и др.) или лесной администрации, а также органы охраны колхозных лесов (колхозные лесники, лесные сторожа и др.) составляют акт по установленной форме. Если лесонарушение совершено несколькими лицами, то составляется один акт в отношении всех совместно действовавших лесонарушителей.

Какова правовая природа акта о лесонарушении? Хотя в нем констатируется факт лесонарушения и устанавливается сумма налагаемого штрафа, однако такой документ не может быть рассмотрен как административно-правовой акт, обязывающий лицо, в отношении которого он составлен, к уплате штрафа, поскольку штраф налагается по суду.

Акт о лесонарушении — это доказательство и притом основное в подтверждение обращенного к суду, арбитражу или административному органу требования лесных органов (колхозов) о наложении на лесонарушителя штрафа и в обоснование иска об убытках.

В делах о лесонарушениях приведение доказательств лесонарушения возложено по закону на лесные органы (колхозы). Эти доказательства должны быть представлены в виде надлежаще оформленного акта о лесонарушении с соответствующими приложениями.

Дело суда, арбитража или компетентного административного органа проверить данные, указанные в акте о лесонарушении, и собрать в необходимых случаях дополнительные доказательства.

3. Возбуждение дела о лесонарушении. Дело о лесонарушении в *лесах государственного значения* может быть возбуждено: 1) директо-

ром лесхоза, 2) лесничим в тех случаях, когда лесхоз расположен на территории нескольких административных районов и если лесничему это право будет предоставлено по указанию вышестоящих сельскохозяйственных органов, 3) руководителем низовой лесохозяйственной организации в отношении лесов государственного значения, закрепленных за этой организацией, 4) финансовыми органами.

Дело о лесонарушении в *колхозных лесах* может быть возбуждено: 1) председателем или правлением колхоза¹, если лесонарушение совершено гражданами или любыми организациями, кроме самого колхоза, в пользовании которого находится лес, 2) лесхозом, а в районе, где нет лесхоза, МТС, если лесонарушение было произведено колхозом в закрепленном за ним лесу.

Дело о лесонарушении, совершенном в любых лесах государственного лесного фонда, может быть возбуждено в интересах потерпевшего хозяйства прокурором (ст. 2 ГПК).

Оно возбуждается по письменному заявлению одного из названных лиц, сопровождаемому актом о лесонарушении, который должен быть составлен по типовой форме, с необходимыми приложениями. Борьба с лесонарушениями является основным средством правовой охраны государственной собственности на леса. Поэтому директора лесхозов *обязаны* после надлежащего оформления акта о лесонарушении возбудить дело перед соответствующим органом о привлечении лесонарушителя к ответственности.

При этом в их обязанность входит привлечение лесонарушителя не только к уголовной или административной ответственности, но и предъявление иска о возмещении ущерба. Инструкция от 22 декабря 1939 г. предусматривала, что иск не предъявляется, если причиненный ущерб не превышает 10 руб. по таксовым ценам. С введением такс ущерба необходимо было выяснить: по каким таксам следует исчислять ущерб при решении вопроса о том, должен ли быть предъявлен иск — по таксам отпуска леса на корню или по таксам ущерба. Ввиду высокого размера такс ущерба сама возможность предъявления иска на меньшую сумму практически имеет место в весьма редких случаях.

Кроме того, взыскание по таксам ущерба само носит штрафной характер, поэтому директору лесхоза вменяется в обязанность в случае лесонарушения, состоящего в самовольной рубке леса населением, на любую сумму предъявлять иски о возмещении ущерба.

¹ В Положении о колхозных лесах предусмотрено, что ответственность за сохранность колхозных лесов возлагается на правление колхоза (ст. 6).

Но прямого указания, что только правление колхоза может возбуждать дела о лесонарушении, в нормативных актах не имеется. Мы полагаем, что это право принадлежит не только правлению, но и председателю колхоза, поскольку он призван защищать от имени колхоза его законные интересы и права.

Акты о мелких лесонарушениях, совершенных в запретной полосе водоохранной зоны¹, которые независимо от суммы убытков влекут уголовную ответственность, направляются непосредственно в народный суд (в том случае, если они не превышают 10 руб. по таксовой стоимости и не требуют специального расследования).

Право на прекращение дел о мелких лесонарушениях предоставлено директору лесхоза, который в этом случае выступает не как представитель потерпевшего, а как лицо, облеченное определенными административными полномочиями.

Такое же право предоставляется правлению колхоза.

Директор лесхоза (правление колхоза) вправе не возбуждать в суде дела о лесонарушениях при наличии двух условий: 1) если лесонарушение совершено впервые; 2) если оно приносит незначительные убытки.

Директор лесхоза (правление колхоза) *может*, но не *обязан* прекращать подобные дела. Ему предоставлено право решить, является ли данное лицо опасным лесонарушителем. Если директор лесхоза все же найдет нужным предъявить иск, то суд не вправе прекратить дело за малозначительностью.

4. Круг дел о лесонарушениях, рассматриваемых судом в порядке закона от 11 апреля 1937 г. После того как дело о лесонарушении будет возбуждено в установленном порядке, оно должно быть принято к производству соответствующим судебным, арбитражным или административным органом. Дальнейшая часть работы посвящается рассмотрению судебного процесса о лесонарушении, проводимого по закону от 11 апреля 1937 г., поскольку именно этому процессу присущи специфические черты, которые подлежат рассмотрению в работе о лесонарушении. К тому же преобладающее большинство дел о лесонарушениях, а именно дела о самовольной рубке леса, самовольном сенокосении и самовольной пастьбе скота, совершенные гражданами, рассматриваются в порядке, предусмотренном законом от 11 апреля 1937 г. Именно эти дела представляются одними из трудных в судебной практике, вследствие чего ряд неправильных решений падает на данную категорию дел².

Порядок рассмотрения судами дел о лесонарушениях, рассматриваемых в соответствии с законом от 11 апреля 1937 г., был установлен междуведомственной инструкцией от 22 декабря 1939 г. и инструкцией НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. «О порядке рассмотрения судами дел о взыскании недоимок по обязательным натуральным

¹ Мы указывали выше, что водоохранной зоны по принятой в настоящее время классификации лесов более не существует. Однако соответствующее изменение не внесено ни в Уголовный кодекс РСФСР (ст. 85), ни в инструкцию от 22 декабря 1939 г.

² См. А. А. Степанов. Борьба с лесонарушениями в административном, судебном и арбитражном порядке. Гослесбумиздат. 1952.

поставкам, налогам, обязательному окладному страхованию и не внесенных в срок штрафов». В последней инструкции были установлены процессуальные формы рассмотрения судами дел, предусмотренных законом от 11 апреля 1937 г.

Кроме того, ряд указаний, касающихся ведения процесса по делам о лесонарушениях, имеется в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. «О судебной практике по гражданским делам о лесонарушениях».

Прежде всего следует определить круг дел, рассматриваемых судом в порядке закона от 11 апреля 1937 г.

Сюда относятся дела о совершенных гражданами самовольных порубках и хищениях леса, а также о самовольном сенокосении и самовольной пастьбе скота в лесах государственного значения.

Что касается рассмотрения споров о лесонарушениях, совершенных организациями, то независимо от того, стоит ли вопрос о договорной или внедоговорной ответственности или о наложении штрафа за самовольную пастьбу и сенокосение в лесах государственного значения, дело должно рассматриваться в порядке искового производства.

Спрашивается, в каком порядке должны рассматриваться дела о лесонарушениях, совершенных гражданами, если лесонарушение состоит в невыполнении условий разрешенной по ордеру рубки?

Если лесонарушение не влечет за собой ни уголовной ответственности, ни наложения штрафа, иски как к организациям, так и к гражданам должны быть предъявлены в соответствии с общей подсудностью (параграф 21 инструкции от 22 декабря 1939 г.). Это значит, что иск лесхоза (колхоза) к гражданину-заготовителю должен быть предъявлен в суде. Из общего указания инструкции о том, что в порядке закона от 11 апреля 1937 г. должны рассматриваться дела лишь о тех лесонарушениях, которые влекут за собой наложение штрафа, вытекает, что дела по спорам лесхозов (колхозов) с гражданами-заготовителями подлежат рассмотрению не в порядке особого производства, а в общеисковом порядке.

Инструкция НКЮ СССР в ст. 57 правильно указывает, что дела об имущественной ответственности за лесонарушения, допускаемые лесозаготовительными организациями, рассматриваются судом в порядке гражданского иска на общих основаниях.

Однако указание инструкции о том, что дела об ответственности за лесонарушения, совершенные отдельными гражданами, подлежат рассмотрению народного суда, — неточно. Остается неясным, в каком порядке рассматриваются дела о лесонарушениях, состоящих в неисполнении договорных обязательств, когда в роли лесозаготовителей выступают отдельные граждане.

Из формулировки ст. 57 инструкции НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. о том, что лесонарушения, совершенные гражданами, рассматриваются в порядке закона от 11 апреля 1937 г., судебная практика сделала вывод, что в этом порядке должны рассматриваться любые споры, связанные с лесонарушениями, совершенными гражданами, в том числе и такие, которые вытекают из ненадлежащего выполнения договора.

Между тем та же инструкция НКЮ СССР в «Общих положениях», перечисляя дела, рассматриваемые на основании этого закона, указывает на лесонарушения, по которым установлена ответственность в виде денежного штрафа, налагаемого судом (ст. 1).

Поэтому следует признать, что в вопросе о подведомственности исков, которые вытекают из споров по делам о лесонарушениях, заключающихся в неисправном выполнении договорных обязательств гражданами, «Общие положения» и ст. 57 инструкции НКЮ СССР противоречивы. В решении этого вопроса инструкция НКЮ СССР противоречит также инструкции от 22 декабря 1939 г., имеющей силу правительственного акта.

Что касается подсудности дел о внедоговорном вреде, если он причинен лесонарушениями, совершенными отдельными гражданами, то порядок рассмотрения таких дел также является неодинаковым.

Законодательством не решен прямо вопрос, в каком порядке должны рассматриваться дела о лесонарушениях, совершенных гражданами, если они не влекут за собой наложения штрафа (дела о самовольном сенокошении и пастьбе скота в колхозных лесах, дела о повреждении и потраве лесных культур в гослесфонде, о самовольной подсочке и т.д.).

Мы полагаем, что такие дела должны рассматриваться в общеисковом порядке.

Согласно инструкции от 22 декабря 1939 г., вместе со штрафами взыскиваются и убытки. Но ниоткуда не вытекает, что дела о лесонарушениях по искам об убытках, не связанных со взысканием штрафа, также должны рассматриваться в порядке особого производства. Практика же в соответствии с указанием ст. 57 инструкции НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. все подобные дела рассматривает в порядке особого производства.

Итак, действующими нормативными материалами не разрешены в полной мере вопросы, касающиеся порядка рассмотрения претензий, которые предъявляются к гражданам, совершившим лесонарушение. Не ясно: 1) в каком порядке должны рассматриваться иски о неустойках, вытекающие из нарушения договорных обязательств гражданами при осуществлении пользования государ-

ственным лесным фондом; 2) в каком порядке должны рассматриваться иски о возмещении внедоговорного вреда, причиненного гражданами путем совершения тех лесонарушений, которые не влекут за собой наложения штрафа в пользу государства.

5. Обязанности органов милиции по расследованию дел о лесонарушениях, не влекущих уголовную ответственность.

Согласно параграфу 12 инструкции от 22 декабря 1939 г., дела о лесонарушениях, совершенных гражданами, направляются для привлечения лесонарушителя к ответственности:

в народный суд для наложения штрафа, если лесонарушение не влечет уголовной ответственности;

органам рабочекрестьянской милиции для расследования в случаях, когда лесонарушение влечет уголовную ответственность.

Таким образом, дело о лесонарушении должно быть направлено органам милиции как в том случае, когда оно влечет уголовную ответственность, так и в том случае, когда требуется производство расследования ввиду того, что незаконно добытая лесная продукция доставлена к месту потребления или израсходована. В последнем случае лесонарушение может и не быть уголовно наказуемым. Это указание инструкции уточнено в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. Пленум указывает: 1) если в процессе рассмотрения дела в гражданском порядке выяснится, что лесонарушитель подлежит уголовной ответственности; 2) если из поступившего в суд материала о лесонарушении видно, что незаконно добытый материал доставлен к месту потребления или израсходован, — суд обязан направить дело органам милиции для производства расследования.

Однако требование параграфа 8 инструкции и постановления Пленума Верховного Суда СССР в части, развивающей параграф 8, нередко остаются на практике не выполненными не только со стороны лесхозов (колхозов), возбуждающих дело о лесонарушении, но и со стороны народных судов. Так, народный суд Щигровского района, Курской области, рассмотрел дело по иску Советского лесничества Щигровского лесхоза к Б. о взыскании 301 руб. за порчу двух деревьев. Суд удовлетворил иск, хотя лес был обнаружен лесником у ответчицы на дому, а не на месте преступления и расследование органами милиции произведено не было.

Вопрос о передаче органам милиции дел о лесонарушениях, не являющихся уголовно наказуемыми, но требующих расследования (ввиду того что лесонарушитель не был задержан лесной охраной), является не разрешенным в практике по делам о лесонарушениях.

Органы милиции, производящие расследование дел о лесонарушениях, в ряде случаев пересылают материалы дознания в лесхоз без всякого постановления.

Вопрос о расследовании дел о лесонарушениях, не носящих характера уголовного правонарушения, подлежит разрешению в законодательном порядке. Либо функция по расследованию гражданских дел о лесонарушениях должна быть возложена на милицию в порядке законодательного акта (устанавливающего круг обязанностей органов милиции в области расследования дел и определяющего сроки расследования), либо обязанность по расследованию названных дел должна быть полностью передана судам, а производство обысков в случаях доставки лесоматериала на дом возложено на депутатов местных Советов.

Попутно следует сказать, что расследование дел о лесонарушениях, носящих уголовный характер, свидетельствует о недостаточной осведомленности некоторых органов милиции в законодательстве об охране лесов. Так, формулировка отказа в возбуждении уголовного дела и передаче дела в народный суд для наложения штрафа нередко бывает весьма неточной. Вместо того чтобы сослаться на ст. 85 УК РСФСР и соответствующие статьи уголовных кодексов других союзных республик, где точно устанавливается, в каких случаях лесонарушения являются уголовным правонарушением, органы милиции ссылаются на самые различные основания.

Отказ в возбуждении уголовного дела иногда мотивируется тем, что привлекать к уголовной ответственности «нецелесообразно».

Начальник Щипровского районного отдела милиции Курской области, не найдя состава уголовного правонарушения в действиях К., предложил лесхозу возбудить дело в суде «в порядке частного обвинения».

Если в результате дознания милиция установит, что факт лесонарушения не подтвердился, то нет основания не только для возбуждения уголовного дела, но и для взыскания штрафа и убытков. Между тем в ряде случаев органы милиции, установив не только отсутствие состава уголовного правонарушения, но и недоказанность совершения самого факта лесонарушения обвиняемым, все же предлагают лесхозам возбудить дело в гражданско-правовом порядке. Суды иногда такие иски удовлетворяют, хотя никаких дальнейших доказательств факта лесонарушения не приводится. Так, народный суд Фастовского района, Киевской области, удовлетворил иск Фастовского лесхоза к Г. о взыскании 100 руб. за лесонарушение, хотя факт совершения лесонарушения не был установлен и новыми доказательствами после проведенного милицией расследования иск не был подкреплен.

Ряд вопросов возникает при принятии судами дел к своему производству и при предварительной подготовке дела к слушанию.

6. Принятие судами к своему производству дел о лесонарушениях и предварительная подготовка дел. Инструкция НКЮ СССР от 1 фев-

раля 1945 г. указывает, что дела о лесонарушениях, по которым установлена ответственность в виде денежного штрафа, суд принимает к своему производству по письменному заявлению директора лесхоза (в определенных случаях по заявлению лесничего, председателя колхоза).

При этом к заявлению обязательно должен быть приложен акт о лесонарушении, в котором должны быть указаны: а) фамилия, имя, отчество лесонарушителя и место его постоянного жительства; б) характер лесонарушения и сумма причиненного ущерба; в) закон или постановление, за нарушение которого лесонарушитель привлекается к ответственности.

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 20 января 1950 г. (ст. 2) обязывает суды проверять при приеме заявления в порядке предварительной подготовки дела (ст. 80 ГПК РСФСР и соответствующие статьи гражданских процессуальных кодексов других союзных республик), соответствует ли акт о лесонарушении требованиям инструкции от 22 декабря 1939 г. и представлены ли истцом приложения к акту, согласно п. 15 типовой формы акта о лесонарушении (показания свидетелей или понятых; протокол обыска, произведенного органами дознания, если обыск имел место; справка о таксовых ценах на древесину, отпускаемую на корню в данной местности).

В том случае, если окажется, что акт о лесонарушении не удовлетворяет требованиям инструкции или необходимые документы лесхозом (колхозом) не представлены, суд обязан известить об этом лесхоз (колхоз) и назначить ему срок для исправления недостатков в порядке ст. 81 ГПК РСФСР и соответствующих статей гражданских процессуальных кодексов других союзных республик.

Как правило, необходимые для вынесения судебного решения вопросы, касающиеся лесонарушений, предусмотрены в типовой форме акта о лесонарушениях. Если акт составлен не по форме, что нередко имеет место при заявлениях о лесонарушениях в колхозных лесах (у колхозов не всегда имеются соответствующие бланки), суд обязан разъяснить заявителю допущенную им ошибку и назначить срок для дополнения акта. Если в установленный судьей срок недостатки не будут устранены, заявление считается неподанным, о чем судья сообщает руководителю вышестоящего органа, которому подчинен взыскатель.

Встречающиеся на практике отдельные случаи, когда суд ввиду неполноты или неправильности составления акта о лесонарушениях вообще отказывается принимать дело к своему производству и не разъясняет недостатков акта, недопустимы и противозаконны.

Инструкция НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. предусматривает, что при выполнении лицом, которое подает заявление о лесонарушении,

всех требований, предусмотренных данной инструкцией, судья назначает дело к слушанию.

О предстоящем заседании народный суд обязан заблаговременно известить стороны.

В целях облегчения явки в суд работников лесной охраны в качестве свидетелей и представителей интересов лесхозов (колхозов) дела о лесонарушениях должны назначаться к слушанию по возможности группами на одно число.

7. Сроки прохождения в судах дел о лесонарушениях. Инструкция от 22 декабря 1939 г. предусматривает исключительно короткие сроки для рассмотрения дел о лесонарушениях.

При выполнении заявителем по делу о лесонарушении всех требований к предъявляемым документам судья назначает дело к слушанию не позднее пятидневного срока со дня поступления заявления или со дня представления в суд требуемых дополнительных материалов¹.

Изучение судебной практики по делам о лесонарушениях показывает, что пятидневный срок рассмотрения дел о штрафах за лесонарушения нередко нарушается. Точно так же нарушаются и другие сроки, установленные для лесхозов и судов в отношении расследования дел о лесонарушениях.

Вопрос о сроках рассмотрения дел о лесонарушениях в суде неразрывно связан с вопросом о давностном сроке по этого рода делам, так как давность в отношении штрафов за лесонарушения определяется не к моменту подачи заявления, а к моменту вынесения судом решения и его исполнения.

Сроки для наложения взысканий за лесонарушения были установлены законодательством союзных республик еще в то время, когда подобное взыскание производилось в административном порядке. В связи с тем, что наложение штрафов за лесонарушение законом от 11 апреля 1937 г. было возложено на суды, сроки, установленные союзными республиками для вынесения постановлений местных органов власти и управления в отношении лесонарушений, являются обязательными и для вынесения судебного решения.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. подчеркивает, что суды должны строго соблюдать установленные законодательством союзных республик сроки для наложения штрафов в административном порядке.

Сроки для наложения штрафов являются различными по отдельным союзным республикам.

Указание инструкции от 22 декабря 1939 г. о неукоснительном соблюдении судами сроков, установленных для вынесения постанов-

¹ Уголовные дела о лесонарушениях должны рассматриваться судом не позднее десяти дней со дня поступления их в суд.

лений о штрафах в административном порядке, нередко нарушается народными судами. Штрафы на лесонарушителей налагаются без учета того, сколько времени прошло между моментом лесонарушения и днем вынесения судебного решения.

Необходимо здесь же указать, что в случае, когда с лесонарушителя взыскиваются убытки по таксам ущерба, штраф представляет собой столь незначительную величину, что отказ во взыскании его за пропуском срока не имеет существенного значения ни для истца, ни для ответчика. По заявлению Оршанского лесхоза к Б. суд отказал за пропуском срока давности во взыскании штрафа в размере 25 р. 91 к., но взыскал убытки по таксам ущерба в размере нескольких сотен рублей.

Отдельные народные суды допускают ошибку, отказывая за истечением срока, установленного для взыскания штрафа, не только в части удовлетворения требования заявителя о штрафе, но и в возмещении понесенных истцом убытков.

Иск об убытках, хотя бы и носящих штрафной характер, является гражданско-правовым притязанием и на него распространяются общие сроки исковой давности, установленные республиканскими гражданскими кодексами. Так, если лесонарушение совершено гражданами, то вытекающие из лесонарушения требования о возмещении убытков могут быть предъявлены в течение трех лет с момента лесонарушения, а если виновным в лесоварушении является социалистическая организация (государственное учреждение или предприятие, колхоз, кооперативная артель и т.п.), то в течение полутора лет (ст. 44 ГК РСФСР). При этом срок исковой давности исчисляется к моменту подачи искового заявления о взыскании убытков в суд, а не к моменту вынесения решения, как то имеет место в отношении наложения штрафов.

На иски об убытках, причиненных лесонарушениями, распространяются все нормы, касающиеся исковой давности, в частности нормы о приостановлении, перерыве и продлении сроков исковой давности. Но эти нормы ни в коем случае не распространяются на административные штрафы за лесонарушения. Последние, хотя и взыскиваются в судебном порядке на основании правил Гражданского процессуального кодекса и специальных инструкций, но нормы Гражданского кодекса вообще (в частности о перерыве, приостановлении и продлении давности) на них не распространяются. Таким образом, срок, установленный республиканским законодательством для взыскания штрафа, является твердым предельным сроком, который ни при каких условиях судом не может быть приостановлен, прерван или продлен.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. устанавливает порядок, по которому иски о взыскании убытков рассматриваются судом одновременно

с делом о наложении штрафа. Однако если срок для наложения штрафа пропущен, истец может ограничиться предъявлением иска только в части возмещения убытка, и тогда суд рассматривает подобный иск, не касаясь вопроса о взыскании штрафа.

Лесхозы и суды также нередко нарушают сроки, предусмотренные для рассмотрения дел о лесонарушениях.

В результате нарушения сроков составления документации на лесонарушителя лесхозами, длительного расследования дел милицией и нарушения сроков самими судами решения очень часто выносятся в такие сроки, когда взыскание штрафа становится невозможным, а иногда лесонарушитель ко времени судебного рассмотрения дела выбывает в неизвестном направлении. Некоторые дела длятся свыше года. Так, например, народный суд города Колпашево, Томской области, рассматривал дело о лесонарушении, совершенном С. в Чайском лесхозе. Лесонарушение, состоящее в безбилетной рубке 25 берез, было совершено 21 августа 1951 г., а акт подписан директором лесхоза 29 сентября 1951 г., то есть более, чем через месяц. По инструкции же от 22 декабря 1939 г. акт должен сдаваться администрации лесничества не позднее двух суток и тут же по проверке направляться директору лесхоза. Заявление в народный суд было направлено директором лесхоза еще через месяц — 2 ноября 1951 г. вместо того, чтобы сделать это в двухдневный срок. 19 января 1952 г. народный суд возвратил материал с приложением неправильного определения, в котором было указано, что за истечением срока дело должно быть прекращено. Лесхоз подал жалобу в областное управление Министерства юстиции РСФСР, где указывал, что давностный срок не был пропущен, так как письмо получено судом до истечения трехмесячного срока с момента нарушения. Затем началась переписка лесхоза с судом по вопросу о сроках получения заявления с привлечением к спору органов связи в то время как: 1) трехмесячный срок имеет значение для наложения штрафа, но не для взыскания убытков; 2) сроком подачи заявления признается его сдача на почту, а не получение судом; 3) суд вообще не мог вынести определения о прекращении дела за пропуском срока исковой давности, если бы он в действительности и имел место, а обязан был рассмотреть дело по существу.

В переписке выяснилось, что суд вызывал ответчика и считает, что иск не подлежит удовлетворению. Таким образом, под предлогом пропуска срока исковой давности суд, по существу, отказал в иске без судебного рассмотрения дела.

По настоянию лесхоза дело было возобновлено народным судом 4 марта 1952 г., а 10 марта 1952 г. иск об убытках был правильно удовлетворен.

Таким образом, с момента лесонарушения до момента вынесения судебного решения прошло почти восемь месяцев.

8. Положение сторон в делах о лесонарушениях. Характерная особенность судебного процесса по делам о лесонарушении, которое совершено гражданином, заключается в том, что одновременно с наложением штрафа суд рассматривает исковые требования, предъявленные к лесонарушителю потерпевшим хозяйством (лесхозом, колхозом).

При этом задача наложения штрафа полностью определяет характер процесса и рассмотрение исковых притязаний потерпевшего хозяйства осуществляется в правовых формах, предусмотренных для наложения штрафа.

Дела о лесонарушениях, совершенных гражданами, которые влекут за собой наложение штрафа, рассматриваются судом коллегиально, публично и устно в порядке особого производства в соответствии с инструкцией НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г.

Этой инструкцией определяется прежде всего особое (по сравнению с исковым производством) положение сторон в процессе о лесонарушении.

Дела о лесонарушении рассматриваются с вызовом представителя органа, возбудившего дело, и ответчика. Однако в случае неявки обеих сторон, извещенных о назначении к слушанию дела о лесонарушении, суд рассматривает дело в их отсутствие.

Таким образом, по рассматриваемой категории дел о лесонарушениях неприменима ч. 1 ст. 100 ГПК РСФСР, согласно которой при неявке обеих сторон без уважительных причин и если от них не поступило заявление о слушании дела в их отсутствие, дело откладывается разбирательством.

Напротив, дела о лесонарушениях могут рассматриваться при неявке как одной, так и обеих сторон. Однако стороны обязательно должны быть оповещены о назначении дела о лесонарушении к слушанию.

Если повестка не была вручена хотя бы одной из сторон, суд откладывает слушание дела на срок, необходимый для вручения повестки и явки по ней вызываемой стороны.

Поскольку суд в делах о лесонарушениях (в отличие от других дел, рассматриваемых по закону от 11 апреля 1937 г.) должен сам наложить штраф и определить сумму убытка, а не только подвергнуть проверке определение взысканий, которые установлены административными органами, постольку он должен сам установить фактические обстоятельства дела, дающие основания привлечь лесонарушителя к той или другой ответственности. Поэтому следует признать, что на дела о лесонарушениях должно распространяться указание инструктивного письма Гражданской кассационной коллегии Верховного

Суда РСФСР 1926 г. № 1¹, согласно которому «при неявке стороны суд обязан поставить перед собой вопрос о том, возможно ли по данному делу в отсутствие не явившейся стороны выяснить действительные права и взаимоотношения сторон, и только после утвердительного разрешения этого вопроса рассматривать дело без истца или ответчика».

К делам о лесонарушениях, которые совершены гражданами и влекут за собой наложение штрафа, не применяется ч. 2 ст. 100 ГПК РСФСР. В ней говорится о том, что в случае неявки сторон без уважительных причин по вторичному вызову суд выносит определение о прекращении дела производством.

Дело о лесонарушении не может быть прекращено вследствие неявки сторон, поскольку задачей суда является не только рассмотрение гражданско-правового спора об убытках, но в первую очередь наложение штрафа на лесонарушителя.

По этой же причине дело о лесонарушении не может быть прекращено по требованию истца, отказавшегося от иска, или в результате мировой сделки.

Прокурор участвует в делах о лесонарушениях на тех же основаниях, как и в делах, рассматриваемых в исковом производстве.

9. Судебное разбирательство дел о лесонарушениях. Судебное разбирательство дела о лесонарушении имеет своей задачей установить факт совершения лесонарушения данным лицом, его вину, размеры причиненного ущерба и вынести соответствующее решение о наложении штрафа и возмещении ущерба.

Это значит, что суд, рассматривающий дело о лесонарушении, обязан разобрать его по существу, используя все имеющиеся в его распоряжении средства. Именно в этих целях рассмотрение дел о лесонарушениях, совершенных гражданами, и было передано от административных органов суду.

На судебное разбирательство дел о лесонарушениях, рассматриваемых в порядке закона от 11 апреля 1937 г., полностью распространяется ст. 5 ГПК РСФСР. Согласно этой статье, суд обязан всемерно стремиться к выяснению действительных прав и взаимоотношений сторон. Он не может ограничиться представленными объяснениями и материалами, а должен способствовать выяснению существенных для разрешения дела обстоятельств и подтверждения их доказательствами. При этом суд обязан оказывать активное содействие в ограждении прав и законных интересов трудящихся с тем, чтобы юридическая неосведомленность и иные обстоятельства не повлияли на исход дела.

На процесс о лесонарушении полностью распространяется глава XIII ГПК РСФСР «О доказательствах».

¹ Гражданский процессуальный кодекс РСФСР. Юриздат. 1978, стр. 189.

Ввиду того что наложение штрафа и взыскание убытков с лесонарушителя возложены на суд, последний не может отказаться от рассмотрения дела на том основании, что штраф уже был выплачен до судебного разбирательства.

Со стороны потерпевшего хозяйства не должно быть никаких предложений о добровольной уплате штрафа за лесонарушение. Поэтому неправильно поступил народный суд 2-го участка Михайловского района, Сталинградской области, который своим определением прекратил дело о лесонарушении, совершенном Д. в Михайловском лесхозе, на том основании, что сумма штрафа была выплачена лесхозу до судебного заседания по предложению самого лесхоза. Надо признать неосновательной ссылку суда на ст. 5 Инструкции НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г., согласно которой народный суд должен вынести определение о прекращении дела, если до его рассмотрения ответчик представит суду документ о внесении наложенного на него штрафа. Особенность дел о наложении штрафов за лесонарушения состоит в том, что в делах о лесонарушениях суд производит не *проверку действий административного органа, уже наложившего штраф, а сам его налагает*. Поэтому указание ст. 5 инструкции НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. к делам о лесонарушениях неприменимо. Суды должны руководствоваться указанием инструкции от 22 декабря 1939 г., не допускающей досудебной оплаты, указанной в акте о лесонарушении суммы штрафа.

На практике возникает вопрос, может ли народный суд прекратить дело о лесонарушении по незначительности суммы причиненных убытков? На этот вопрос должен быть дан отрицательный ответ. В том случае, если директор лесхоза или председатель колхоза найдут нужным передать дело о лесонарушении в суд, то при любой самой незначительной сумме убытков суд обязан рассмотреть дело по существу и вынести решение.

Суд, рассматривая дело о лесонарушении, должен проверить: 1) доказательства факта совершения лесонарушения данным лицом, его вину и 2) правильность размера предъявляемого требования о наложении штрафа и взыскании ущерба.

Основным доказательством факта лесонарушения и правильности размера ущерба является акт о лесонарушении со всеми предусмотренными к нему приложениями. Этот акт подлежит проверке при судебном разбирательстве по существу, независимо от проверки при предварительной подготовке дела, которая касается в основном соблюдения формы акта и наличия приложений к нему.

В составлении актов о лесонарушениях, совершенных отдельными гражданами, наблюдаются ошибки. Некоторые дефекты акта о лесонарушении можно обнаружить уже в стадии принятия дела судом

к своему производству. Другие должны быть выявлены при судебном разбирательстве.

Типичные нарушения порядка составления актов о лесонарушении, отмеченные органами лесного хозяйства, сводятся в основном к следующему: 1) акты составляются не по установленной форме; 2) в них не точно записываются фамилии задержанных лесонарушителей и не отмечаются место и дата совершения лесонарушения; 3) лесная охрана выявляет лесонарушителей обходом дворов, составляя акты лесонарушения на селе, а не на месте его совершения (в лесу), что часто приводит к необоснованному обвинению отдельных лиц; 4) иногда акты о лесонарушениях составляются лесной охраной со слов других лиц, лишь на основе предположений, без опроса лица, на которого составляется акт, и без проверки лесонарушения на месте; 5) акты подписываются в качестве свидетелей лицами, которые не были свидетелями лесонарушения; 6) лесничие не проверяют правильности составления акта о лесонарушении как в части его оформления, так и в части самого факта лесонарушения, а также не указывают в актах таксовой стоимости самовольно срубленного или поврежденного леса для установления подсудности и для определения судами размера штрафа. Кроме того, неправильно исчисляют и размер взысканий за причиненный лесному хозяйству ущерб.

Так, определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда СССР от 21 ноября 1951 г. отменено решение народного суда Тираспольского района Молдавской ССР от 16 мая 1951 г. и определение Верховного Суда Молдавской ССР от 20 июня 1951 г. по иску лесхоза к М. о лесонарушении. Судебная коллегия признала, что протест Генерального Прокурора СССР подлежит удовлетворению, так как акт о лесонарушении составлен с грубым нарушением инструкции от 22 декабря 1939 г. Как видно из объяснений ответчицы М. и двух свидетелей, акт о лесонарушении вообще не составлялся. Лесник предложил ответчице расписаться на чистом листе бумаги, после чего акт о лесонарушении был составлен лесником в отсутствие ответчицы и свидетелей. М., отрицая факт рубки сырорастущих деревьев, указала, что она собирала в лесу сухой хворост. Ее объяснения подтверждаются показаниями свидетелей. В деле имеются материалы, которые свидетельствуют о том, что лесник, составлявший акт о лесонарушении, систематически злоупотреблял своим служебным положением, составляя фиктивные акты.

Количество примеров неправильного составления актов можно было бы увеличить. Однако и приведенных случаев достаточно для того, чтобы обратить внимание судов на необходимость тщательного изучения актов о лесонарушениях в процессе судебного разбирательства.

Тут же следует указать, что подпись лица в акте о лесонарушении и признание себя на суде лесонарушителем (что может иметь место ввиду юридической неосведомленности ответчика и ряда других обстоятельств) сами по себе не являются исчерпывающими доказательствами совершения лесонарушения и не могут связывать суд при вынесении решения¹.

Даже если акт правильно составлен, могут возникнуть и чаще всего возникают вопросы, которые могут быть разрешены лишь путем опроса ответчика и истца и привлечения к делу свидетелей.

Кроме того, суд может потребовать от лесхоза (колхоза) совершения таких дополнительных действий, как сличение среза деревьев с пнями.

Как видно, характер судебного разбирательства дела о лесонарушении тот же, что и в исковом производстве, но правовое положение сторон является иным. К тому же судебная практика по делам о лесонарушениях показывает, что суды в ряде случаев не используют возможности, которые им предоставлены по закону для привлечения к судебному процессу сторон.

Так, в делах о лесонарушениях наблюдаются случаи, когда суды недостаточно активно привлекают стороны к участию в процессе, не откладывая дело за неявкой сторон, хотя это бывает необходимо для внесения ясности в дело, и даже прямо нарушают правила ведения процесса, рассматривая дело без вручения сторонам повесток.

Поэтому иногда решения выносятся по не расследованным материалам. Так, народный суд Тамаровского района, Курской области, рассмотрел требование лесничества к Б. о взыскании 1501 р. 95 к. за лесонарушение. В деле имелись лишь заявление лесничества с актом о лесонарушении, протокол судебного заседания и решение суда. Дело слушалось в отсутствие сторон. Корешки повесток с расписками сторон к делу не были приложены. Свидетели не вызывались. На основании одного только акта о лесонарушении требование лесничества было судом полностью удовлетворено.

Опрос участников процесса не всегда является достаточным для доказательства совершения лесонарушения. Между тем суды в отдельных случаях основывают свое решение о наложении штрафа на ответчика, отрицающего факт лесонарушения, основываясь на голословном утверждении истца и не требуя от него дополнительных доказательств лесонарушений, если акт о лесонарушении и оказался неправильным.

Очевидно, для решения вопроса о наличии факта лесонарушения в разных случаях требуются различные доказательства, а иногда вся

¹ См. *В.К. Пучинский*, Признание стороны в советском гражданском процессе. Госюриздат. 1955. Стр. 20–26, 53–54.

совокупность возможных доказательств, которые должны создать у суда внутреннее убеждение, что лесонарушение действительно имело место.

Если суд в процессе судебного разбирательства признал факт лесонарушения доказанным, он обязан произвести проверку суммы, предъявленной ко взысканию, как в части наложения штрафа, так и взыскания ущерба.

Если суд обнаружит, что в результате лесонарушения оказалось поврежденным меньшее количество деревьев, чем обозначено в акте о лесонарушении, или к данному случаю неприменима такса ущерба, обозначенная в акте, или исчисление произведено ошибочно, то он должен удовлетворить требование лишь частично.

Суд не всегда должным образом проверяет данные о стоимости срубленного или похищенного леса, представленные в акте о лесонарушении. Так, народный суд 1-го участка Уваровского района, Тамбовской области, не проверил правильности оценки срубленных деревьев по иску Уваровского лесхоза к М., хотя лесничество в своем заявлении в народный суд оценивало срубленные деревья по таксам отпуска леса на корню в 4 р. 40 к. Лесхоз же после того, как народный суд переслал дело на расследование в милицию, а милиция по окончании расследования вернула его обратно, вновь направил дело в народный суд, но оценил убытки от порубки тех же деревьев уже в 225 р. 24 к. Суд без всякой проверки исходит из этой последней цифры, что, однако, обязывало его привлечь лесонарушителя к уголовной ответственности. Суд же этого так и не сделал.

Большую помощь народным судам при рассмотрении дел о лесонарушениях могла бы оказать прокуратура. Однако прокуроры участвуют в делах о лесонарушениях весьма редко. Притом прокуратуры нередко ошибочно понимают свою задачу лишь как поддержание иска потерпевшего лесхоза и в отдельных случаях недостаточно уделяют внимания проверке доказательств лесонарушения. Так, прокурор Добровского района, Рязанской области, участвовал в рассмотрении ряда заявлений Добровского лесхоза о лесонарушениях. Несмотря на это, народный суд Добровского района удовлетворял иски о лесонарушениях по не расследованным материалам, не требуя сличения срезов обнаруженного леса с пнями, заслушивал дела без привлечения свидетелей и в отсутствие ответчиков, не выясняя причины их неявки. В этом отношении особенно характерно дело по иску Добровского лесхоза к В. и П. о взыскании 1850 руб.

Народный суд, несмотря на большой размер суммы иска, удовлетворил его в отсутствие ответчиков и свидетелей на основании одного только заявления истца. Дело ни разу не откладывалось для выяснения причин неявки ответчиков и привлечения их к делу.

Участие прокурора в делах не способствовало устранению перечисленных недостатков в судебном расследовании дел о лесонарушениях.

Ввиду того, что судебное разбирательство дел о лесонарушениях часто носит формальный характер, может возникнуть сомнение в целесообразности рассмотрения данной категории дел судами. Однако задача укрепления социалистической законности и защиты прав граждан приводит к противоположному выводу: наложение штрафа за лесонарушение, причиненное гражданином, и взыскание ущерба должно осуществляться именно в судебном, а не в административном порядке, но судебное разбирательство дел о лесонарушениях должно быть поднято на высокий уровень.

10. Содержание решения по делам о лесонарушениях. Содержание решения по делу о лесонарушении, которое совершено гражданином и влечет за собой наложение штрафа, существенно отличается от содержания решения, выносимого в порядке искового производства.

Согласно инструкции НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г., суд при установлении факта лесонарушения, совершенного привлеченным к ответственности лицом, выносит решение:

а) о наложении на лесонарушителя денежного штрафа в размере, предусмотренном законом или постановлением, на основании которого лесонарушитель привлечен к ответственности;

б) о взыскании с него убытков, если они были заявлены суду;

в) о немедленной описи имущества лесонарушителя для взыскания присужденной с него суммы;

г) об изъятии описанного имущества, если в течение десятидневного срока после объявления судебного решения ответчик не уплатит присужденной с него суммы;

д) о взыскании судебных издержек от 3 до 10 руб.

Как видно, основной задачей суда при вынесении решения по делу о лесонарушении является наложение административного штрафа и лишь потом удовлетворение или отклонение исковых притязаний потерпевшего от лесонарушения хозяйства. При этом в судебном решении по делу о лесонарушении должны быть предусмотрены такие меры по обеспечению исполнения решения, как немедленная опись имущества и десятидневный срок для исполнения решения, которые установлены только по делам, рассматриваемым в порядке закона от 11 апреля 1937 г.

Переходим к рассмотрению отдельных вопросов, которые возникают в связи с содержанием решения по делу о лесонарушении, совершенном гражданином и влекущим за собой наложение штрафа:

а) Наложение штрафа и взыскание убытков должно производиться в соответствии с тем законом, на основании которого лесонарушитель привлечен к ответственности.

Указания на закон, сделанные в акте о лесонарушении, далеко не всегда являются правильными и не должны связывать суд.

Так, лесхоз Уропинского района, Сталинградской области, в акте о лесонарушении, за которое на виновного должен был быть наложен административный штраф, указывает на ч. 4 ст. 79 УК РСФСР, которая никакого отношения к борьбе с лесонарушениями не имеет. В действительности лесонарушение состояло в нарушении Правил пастьбы скота в лесах государственного значения.

б) Размеры штрафов, налагаемых судами на лесонарушителей, не всегда соответствуют тем, которые предусмотрены законодательством.

Практика показывает, что штраф налагается в самых различных размерах. Например, народный суд Хоботовского района, Тамбовской области, взыскал по заявлению Хоботовского лесхоза к Ч. штраф в размере пятикратной стоимости дерева по таксам отпуска леса на корню, а по требованию того же лесхоза к Р. за лесонарушение, совершенное в том же лесном массиве, двукратную таксовую стоимость.

Возникает вопрос, может ли суд присудить штраф за лесонарушение, если в заявлении органа лесного хозяйства не содержится требование о взыскании штрафа? Если лесхоз допустил упущение и не выставил требование о взыскании штрафа, то суд обязан ему вернуть акт о лесонарушении в порядке предварительной подготовки дела для его исправления и указания размера взыскиваемого штрафа.

Кроме того, если в актах о лесонарушениях неоднократно упускается требование штрафа и не указывается его размер, суд вправе вынести частное определение об упущении лесхоза и довести о его ошибках до сведения вышестоящих лесных органов.

Если ко дню слушания дела в заявлении лесхоза (колхоза) сумма штрафа за лесонарушение все же не будет обозначена, то мы полагаем, что суд может наложить штраф по своей инициативе, исчислив его на основании данных акта о лесонарушении о стоимости самовольно срубленного леса по таксам отпуска леса на корню.

в) Штраф за лесонарушение всегда должен взыскиваться в пользу государства.

Сумма ущерба, причиненного лесхозу или другой низовой лесохозяйственной организации того ведомства, за которым закреплены леса государственного значения, как и все суммы лесного дохода, взыскивается в доход государства. Это находит свое объяснение в том, что лесхозы состоят на государственном бюджете.

Суммы, взыскиваемые с колхозов за произведенные ими лесонарушения в своих лесах, зачисляются в местный бюджет.

Суды иногда допускают ошибки, устанавливая, в чью пользу должно быть произведено взыскание за лесонарушение.

По действующему Положению о государственной лесной охране 10 процентов штрафа отчисляется в особый фонд лесничества для премирования лесной охраны. Отдельные лесхозы в заявлениях о лесонарушениях просят суды о соответствующем отчислении, причем производят его из суммы штрафа вместе с суммой убытков, хотя это может делаться только с суммы штрафа. Таково, например, притязание лесхоза Рассказовского района, Тамбовской области. Народный суд Рассказовского района правильно поступил, не указав вообще в решении об отчислении соответствующей суммы в пользу премирования лесной охраны. Это дело финансовых органов, и соответствующие указания в судебном решении являются излишними.

Мы вообще сомневаемся в целесообразности нормы об отчислении процентов со штрафов в фонд премирования лесной охраны. Эта норма, рассчитанная на то, чтобы стимулировать лесную охрану к лучшему выполнению своих обязанностей и активным действиям по борьбе с лесонарушителями, опасна в том отношении, что способствует составлению не всегда обоснованных актов, необоснованному привлечению к суду.

г) Суд и лесхоз обязаны исчислять сумму ущерба по тем таксам, которые установлены в законодательстве. Изменять суммы взыскания при доказанности лесонарушения ни стороны, ни суд не вправе. Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 20 января 1950 г. указал, что «размер штрафа за лесонарушение и размер ущерба, причиненного лесхозу лесонарушением, должен определяться в строгом соответствии с законом и размеры их не могут быть изменены судом или соглашением сторон».

При этом Пленум специально подчеркнул (учитывая ошибки, допущенные судами), что размер штрафа, налагаемого за лесонарушение, должен исчисляться по таксам отпуска леса на корню населению с учетом группы леса, в которой совершено лесонарушение.

Размер же ущерба, причиненного лесхозу незаконными порубками или хищениями леса гражданами, должен определяться по таксе, утвержденной для определения размера взыскания за ущерб, который причинен незаконной порубкой или хищением леса населением.

Спрашивается, почему при взыскании ущерба, причиненного лесонарушением, не может быть применена ст. 411 ГК РСФСР? Что касается ущерба при самовольных рубках леса гражданами, то он, как известно, исчисляется по штрафным таксам. Стало быть, уменьшение судом взыскания за причиненные самовольной порубкой леса убытки явится вместе с тем уменьшением суммы штрафа, установленной по закону. Но мы думаем, что при исчислении ущерба, причиненного самовольным сенокошением или пастьбой в лесу, где штрафных такс не установлено, применение ст. 411 вполне допустимо.

д) Инструкция НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. предусматривает, что суд не входит в рассмотрение вопроса о предоставлении ответчику отсрочки или рассрочки погашения штрафа. Статья 182 ГПК РСФСР по делам о наложении штрафа неприменима. Мы полагаем, однако, что она применима в части взыскания убытков, причиненных лесонарушением, если они не носят штрафной характер, и что суд вправе отсрочить или рассрочить исполнение решения исходя из имущественного положения сторон или иных обстоятельств дела. Следует указать, что в существующей практике это право суда (рассрочивать и отсрочивать исполнение решения по искам, вытекающим из лесонарушения) совершенно не используется.

е) Известные трудности возникают при вынесении решения по делу о лесонарушении в тех случаях, когда по одному акту о лесонарушении привлекаются несколько граждан.

Когда по иску о лесонарушении к ответственности привлекаются несколько лиц, то характер имущественной ответственности различен в зависимости от того, совершено ли лесонарушение каждым из нарушителей в отдельности вне связи с действиями другого лица (например, каждый из нарушителей срубил для себя по дереву) или нарушители действовали совместно (например, два лица совместно срубили одно дерево).

В тех случаях, когда лица, совершившие лесонарушение, хотя и были обнаружены вместе и на всех был составлен один общий акт о лесонарушении, но каждый из них совершил лесонарушение независимо от другого, ответственность должна возлагаться в отдельности по долям в размерах убытка, причиненного каждым из лесонарушителей. Здесь имеют место в сущности несколько самостоятельных лесонарушений, и составление одного акта является ошибочным.

Когда лесонарушение совершено двумя или более лицами сообща, то они в соответствии со ст. 408 ГК РСФСР как лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно. Другими словами, лесхоз (колхоз), понесший убытки в результате лесонарушения, имеет право требовать возмещения их от всех должников вместе и от каждого из них отдельно, как полностью, так и по частям по своему усмотрению.

Во всех случаях, когда одно исковое требование в связи с лесонарушением обращено к двум или более лицам, суд обязан установить, является ли ответственность солидарной или долевой, а если долевой, то в каких размерах она возлагается на каждого из нарушителей.

На практике суды не всегда решают вопрос о распределении ответственности между лицами, совершившими лесонарушение, а иногда производят распределение неправильно.

Например, народный суд 1-го участка Салтыковского района, Пензенской области, удовлетворив требование Юрсовского лесхоза к трем ответчикам о взыскании 1036 руб. за лесонарушение, не указал, является ли ответственность солидарной или долевой, кто из ответчиков и в каких долях должен ее погашать.

В законодательстве вопрос о порядке наложения штрафа, когда лесонарушители действовали сообща, не нашел своего разрешения. Поэтому здесь происходит еще больше недоразумений, чем с распределением убытков.

В одних случаях штраф взыскивается со всех лесонарушителей, привлеченных по одному делу, сообща, в других — налагается на каждого из нарушителей в отдельности.

Нам представляется, что штраф как мера административного воздействия не может быть наложен сразу на нескольких лесонарушителей, а должен быть индивидуализирован. Независимо от того, несут ли лесонарушители солидарную или долевую ответственность за причиненные убытки, размер наложенного штрафа должен быть определен судом в отношении каждого из лесонарушителей отдельно.

Возникает вопрос о размере штрафов, налагаемых на лиц, совместно совершивших лесонарушение. Этот вопрос является специфичным для дел о лесонарушениях, заключающихся в самовольной рубке и хищении леса, потому, что размер штрафа за данное лесонарушение зависит от суммы причиненного убытка, исчисляемой по таксам отпуска леса на корню. Поэтому если самовольная рубка леса произведена, например, в лесах первой группы и причинила по таксам отпуска леса на корню убыток в 40 руб., то сумма штрафа должна быть равна 200 руб. (штраф в ценных лесных массивах, в лесных массивах по водоразделам и у истоков рек исчисляется в пятикратном размере по отношению к стоимости срубленного или похищенного леса по таксам отпуска леса на корню). Таким образом, в случае совершения данного лесонарушения двумя лицами штрафы, наложенные на лесонарушителей, должны в совокупности составить сумму именно в 200 руб. Как распределит суд указанную сумму при наложении штрафа на лесонарушителей — дело самого суда, который должен исходить при решении этого вопроса из всей совокупности обстоятельств: степени виновности лесонарушителей, их материального положения, первичности или повторности лесонарушения и т.п.

ж) В самом решении по делу о лесонарушении должно быть указано на немедленную опись имущества и об изъятии описанного имущества, если в течение десяти дней после объявления судебного решения ответчик не уплатит присужденной с него суммы (убытки и штраф).

При этом решение немедленно вступает в силу, независимо от того, было ли оно обжаловано или нет.

Таким образом, порядок исполнения решений является по делам о лесонарушениях тем же, что и по другим делам, предусмотренным законом от 11 апреля 1937 г.

Однако ограничения, установленные законом при изъятии имущества в покрытие налогов и приравненных к ним платежей, при описи имущества по делам о лесонарушениях **не применяются**. Судебная практика исходит из того, что преобладающее место в сумме взыскания принадлежит не сумме штрафа, а сумме убытков. При этом подобные убытки никогда не приравниваются к налогам.

з) Государственная пошлина при подаче заявления не взимается, а по удовлетворению требований, заявленных взыскателем, с ответчика должны удерживаться судебные издержки в сумме от 3 до 10 руб.

Несмотря на прямое указание инструкции НКЮ СССР от 1 февраля 1945 г. о том, что по делам о лесонарушениях не должна быть взыскана пошлина, отдельные народные суды нарушают это правило.

Народный суд 1-го участка Кореневского района, Курской области, взыскал по заявлению Кореневского лесничества с Ч. 700 руб. за лесонарушение, 7 руб. пошлины, а по заявлению того же лесничества к В. о взыскании за лесонарушение 1500 руб. — 15 руб. пошлины. В обоих случаях был взыскан 1 процент с суммы заявления.

Отдельные народные суды, правильно взыскивая судебные издержки (от 3 до 10 руб., а не в процентном отношении к сумме требования), ошибочно называют судебные издержки пошлиной.

и) Пленум Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. обязывает суды при рассмотрении дел о лесонарушениях тщательно изучать обстановку, при которой совершено лесонарушение, выявлять недостатки в постановке охраны лесов и частными определениями доводить о них до сведения соответствующих органов для принятия надлежащих мер.

В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда СССР от 21 ноября 1951 г. по иску лесхоза к М. народному суду предлагается в связи с неудовлетворительным составлением акта о лесонарушении при новом рассмотрении дела признать обязательной явку составителя акта и выявить недостатки в постановке охраны лесов с тем, чтобы частным определением довести о них до сведения соответствующих органов.

Указание Пленума Верховного Суда СССР о вынесении частных определений по делам о лесонарушениях выполняется очень редко.

Из многих сотен рассмотренных нами дел о лесонарушениях встретилось лишь одно, где имелось частное определение (по заяв-

лению Уразовского лесничества о взыскании с Г. за лесонарушение). Народный суд Уразовского района, Курской области, обратил внимание Уразовского лесничества на то, что лесник составил акт о лесонарушении в отношении одной колхозницы, тогда как при судебном рассмотрении выяснилось, что самовольная рубка леса была произведена двумя колхозницами. Суд предложил проверить работу лесника и в случае злоупотреблений привлечь его к уголовной ответственности.

к) Перед судом может встать вопрос о судьбе арестованного леса. Согласно инструкции от 22 декабря 1939 г., незаконно добытый лес, обнаруженный лесной охраной, задерживается при лесонарушении на месте (в лесу) или по пути из леса. Лесная охрана принимает материал на хранение или сдает его под расписку иным лицам по месту обнаружения материалов, а равно и лесонарушителю, если материал обнаружен у него.

Если при обнаружении лесонарушения виновные не будут открыты, арестованный лес или другие материалы реализуются немедленно по распоряжению лесхоза (колхоза). Если же лесонарушитель будет установлен, то арестованные материалы должны сохраняться до вынесения судебного решения. Только в том случае, если их дальнейшее хранение может повлечь за собой порчу (гниение и пр.), лесхоз (колхоз) может реализовать эти материалы до решения дела в судебном порядке. О реализации арестованной древесины должны делаться отметки в книге по учету лесонарушения.

Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г. указывает (ст. 10): если лесоматериал, незаконно добытый лесонарушителем, был арестован органами лесной охраны и сдан на хранение лесонарушителю или другим лицам, суд, разрешив дело о лесонарушении, должен вынести определение о судьбе арестованного лесоматериала.

11. Исполнение решений по делам о лесонарушениях. Решение суда об изъятии имущества ответчика для погашения взыскания за лесонарушение приводится в исполнение по истечении десяти дней со дня его объявления, если ответчик добровольно не выполнит решения суда, при этом независимо от того, будет или не будет обжаловано самое решение.

Решения суда по делам о лесонарушениях могут быть обжалованы в вышестоящий суд в десятидневный срок со дня их объявления. **Подача жалобы не приостанавливает приведения в исполнение обжалуемого решения.**

Опись и изъятие имущества производятся судебным исполнителем. Жалобы на действия судебных исполнителей подаются народному судье по месту исполнения решения в течение пяти дней со дня со-

вершения обжалуемого действия и рассматриваются народным судьей с вызовом в необходимых случаях сторон.

Определения народного судьи, вынесенные по этим жалобам, могут быть обжалованы сторонами в вышестоящий суд в пятидневный срок со дня вынесения определения.

12. Выводы и предложения. Подытоживая все сказанное о процессе по делам о лесонарушениях, совершенных гражданами и влекущих за собой наложение штрафа по суду, можно сделать следующие выводы:

а) Судебная практика допускает значительное количество нарушений при привлечении к ответственности граждан, совершивших самовольную рубку леса или самовольное сенокошение и самовольную пастьбу скота в лесах СССР.

Необходимо улучшить работу судов в области рассмотрения дел о лесонарушениях в целях лучшей охраны государственной собственности на леса, укрепления социалистической законности и охраны прав граждан.

б) Процесс о лесонарушении значительно отличается от искового, причем взыскание убытков осуществляется в тех же формах, что и наложение штрафа.

Особенности процесса о лесонарушении состоят в следующем:

1. Стороны в процессе о лесонарушениях не играют той роли, которая им принадлежит при рассмотрении дел в общеисковом производстве. Так, дело о лесонарушении может быть рассмотрено в отсутствие не только одной, но и обеих сторон, если установлено, что им были вручены повестки. Более того, суд не вправе прекратить дело о лесонарушении производством в случае неявки сторон и обязан его рассматривать в их отсутствие.

2. Суд не имеет права отсрочить или рассрочить исполнение решения исходя из имущественного положения сторон или иных обстоятельств дела.

3. Не применяются отказ от иска и мировая сделка.

4. Суд не может изменить сумму штрафа и убытков, исчисленную по закону.

5. При установлении судом факта лесонарушения, совершенного привлеченным к ответственности лицом, суд выносит решение *о наложении штрафа и взыскании убытков и о немедленной описи имущества лесонарушителя для взыскания присужденной с него суммы.*

По отдельным вопросам к делам о лесонарушениях начинают применяться нормы искового производства, например, по вопросу о давности при взыскании убытков (см. постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г., ст. 11). Такие указания Пленума невозможны в отношении взыскания налогов и приравненных

к ним платежей. В отдельных случаях судебная практика допускает снижение суммы убытков путем применения ст. 411 ГК РСФСР. По установившейся практике при принудительном исполнении решения о взыскании штрафа и ущерба за лесонарушения не применяются ограничения, установленные для изъятия имущества в покрытие налогов и приравненных к ним платежей.

Не углубляясь далее в рассмотрение вопроса о природе особого производства, как непосредственно не относящегося к теме работы, мы хотим, однако, из сказанного сделать выводы, которые представляют значение для определения природы производства дел о лесонарушениях.

Первым выводом является тот, что с точки зрения большинства авторов, изучавших особое производство, суд при рассмотрении дел, предусмотренных законом от 11 апреля 1937 г., *решает по существу спор о праве, в том числе о праве гражданском. При этом имущественные отношения рассматриваются судом лишь в связи с решением вопроса о правильности действий административных органов.*

Вторым выводом является тот, что суд рассматривает не только спор по существу права, *но выполняет и самостоятельную функцию, заключающуюся во взыскании штрафа за правонарушение.*

Третий вывод состоит в том, что по действующему законодательству *обе функции суда* (разрешение спора по существу, взыскание штрафа) *выполняются им по делам, предусмотренным законом от 11 апреля 1937 г., одновременно.*

Спрашивается, применимы ли эти положения к делам о лесонарушениях? Как известно, по постановлению СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 2 августа 1937 г. дела о взыскании штрафа за лесонарушения должны рассматриваться применительно к закону от 11 апреля 1937 г. Однако дальнейшие нормативные акты сделали ряд отступлений в отношении порядка рассмотрения дел о лесонарушениях по сравнению с порядком, предусмотренным в этом законе.

Прежде всего следует указать на те особенности, которые различают в настоящее время процесс о лесонарушении от процесса о наложении штрафов, непосредственно предусмотренном законом от 11 апреля 1937 г. Эти особенности заключаются в следующем:

1) Из текста закона от 11 апреля 1937 г. вытекает, что обращение в суд по делам о штрафах происходит в случаях отказа от добровольного выполнения распоряжений соответствующих органов.

Инструкция от 22 декабря 1939 г. значительно расширила задачу судов в области борьбы с лесонарушениями, установив, что органы лесоохраны сами никаких штрафов не налагают и никаких предложений о добровольной уплате штрафа не делают, а что наложение штрафа производит суд (§ 22). Таким образом, суды не только произ-

водят изъятие имущества в покрытие наложенного штрафа, но и *налагают штраф за лесонарушение*.

Следовательно, в делах о лесонарушениях суд призван не просто *проверять правильность наложения штрафа административными органами и взыскивать правильно наложенные штрафы*, как то имеет место в других случаях судебного наложения административных штрафов, а *сам налагать штраф*.

Правовая природа штрафа, налагаемого по суду на лесонарушителей, не изучена. В литературе принято называть подобные штрафы административными в отличие от уголовных. Но в действительности определение административных неправомерно, поскольку налагает их сам суд. При этом наложение штрафа за лесонарушение в настоящее время связано не с нарушением решений местных органов власти об охране лесов, которые, как правило, давно не издаются¹, а с нарушением постановлений центральных органов власти.

Таким образом, подобные штрафы налагаются не административными органами и не за нарушение постановлений местных органов управления. Спрашивается, почему же они являются административными?

Нельзя, как сказано, подобные штрафы смешивать с гражданско-правовыми, которые налагаются в виде штрафной неустойки за невыполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Штрафы за лесонарушение — это наказание за правонарушение, которое, однако, не носит уголовного характера и не влечет за собой судимости.

2) Взыскание убытков, причиненных лесонарушением, не может быть приравнено к налоговым платежам, а есть удовлетворение исковых требований потерпевшего лесного хозяйства от внедоговорного причинения вреда, носящего штрафной характер.

Наложение штрафа по делам, предусмотренным законом от 11 апреля 1937 г., должно было производиться в порядке особого производства, поскольку речь в них шла о порядке изъятия имущества в покрытие штрафа. При таких условиях на суд возлагался лишь контроль над изъятием имущества. В существо правонарушения, повлекшее за собой наложение штрафа, суд не входил. Для выполнения такой ограниченной задачи суд мог обойтись упрощенными способами процесса.

Положение изменилось в отношении дел о лесонарушениях, когда на суд было возложено решение вопроса о том, должен ли быть на данное лицо наложен штраф и в каком размере.

¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» (СУ РСФСР 1931 г. № 17, стр. 186) в ст. 11 предусматривает, что обязательные постановления могут издаваться на срок не более двух лет со дня введения их в действие.

Поэтому, кстати говоря, у судов нет правового основания для наложения так называемых административных штрафов.

Вопрос об убытках, вытекающих из причинения внедоговорного вреда, во всех случаях рассматривается в общеисковом порядке. В делах же о лесонарушениях этот вопрос оказался «пристегнутым» к вопросу о взыскании штрафа и подчинен порядку взыскания штрафа. Создавшееся в результате издания инструкции от 22 декабря 1939 г. положение еще более стало противоречить общей линии рассмотрения исков из причинения вреда с введением такс ущерба. С этого времени взыскиваемая сумма убытков стала во много раз превышать сумму штрафа, а между тем убытки продолжают взыскиваться вместе со штрафом в порядке особого производства.

О том, что дела о лесонарушениях направлены не столько на взыскание штрафа, сколько на погашение убытков по таксам ущерба, свидетельствует то, что даже в бланке актов о лесонарушениях предлагается указать сумму **иска**, подразумевая под ней размер штрафа и размер ущерба.

Более того, постановление Пленума Верховного Суда СССР от 20 января 1950 г., являющееся руководящим для данной категории дел, называет рассматриваемые дела «**гражданскими делами**» (настолько для всех очевидно, что центр тяжести взаимоотношения сторон лежит не во взыскании штрафа, а в решении спора об убытках, причиненных лесонарушением).

Да и на практике дела особого производства часто переходят в дела, которые должны рассматриваться в порядке искового производства. В самом деле, если суд рассматривает заявление лесхоза (колхоза), в котором выдвигается требование о взыскании штрафа и убытков одновременно, то в случае, если давность для взыскания штрафа истекла, а для взыскания убытков еще не истекла, суд рассматривает спор исключительно об убытках.

Если к ответственности привлечен гражданин, но при судебном рассмотрении выяснилось, что он совершил самовольную порубку по указанию должностных лиц предприятия, то ответчиком явится само предприятие и опять-таки особое производство должно быть заменено исковым.

Между тем на практике даже в этих случаях взыскание убытков, причиненных лесонарушением, часто производится в порядке особого производства.

Судебная практика с бесспорностью свидетельствует, что взыскание убытков по делам о лесонарушениях не укладывается в рамки процесса, проводимого в порядке особого производства, и вынуждена выходить за его пределы.

Итак, современный процесс о лесонарушениях, совершенных гражданами, который влечет за собой наложение штрафа, не координирован с действующими нормами материального права, в первую

очередь с таксами ущерба. Существование такс ущерба ломает не только материально-правовую систему ответственности за лесонарушения, но и вносит процессуальную неурядицу, отрицательно сказывающуюся на укреплении социалистической законности.

При сохранении существующей системы материально-правовых санкций за самовольную рубку леса населением необходимо построить процесс о лесонарушении таким образом, чтобы штраф налагался в порядке особого производства, а взыскание ущерба, хотя оно тоже носит штрафной характер, все же производилось в порядке искового производства. Правда, фактические обстоятельства лесонарушения, вызывающие выполнение судом обеих функций, являются одними и теми же. Поэтому инструкция от 22 декабря 1939 г. правильно предусматривает, что суд должен рассмотреть вопрос о наложении штрафа за лесонарушение и вопрос о взыскании причиненных лесонарушением убытков одновременно. Однако одновременность рассмотрения судом обоих вопросов совершенно не предопределяет необходимости одних процессуальных форм. Поскольку наложение штрафа за правонарушение есть самостоятельная функция суда, постольку он может осуществлять ее в порядке особого производства, с особыми сроками давности, с твердым размером взыскания, с иным порядком исполнения решения и т.д.

Взыскание же убытков должно проводиться в порядке искового производства. Здесь будет соединение двух процессов, но в некоторых случаях исковое производство будет иметь определяющее значение (например, в отношении вызова сторон).

Решение по делу о лесонарушениях в таком случае должно соответственно состоять из двух частей: по вопросу о наложении штрафа и по вопросу о взыскании убытков.

Но такое решение вопроса о порядке судебного рассмотрения дел о лесонарушениях, совершенных гражданами, исходит из предпосылки сохранения действующих норм материального права. Однако, как показано было в предшествующих главах работы, эти нормы подлежат изменению. Соответственно этим изменениям должен быть решен и вопрос о характере будущего процесса о лесонарушении.

Если в будущих законодательных актах, направленных на охрану государственной собственности на леса: 1) таксы ущерба будут отменены, 2) укрепится система наложения так называемых административных штрафов по суду, которые составят основную часть суммы взыскания за лесонарушения, 3) убытки будут исчисляться по их фактическим размерам, 4) при непереносимом условии, что вся сумма взыскания будет резко снижена, — возможно сохранение существующего порядка о рассмотрении дел о лесонарушениях в порядке особого производства.

Если же: 1) наложение административных штрафов по суду как особый вид наказания за лесонарушение, не являющееся уголовным правонарушением, будет отменено и 2) сохранятся таксы ущерба как единый вид взыскания, в котором будут сочетаться и сумма убытков, и сумма штрафа, то последовательное решение вопроса о формах процесса о лесонарушении окажется невозможным. Думается, что в подобном случае взыскание должно производиться в порядке искового производства, по тем же соображениям, по которым, с нашей точки зрения, по действующим нормам материальной ответственности за лесонарушения должно производиться взыскание по таксам ущерба.

Из всего сказанного следует, что построение процесса о лесонарушении, лучшим образом охраняющего государственную собственность на леса и права граждан, находится в прямой зависимости от построения стройной системы материально-правовых норм, устанавливающих ответственность за лесонарушения.

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА

(Г.Н. Полянская. Юридическая литература, ВИЮН, 1959.
Извлечение)

ВВЕДЕНИЕ

Тема «Право государственной собственности на леса» выдвигается потребностями самой жизни. Но тут же возникает вопрос, насколько правомерна работа, касающаяся одного из объектов права государственной собственности, при наличии ряда фундаментальных работ и большого количества научных статей, посвященных праву государственной собственности в целом¹.

Долгое время право государственной собственности рассматривалось в советской литературе главным образом в аспекте государственных промышленных предприятий. Последовавшее затем изучение права государственной собственности на землю не только осветило целую группу ранее не исследованных вопросов, но и показало новые черты института права государственной собственности в СССР².

¹ Здесь следует назвать в первую очередь капитальный труд академика А.В. Венедиктова, Государственная социалистическая собственность, изд-во Академии наук СССР, 1948; монографию проф. А.В. Карасса, Право государственной социалистической собственности, изд-во Академии наук СССР, 1954; работы проф. Д.М. Генкина, раздел о праве собственности в учебнике «Советское гражданское право» для высших юридических учебных заведений, Госюриздат, т. 1, 1950; монографическую статью «Некоторые вопросы теории права собственности», «Ученые записки ВИЮН», вып. 9, Госюриздат, 1959; работу Ю.К. Толстого «Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР», изд-во ЛГУ, 1955.

Кроме того, право государственной собственности рассматривается в ряде работ, посвященных смежным вопросам, например, С.Н. Братусь, Субъекты гражданского права, Госюриздат, 1950; А.В. Венедиктов, Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР, изд-во Академии наук СССР, 1954; в монографических статьях, например, О.С. Иоффе, «Об основных вопросах советского гражданского права», «Ученые записки ЛГУ», серия юридических наук, изд-во ЛГУ, 1953; Б.Б. Черепахин, «Виндикационные иски в советском праве», «Ученые записки Свердловского юридического института», вып. 1, 1945.

² См. Г.А. Аксененок. Право государственной собственности на землю в СССР, Госюриздат, 1950; А.М. Турубинер, Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, изд-во МГУ, 1958.

При общих моментах, характеризующих право государственной собственности в целом как право социалистическое, наблюдаются существенные различия в правовом режиме отдельных фондов государственной собственности, которые не могут быть охвачены в одном труде. Эти различия определяются раньше всего той ролью, какую играют те или иные фонды в общественном производстве.

Правовой режим земли, ее недр, вод и лесов как природных ресурсов, являющихся предпосылкой и условием труда, существенно отличается от режима, установленного в отношении других средств производства, созданных в результате человеческого труда.

Но не следует думать, что правовой режим земли, ее недр, вод и лесов является для всех названных объектов одинаковым. При наличии общих черт право государственной собственности на каждый из названных природных объектов имеет свои свойства и черты, существенно отличающие правовой режим любого из них, поэтому подобрать ключ к раскрытию содержания права собственности на один объект через средство правового режима другого далеко не всегда возможно.

Вот почему право государственной собственности на недра, воды и леса требует самостоятельного исследования независимо от наличия работ, посвященных исследованию права государственной собственности на землю. Темы эти мало изучены в советской литературе и ждут своего исследователя.

Научная задача исследования права государственной собственности на леса состоит в том, чтобы при учете общих черт, объединяющих это право с правом государственной собственности на природные, а также и иные объекты, выявить те специфические особенности, которые присущи праву государственной собственности именно на данный объект. При анализе нового материала неизбежно вскроются не известные ранее черты права государственной собственности, а потому такая работа не может быть бесполезной для дальнейшего изучения проблемы права государственной собственности в СССР.

В настоящее время¹ советское законодательство вступило в полосу кодификации и систематизации всех его отраслей.

О необходимости кодификации лесного законодательства не раз настойчиво писалось в специальной лесохозяйственной и юридической литературе², где указывалось на поразительное несоответствие

¹ От составителей: работа написана в 1959 г.

² См. В.И. Соловьев, *Общесоюзный закон о лесах, «Лесное хозяйство»* 1949 г. № 5; Б.А. Крынская, *Вопросы лесного права. «Советское государство и право»* 1949 г. № 9; ее же «Некоторые вопросы правового регулирования в советском лесном хозяйстве», *«Труды института леса Академии наук СССР», т. X, изд-во Академии наук СССР, 1953; ее же «О проекте основного закона о лесах СССР», «Лесное хозяйство»* 1949 г. № 9;

между тем колоссальным значением лесов, какое они имеют для государства, и состоянием лесного законодательства.

Многочисленные изменения в законодательстве об охране лесов на протяжении ряда лет, в особенности в годы войны, наслоение одной нормы на другую без достаточного согласования со всей системой норм о лесах, устарелость ряда норм, существенные пробелы и даже отдельные противоречия — все это делает существующий порядок охраны лесов недостаточно эффективным и не способствует наиболее полному проведению в жизнь начал социалистической законности.

Думаем, что вряд ли какая-либо другая отрасль советского законодательства так нуждается в обновлении и «расчистке», как лесное законодательство. Недостатки лесного законодательства снижают объективные возможности дальнейшего развития лесного хозяйства нашей страны. Отсутствие или неполнота законодательных норм сковывает хозяйственную инициативу органов лесного хозяйства и создает затруднения в их практической деятельности, отражающиеся на всей постановке лесного хозяйства и сохранности лесов.

Но мало того, что лесное законодательство устарело. Хуже, что растерялись и не определились вновь общие идеи, на основании которых оно должно быть перестроено. Нет единства в понятиях государственного лесного фонда, классификации лесов, отграничения правового режима лесов от правового режима смежных природных фондов, не ясен желательный характер во взаимоотношениях лесохозяйственных и лесозаготовительных организаций, нет последовательности в организации управления государственным лесным фондом, спорны вопросы ответственности за истребление и повреждение лесов, а без внесения ясности в эти вопросы невозможно радикальное улучшение законодательства.

Нам и представляется необходимым рассмотреть в теоретическом плане общие вопросы правового режима лесов в условиях государственной собственности на леса для установления определенных воззрений при проведении кодификации.

В заключение коротко остановимся на круге рассматриваемых в работе проблем и ее структуре.

Советское законодательство о лесах чрезвычайно обширно.

Предметом исследования настоящей работы являются лишь те правовые нормы, которые определяют правовой режим лесов как

Л. Ленский, Незаслуженно забытая отрасль советского права, «Социалистическая законность» 1949 г. № 9; *Г.Н. Полянская*, Правовая охрана лесов Советского Союза, «Советское государство и право» 1955 г. № 7; *В.И. Соловьев, Г.Н. Полянская*, О кодификации советского лесного законодательства, «Советское государство и право» 1957 г. № 10; *Г.Н. Полянская*. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством, сборник «Вопросы кодификации», Госюриздат, 1957.

исключительной государственной собственности. Вопросы организации лесной промышленности и других отраслей народного хозяйства, связанных с использованием лесной продукции, затрагиваются нами лишь в той мере, в которой они касаются непосредственно лесов. Правовая организация вывозки лесной продукции, ее дальнейшей транспортировки, переработки, сбыта выходит за рамки данной работы. Не рассматриваются в ней и такие вопросы лесного законодательства, как организация труда работников лесного хозяйства, строительство служебных и жилых помещений, лесовозных дорог и т.д. Мы сосредоточиваем главное свое внимание на правовом режиме лесов как особом объекте права государственной собственности.

В специальной правовой работе приходится сталкиваться с огромным количеством самых разнообразных, а главное, самых разнородных вопросов, в том числе экономических. Однако работа от этого не должна переставать быть правовой.

Мы считаем, что понять служебный характер правовых норм, определяющих право государственной собственности на леса в СССР, и дать им правильную *юридическую* квалификацию нельзя, не представляя себе значения лесов в экономическом устройстве страны.

Мы думаем, в частности, что правовое обоснование такого на первый взгляд парадоксального явления, как отпуск леса на корню, в условиях исключительной государственной собственности на леса, за плату может быть понято только в результате изучения вопроса о месте лесов в системе производства и особенностей лесной продукции.

Мы не можем обойтись в данной юридической работе без применения некоторых лесохозяйственных терминов, значение которых нами тут же поясняется. К сожалению, в определении этих терминов нет полного единообразия, почему, удовлетворяя одних работников лесного хозяйства, наши объяснения могут быть признаны неточными для других¹.

Работа о праве собственности должна включать в себя рассмотрение норм, обеспечивающих его охрану. Но, поскольку мы специально уже писали на эту тему², вопрос об охране права государственной собственности на леса СССР нами не затрагивается во избежание повторений.

¹ Спорность лесохозяйственной терминологии особенно видна из обсуждения проведенного журналом «Лесное хозяйство» по статье Н.В. Невзорова (см. *Н.В. Невзоров*, О научной лесохозяйственной терминологии, «Лесное хозяйство» 1958 г. № 2, стр. 13—15; *В.М. Иванюта*, Нужен словарь-справочник лесоведа, «Лесное хозяйство» 1958 г. № 6, стр. 22; *В.А. Панин*, Упорядочить лесохозяйственную терминологию, «Лесное хозяйство» 1958 г. № 8, стр. 33; заключительная статья по дискуссии от редакции — «Упорядочить лесохозяйственную терминологию», «Лесное хозяйство» 1958 г., стр. 34).

² *Г.Н. Полянская*, Охрана права государственной собственности на леса, Госюриздат, 1956 г.

ГЛАВА IV ОБЪЕКТ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА

§ 1. Место леса среди других объектов права государственной собственности

Статья 6 Конституции СССР, перечисляя основные средства производства, являющиеся государственной собственностью, называет землю, ее недра, воды, леса на первом месте и в одном ряду с заводами, фабриками, шахтами, рудниками, железнодорожным, водным, воздушным транспортом и другими средствами производства. Более того, леса так же, как земля, ее воды и недра, считаются такими средствами производства, которые могут состоять в исключительной собственности только самого государства.

Такое положение лесов наряду с землей, недрами и водами среди других объектов права государственной собственности определяется тем, что названные естественные богатства, данные самой природой, являются и предпосылкой, и условиями труда. Кроме того, как это уже известно, в лесной промышленности и в лесном хозяйстве лес выступает как главное и решающее средство производства, как элемент производительных сил.

Чем выше уровень развития экономики страны, тем больше находят применение «полезности» леса, тем важнее значение леса как производительной силы. Особенное развитие получает лесная промышленность вследствие все расширяющегося использования основной продукции леса — древесины.

Длительное служение важно именно подчеркнуть в отношении лесов, в которых вследствие больших сроков выращивания древесины правильное хозяйствование может осуществляться лишь с расчетом получения продукции через значительное количество лет после производства процесса лесоразведения или лесовозобновления. Лес — это «вечное» средство производства, рациональное использование которого диктует ведение планового хозяйства в масштабах десятилетий, требует «вечного» хозяйства. Вот почему развитие производительных сил настоятельно диктует, чтобы лес был в исключительной собственности государства.

Все объекты государственной собственности, в том числе земля и лес, принадлежат государству как таковому, а не отдельным государственным органам. Правовой режим этих объектов различен и соответствует в основном их положению в общественном производстве.

Земля и леса, поскольку они выступают как средства производства, данные самой природой, существеннейшим образом отлича-

ются от тех средств труда, которые сами есть результат труда — здания, сооружения, машины и т.д. Ввиду того что в условиях товарного общества трудовые вложения учитываются не непосредственно, а в их стоимостном значении, а последнее получает со времени возникновения денег денежное выражение, основные и оборотные средства подвергаются денежной оценке. Но, как правило, земля и леса, будучи национализированными в их естественном состоянии, не имеют ни стоимости, ни денежной оценки.

Отнесение земель и лесов к основным средствам наряду с производственными зданиями, машинами и т.п. невозможно еще потому, что названные предметы природы при правильном употреблении их не изнашиваются так, как другие средства труда, а, напротив, постоянно улучшаются.

Наконец, признание земли и лесов основными средствами было бы неправильным еще потому, что к последним относятся средства труда в отличие от предметов труда, а земля и леса представляют собой одновременно и средство, и предмет труда.

Из всего сказанного следует, что земля и леса — это такие средства производства, которые подвергаются иному, правовому режиму, чем средства производства, находящиеся прямо (оборотные средства) или косвенно (основные средства) под воздействием закона стоимости в ограниченной сфере его применения.

Конечно, основные и оборотные средства подвергаются, в свою очередь, различному правовому регулированию, причем характерной чертой основных средств является их «внеоборотность», однако даже те из основных средств, которые составляют исключительную собственность государства, находятся в ином правовом положении, чем земли и леса.

Ввиду того что земля в ее естественном состоянии не имеет стоимости и денежной оценки, к ней совершенно неприменим весь тот правовой режим, который установлен для основных и оборотных фондов в отношении распоряжения, управления, финансирования и пр.

3. Свойство «внеоборотности», которым проф. А.В. Венедиктов характеризует основные фонды, еще в большей мере относится к земле, водам, недрам и лесам¹.

¹ См. «Советское гражданское право» (учебник для высших юридических учебных заведений), т. 1, Госюриздат. 1950. Стр. 201.

Проф. А.В. Венедиктов, подходя с другой стороны к тому же вопросу, приходит к выводу, что понятия Гражданского кодекса об имуществе, изъятом из частного оборота, и имуществе, находящемся в свободном распоряжении, далеко не совпадают с понятием основных и оборотных средств по действующему законодательству (см. А.В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, изд-во Академии наук СССР, 1948, Стр. 368).

Движение государственной собственности, не регулируемое гражданским правом, А.В. Дозорцев относит к экономическому обороту в целом¹.

Что касается земли, то с точки зрения А.В. Дозорцева, она может быть объектом как экономического оборота в целом, так и оборота гражданско-правового. (Автор подразумевает здесь аренду земли и договор застройки). Остановимся раньше всего на этом утверждении.

Мы полагаем, что Г.А. Аксененок, В.К. Григорьев и А.М. Турубинер правы в своих возражениях А.В. Дозорцеву по поводу признания земли объектом гражданского оборота: договор застройки, предусмотренный Гражданским кодексом, очень давно потерял свое значение фактически, а со времени издания Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 февраля 1949 г. упразднен и юридически; договор же аренды земли под ларьки и палатки на землях общего пользования в городах и под склады клиентуры на землях транспорта не может характеризовать систему земельных отношений в СССР². Кроме того, весьма правильное соображение Г.А. Аксененка, что под арендой земли в тех редких случаях, когда она имеет место, обычно подразумевается компенсация расходов по содержанию передаваемого в пользование участка.

По общему правилу, предусмотренному ст. 3 ГК РСФСР, земельные отношения гражданско-правовыми актами не регулируются, поэтому при самом широком определении гражданского оборота, высказанном А.В. Дозорцевым, отношения по выделению земли в пользование (об отчуждении земли вопрос не может стоять), устанавливаемые в порядке административных актов, не подпадают под понятие гражданско-правового оборота.

Мы не можем согласиться также с тем, чтобы признать переход земли от одного пользователя к другому на основании административно-правового акта экономическим оборотом.

Нам представляется весьма ценным отнесение А.В. Дозорцевым к гражданскому обороту всех случаев перехода имущества, регулируемых гражданским правом, а не только тех, которые возникли из гражданско-правовой сделки. Это логический вывод из самого понятия советского гражданского права.

Оборот, как отмечает сам А.В. Дозорцев, касается в основном перехода имущества, подлежащего воздействию закона стоимости,

¹ См. А.В. Дозорцев, Объекты права государственной социалистической собственности и их классификации, «Советское государство и право», 1949 г., № 1. Стр. 57.

² См. В.К. Григорьев, Единый государственный земельный фонд СССР, статья в сборнике «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1951, стр. 143; Г.А. Аксененок, «Право государственной собственности на землю в СССР», Госюриздат, 1950, стр. 93—95; е го же «Земельные правоотношения в СССР», Госюриздат, 1958, стр. 55—59; А.М. Турубинер, Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, изд-во МГУ, 1958, стр. 63.

причем переход происходит в денежной форме. Отнесение же к обороту перехода от одного землепользователя к другому земли, не имеющей стоимости и не имеющей денежной оценки, делает выдвигаемое понятие оборота слишком абстрактным, а потому бедным по содержанию и непригодным к использованию на практике.

До последнего времени утверждение о необоротоспособности земли относилось в юридической литературе равным образом к ее недрам, водам и лесам. Однако Г.А. Аксененок отделил в данном вопросе правовое положение земли от правового положения недр, вод и лесов. Он пишет, что «отличие земли от других объектов права, являющихся предметами, данными самой природой, состоит в том, что земля всегда может быть только исключительной собственностью государства и не может принадлежать на праве собственности другим субъектам права, тогда как другие объекты могут быть при известных обстоятельствах объектами права собственности не только самого государства, но и иных участников правоотношений, связанных с их использованием¹. Применительно к лесу здесь подразумеваются срубленные деревья. Отсюда делается вывод, что недра, воды и леса «...при указанных выше обстоятельствах могут быть предметами гражданско-правовых сделок, и возникающие по поводу их правоотношения в известных пределах развиваются под влиянием закона стоимости»².

Правовое положение лесов в части внеоборотности такое же, как положение земли и других природных богатств, не имеющих стоимости. Другое дело, что предоставление в пользование лесных площадей происходит, как правило, на короткие сроки. Здесь имеется существенное отличие леса от земли. Землепользование, как отмечалось выше, относительно неподвижно: за колхозами земля закреплена навечно; совхозам, государственным и кооперативным предприятиям, жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации, а также гражданам, производящим строительство домов на праве личной собственности, земля предоставляется в бессрочное пользование. Иначе обстоит дело с лесами: до настоящего времени распределение лесосечного фонда производилось ежегодно, а потому лесные площади, отведенные в рубку, выделялись лесопользователям на один год. Такая особенность находит свое объяснение в том, что пользователи леса в отличие от землепользователей, как правило, не вели лесного хозяйства, а были заняты лишь заготовкой древесины в отведенном им лесосечном фонде.

Итак, лесные площади в процессе производства находятся в движении: лесхозы, осуществляющие управление лесами и в то же время

¹ Г.А. Аксененок, Земельные правоотношения в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 166.

² Там же, стр. 170.

производственную деятельность, необходимую по обеспечению сохранности лесов в широком понимании (то есть не только охрану от пожаров, вредителей и лесонарушений, но и все мероприятия по лесовозобновлению и т.д.), нередко передают леса на время заготовки древесины лесозаготовителям, которые по окончании работ возвращают использованные площади лесхозам.

Эту особенность «движения» леса по сравнению с землей мы находим нужным отметить.

Однако подобное движение лесных площадей, с нашей точки зрения, никак нельзя отнести к обороту. В возражениях А.В. Дозорцеву мы уже останавливались на том, что передачу земли с ее водами, недрами и лесами от одного пользователя к другому нельзя отнести к понятию оборота без того, чтобы не сделать это понятие почти бессодержательным. Далее, мы покажем, что в обороте находится лесосечный фонд как продукция леса, но никак не лес, как данное самой природой средство производства.

Применительно к лесам необходимо отметить, что национализация служит основным, но не единственным способом возникновения права государственной собственности на леса. Другим способом выступает расширенное социалистическое воспроизводство на землях государственного лесного фонда.

В связи с тем, что земля, леса, недра и воды не имеют денежной оценки и полностью исключены из гражданского оборота, в литературе было высказано мнение, что они вообще не могут рассматриваться как имущество. Такая точка зрения была изложена В. К. Григорьевым, возражавшим А.В. Карассу, который относит землю с лесами, водами и недрами к «государственным имуществам»¹. В.К. Григорьев пишет, что земля, леса, недра и воды «не являются имуществом и их правовое положение неодинаково по сравнению с другими объектами права государственной собственности. Поэтому нельзя включать эти объекты в общую имущественную массу»².

Отвечая на возражение В.К. Григорьева, А.В. Карасс, как нам кажется, правильно указывал, что различие в правовом положении отдельных фондов государственного имущества не дает основания для признания того или иного из них выходящим за рамки имущества вообще. Правильна также сделанная А.В. Карассом отсылка к работе М.М. Агаркова «Обязательство по советскому гражданскому праву», где говорится, что «для советского права, как права социалистического, вопрос об имущественных отношениях не может быть сведен к вопросу о денежной оценке» и к работе И.Б. Новицкого и

¹ А.В. Карасс. О содержании права государственной социалистической собственности. «Советское государство и право», 1949 г. № 7, стр. 14.

² В.К. Григорьев, Единый государственный земельный фонд СССР, «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1951, стр. 172.

Л.А. Лунца «Общее учение об обязательстве», где высказывается мнение, что денежный характер обязательства уже имущественного содержания обязательства.

На такой же точке зрения, как и В.К. Григорьев, стоит Г.А. Аксененко, который пишет: «В связи с тем, что земля не имеет денежной цены и не является товаром, она не может представлять из себя имущества»¹ и что земельные правоотношения не являются у нас имущественными эквивалентными отношениями и, следовательно, не могут быть отнесены к категории гражданско-правовых отношений².

По поводу высказываний Г.А. Аксененка и В.К. Григорьева можно возразить следующим образом. Во-первых, не все гражданско-правовые отношения, как на то обратил внимание А.В. Карасс, эквивалентные. Напротив, М.И. Бару показал, что у нас вполне возможны гражданско-правовые возмездные не эквивалентные отношения³. Во-вторых, не все имущественные правоотношения есть гражданско-правовые. Правоотношения, объектами которых служит земля и леса, не являются ни эквивалентными, ни гражданско-правовыми, но из этого не вытекает, что они — неимущественные.

Объектами права собственности всегда выступает имущество, или точнее вещи, то есть предметы материального мира. Поэтому леса следует признать государственным имуществом, хотя оно находится на правовом режиме, существенно отличающемся от правового режима других основных фондов.

Из того, что Гражданский кодекс в результате отмены частной собственности на землю упразднил различие на движимые и недвижимые имущества, никак не вытекает, что он вычеркнул землю из категории имущества вообще. Нельзя сделать такого вывода и из отказа от термина «государственные земельные имущества», ранее употреблявшегося Земельным кодексом 1922 года. Данный термин, заимствованный из дореволюционного законодательства, был действительно весьма неудачным, так как применялся только к определенной категории земель (в основном госзапаса), в то время как в СССР государственной собственностью признаются все земли страны.

А.М. Турубинер также полагает, что отказ от термина госземимущества имеет своим мотивом не то, что земля здесь признается имуществом, а то, что все земли «...являются государственными земель-

¹ Г.А. Аксененко. Право государственной собственности на землю в СССР, Госюриздат, 1950, стр. 88.

² См. Г.А. Аксененко. Земельные правоотношения в СССР. Госюриздат, 1958, стр. 24.

³ М.И. Бару, Возмездность и безвозмездность в советском гражданском праве, автореферат диссертации, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук. Всесоюзный институт юридических наук, 1957.

ными имуществами и, следовательно, выделять какую-то часть этих земель, специально называя их «государственными земельными имуществами, нет никаких оснований»¹.

Земля, ее недра, леса и воды входят в общий фонд государственной собственности, а потому и с этой точки зрения не могут быть противопоставлены как «неимущество» государственному имуществу.

О единстве всего фонда государственной собственности пишет А.В. Карасс, который выводит это единство из Конституции СССР, определяющей государственную собственность как всенародное достояние². Так же высказывается В.К. Григорьев, считая, что земля, как и другие объекты государственной собственности, «является составной частью единого государственного фонда»³. Нам представляется, что такое утверждение обязывает В.К. Григорьева к признанию земли, ее вод, лесов и недр имуществом.

Мы полагаем, что земельные правоотношения в СССР, охватывающие землю с ее недрами, водами и лесами, — это имущественные правоотношения, хотя названные объекты подвергаются иному правовому режиму, чем те, которые носят стоимостный характер и составляют предмет гражданско-правового регулирования. Отсюда вытекает, что понятие гражданско-правовых отношений более узкое, чем понятие имущественных отношений в целом.

Мы считаем более правильным брать за исходное положение не определение гражданско-правовых отношений (являющееся до сих пор весьма спорным), а положение о том, что объектом права собственности всегда выступает предмет материального мира. Правоотношения бывают имущественные и неимущественные. Ничего третьего не дано. Признать же отношения по поводу земли, ее недр, вод и лесов неимущественными нам кажется невозможно.

Особенность леса как объекта права государственной социалистической собственности состоит в том, что этим понятием охватываются все леса Советского Союза, как освоенные, так и неосвоенные. Как нет в Советском Союзе бесхозяйной земли, так нет и бесхозяйных лесов. При присоединении к Советскому Союзу новых территорий произрастающие на них леса даже без специального акта признаются в силу указанного единства исключительной государственной собственностью. А.В. Карасс, а вслед за ним и А.М. Турубинер подчеркивали это отличие земли от промышленных предприятий, каждое из которых представляет собой особую единицу с закрепленным за ним имуществом и пр. Однако признание единства

¹ А.М. Турубинер. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, изд-во МГУ, 1958, стр. 84.

² А.В. Карасс. Право государственной социалистической собственности, изд-во Академии наук, 1954, стр. 98.

³ В.К. Григорьев, Названная работа, стр. 140.

объекта права государственной собственности на леса ни в какой мере не препятствует разграничению лесных массивов по различным правовым режимам.

Говоря о земле с ее недрами, водами и лесами как о едином объекте исключительной государственной собственности, мы возбуждаем, как то отмечал А.В. Карасс, вопрос о применимости общего правила о том, что объектом права собственности может быть вещь лишь индивидуально-определенная, то есть отграниченная от прочего мира вещей. Нам представляется, что это общее правило применительно к предметам природы, составляющим собственность государства, не требует исключения; необходимо только установление, как правильно считает А.В. Карасс, иного порядка индивидуализации данного имущества. Сложность индивидуализации лесов состоит в том, что многие из них не освоены и до последних лет даже не были учтены.

Мы полагаем, что индивидуализация еще не устроенных лесов может осуществляться по такому же признаку, по которому А.В. Карасс считает возможным индивидуализировать охотничьи и рыболовные фонды, недра и воды, а именно по признаку нахождения лесов в пределах территориальных границ СССР. Земля как объект права государственной собственности индивидуализируется иначе: ее границы полностью совпадают с государственными границами Советского Союза.

§ 2. Лес и лесная продукция

До сих пор мы рассматривали место леса в системе объектов государственной собственности, причем установили, что он является исключительной собственностью государства как часть живых сил природы, служащая предметом и средством труда в лесном хозяйстве.

В данном разделе мы ставим вопрос о соотношении леса и лесной продукции и об отражении этого соотношения в правовых нормах.

Основная продукция лесного хозяйства — древесина; кроме того, в состав лесной продукции входят так называемые второстепенные лесные материалы (корни, ветви, пни, древесные соки, смола и др.), используемые главным образом в лесохимической промышленности. К лесной продукции относится и другая растительность леса: трава (сено), лесная подстилка, мох, дикорастущие плоды, орехи, ягоды, грибы и пр. Торф из торфяных залежей непромышленного значения и общераспространенные ископаемые, добываемые в лесах, также признаются продукцией леса.

Лес и лесная продукция настолько тесно связаны между собой, что без определения лесной продукции и отграничения ее от леса нельзя проводить дальнейшего рассмотрения вопроса о лесе, как

объекте права государственной собственности. Выясняя соотношение леса и лесной продукции, мы так же, как и другие авторы, будем говорить только о древесине как наиболее существенном и характерном виде лесной продукции¹.

Проф. А.В. Карасс полагает, что древесина как продукция человеческого труда создается лишь в результате процесса рубки. По его мнению, «самое присвоение древесины (для удовлетворения потребностей человека) путем приложения труда производится не лесхозом, а лесозаготовителем». С точки зрения проф. А.В. Карасса, дерево, только после того как оно срублено, становится продукцией. Отсюда можно сделать вывод, что лес и лесная продукция вещественно отличаются друг от друга как деревья живые, связанные с земной поверхностью, и деревья срубленные, отделенные от земли. Такие рассуждения, несмотря на их подкупающую простоту и ясность, неправильны.

Итак, в противовес дикорастущему освоенный лес, в котором ведется лесное хозяйство, существует благодаря применению человеческого труда, он есть продукт лесохозяйственных мероприятий или лесоводства. Лесную же продукцию составляет качественно улучшенная и количественно увеличенная в результате лесохозяйственных мероприятий древесина на корню².

Крупный советский лесозаготовитель проф. П.В. Васильев пишет: «...Лесопродукция, прежде чем поступить в реализацию на месте ее потребления, проходит через две хозяйственно самостоятельные отрасли производства»³ — лесное хозяйство и лесозаготовительную промышленность. При этом древесина на корню имеет себестоимость.

Взгляд на лесное хозяйство как на стадию выращивания древесины не есть особое мнение отдельного ученого-экономиста, а является

¹ Термин «лес» весьма часто, хотя в сущности неправильно, применяется к древесине на корню, составляющей продукцию леса. Например, в нормативных актах говорится о таксах отпуска леса на корню, тогда как в действительности речь идет об отпуске определенного количества древесины. Лес же составляет в условиях его национализации исключительную собственность государства и «отпуску» или продаже не подлежит.

² В экономике лесного хозяйства и в законодательстве перед органами лесного хозяйства ставится цель создавать «производящие» леса, для чего органы лесного хозяйства должны правильно определять места рубок и проводить меры, обеспечивающие сохранность при рубках молодых подрастающих деревьев и деревьев-семенников; заботиться о том, чтобы на площадях, где производятся рубки, осуществлялось естественное или искусственное лесовозобновление, чтобы на местах пожаров и на пустырях насаждались новые лесные массивы хозяйственно ценных и быстрорастущих пород, заботиться о санитарном состоянии леса; вести борьбу с болезнями леса и с лесными вредителями. Благодаря этим мероприятиям быстро растут запасы древесины, улучшаются ее деловые качества, то есть лес хорошо производит.

³ П.В. Васильев, Экономическое содержание лесных такс в СССР, «Труды института леса Академии наук СССР», изд-во Академии наук СССР, т. V, 1950. Стр. 80.

ся общепризнанным. Так, журнал «Лесное хозяйство» пишет: «В советском лесном хозяйстве, в его лесхозах, протекают два производственных процесса: лесовыращивания и лесозаготовки. Каждый из них имеет свои экономические особенности и свою технику. Оба процесса территориально связаны и непосредственно влияют друг на друга»¹. Лесозаготовка, то есть заготовка леса, должна производиться таким образом, чтобы не вредить росту леса, а наоборот, способствовать ему путем удаления спелых и перестойных деревьев, отнимающих у молодняка и приспевающих растений почвенные соки, влагу и свет. В то же время мероприятия по ведению лесного хозяйства направлены на выращивание древесины.

Эти два процесса могут осуществляться одной либо двумя различными организациями, что в плане экономическом сути дела не изменяет. Как мы увидим далее, в настоящее время ведение лесного хозяйства и лесных заготовок выполняется либо одной, либо разными организациями, что имеет весьма существенное значение с точки зрения организационно-правовой.

Итак, древесина, срубленная в лесу, есть результат не одного, а двух производственных процессов. В тех случаях, когда лесозаготовительные и лесозаготовительные работы выполняются разными организациями, то первая (лесозаготовительная) передает предназначенные для рубки деревья второй (лесозаготовительной), а последняя использует их как сырой материал для своей производственной деятельности — рубки леса. В дальнейшем срубленная древесина служит сырьем для ряда отраслей обрабатывающей промышленности².

Степень труда, вкладываемого в ведение лесного хозяйства, не во всех лесах одинакова. Соотношение между издержками в лесном хозяйстве меняется в зависимости от характера лесов. По мере продвижения к неосвоенным лесам издержки на лесное хозяйство падают. Наоборот, расходы на освоение возрастают. Однако каким бы это соотношение ни было, следует признать, что в условиях ведения лесного хозяйства выращивание леса осуществляется при участии сложного человеческого труда. Поэтому конструкция проф. А.В. Карасса

¹ А.А. Байтин, О.О. Герниц, Э.П. Креслин, И.С. Прохорчук, Лесоустройство и лесозаготовка. «Лесное хозяйство», 1949 г. № 3, стр. 34.

² Могут возразить, что в гигантском лесном фонде Советского Союза далеко не везде проводятся лесозаготовительные работы и еще существует много «дикорастущих лесов». На это можно ответить, что, во-первых, даже самые отдаленно расположенные и малодоступные леса подвергаются авиационному обследованию, что в них производится средствами авиации борьба с пожарами, с вредителями леса, посев лесных семян; во-вторых, в неосвоенных лесах, не только не осуществляется ведение лесного хозяйства, но и не проводится заготовка леса. Там, где возможно одно, возможно и другое: рубка леса допускается у нас в отличие от дикорастущего леса по специальным разрешениям (лесорубочным билетам) на отведенных лесосеках, а отвод лесосек со всеми сопутствующими работами уже сам по себе относится к важным лесозаготовительным мероприятиям.

не позволяет выяснить различия между лесом — средством производства и еще не срубленной древесиной как продукцией.

Значительно ближе к решению этого вопроса подошел проф. Л.И. Дембо. Отмечая сложность проблемы объекта права государственной собственности на леса, он указывает, что леса являются исключительной собственностью государства и изъяты из оборота в то время как «...произрастающая древесина и другие продукты, добываемые в лесах и составляющие часть общего объекта, не изъяты из гражданского оборота»¹. Созданное затруднение проф. Л.И. Дембо разрешает тем, что признает объектом государственной собственности единый государственный лесной фонд как определенный хозяйственный комплекс, а объектом оборота — древесину, добываемую в лесу.

Лес как средство производства изъят из обращения; продукция же переходит от лесохозяйственных организаций к лесозаготовителям леса. Поясним конкретнее: из оборота изъята и находится в исключительной государственной собственности вся земельная площадь леса и то количество древесины, которое составляет необходимый запас по условиям данного леса. Продукция же леса в виде лесосечного фонда поступает в оборот, как товар.

Особенными являются и иски, связанные с нарушением права государственной собственности на лес. Это право не восстанавливается в результате только истребования похищенной древесины, оно непременно сопровождается исками о возмещении убытков, причиненных прекращением роста срубленных деревьев и ухудшением качеств окружающих деревьев, лишенных влияния срубленных. В ряде работ проф. А.В. Венедиктова² подчеркивается, что охрана права собственности осуществляется отнюдь не только путем виндикации, но и всеми иными гражданско-правовыми средствами. Мы со своей стороны полагаем, что способы гражданско-правовой охраны собственности в значительной мере определяются характером подлежащего охране объекта, что особенно рельефно видно на таком объекте права государственной собственности, как леса.

§ 3. Лес и единый государственный лесной фонд.

Лес и «не лес»

1. Советскому законодательству известно, помимо понятия леса как объекта права исключительной государственной собственности, также понятие государственного лесного фонда.

Понятие государственного лесного фонда родилось в связи с потребностями лесного хозяйства, для ведения которого необходимы

¹ Л.И. Дембо, Правовой режим лесов, изд-во ЛГУ, 1951, стр. 12.

² См., например, А.В. Венедиктов, Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР, изд-во Академии наук СССР, 1954, стр. 79—95.

не только леса в собственном смысле слова, но и иные земельные площади, ибо лесное хозяйство осуществляется и на землях вырубок и пожарищ; оно требует земель для лесоразведения, прокладки лесовозных дорог, строительства производственных и жилищных помещений и т.д. Кроме того, в лесу как некоем географическом явлении расположены нелесные уголья (например, болота, гольца, неудобные земли), которые хозяйственно нецелесообразно выделить из состава лесов, а, напротив, выгодно подчинить режиму лесного хозяйства: болота должны быть высушены, неудобные земли облесены.

Декрет «О земле» от 26 октября 1917 г. и Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г. еще не дают понятия государственного лесного фонда. Декрет «О земле» говорил лишь о лесах в целом как объекте национализации. Декрет «О лесах» создал только понятие «леса республики», в состав которых включались также «земельные площади, предназначенные для выращивания дровяной, строительной и поделочной древесины» (ст. 5). В то же время Декрет «О лесах» предоставлял Центральному управлению лесов республики право исключать по представлению местных органов Советской власти из состава лесов: а) древесные и кустарниковые насаждения местного сельскохозяйственного назначения, находящиеся на основных земельных наделах крестьян или б) предназначенные к расчистке.

Таким образом, «леса республики» есть определенное экономическое и правовое понятие, в основе которого лежит лес как природное явление, но которое, с одной стороны, не охватывает ряда лесных площадей, с другой — включает земельные участки, еще только предназначенные для выращивания древесины.

Наконец, Лесной кодекс РСФСР 1923 года формулирует понятие государственного лесного фонда, заимствованное затем лесным законодательством других союзных республик.

Согласно ст. 1 Лесного кодекса «все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном для того порядке от земель иного назначения, составляют собственность рабоче-крестьянского государства и образуют единый государственный лесной фонд». Такое понятие государственного лесного фонда вытекало из потребностей лесного хозяйства; оно было более широким, чем понятие «леса республики»: в него включаются земли, предназначенные для выращивания не только древесины, но, как видно из последующих статей Кодекса, и для создания защитных лесов, а также необходимые для нужд лесного хозяйства.

2. Государственный лесной фонд не является постоянной величиной, он территориально подвижен. Поскольку леса представляют собой часть естественного ландшафта, то есть земной поверхности,

покрытой лесной растительностью, постольку размер этой части может возрастать, по мере того как в нее будут включаться новые земельные массивы для превращения их в лесные площади или использования в качестве нелесных участков.

Так, государственный лесной фонд в стране возрастает за счет агролесомелиоративных лесонасаждений, а также за счет насаждений на оврагах и песках. Таким образом, он будет в дальнейшем расширяться путем лесоразведения на нелесных землях, не входивших до того в состав земель государственного лесного фонда.

В результате массовых работ по лесоразведению государственный лесной фонд пополняется за счет сокращения земель государственного запаса и отвода земель от землепользователей. Под лесоразведение отводятся в первую очередь земли для сельского хозяйства непригодные или так называемые «бросовые», или «абсолютно лесные» земли. Кроме того, к увеличению общей площади лесов приводят лесонасаждения, производимые на сельскохозяйственных землях колхозами и совхозами.

Единый государственный лесной фонд подразделяется, с точки зрения ведения хозяйства, на лесные и нелесные площади. Естественно, что в лесистых местностях процент лесных площадей в составе государственного лесного фонда повышается, а в малолесных и безлесных районах, где лесной фонд выделяется главным образом в целях агролесомелиоративного лесоразведения, процент лесистости может быть очень низок.

Лесные площади, в свою очередь, делятся на лесопокрытые и нелесопокрытые. К числу последних относятся гари и вырубки, то есть площади, временно лишенные лесного покрова.

Лесопокрытые площади (леса) подразделяются на освоенные и неосвоенные. Совершенно ясно, что в перспективе все леса должны быть освоены, и тогда подразделение их на освоенные и неосвоенные отпадет. Что касается лесных площадей, не покрытых лесом, то эта часть подлежит значительному сокращению за счет быстрого естественного или искусственного облесения мест вырубок и гарей. Однако полного исчезновения не покрытых лесом лесных площадей быть не может вследствие постоянно производимого процесса их рубки.

3. Что представляет собой государственный лесной фонд в плане правовом?

По мнению проф. Л.И. Дембо, государственный лесной фонд — это «юридическое понятие леса». Проф. Л.И. Дембо пишет, что «юридическое понятие леса тождественно понятию лесного фонда и объектом права государственной собственности на леса является единый государственный лесной фонд...»¹.

¹ Л.И. Дембо. Правовой режим лесов, изд-во ЛГУ, 1951, стр. 11.

Свое утверждение проф. Л.И. Дембо обосновывает тем, что в единый государственный лесной фонд входят, с одной стороны, не все леса, а лишь те, которые ограничены в установленном законом порядке, и, с другой стороны, включаются земли, не поросшие лесной растительностью.

С характеристикой государственного лесного фонда как юридического понятия леса мы в корне не согласны.

Совершенно не соответствует действительности высказывание, что в государственный лесной фонд входят не все леса. Правда, Лесной кодекс РСФСР 1923 года вслед за декретом «О лесах» от 27 мая 1918 г. предусматривал исключение из состава государственного лесного фонда для передачи в земельный фонд: а) лесных участков, приобретенных крестьянскими обществами и товариществами в дореволюционное время в целях расширения землепользования или предоставленных для той же цели в законном порядке до издания земельного кодекса; б) незначительных лесных площадей, вклинивающихся в земли трудового землепользования и создающих неудобства для ведения сельского хозяйства. Лесным кодексом устанавливался также порядок обращения лесных площадей в другой вид угодий. Однако во всех названных случаях лесные площади, исключаемые из государственного лесного фонда, подлежали преобразованию в сельскохозяйственные или иные не лесные земли. В состав государственного лесного фонда не вошли также отдельные деревья, а также такие их группы, которые не носят характера лесной растительности. На вопросе о соотношении лесной и иной древесной растительности мы остановимся несколько ниже. Пока же следует подчеркнуть, что в государственный лесной фонд согласно определению Лесного кодекса входят *все* леса. Поэтому никакого противопоставления юридического понятия леса биологическому здесь не имеется. Да и вообще вряд ли лес как природное явление нуждается в юридической квалификации. Подобная квалификация нужна для таких объектов, которые сами есть порождение юридической техники, как, например, вексель. Другое дело, что понятие государственного лесного фонда не совпадает с понятием леса, так как, помимо лесов, в него входят земли, не покрытые лесной растительностью.

Лес и единый государственный лесной фонд — разные понятия, причем первое составляет часть второго. Отсюда вытекает, что государственный лесной фонд никак не может быть юридическим понятием леса.

Государственный лесной фонд служит базой для ведения лесного хозяйства, вместе с тем он выступает как предмет лесного законодательства.

Право государственной собственности на лесной фонд является конституционным, ибо оно основывается на праве государственной собственности на леса и на землю. Но никак нельзя согласиться с проф. Л.И. Дембо, что объектом права государственной собственности на леса служит лесной фонд. В действительности объектом права государственной собственности на леса выступают именно леса, национализированные как особый объект наряду с землями, водами и недрами в результате Великой Октябрьской социалистической революции. Другое дело, что хозяйственное использование лесов осуществляется с привлечением не покрытой лесом земельной площади и что и то, и другое (лес и земля) составляют исключительную собственность государства.

Определение единого государственного лесного фонда, данное Лесным кодексом, подверглось уже вскоре после его издания серьезной критике. Основной недостаток определения усматривался в том, что оно, не давая четкой формулировки, базировалось в части нелесной площади на отграничении земель лесного фонда от земель иного назначения.

По этому поводу писалось, что Лесной кодекс исходит из уже отграниченного в натуре или на планах государственного лесного фонда. В действительности же такого отграничения не существует, а Лесной кодекс не дает указаний, как его производить¹. Тем самым ставилось под вопрос право собственности государства в отношении лесов, не подвергшихся отграничению². С этими критическими замечаниями следует согласиться.

Данное Лесным кодексом определение государственного лесного фонда ценно тем, что оно создает на базе леса как природного географического явления конкретное хозяйственное понятие, подвергающееся специальному правовому режиму. Для дальнейшего анализа следует особенно подчеркнуть как положительный момент, что Лесной кодекс включает в состав государственного лесного фонда все леса.

Однако признак отграничения земель единого государственного лесного фонда от земель иного назначения явно неудовлетворительный. Исходя из этого признака на момент издания Лесного кодекса РСФСР до 90 процентов всех лесов на территории Российской Федерации пришлось бы исключить из государственного лесного фонда. В настоящее время также еще имеется весьма много лесов, не имеющих юридически оформленных границ, территория которых определяется хозяйственными картами.

¹ См. В. Соловьев и В. Колонтаев, *Очередная задача в области лесного хозяйства, «Лесовод»* 1926 г. № 2, стр. 36.

² См. М. Столяров, *О пересмотре Лесного кодекса, «Лесное хозяйство и лесная промышленность»* 1928 г. № 12, стр. 2.

Разумеется, юридическое оформление внешних границ государственного лесного фонда и прекращение многочисленных споров между органами лесного хозяйства и смежными землепользователями имеет весьма важное значение¹. Однако отсутствие оформленных границ тех или иных лесных площадей не дает никаких оснований для признания соответствующих лесных массивов лежащими за пределами государственного лесного фонда и, конечно, не ставит под вопрос право государственной собственности на леса².

Таким образом, давая определение единого государственного лесного фонда, по нашему мнению, следует подчеркнуть, что в этот фонд входят, во-первых, *все леса, в чем бы управлении и пользовании они ни состояли* (лесные земли); во-вторых, не покрытые лесной растительностью земельные площади (нелесные земли), необходимые для ведения лесного хозяйства, в том числе для лесоразведения, а также неудобные земли, расположенные внутри лесов и составляющие с ними вместе цельные лесные массивы.

4. Идея единства государственного лесного фонда воплощена в нормах советского законодательства, в первую очередь в Лесном кодексе РСФСР. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1947 г. был направлен на дальнейшее укрепление единства государственного лесного фонда. Все леса Советского Союза, за исключением колхозных, были переданы в ведение системы лесохозяйственных органов, которые обязаны осуществлять контроль над ведением лесного хозяйства также в колхозных лесах. Таким образом, все нити по управлению и надзору за лесами Советского Союза оказались стянутыми к системе лесохозяйственных органов.

Однако в последнее время в практике лесохозяйственных органов выявилась тенденция противопоставления государственного лесного фонда, отождествляемого с лесами, находящимися в ведении лесохозяйственных органов, колхозным лесам, которые мыслятся су-

¹ В.И. Соловьев отмечает, что большое значение для установления границ государственного лесного фонда имело бы возложение обязанностей по определению этих границ не только на лесоустроительные, но и на землеустроительные органы, как то делалось во время издания Лесного кодекса (см. «Лесное хозяйство» 1949 г. № 5, стр. 86).

² А.М. Турубинер считает, что отграничение земель в установленном порядке слугит одним из главных предварительных условий для классификации частей единого государственного лесного фонда (см. А.М. Турубинер, Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, изд-во МГУ, 1958, стр. 25).

Мы, напротив, полагаем, что отграничение земель производится на основании уже принятой классификации. Разумеется, для того чтобы распространить правовой режим какого-либо земельного фонда на ту или иную земельную площадь, необходимо эту площадь отграничить от других земель. Но для того чтобы произвести такое отграничение, надо исходить из понятия о фонде, которое определяется основным его хозяйственным назначением и соответствующим правовым режимом.

шествующими за рамками лесного фонда¹. Подобное противопоставление является в корне ошибочным, так как оно противоречит законодательству.

В юридической литературе вопрос о единстве государственного лесного фонда до последнего времени не подвергался сомнению. Учебники по земельному праву для высших и средних учебных заведений всегда исходили из этого единства². О едином государственном лесном фонде говорится и в монографических работах. Так, проф. А.В. Карасс в книге «Право государственной социалистической собственности» включает в состав единого государственного лесного фонда и колхозные леса; о едином государственном лесном фонде пишет В.К. Григорьев³; проф. Л.И. Дембо, писавший о правовом режиме лесов, прямо указывает, что колхозные леса, леса сельских обществ (ныне эти леса преобразованы в колхозные леса) и приписные леса входят в состав единого государственного лесного фонда.

Старейший деятель Советского лесного хозяйства В.И. Соловьев пишет о необходимости укрепления понятия единого государственного лесного фонда в будущем законодательстве. Той же позиции придерживается и автор настоящей работы⁴. Да и неудивительно, что все авторы, писавшие о лесном законодательстве, говорили о единстве государственного лесного фонда с включением в него всех лесов страны, поскольку такое положение прямо и непосредственно вытекает из действующего законодательства. Лишь в учебнике «Земельное и колхозное право»⁵ 1957 г. это единство было поставлено под сомнение, ибо земли, занятые колхозными лесами, признаны выходящими за пределы государственного лесного фонда.

Леса, состоящие в непосредственном ведении лесохозяйственных органов, и колхозные леса образуют некое единство. Первые имеют своим назначением удовлетворение потребностей в древесине и прочей продукции леса хозяйства страны в целом, а колхозные леса — главным образом колхозов и колхозников. В то же время совершенно очевидно, что колхозные леса составляют, подобно колхозным земельным массивам, собственность государства, которая предостав-

¹ П.В. Васильев, Развитие социалистического лесного хозяйства СССР, «Труды института леса Академии наук СССР», т. V, 1950; П.П. Лобанов, За теснейшую связь науки с производством, «Лесное хозяйство» 1957 г. № 3.

² Например, «Земельное право» (учебник для высших юридических учебных заведений), Госюриздат, 1958 г., стр. 53.

³ В.К. Григорьев. Единый государственный земельный фонд СССР. «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1951, стр. 162; его же, Советское земельное право, Госюриздат, 1957, стр. 203.

⁴ Г.Н. Полянская, Охрана права государственной собственности на леса, Госюриздат, 1956, стр. 11—12.

⁵ В.К. Григорьев, Б.В. Ерофеев и М.С. Липецкер, Земельное и колхозное право, Госюриздат, 1957, стр. 28.

лена им в бессрочное вечное пользование. Из определения государственного лесного фонда вытекает, что в него включаются все леса независимо от того, на каких землях они расположены и в чьем ведении находятся. Поэтому под термином «гослесфонд» следует понимать все леса Союза ССР, в том числе и колхозные¹. Именно такое предложение мы считали бы необходимым сделать для будущего закона о лесах.

В то же время мы полагаем, что для устранения нередких на практике случаев распространения режима государственного лесного фонда на иные земли, занятые древесными насаждениями, следовало бы, помимо положительного указания на состав государственного лесного фонда, дать также перечень тех древесных насаждений, на которые режим лесного фонда не распространяется. Тут мы переходим к вопросу о соотношении лесной и нелесной древесной растительности. При этом мы вынуждены опять вернуться к понятию леса как природного явления, ибо именно лес со всеми его природными особенностями составляет объект лесного хозяйства.

5. Впереди мы уже приводили определение леса. Из него с полной несомненностью вытекает, что лесом являются не любые древесные растения или их группы, а только те из них, которые образуют растительное сообщество деревьев, способных оказывать влияние друг на друга, на почву и атмосферу на более или менее обширном пространстве. Именно эти свойства леса позволяют использовать его в жизни человека для тех многосторонних целей, о которых было сказано выше.

Отличие леса от иных древесных растений, не обладающих указанными свойствами, лучше всего показано автором «Учения о лесе» проф. Г.Ф. Морозовым. «Какая-нибудь аллея или дорога, обсаженная по бокам деревьями, может тянуться сотни километров, так что посаженные вдоль нее деревья могут представлять собой великое множество отдельных древесных растений без того, чтобы из них образовался лес. Есть и такие искусственные, а также естественные формы ландшафта, где деревья раскинуты в одиночном стоянии на значительной площади земли и, несмотря на свое множество, леса все же не образуют»². Перечисленные древесные растения, находя-

¹ На практике под термином «гослесфонд» обозначаются лишь леса, находящиеся в ведении органов лесного хозяйства. Термины же «леса государственного значения» или «леса собственно государственные», предложенные Лесным кодексом, были столь неудачны по своему смысловому содержанию, что первый из них употребляется не часто, а второй вышел из употребления совсем. Намечаемый в настоящее время термин — «государственные леса» для обозначения лесов, находящихся в управлении государственных органов, в противовес колхозным лесам, тоже кажется нам не вполне удачным, так как все леса, в том числе колхозные, принадлежат государству.

² Г.Ф. Морозов, Учение о лесе, Гослесбумиздат, 1949, стр. 17.

щиеся в одиночном стоянии и лишенные вследствие этого свойств взаимодействия, которые присущи древесной растительности в лесу, проф. Г.Ф. Морозов противопоставляет лесу как «не лес»

В.В. Докучаев, доказавший, что леса могут произрастать и фактически произрастали в степной полосе, в то же время указывает, что в условиях степей и предстепня они носят «островной характер» и располагаются небольшими массивами среди степной, ковыльно-степной и полынно-солончаковой растительности¹. Точно так же признаются лесами древесные произрастания в лесотундре, на северной границе лесов (несмотря на разбросанность и малые размеры деревьев), вследствие того, что они служат защитой от ветров Заполярья.

Таким образом, отнесение к лесам той или другой естественно произрастающей растительности есть раньше всего вопрос географический.

Далее, в любой географической зоне существуют древесные произрастания, которые по своим природным свойствам не могут быть отнесены к категории лесной растительности. Таковы декоративные и плодовые деревья на приусадебных участках, невключение которых в состав лесов оговорено еще декретом «О лесах», деревья в плодовых хозяйствах колхозов и совхозов, деревья, входящие в комплекс зеленых насаждений городов и поселков (на бульварах, улицах, придомовых участках, в парках и т.п.). Цель использования подобных древесных произрастаний и хозяйство, ведущееся в них, существенно отличаются от цели и способов ведения хозяйства в лесах.

Конечно, между лесом и «не лесом» нет непроходимой стены. Характерно, что по мере возрастания защитной роли лесов в состав государственного лесного фонда включается все более широкий круг «малых» лесов, непригодных для промышленной эксплуатации, но играющих большую роль в качестве природного защитного фактора. Если мы ранее указывали, что Лесной кодекс и соответствующее ему законодательство дали широкое понятие государственного лесного фонда, то в дальнейшем это понятие подвергалось еще большему расширению. Хотя инструкция Наркомзема РСФСР от 1 февраля 1924 г. исключила из государственного лесного фонда перелески и находящиеся между ними колки, если эти участки не могут эксплуатироваться по лесному пользованию и не носят защитного характера, но в противовес этому постановление Совнаркома СССР от 23 апреля 1943 г. «О порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда СССР и о лесосечном фонде на 1943 г.»² относит к составу лесов все

¹ См. В.В. Докучаев, Наши степи прежде и теперь, Сельхозгиз, 1953, стр. 97.

² Л. Ленский, Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917—1945 гг.), Гослестехиздат, 1947, стр. 298.

степные колки, причем причисляет их к лесам особо охраняемым, то есть первой группы.

Таким образом, не только непосредственно природные свойства древесной растительности, но хозяйственное использование имеет значение для признания ее «лесом» или «не лесом».

Возникает вопрос, имеет ли значение для разграничения леса от «не леса» участие в создании древесной растительности человеческого труда.

Признание подобного разграничения привело бы нас к прямому противоречию с только что высказанным положением, что «не лес» может быть явлением природы (деревья в одиноком стоянии) и результатом человеческого труда (деревья вдоль аллей или дороги). Равным образом и лес может произрастать при участии человека и без его содействия. С тех пор как существует лесоводство, человек вмешивается в саму жизнь леса и производит облесение вырубок, пожарами, неудобных земель и пр., расположенных среди лесных площадей. При этом применяются как методы, способствующие естественному лесовозобновлению, так и искусственное лесоразведение. Значит, разграничение между лесом и «не лесом» по признаку не участия или участия человека в их создании не выдерживает критики.

Итак, мы полагаем, что критерием для разграничения лесной и нелесной древесной растительности являются различный характер пользования лесом и способ ведения хозяйства, которые непосредственно определяются природными свойствами леса и «не леса». Лес служит базой для получения лесной продукции и водоохраным, защитным климатологическим фактором. «Не лес» удовлетворяет иные нужды человека.

6. Разграничение между лесом и «не лесом» имеет существеннейшее правовое значение.

Признание того или иного комплекса древесной растительности лесом определяет ее правовой режим и дает ей правовую охрану, установленную для лесного фонда. Однако подобное признание связано не только с природными свойствами древесной растительности, но и с намерением использовать ее для указанных целей. Если лесная площадь предназначена для расчистки в целях перевода ее в другой вид угодий, то она, как уже известно, исключается из состава государственного лесного фонда, и хотя лес еще стоит на корню, он рассматривается как «не лес». Наоборот, площади лесных культур и естественно произрастающего молодняка должны быть отнесены к лесу, хотя до смыкания крон эта лесная растительность не может выполнять всех функций леса.

Правовой режим «не леса» и ответственность за повреждение этих древесных насаждений значительно отличаются от тех, которые су-

ществуют для лесов. Отсюда так важно провести разграничительную черту между лесом и «не лесом». Но недостатки действующего лесного законодательства таковы, что в ряде случаев оставляют открытым вопрос об отношении древесной растительности к категории «леса» или «не леса». А между тем решение данного вопроса составляет важную задачу науки и практики особенно в связи с кодификацией лесного законодательства. Остановимся на рассмотрении основных спорных моментов.

7. Должны ли быть признаны лесами искусственные полезачитные лесонасаждения?

Не вызывает сомнения, что к лесам должны быть отнесены крупные государственные защитные лесные полосы, дубравы промышленного значения, леса, насаженные на песках, на землях государственного запаса, и прочие лесонасаждения на более или менее обширном пространстве, призванные выполнять водоохранные и защитные функции.

Плодовые деревья создают базу плодово-ягодной промышленности как особой отрасли народного хозяйства, но они не образуют леса. Не составляют леса и так называемые декоративные деревья, которые насаждаются на сельских улицах и приусадебных участках (сосна, тополь, липа и т.п.). Подобные древесные насаждения имеют санитарно-гигиеническое значение, но они не представляют собой того комплекса полезностей, которые дает лес.

Утверждение, что плодовые деревья есть собственность землепользователя, имеет существеннейшее значение для укрепления колхозной собственности и личной собственности колхозников и других граждан. Между тем нигде в законе прямо это положение не высказано. В литературе, напротив, нередко плодовые деревья предлагается признавать государственной собственностью как принадлежность земли.

Судебная практика в этом вопросе также крайне непоследовательна, предоставляя право бывшему пользователю участка то на возмещение неиспользованных затрат, понесенных на посадку плодовых деревьев и уход за ними, поскольку самые деревья считаются собственностью государства, то на возмещение их стоимости, поскольку они признаются собственностью землепользователя.

Древесные насаждения в сельской местности на улицах, в парках и площадях не подлежат достаточной правовой охране, но это уже вопрос, выходящий за рамки данной работы. Здесь же важно отметить смещение правового режима лесной и нелесной растительности, произрастающей на сельскохозяйственных землях.

8. Весьма спорно положение так называемых городских (поселковых) лесов. Под городскими (поселковыми) лесами подразумева-

ются те, которые произрастают в пределах городской (поселковой), черты.

Лесной кодекс РСФСР 1923 года, давая перечень лесов, называет городские леса, передаваемые в ведение города (ст. 38). В этих лесах, согласно дальнейшим указаниям, должно было вестись определенное лесопарковое хозяйство. Положение о земельных распоряжках в городах, утвержденное декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 13 апреля 1925 г., предусматривает в составе городских угодий леса¹. Уголовный кодекс РСФСР установил повышенную уголовную ответственность за лесонарушения, совершенные в лесах городских, пригородных, парковых, курортных, водоохраных, берегозащитных и почвозащитных. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 г. «Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохраных, берегозащитных и почвозащитных лесов», введшее повышенную административную ответственность за повреждение ряда категорий ценных лесов, упоминает в их составе городские, пригородные и парковые леса. Таким образом, мы видим, что городские леса на протяжении всей истории лесного законодательства признавались лесами и притом относились к числу наиболее охраняемых.

По Указу Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1947 г. «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР» все городские (поселковые) леса подлежали передаче органам лесного хозяйства. На основании этого многие практические работники пришли к выводу, что городские (поселковые) леса как особая категория лесов больше не существуют, а имеющаяся в городах (поселках) древесная растительность относится к «не лесу».

Однако это далеко не так. Указ от 4 апреля 1947 г., предложивший передать леса, состоявшие в ведении местных, в том числе городских, поселковых Советов, Министерству лесного хозяйства СССР, был на практике распространен главным образом на пригородные леса, которые ранее были приписаны к городам в соответствии с нормами Лесного кодекса. Что же касается лесов в *пределах* городской (поселковой) черты, то они почти повсеместно оставались в ведении городских Советов, так как Министерство лесного хозяйства отказалось их принять в свое ведение.

Зеленые площади городов по характеру растений состоят как из лесов, так и из древесной растительности, образующей «не лес» (на бульварах, в садах и др.), а также из прочей растительности, не относящейся к категории древесно-кустарниковой (цветы, травы).

Мы считаем неправильным весьма распространенный среди практиков лесного хозяйства метод определять состав государственного лесного фонда по признаку управления им органами лесного хозяй-

¹ СУ РСФСР 1925 г. № 27, стр. 188.

ства. При помощи такого метода колхозные леса вытесняются из государственного лесного фонда, так как непосредственное управление ими осуществляют колхозы, а городские (поселковые) леса вообще вопреки очевидности не признаются лесами. Признание же городских (поселковых) лесов лесами в полном значении этого слова возлагает на лесные органы ответственность за их состояние и контроль за деятельностью тех органов местных Советов (отделов коммунального хозяйства и др.), в ведении которых они находятся.

Состояние городских (поселковых) лесов в ряде мест является весьма неудовлетворительным. Положение «беспризорности», в котором находятся городские (поселковые) леса, несомненно, отражается на них самым пагубным образом. А нельзя забывать, что именно эти леса, с одной стороны, самые ценные в силу их природных санитарно-гигиенических свойств, с другой — находятся в самом угрожаемом положении, ибо свод лесных площадей производится интенсивнее всего в населенных пунктах. Поэтому городские (поселковые) леса особенно нуждаются в правовой охране, предусмотренной государством для лесов.

Вопрос о том, относятся ли лесопарки к лесу или «не лесу», не находит в органах лесного хозяйства достаточно ясного решения, хотя ведомственные материалы коммунальных органов определяют лесопарковое хозяйство, как существенно отличающееся от лесного, а потому при переводе площади городского леса в категорию лесопарков подобный перевод оформляется в порядке изъятия соответствующих площадей из государственного лесного фонда.

9. Много недоумений вызывает правовое положение древесных насаждений на дачных участках. По общему правилу, подобные древесные насаждения должны быть отнесены к «не лесу» и подвергнуты такому же правовому режиму, как посадки деревьев на придомовых участках в городах и на приусадебных участках в сельской местности: они представляют собой государственную, кооперативную или личную собственность в зависимости от того, кто является землепользователем (государственный орган, дачно-строительный кооператив или гражданин). Право рубки и переноса деревьев ограничено обязательными решениями местных Советов в интересах сохранения зеленых насаждений.

В настоящее время недостаточно урегулирован вопрос о том, куда должна быть отнесена естественно произрастающая древесная растительность на дачных участках, когда дачное строительство осуществляется на землях, выделенных из состава гослесфонда без права переводить выделенную землю в иное угодье.

Исходя из того положения, что в государственный лесной фонд входят все леса, следует, что лесные площади, выбывшие из госу-

дарственного лесного фонда, не образуют более леса. Но из этого не вытекает, что произрастающая на таких площадях лесная растительность может быть по усмотрению лиц, которым соответствующие площади предоставлены в пользование, сведена. Напротив, известно, что в случаях изъятия лесных массивов из состава государственного лесного фонда специально оговаривается, с правом ли обращения лесных площадей в другой вид угодий или без такового производится изъятие. Если право на перевод лесной площади в другой вид угодий пользователю не предоставлено, он обязан сохранять лесную растительность. Известно также, что изъятие лесных площадей из государственного лесного фонда может иметь не только бессрочный, но и временный характер (что нередко бывает при прокладке линий электропередачи, строительстве временных железных дорог и т.п.). При временном изъятии предполагается возврат изъятых площадей в состав государственного лесного фонда, почему органы управления лесами заинтересованы в сохранении лесной растительности. Конечно, изъятие лесных площадей под дачное строительство производится не на время, а бессрочно. Но уже здесь в сохранении лесной растительности заинтересованы местные органы Советской власти. Поэтому на все дачные участки, в том числе выделенные из состава гослесфонда, распространяются обязательные решения местных Советов об обеспечении сохранности зеленых насаждений. Кроме того, в отдельных местностях (в частности, в пределах 50-километровой зеленой зоны Москвы) уничтожение лесной растительности влечет за собой те же последствия, что и лесонарушения.

Это последнее обстоятельство свидетельствует о том, что вопрос о правовом характере лесонасаждений на землях, выделенных из государственного лесного фонда под дачное строительство, решается на практике довольно противоречиво. И противоречие это требует своего разрешения в будущем законодательстве.

10. Среди спорных вопросов об отнесении древесной растительности к категории леса или «не леса» необходимо назвать древесные насаждения в полосах отвода вдоль шоссейных и железных дорог. Здесь следует разграничивать: а) искусственные древесные полосы, созданные в полосе отвода силами и средствами органов транспорта; б) естественно произрастающие леса, через которые проходит трасса железной дороги. Рассмотрим эти две категории отдельно.

Посадки деревьев вдоль шоссейных и железных дорог имеют снегопескозащитное, почвоукрепительное, ветрозащитное и озеленительное назначение. Насаждения были изъяты из состава государственного лесного фонда в начале 1924 года в полосе отвода шоссей-

ных и грунтовых дорог¹, а затем (в 1925 году) в полосе отвода железных дорог². Однако подобное изъятие обозначало не что иное, как передачу названных насаждений из управления лесохозяйственных органов в исключительное управление органов транспорта.

Искусственные древесные насаждения носят защитный характер, что свойственно именно лесам, поэтому нет решительно никакого основания исключать подобные насаждения из состава лесных, а вместе с тем из государственного лесного фонда.

«Создание защитных лесонасаждений на железных дорогах в самых разнообразных растительных условиях имеет существенное значение не только для органов транспорта, но и вообще для защитного лесоразведения в стране», — пишет исследователь данного вопроса В.А. Чирков³. В зоне степей подобные насаждения имеют агролесомелиоративное значение, в зоне подвижных песков — пескоукрепительное и почвозащитное. Поэтому защитное лесоразведение на железных дорогах должно быть координировано с лесохозяйственными мероприятиями на лесных площадях, прилегающих к полосам отвода. Работники защитного лесоразведения на железных дорогах рассчитывают на оказание им помощи со стороны органов лесного хозяйства, а последние не только не координируют своей деятельности с работой органов зеленой защиты железных дорог, не только не оказывают им помощи, но вообще отказываются от признания защитных лесонасаждений на полосах отвода лесами.

Как же решается вопрос о правовом положении древесной растительности в естественных лесах, через которые проложена трасса железной дороги?

Следует раньше всего учесть, что леса, расположенные вдоль железнодорожного пути за полосой отвода, носящие в законодательстве наименование запретных или защитных, отнесены к первой группе в качестве лесов особенно ценных. Чем же отличаются эти запретные (защитные) леса от тех, которые произрастают непосредственно на полосе отвода и образуют с ними вместе единый лесной массив? Тем лишь, что запретные (защитные) леса состоят в ведении органов лесного хозяйства, тогда как леса в полосе отвода находятся в управлении соответствующих органов транспорта. Только данное обстоятельство дает основание органам лесного хозяйства отказывать в признании за естественно произрастающими лесами, коль скоро они оказались в полосе отвода шоссейных и железных дорог, свойств леса. Значит, здесь вопрос о характере лесов так же, как и в отношении

¹ См. декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О подразделении шоссейных и грунтовых дорог РСФСР и о нормах полосы отвода при них» (СУ РСФСР 1924 г. № 72, стр. 709).

² См. постановление Пленума ЦИК и СНК СССР от 28 августа 1925 г. — Положение о землях, предоставленных транспорту (СЗ СССР 1925 г. № 65, стр. 478).

³ Там же, стр. 34.

городских лесов, определяется не хозяйственным использованием леса, а тем, в чьем ведении он состоит. Между тем в полосах отвода ведется лесное хозяйство. Далее, защитные (запретные) леса и насаждения в полосах отвода железных и шоссейных дорог отнесены Советом Министров СССР к первой группе лесов и в них запрещены все рубки, кроме рубок ухода; распоряжения о государственной лесной охране распространяются как на те, так и на другие леса. Однако суды ввиду неопределенного правового положения древесной растительности в полосах отвода не всегда принимают от органов транспорта возбужденные судебные дела по случаю самовольных рубок или других лесонарушений.

Итак, мы видим всю сложность и спорность вопросов о составе единого государственного лесного фонда, о разграничении между лесом и «не лесом».

Мы твердо стоим на той позиции, согласно которой в единый государственный лесной фонд входят *все леса* Советского Союза, и потому возражаем против попыток искусственного сужения единого государственного лесного фонда путем исключения из него лесов, не состоящих непосредственно в ведении органов лесного хозяйства, или путем отнесения отдельных категорий леса к «не лесу». Мы полагаем, что в интересах охраны лесных богатств Советского Союза пользование всеми лесами страны должно осуществляться под контролем и по техническим указаниям государственных лесохозяйственных органов. Отсюда огромная практическая важность идеи единства государственного лесного фонда. В то же время лес должен получить отчетливое законодательное отграничение от «не леса».

§ 4. Классификация лесов

Советскому лесному законодательству известны различные формы классификации лесов, соответствующие определенным народно-хозяйственным задачам, стоявшим перед страной в тот или иной период ее развития. Однако в классификации лесов не соблюдалось преемственности, что явилось следствием недостаточно высокого уровня юридической техники в лесном законодательстве. В результате наслоений одной формы классификации на другую создалась в настоящее время такая недоговоренность и неопределенность в этом вопросе, которая должна быть радикально устранена в общесоюзном законе о лесах.

Для понимания сложившейся формы классификации лесов представляется необходимым вкратце описать те изменения, которые имели место в истории лесного законодательства.

Леса подвергались классификации по разным основаниям: в зависимости от общественной формы пользования, характера управ-

ления, роли в народном хозяйстве и др. Различное сочетание всех этих оснований не позволяет проследить классификацию лесов по отдельным линиям. Поэтому в истории классификации остается следовать только за нормативными актами.

1. Декрет «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 г., отменивший право частной собственности на леса и установивший национализацию лесов, подразделял леса на имеющие общегосударственное значение, которые должны были передаваться в исключительное пользование государства, и на мелкие леса, подлежащие передаче в пользование общин, при условии заведования ими местными органами самоуправления (ст. 2 Крестьянского наказа о земле).

2. Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г. объявил все лесные площади «лесами республики», состоявшими целиком не только в собственности, но и в управлении государственных органов. Категория лесов крестьянских общин была этим декретом ликвидирована, и все леса в плане их пользования и управления унифицированы.

В то же время декрет «О лесах» установил деление лесов по их роли в народном хозяйстве на: 1) эксплуатационные, служащие для извлечения из них каких-либо материальных лесных или денежных выгод, и 2) на леса защитные. Целями, ради которых леса могли быть отнесены к защитным, признавались: а) лесная защита почвы, сельского хозяйства и населенных мест и сохранение влияния лесов на климат; б) защита истоков рек, водного режима, берегов и т.п.; в) укрепление песков и оврагов; г) интересы гигиены; д) охрана памятников природы; е) эстетические и культурные задачи и т.п. Леса объявлялись защитными по постановлению местных или центральных органов Советской власти.

Защитные леса вверялись общим органам местной Советской власти либо общественным организациям, научным обществам, учебным заведениям и т.п. Хозяйство в защитных лесах должно было вестись или с полным запрещением каких-либо пользований, или с ограничением их.

Леса считались защитными только до тех пор, пока в этом имелась необходимость; по миновании надобности они возвращались в состав лесов эксплуатационных.

Эксплуатационные леса находились в ведении технических лесохозяйственных органов, которые осуществляли ведение хозяйства, обеспечивающее максимальную возможность лесных пользований.

Следует обратить внимание на то, что декрет «О лесах» относил к числу эксплуатационных и защитных не только леса, но и насаждения местного сельскохозяйственного назначения, подлежавшие исключению из состава лесов республики. Он воспрещал, в частности, их расчистку, если они являлись защитными.

Таким образом, не признавая местные сельскохозяйственные насаждения лесами, декрет все же распространил на них установленный для лесов режим пользования.

Эта непоследовательность в классификации лесов сказалась и на дальнейшем законодательстве, которое весьма нечетко различает до сих пор леса от нелесной растительности, как мы это видели на примере городских и транспортных лесов.

3. Новая классификация лесов предусматривалась Лесным кодексом РСФСР 1923 года.

Лесной кодекс, как известно, создал понятие единого государственного лесного фонда более широкое и точное, чем понятие лесов республики. Он допустил исключение из состава государственного лесного фонда некоторых лесных площадей, как это сделал и декрет «О лесах», но в отличие от последнего признал возможным исключение из гослесфонда только площадей, не имеющих, во-первых, защитного значения и подлежащих, во-вторых, переводу в состав сельскохозяйственных угодий.

Следовательно, в исправление неточностей декрета «О лесах» Лесной кодекс включил в состав государственного лесного фонда все защитные древесные насаждения, не подлежащие рубке, а исключение из гослесфонда ограничил лишь такими лесонасаждениями, площади которых должны были перейти в другую категорию земель. Такое положение соответствовало сформулированному Кодексом определению государственного лесного фонда, в состав которого должны были войти *все* леса. Таким образом, Лесной кодекс устранил недоразумение в классификации лесов, имевшее место в декрете «О лесах» 1918 года.

Лесной кодекс ввел классификацию лесов, разделив их по общественной форме пользования на: а) леса местного значения; б) леса общегосударственного значения.

Все леса, оставшиеся в едином государственном фонде после выделения из него лесов местного значения, признавались лесами общегосударственного значения (ст. 13)¹. Леса общегосударственно-

¹ Подразделение лесов на леса местного и общегосударственного значения подверглось в плане юридического весьма острой критике. Указывалось, что Кодекс не дал определения лесов общегосударственного значения, а установил эту категорию лесов путем «вычитания» из единого государственного лесного фонда лесов местного значения. При этом ст. 5, предусматривающая состав лесов местного значения, относилась к ним, в частности, леса, принадлежавшие до национализации сельским обществам, если они не имели общегосударственного значения. Таким образом, категория лесов общегосударственного значения определялась посредством установления лесов местного значения, а леса местного значения, в свою очередь, через посредство лесов общегосударственного значения.

Говорилось и о неудовлетворительности самой терминологии, ибо, по существу, подразделение лесов определялось не их назначением (в составе лесов общегосударственного значения состояли также совершенно второстепенные участки), а тем,

го значения подвергались Кодексом дальнейшему подразделению на: а) леса собственно государственные и б) леса особого назначения. «Собственно государственными» признавались леса, предназначенные в первую очередь для осуществления в них лесных пользований. Они составляли основной эксплуатационный фонд страны.

К лесам «особого назначения» были отнесены лесные площади по двум совершенно различным признакам. Во-первых, в эту категорию включались все защитные леса, перечень которых по сравнению с декретом «О лесах» расширялся. Сюда входили леса: а) сдерживающие сыпучие пески или препятствующие их распространению; б) предохраняющие от понижения уровня воды в истоках и устьях рек и речек; в) охраняющие берега рек и водных источников от обрывов, размывов и повреждений ледоходом; г) удерживающие оползни земли, обрывы скал или препятствующие размыву почвы, образованию снежных обвалов и быстрых потоков; д) имеющие значение снегосборных и снегозащитных полос; е) имеющие гигиеническое и эстетическое значение; ж) подлежащие по каким-либо научным основаниям сохранению в их естественном состоянии (памятники природы). В подобных лесах устанавливался ограниченный размер пользования.

Во-вторых, к лесам «особого назначения» относились все те, в которых должна была осуществляться интенсивная эксплуатация, как то: леса горнозаводские, концессионные, а также предоставляемые государственным транспортным или промышленным предприятиям и их объединениям в долгосрочное пользование в соответствии с договорами или административными актами как для эксплуатации, так и для ведения лесного хозяйства.

Объединение столь различных по роли в народном хозяйстве лесов (с ограниченным пользованием и интенсивной эксплуатацией) в одну категорию лесов «особого назначения» имело своим единственным основанием то, что перечисленные леса *подлежали передаче* от органов земельных в управление других организаций, причем подобная передача должна была носить временный характер, так как по истечении срока пользования, а также по минованию надобности в этих лесах они подлежали возврату в общий эксплуатационный фонд — «леса собственно государственные». Однако признак временной передачи лесов «особого назначения» не был до конца выдержан. Он более или менее выдерживался применительно к закрепляемым за горнозаводскими, транспортными и промышленными предприятиями лесным массивам, которые передавались в долгосрочное пользование по договорам, заключаемым Наркомземом (как органом, управляющим единым государственным лесным фондом) с Высшим

в чьем ведении и управлении они находятся (см. М. Столяров, О пересмотре Лесного кодекса, «Лесное хозяйство и лесная промышленность» 1928 г. № 12, стр. 2—5).

советом народного хозяйства или с Народным комиссариатом путей сообщения.

Из сказанного видно, что даже единственный определяющий признак для выделения лесов «особого назначения», передача их на определенный срок учреждениям и предприятиям при условии возврата не был выдержан до конца (городские леса) и что вообще не все леса этой категории выходили из ведения лесных органов (защитные леса, концессионные леса).

Подытоживая вопрос о классификации лесов, созданной Лесным кодексом, следует еще раз подчеркнуть как положительный ее момент выделение лесов местного значения, что имело существенную политическую и экономическую важность. В то же время надо отметить, что подразделение лесов общегосударственного значения на леса «собственно государственные» и леса «особого назначения» было юридико-технически весьма несовершенно. Включение в категорию «особого назначения» лесов самого различного народнохозяйственного использования, состоящих на разном правовом режиме, сделало эту категорию совершенно аморфной и практически «не работающей».

Сама же терминология, согласно которой «собственно государственные леса противопоставлялись лесам особого назначения», не выдерживала критики. Категория лесов «особого назначения», искусственно созданная Лесным кодексом, вскоре распалась и в дальнейшем законодательстве не встречалась вообще. Однако из нее постепенно сформировались отдельные категории лесов — защитных, учебно-опытных, заповедных, городских, транспортных — каждая со своим правовым режимом. Не сохранилась лишь категория концессионных лесов, так как на практике леса в концессию не передавались.

Характерность правового режима учебно-опытных, заповедных, городских и транспортных лесов состоит в том, что он устанавливался от случая к случаю нормативными актами, выходящими чаще всего за рамки лесного законодательства (законодательством городским, транспортным и др.). Это и привело к тому положению, что данные леса выпали из поля зрения технических лесохозяйственных органов, которые постепенно вообще перестали их рассматривать как леса.

4. Отдельно надо остановиться на вопросе о правовом режиме эксплуатационных лесов, передававшихся из состава лесов «особого назначения» в долгосрочное пользование и управление лесозаготовительным органам (так называемые приписные леса). Возрастание в конце 20-х годов роли «приписных» лесов, которые поступили в полное ведение органов промышленности и транспорта, привело,

наконец, к тому, что весь эксплуатационный фонд был изъят из ведения Наркомзема и передан непосредственно лесозаготовителям. Минюта несколько нормативных актов, отображающих колебания в организации лесной промышленности в условиях индустриализации страны и резкого повышения потребности в древесине, обратимся непосредственно к постановлению Совета Народных комиссаров СССР от 31 июля 1931 г. «Об организации лесного хозяйства»¹. Все лесные массивы Союза ССР подразделялись этим постановлением на две зоны — лесопромышленного и лесокультурного значения.

Подобное деление было связано с различием целей ведения лесного хозяйства в названных двух зонах. К зоне лесокультурного значения были отнесены леса малолесных областей страны, а именно лесные площади центра, юга и юго-востока европейской части Союза ССР, Средней Азии, степных районов Западной Сибири и некоторые другие². Все остальные массивы включались в лесопромышленную зону, лесные пространства которой предназначались в основном для лесозаготовки.

Помимо деления на две названные зоны постановлением СНК СССР от 31 июля 1931 г. предусматривалась еще категория водоохраных полос в пределах 1 километра по берегам среднего и нижнего течения рек Волги, Дона и Днепра, независимо от отнесения их к той или другой зоне. В водоохраных лесах полностью запрещалась промышленная заготовка древесины, а разрешалась только рубка перестойного и мертвого леса, имеющая санитарное значение.

Постановление СНК СССР от 31 июля 1931 г. называет водоохраные лесные полосы, которые согласно классификации Лесного кодекса были одним из подразделений защитных лесов, входящих в категорию лесов «особого назначения». Что касается других разновидностей лесов «особого назначения», то постановление СНК СССР от 31 июля 1931 г. их не упоминает, однако нет сомнений, что все они (за исключением концессионных) сохранились и после 1931 года.

5. Следующим этапом в классификации лесов явилось издание постановления ЦИК и СНК СССР от 2 июля 1936 г. «Об образовании Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при Совете Народных комиссаров Союза ССР и о выделении водоохранной зоны»³. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 2 июля 1936 г. была образована водоохранная зона, в состав которой включались леса бассейнов рек Волги, Дона, Днепра, Урала и верхнего течения Западной Двины и их притоков, а также лесные массивы Винницкой и Одесской об-

¹ СЗ ССР 1931 г. № 46, стр. 313.

² Уточнение границ лесокультурной зоны было возложено на Народный комиссариат земледелия и Высший совет народного хозяйства.

³ СЗ СССР 1936 г. № 35, ст. 311.

ластей. На Главное управление возлагалось проведение всех лесокультурных мероприятий, организация лесного хозяйства, охрана лесов в пределах вверенной зоны. Вдоль берегов названных рек были выделены запретные полосы шириной от 4 до 20 километров, где полностью запрещалась промышленная заготовка леса, а допускалась лишь санитарная рубка и рубка ухода, способствующие сохранности лесных массивов. За самовольную рубку леса в запретных полосах устанавливалась уголовная ответственность. Рубка леса в остальной части лесных массивов водоохранной зоны в промышленных целях допускалась лишь с разрешения Главного управления лесоохраны и лесонасаждений и под его контролем не свыше годичного среднего прироста, исчисляемого по каждому хозяйству отдельно.

В ведение Главного управления были переданы все лесные массивы в пределах водоохранной зоны, находившиеся ранее в управлении различных ведомств.

Леса местного значения, расположенные в пределах запретных полос, были также переданы Главному управлению лесоохраны и лесонасаждений, что соответствовало положению Лесного кодекса о том, что защитные леса не могут входить в состав лесов местного значения, только в отношении колхозных лесов было сделано исключение. Согласно постановлению СНК СССР от 15 мая 1937 г. «О лесах в запретной полосе водоохранной зоны, переданных колхозам в вечное пользование»¹ данные леса оставались в пользовании колхозов, но без права обращения их в другой вид угодий. Колхозам предоставлено право пользоваться этими лесами на условиях, установленных для запретных полос водоохранной зоны.

Территория водоохранной зоны, как видно из ее расположения, в значительной мере совпала с территорией лесокультурной зоны, которую она и заменила. Однако отчасти она вышла за рамки лесокультурной зоны и захватила лесопромышленную зону, поскольку водоохранная зона распространялась не только на лесоистощенные районы, нуждающиеся в лесоразведении, но и на все лесные районы в бассейнах названных рек².

Итак, в результате постановления ЦИК и СНК СССР от 2 июля 1936 г. леса Советского Союза были подразделены на леса водоохранной и лесопромышленной зоны. При этом особо охраняемые лесные полосы вдоль берегов рек, в которых полностью была запрещена

¹ СЗ СССР 1937 г. № 34, ст. 138.

² Все держатели лесов, которые оказались с образованием водоохранной зоны в ее пределах (Наркомзем и промышленные наркоматы), обязаны были передать бывшие в их ведении леса Главному управлению лесоохраны и лесонасаждений. Леса же бывшей лесокультурной зоны, не вошедшие в зону водоохранную, поступали, как правило, в состав лесов местного значения (в Западно-Сибирском крае, Средне-Азиатских республиках и др.), а по Азово-Черноморскому краю — в состав лесов Народного комиссариата лесной промышленности.

промышленная рубка и которые в лесокультурной зоне назывались водоохранными, получили в водоохранной зоне наименование запретных полос.

Совершенно ясно, что подобная быстрая смена форм классификации лесов с применением к тому же одного и того же термина к разным категориям лесов должна была вызвать и в действительности вызвала много недоразумений.

6. Постановление СНК СССР от 23 апреля 1943 г. «О порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда СССР и о лесосечном фонде на 1943 г.» было направлено в основном на защиту пострадавших от военных действий лесов малолесных районов европейской части Союза ССР и на упорядочение пользования лесами вообще. Поскольку оно имеет решающее значение для организации лесного хозяйства страны, на нем необходимо остановиться подробнее.

Весь государственный лесной фонд подразделялся данным постановлением на три группы.

К первой группе были отнесены леса госзаповедников, почвозащитные, полезащитные и курортные, леса зеленых зон вокруг промышленных предприятий и городов, а также ленточные боры в Западной Сибири и степные «колки».

Во вторую группу включались леса, главным образом, тех районов и областей, где ощущается недостаток пригодных по возрасту для рубки лесонасаждений. Это — леса центра, запада, юга европейской части страны, леса Закавказья, Средней Азии и некоторых районов Западной Сибири (за исключением лесов первой группы).

Третью группу составили леса, расположенные на остальной территории Союза ССР, то есть леса севера, европейской части СССР, Восточной Сибири, ряда районов Западной Сибири, Дальнего Востока (за исключением лесов первой группы).

Леса третьей группы образовывали основной лесозащитный фонд страны.

Иногда указывается, что подобное разграничение лесов недостаточно обоснованно, ибо все они, независимо от того назначения, которое им хочет придать человек, оказывают воздействие на окружающую природу, то есть выступают одновременно защитным, водоохраным и климатологическим фактором. При этом во всех лесах производится рубка, ибо это соответствует не только интересам народного хозяйства, но и интересам самого лесного хозяйства.

С такими соображениями, как нам представляется, согласиться нельзя, ибо характер лесного хозяйства и лесных пользований определяется тем, какие именно свойства леса выдвигаются по воле человека на первый план в тех или иных условиях. Постановлением СНК СССР от 23 апреля 1943 г. путем разделения лесов на группы и

были предусмотрены системы и размеры возможных рубок. В лесах первой группы допущены рубки ухода и санитарные рубки¹, производимые исключительно в интересах сохранности лесов. Впоследствии в этих же лесах разрешены так называемые лесовосстановительные рубки², имеющие промышленное значение, при обеспечении мероприятий, направленных на приведение лесов в такое состояние, при котором они наиболее успешно могут выполнять возлагаемые на них функции. В лесах второй группы дозволена промышленная заготовка древесины в количестве, не вызывающем истощения лесов (в границах расчетной лесосеки)³. В лесах третьей группы пределы рубок ограничены потребностями народного хозяйства. Они лимитируются уровнем развития лесной промышленности, возможностями вывозки леса, но не состоянием лесов.

В дальнейшем разделение лесов на группы стало определять не только размеры и системы рубок, но также характер ведения лесного хозяйства, порядок отвода лесных массивов и др.

7. Остановимся вкратце на рассмотрении лесов, охваченных первой группой, и среди них раньше всего на заповедниках.

Заповедниками называются определенные, представляющие хозяйственную, научную или культурную ценность участки природы, хозяйственное пользование которыми запрещается или ограничивается в целях их сохранения от грозящей порчи или уничтожения⁴.

Заповедники создаются в различных специальных целях, но все они являются научно-исследовательскими учреждениями (часто базой для туризма и пр.) и находятся в ведении ряда научных и учебных заведений, ведомств или непосредственно управлений по заповедникам при Советах Министров союзных республик. Заповедными могут быть признаны земельные площади на любых землях единого государственного земельного фонда, в том числе и на землях государственного лесного фонда.

Еще 16 сентября 1921 г. в условиях послевоенной разрухи был издан декрет СНК РСФСР «Об охране памятников природы, садов и парков»⁵.

¹ Рубки ухода заключаются в вырубке малоценных, больных, сухостойных и тому подобных деревьев с целью оздоровления и улучшения насаждений и усиления их роста.

² Эти рубки осуществляются при условии проведения лесозаготовителями лесовосстановительных работ на вырубленных площадях не позднее двух лет после выработки.

³ Расчетной лесосекой называется то количество древесины (в м³), которое можно ежегодно (или в другой определенный период) рубить без вреда для лесного хозяйства. Расчетная лесосека устанавливается с учетом размера среднего годового прироста, возрастного распределения, спелости и качественного состояния лесов, для которых она предусматривается.

⁴ См. Положение о заповедниках, утвержденное постановлением СНК РСФСР 15 марта 1944 г. (СП РСФСР 1944 г. № 6, ст. 32).

⁵ СУ РСФСР 1921 г. № 65, ст. 492.

На протяжении всего развития советского законодательства издавались отдельные акты, устанавливающие правовой режим заповедных земель.

Леса государственных заповедников относятся к числу приписных. Они передаются органами лесного хозяйства соответствующему заповеднику в бессрочное пользование, который и ведет в них специальное, отвечающее задачам заповедника хозяйство. Ввиду предстоящего развития заповедного дела было бы целесообразно вплотную заняться разработкой нормативного материала о государственных заповедниках, в первую очередь о заповедных лесах. Нельзя далее мириться с тем, что заповедники не пользуются специальной правовой охраной и что вообще правовое положение их в настоящее время весьма слабо разработано. Такое законодательство должно явиться в основном республиканским. Но общие начала наложения заповеди, с нашей точки зрения, подлежат установлению в законах Союза ССР.

Организация режима пользования во всех лесах первой группы имеет свои особенности, поскольку эти леса в большей своей части находятся в ведении не лесохозяйственных, а других государственных органов. Значительную сложность вызывает организация лесного хозяйства в зеленой зоне вокруг крупных городов, леса которой закреплены, как правило, не только за органами лесного хозяйства, но и за местными Советами, дачными и рабочими поселками, колхозами, совхозами, органами транспорта, каналами, промышленными предприятиями и др. При такой множественности органов, содержащих в своем ведении леса, осуществление единых мероприятий по организации лесного хозяйства зеленой зоны возможно лишь при условии, если лесохозяйственные органы будут выполнять общее руководство всем лесным хозяйством зеленой зоны.

8. Мы полагаем, что понятие водоохранной зоны в условиях деления лесов на группы потеряло свое значение. Ведь самое это деление является логическим продолжением той классификации лесов, которая была введена сначала постановлением СНК СССР от 31 июля 1931 г., а затем постановлением ЦИК и СНК СССР от 2 июля 1936 г.

В самом деле все три сопоставляемых законодательных акта исходят из трехчленного деления лесов: постановление 1931 года исходит из наличия лесокультурной, лесопромышленной зоны и водоохранной полос вдоль рек; постановление 1936 года предусматривает водоохранную, лесопромышленную зоны и запретные полосы вдоль рек; постановление 1943 года говорит о лесах трех групп. Потребности охраны лесов страны раздвинули рамки лесокультурной зоны, образованной в 1931 году до пределов водоохранной зоны, созданной в 1936 году с присоединением к лесоистощенным также лесоизбы-

точных районов в бассейнах европейских рек, а леса второй группы, предусмотренные постановлением СНК СССР от 23 апреля 1943 г., охватывают еще большую территорию нуждающихся в специальной охране лесов. Постановления 1931 и 1936 гг. устанавливали особый правовой режим для лесов водоохраных (запретных) полос вдоль рек, а постановление 1943 года распространило этот режим на защитные и заповедные леса, составляющие первую группу.

Исходя из всего сказанного, мы приходим к выводу, что с разделением лесов на группы понятие водоохранной зоны себя изжило и не должно найти себе применения в будущем законодательстве о лесах.

В связи с разделением лесов на группы исчезло, как нам представляется, и какое бы то ни было основание для воскрешения категории лесов «особого назначения», выдвинутое в свое время Лесным кодексом РСФСР 1923 года. Между тем с таким предложением выступили проф. Л.И. Дембо¹, Ф.А. Зайков², В.И. Соловьев³.

Сущность вносимого предложения сводилась у этих авторов к тому, что все леса Советского Союза делятся по характеру их использования на леса эксплуатационные и неэксплуатационные. Последние и есть леса особого назначения.

В.И. Соловьев относит к лесам особого назначения такие, в которых должно осуществляться лесное хозяйство по специальному режиму в соответствии с их свойствами или назначением. В отличие от Лесного кодекса, включавшего в состав лесов особого назначения также леса эксплуатационные, приписанные к отдельным ведомствам, то есть исходившего не только из назначения лесов, но также из того, кто ими управляет, В.И. Соловьев оставляет один признак — особое назначение лесов. Он включает в состав лесов особого назначения леса почвозащитные, водоохраные, полезащитные, государственные защитные лесные полосы, леса зеленых зон, особо ценные леса и др. Надо признать, что это делает категорию лесов особого назначения гораздо более компактной, чем то было по Лесному кодексу. Однако проектируемая категория лесов особого назначения, как видно, в основном совпадает с лесами первой группы (за исключением некоторых лесных массивов особо ценных лесов и др., которые частично состоят во второй и даже в третьей группе).

Мы считаем, что предложенная В.И. Соловьевым классификация лесов является очень сложной и вновь лишает ее той простоты, ко-

¹ Л.И. Дембо. Правовой режим лесов. Изд-во ЛГУ, 1951.

² Ф.А. Зайков, Правовой режим лесов особого значения по действующему законодательству, автореферат, диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, МГУ, 1956.

³ В.И. Соловьев, Общесоюзный закон о лесах, «Лесное хозяйство», 1949, № 5, стр. 86.

торая, наконец, установлена подразделением лесов на три группы, из которых к первой относится весь неэксплуатационный фонд, а вторая и третья составляют фонд эксплуатационный, подразделяемый по признаку большей или меньшей мощности лесных насаждений¹.

Мы полагаем, что В.И. Соловьев в своем предложении создать категорию лесов особого назначения руководствовался также тем, что введенное постановлением СНК СССР 23 апреля 1943 г. деление лесов на группы было связано только с определением объема и порядка рубок леса как одного из элементов лесного хозяйства, но не с установлением всего комплекса лесного хозяйства по каждой группе отдельно. Однако поскольку на практике за истекшие 15 лет деление лесов на группы стало предопределять и систему ведения лесного хозяйства в целом, мы считаем, что вряд ли есть основание выделять вновь категорию лесов особого назначения.

В своем возражении В.И. Соловьеву мы, таким образом, солидарны с Б.А. Крынской², которая указывает, что категория лесов особого назначения практически себя изжила и является излишней в условиях, когда леса подразделены на группы³.

Что касается деления лесов по общественной форме управления и пользования ими, то вплоть до 1947 года существовала классификация лесов, установленная в ведении центральных государственных органов (так называемые леса общегосударственного значения) и местных органов (леса местного значения). Среди лесов, находившихся в ведении государственных лесозаготовительных органов (земельных, лесопромышленных, транспортных), особое место занимали приписные леса.

С изданием Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Министерства лесного хозяйства СССР» от 4 апреля 1917 г. все леса, находившиеся в ведении министерств, ведомств, краевых, областных, районных и городских исполкомов были переданы союзно-республиканскому Министерству лесного хозяйства СССР. В результате изъятия всех лесов у местных органов управления

¹ То обстоятельство, что отдельные леса неэксплуатационного фонда оказались включенными в леса второй и третьей группы, легче исправить переводом их в первую группу, чем образованием новой категории лесов.

² Б.А. Крынская, О проекте основного закона о лесах СССР, «Лесное хозяйство» 1949 г. № 9, стр. 60.

³ В то же время мы считаем весьма ценным предложение В.И. Соловьева установить специальный режим для крайне истощенных лесонасаждений, ограничив рубку их в размере меньше, чем одногодичный прирост. Б.А. Крынская же, высказываясь против этого предложения, сама настаивает на выделении из состава первой группы полезащитных лесов (искусственных и естественных). Однако ее точка зрения не аргументируется, а без особых доводов согласиться с автором нет оснований. Значение полезащитных лесов никак не уменьшается от того, что они находятся в одной группе с другими защитными лесами.

оказалась ликвидированной категория лесов местного назначения, а изъятие их у ведомств обозначало отказ от категории приписных лесов.

Таким образом, на основании Указа от 4 апреля 1947 г. были созданы по признаку управления и общественной формы пользования две категории лесов, состоящие в ведении специальных органов лесного хозяйства и колхозные леса. Тут же надо добавить, что весьма скоро возродилась категория приписных лесов, которые закрепляются в долгосрочное или бессрочное пользование совхозов, курортов, заповедников для военных надобностей.

Исходя из всего сказанного, мы считаем возможным сделать следующие предложения по классификации лесов единого государственного лесного фонда для будущего союзного закона о лесах:

А. Разделение лесов по общественной форме управления и пользования.

Леса, состоящие в управлении государственных лесохозяйственных органов, ведущих лесное хозяйство, обеспечивающее условия для максимального извлечения лесной продукции и использования природных защитных, водоохраных и климатологических свойств леса, — *леса государственного значения*. В том числе леса: а) находящиеся в непосредственном ведении лесохозяйственных органов; б) переданные в долгосрочное или бессрочное пользование отдельным государственным организациям (совхозам, курортам, заповедникам и др.) для их специальных целей.

Колхозные леса, закрепленные за колхозами навечно для удовлетворения потребностей общественного хозяйства артели и личных нужд колхозников в лесной продукции и использования природных свойств леса.

Городские (поселковые) леса, состоящие в бессрочном пользовании городов (поселков) и служащие санитарно-гигиеническим целям, а также для извлечения лесной продукции в интересах города (поселка).

Транспортные леса, находящиеся в исключительном управлении органов транспорта и имеющие специальное (снегопескозащитное, почвоукрепительное, ветрозащитное и озеленительное) назначение.

Б. Разделение лесов по их роли в народном хозяйстве.

Леса, имеющие в основном защитное, водоохранное и климатологическое значение, а также леса заповедников и учебно-опытные — *леса I группы*.

Леса, имеющие значение природного фактора, используемые одновременно в целях лесозаготовительных с ограничением размеров рубки — *леса II группы*.

Леса, имеющие в основном эксплуатационное значение, — *леса III группы*.

Мы полагаем, что настоящая классификация лесов может быть признана исчерпывающей. Она позволит избежать существующей множественности подразделений лесов на виды, категории и группы, способствующей лишь сохранению той правовой неурядицы, с которой призван бороться будущий закон о лесах.

§ 5. Единый государственный лесной фонд и единый государственный земельный фонд

Из определения леса вытекает неразрывная связь, взаимозависимость и взаимовлияние древесной растительности с окружающей ее средой. Нельзя себе представить леса без древесной растительности. Но и древесная растительность, отделенная от земли (срубленная или валежная), не будет лесом.

Поэтому в составе единого государственного лесного фонда всегда учитываются земли, на которых произрастает древесная растительность, а в составе единого государственного земельного фонда — земли лесного фонда. Напомним, что сюда относятся как лесные, так и нелесные площади. Последние либо имеют служебное значение для удовлетворения нужд лесного хозяйства, либо размещены среди лесных массивов и составляют с ними вместе единый земельный массив. При этом надо подчеркнуть, что в земельном фонде учитываются только земельные *площади*, занятые государственным лесным фондом, но не леса во всем комплексе с их флорой и фауной.

Полный учет всего лесного комплекса производится применительно к единому государственному лесному фонду, ибо при всей неразрывности физической связи земли с произрастающей на ней древесной растительностью лес образует в плане экономического особое средство производства, отличное от земли.

В дореволюционном русском законодательстве соотношение леса и земли было довольно неясным. То лес рассматривался как плод земли, то как ее составная часть. Иногда сенат признавал плодом только тот лес, где велось правильное лесное хозяйство, обеспечивающее лесовозобновление, а всякий иной лес считал составной частью земли. Но чаще всего лес объявлялся принадлежностью земли¹ (ст. 386—387 Свода законов).

В свою очередь, земельное, горное, водное, лесное законодательство составляют самостоятельные отрасли советского законодательства, хотя они и имеют точки соприкосновения. Земельное законодательство не может регулировать хозяйственное использование

¹ См. К. Анненков, Система русского гражданского права, т 1, С.-Петербург, 1910, стр. 331; Ю. Гамбаров, статья «Вещь» в Словаре юридических и государственных наук, т. 1, С.-Петербург, 1901, стр. 1810. И.М. Тютрюмов, Законы гражданские, Петроград, 1915, стр. 222; Н.И. Фалеев, Лесное право, М., 1912, стр. 3–6.

лесов. Отсюда в истории советского законодательства наряду с республиканскими земельными кодексами были созданы кодексы лесные, а Конституция СССР предусматривает, помимо основных начал землепользования, также издание основных начал пользования лесами, водами и недрами.

Высказанные соображения определяют наше несогласие с проф. Л.И. Дембо, который полагает, что лесной фонд — это «особая категория земель как часть единого земельного фонда»¹. Если принять во внимание, что, с точки зрения проф. Л.И. Дембо, объектом права государственной собственности на леса является государственный лесной фонд, составляющий, по его мнению, как мы только что сказали, часть единого государственного земельного фонда, то получается, что объектом права государственной собственности на леса служат не леса, а особая категория земель. Вывод совершенно невозможный и в то же время неизбежный при указанных предположках.

Наше суждение о том, что в состав единого государственного земельного фонда входит не сам лесной фонд, а земли государственного лесного фонда, воспроизводит прочно установившийся по этому вопросу взгляд в литературе². Это положение справедливо обосновывается тем, что имеется ряд специальных фондов, «...охватывающих не только самые земельные площади, но и природные богатства, имеющиеся на земной поверхности, под земной поверхностью и над земной поверхностью, как лесной фонд, торфяной фонд, геологический фонд, водный фонд и пр.». Основное народнохозяйственное значение подобных фондов заключается «в соответствующих природных богатствах, связанных с земной поверхно-

¹ Л.И. Дембо, Правовой режим лесов..., изд-во ЛГУ, 1951, стр. 11.

Аналогичное определение места лесного фонда а земельном фонде дает Ф.А. Зайков, который считает, что единый государственный лесной фонд это «... самостоятельная категория в составе единого государственного земельного фонда СССР» (см. Ф.А. Зайков, Правовой режим лесов особого назначения по действующему законодательству, автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, МГУ, 1956, стр. 3).

² См. «Земельное право» (учебник для юридических высших учебных заведений), Юриздат, 1940, стр. 74–75; «Земельное право» (учебник для юридических институтов и юридических факультетов университетов), Госюриздат, 1949, стр. 120; Г. Н. Полянская, А. А. Рускол, Советское земельное право (учебник для юридических школ), Госюриздат, 1951, стр. 37; В.К. Григорьев, Б.В. Ерофеев, М.С. Липецкер, «Земельное и колхозное право» (учебное пособие для сельскохозяйственных высших учебных заведений), Госюриздат, 1957, стр. 21; В.К. Григорьев, Советское земельное право, Госюриздат, 1957, стр. 33; «Земельное право» (учебник для юридических институтов и юридических факультетов государственных университетов), Госюриздат, 1958, стр. 56; Г.А. Аксененко, Право государственной собственности на землю в СССР, Госюриздат, 1950, стр. 101; В. К. Григорьев, Единый государственный земельный фонд СССР, статья в сборнике «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1954, стр. 38; А.В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, изд-во Академии наук СССР, 1954, стр. 38; А.М. Турубинер, Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, изд-во МГУ, 1958, стр. 119; Г.А. Аксененко, Земельные правоотношения в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 161.

стью», причем земля, земная поверхность, играет в этих фондах служебную роль¹. Та же мысль с некоторыми уточнениями воспроизводится В. К. Григорьевым, который, говоря о названных выше специальных фондах, указывает на то, что «...они выступают как природные богатства, располагающиеся на земной поверхности и под земной поверхностью, и служат базой отдельных отраслей хозяйства (горных промыслов, торфоразработок, лесоразработок и т.п.). Земельные участки при этих фондах играют лишь подсобную, вспомогательную роль в данной отрасли хозяйства»². В учебнике «Земельное право» 1958 года пишется о том, что основное народно-хозяйственное значение специальных фондов заключается не в земной поверхности, которая играет в этих фондах лишь служебную роль, а в соответствующих природных богатствах, лишь связанных с земной поверхностью³.

Еще более заостряет в этом направлении вопрос Г.А. Аксененок: «Правоотношения, связанные с использованием лесов, вод и недр, настолько своеобразны, — пишет он, — что здесь земля не имеет определяющего значения. Во всех указанных выше случаях объектами правоотношений являются именно леса, воды, недра, которые и определяют особый характер возникающих по поводу их или в связи с ними правоотношений, отличных от правоотношений, связанных с использованием земли как своеобразного объекта права»⁴. Г.А. Аксененок сравнивает взаимоотношение перечисленных объектов с землей с понятиями гражданского права о главной вещи и принадлежности, причем у него в качестве главного объекта выступают леса, недра и воды, а земля такой роли не играет. Автор делает отсюда даже такой далеко идущий вывод, что правоотношения, связанные с использованием лесов, вод и недр, должны быть выделены из земельного права, хотя с ним эти правоотношения неизбежно будут соприкасаться, поскольку леса, воды и недра связаны с земной поверхностью. Мы оставляем сейчас вопрос о выделении в самостоятельную отрасль права норм, регулирующих общественные отношения по использованию лесов, недр и вод, как требующий самостоятельного рассмотрения. Но не думаем, однако, что можно так разъединять понятия леса и земли (хотя бы и указывая на их близость), ибо само понятие леса включает в себя отнюдь не только древесную растительность, но и те земли, на которых она произрастает.

¹ «Земельное право» (учебник для юридических высших учебных заведений), Ориздат, 1940, стр. 74–75.

² В.К. Григорьев, Советское земельное право, Госюриздат, 1957, стр. 33–34.

³ «Земельное право» (учебник для юридических институтов и юридических факультетов государственных университетов), Госюриздат, 1958, стр. 56.

⁴ Г.А. Аксененок. Земельные правоотношения в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 170–176.

Мы не согласны в этом отношении с А.М. Турубинером, усматривающим недостаток определения понятия единого государственного лесного фонда, сформулированного в ст. 1 Лесного кодекса РСФСР, в том, что в состав лесного фонда включаются такие разнородные объекты, как лес и земля¹. Напомним, что лес представляет собой некий синтез из единства и противоречия древесной растительности со средой ее обитания и что отсюда земля входит в качестве обязательного компонента в понятие «лес». Поэтому когда в определении государственного лесного фонда говорится о лесе и земле, предназначенной для нужд лесного хозяйства и лесоразведения, то в первом случае имеются в виду лесные земли, а во втором — нелесные. Сопоставление их вполне закономерно. Совсем другой вопрос, что лесная земля или, иначе говоря, лес выступает как особое средство производства, существенно отличающееся от такого средства производства, каким являются сельскохозяйственные земли.

А.М. Турубинер настолько отрывает землю от произрастающей на ней лесной растительности (которую он ошибочно именует лесом), что даже полагает возможным дать классификацию внутри земель государственного лесного фонда, отличную от классификации лесов². При этом он исходит из того, что леса делятся по режиму рубок на известные три группы, а земли лесного фонда по правовому положению землепользователей — на земли держателей лесного фонда и земли лесозаготовителей.

В этом рассуждении, на наш взгляд, кроются следующие три ошибки. Во-первых, нельзя отрывать классификацию земель лесного фонда как имеющих служебное значение для лесного хозяйства от классификации лесов, основанной непосредственно на потребностях лесного хозяйства; во-вторых, неверно, что леса классифицируются только по размерам возможных рубок, ибо, как известно, они по действующему законодательству также подразделяются на леса государственного значения и леса колхозные; в-третьих, деление лесов нельзя проводить только по признаку пользования, так как пользование лесами в отличие от землепользования требует мероприятий по организации лесного хозяйства, а последние осуществляются по большей части не лесопользователями, а специальными государственными лесохозяйственными органами. Если в ряде случаев обязанности по ведению лесного хозяйства или по выполнению некоторых лесохозяйственных функций возлагаются на лесопользователей, то им же в известной мере передаются и права по управлению соответствующими лесными массивами. Неодинаковый объем прав

¹ А.М. Турубинер, *Право государственной собственности на землю в Советском Союзе*, изд-во МГУ, 1958, стр. 120.

² См. А.М. Турубинер, *Названная работа*, стр. 121–124.

по управлению отдельными частями государственного лесного фонда вместе с различным характером пользования определяют права тех или иных держателей государственного лесного фонда. Из различия прав держателей государственного лесного фонда и исходит общепринятая классификация лесов, подразделяющая их на леса, состоящие в ведении государственных органов лесного хозяйства, леса, приписанные к отдельным организациям, и колхозные леса.

Что же касается предложения А.М. Турубинера о выделении в особую категорию лесов, предоставляемых только для лесозаготовки, то это вообще невозможно, ибо подобное предоставление носит кратковременный характер и осуществляется, как правило, почти во всех лесах Советского Союза.

Вопрос о взаимоотношениях держателей лесного фонда и лесозаготовителей важный и актуальный, но, на наш взгляд, он не связан с вопросом о классификации земель государственного лесного фонда.

Однако, не вполне соглашаясь с некоторыми положениями Г.А. Аксененка и А.М. Турубинера по вопросу о соотношении земли и лесов, мы полностью присоединяемся к конечному выводу Г.А. Аксененка, что «правовой режим земель, которые являются объектами земельных правоотношений, имеет определяющее значение в самой характеристике этих отношений, тогда как правовой режим земель при правоотношениях, связанных с использованием недр, лесов и вод, такого определяющего значения не имеет. Характер этих правоотношений в данном случае определяется не в зависимости от правового режима земель, а всецело зависит от правового режима недр, лесов и вод как объектов данных правоотношений»¹.

Установив, что земли лесного фонда входят в состав земель единого государственного земельного фонда, надо определить их место по отношению к другим категориям земель единого государственного земельного фонда.

Следует прямо сказать, что вопрос этот спорный, поскольку решение его не находит прямой опоры в законодательстве. К тому же, как увидим далее, он является очень острым, почему и должен получить свое конкретное выражение в будущем законе о лесах.

Указанный вопрос о месте земель лесного фонда в составе земель единого государственного земельного фонда имеет свою историю.

Первое определение единого государственного земельного фонда дало Положение о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию от 14 февраля 1919 г.², а первую развернутую классификацию земель единого государственного земельного фонда — Земельный кодекс РСФСР 1922 года.

¹ Г.А. Аксененок, *Земельные правоотношения в СССР*, Госюриздат, 1958, стр. 175.

² СУ РСФСР 1919 г. № 4, ст. 43.

Как известно, Земельный кодекс, давая в ст. 3 определение единого государственного земельного фонда, ограничил его только землями сельскохозяйственного назначения, а также землями, могущими быть использованными для сельскохозяйственного производства. Таким определением он нарушил самую идею единства государственного земельного фонда, основанного на принадлежности всей земли государству¹. Однако в дальнейшем тексте Земельный кодекс включил в состав земельного фонда земли городов и рабочих поселков, а также так называемые государственные земельные имущества (подразделявшиеся на земли совхозов и земли государственного запаса), и, наконец, земли государственных учреждений и предприятий (то есть специального назначения). Что касается земель, находящихся под лесами, то Земельный кодекс относит их к землям специального назначения, которые находятся в управлении соответствующих ведомств на основании особых правил (ст. 155).

Земли специального назначения должны были выделяться из состава государственных земельных имуществ и по миновании надобности возвращаться обратно.

Лесной кодекс, изданный вскоре после земельного и явившийся по мысли законодателя его прямым продолжением, дал уже хорошо известное определение единого государственного лесного фонда. О временном характере выделения земель под лесами больше не могло быть речи, так как государственный лесной фонд получил прочную самостоятельную законодательную базу. В Общих началах землепользования и землеустройства 1928 года, давших последнюю по времени законодательную классификацию земель, земли государственного лесного фонда в число земель специального назначения. Уже более не включаются и вообще не упоминаются². По мнению В.К. Григорьева, невключение Общими началами земель, занятых лесами, в состав земель единого государственного земельного фонда объясняется тем, что положение земель государственного лесного фонда устанавливалось лесным законодательством. Это объяснение нам кажется весьма вероятным.

¹ См. *И.И. Евтихийев*, К учению о едином государственном земельном фонде, Горки, 1928, стр. 3, 7.

² Мы считаем правильным замечание А.М. Турубинера, что земли государственного лесного фонда, подобно землям сельскохозяйственного назначения, выступают в качестве средства производства и что поэтому их нельзя зачислять в состав земель специального назначения, используемых в качестве «операционного базиса», как это было сделано Земельным кодексом в ст. 155 (см. *А.М. Турубинер*, Названная работа, стр. 119).

По этим же соображениям мы не согласны с Г.А. Аксененком, который относит земли, используемые для лесоразведения и рубки леса (вместе с земельными участками, имеющими вспомогательный характер), к землям специального назначения (см. *Г.А. Аксененок*, Земельные правоотношения в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 165—166).

Однако при отсутствии законодательного акта, который бы полностью воспроизвел состав единого государственного земельного фонда, определение этого состава есть результат тех или иных научных убеждений. Достаточно сказать, что по более распространенной классификации единый государственный земельный фонд разграничивается по основному хозяйственному назначению на земли: 1) сельскохозяйственного назначения; 2) городские; 3) специального назначения; 4) лесного фонда; 5) занятые водоемами; 6) государственного запаса. Иногда земли, занятые водоемами, в данную классификацию не включаются. Мы не рассматриваем в данной работе вопрос о землях, занятых водоемами, и привели этот пример для того, чтобы показать спорность вопросов классификации единого государственного земельного фонда.

Законодательство связывает, далее, определенный правовой режим земель не только с основным их назначением, но и с субъектами землепользования.

Наконец, в правовых нормах содержатся указания на фонды так называемого узкого назначения — луговой, мелиоративный, приусадебных земель и другие, которые могут быть рассмотрены как известные подразделения в пределах отдельных категорий земель, разграниченных между собой по основному хозяйственному назначению.

Таким образом, учебная литература и научные работы, суммируя нормативные акты, создают стройную картину единого государственного земельного фонда, подразделенного на пять или шесть самостоятельных категорий земель (условно называемых также фондами), которые отличаются друг от друга по основному своему хозяйственному назначению. Эти крупные категории (фонды) земель подразделяются, в свою очередь, на более мелкие по субъектам землепользования, а также на фонды узкого хозяйственного назначения.

Однако на этом дело не кончается. Трудность и особая спорность вопросов классификации земель начинается тогда, когда от вопросов об *основном* назначении земель переходят к рассмотрению того беспорядно существующего факта, что земли одной какой-либо категории используются в некоторой своей части по назначению, предусмотренному другой категорией земель. Например, в пределах городских земель имеются земли специального назначения, сельскохозяйственные угодья и др. В свою очередь, часть сельскохозяйственных земель используется под создание населенных мест. На землях специального назначения осуществляется землепользование рабочих и служащих и т.д.

Данный вопрос имеет для правового режима лесов первостепенное значение, и именно здесь кроется вся острота проблемы о месте земель государственного лесного фонда среди других земель единого государственного земельного фонда. Дело в том, что естественно произраста-

ющие леса и искусственно созданные лесонасаждения имеются не только на землях государственного лесного фонда, специально выделенных для ведения лесного хозяйства и составляющих особую категорию земель, но и на сельскохозяйственных землях, закрепленных за совхозами и колхозами, городских землях, землях водоемов, транспорта и др. Таким образом, встает вопрос о том, куда должны быть отнесены лесные земли, если они расположены вне границ земель государственного лесного фонда. Прежде чем ответить на него, следует обратиться к общей постановке вопроса о месте земель одного назначения, расположенных в составе земель другого основного назначения.

Большинство работ, затрагивающих проблему классификации единого государственного земельного фонда, эту трудность просто обходят и игнорируют. К ней, однако, обратился Г.А. Аксененко в книге «Право государственной собственности на землю в СССР». Он писал, что следует отличать земли сельскохозяйственного назначения как категорию земель от используемых в сельскохозяйственных целях городских угодий и от земельных участков, предоставляемых рабочим и служащим из состава земель специального назначения. Автор признает, следовательно, возможность существования сельскохозяйственных земель в пределах других категорий земель, не являющихся по основному своему назначению сельскохозяйственными. В то же время у Г.А. Аксененка сквозит стремление связать разделение земельного фонда исключительно с *основным* его назначением. Так, он полагал бы целесообразным пересмотреть понятие городской черты и включить в состав городских земель, помимо уже имеющихся, также и земли, предназначенные к застройке в связи с генеральными планами реконструкции городов, и защитные полосы вокруг городов. С другой стороны, Г.А. Аксененко считает, что из состава городских земель подлежат исключению не только земли специального назначения, но и земли городских колхозов.

Если исходить из такой позиции, то получится, что земельные площади, используемые в сельскохозяйственных целях в городах, на землях специального назначения или на землях государственного лесного фонда, не могут быть отнесены к категории земель сельскохозяйственного назначения. Подобный неизбежный вывод заставил в дальнейшем Г.А. Аксененка пересмотреть основы классификации земель единого государственного земельного фонда в работе «Земельные правоотношения в СССР».

Г.А. Аксененко отмечает, что действующее законодательство, разделяя земли на отдельные категории по их основному целевому назначению и подведомственности, не учитывает, что в пределах категории земель одного целевого назначения некоторые земельные площади в действительности используются для различных целей.

В качестве примера автор приводит земли сельскохозяйственного назначения, используемые не только в агрикультурных целях, но и для строительства, выращивания леса и лесополос, создания водоемов и т.п. Отсюда Г.А. Аксененок делает вывод о «необходимости введения новой более совершенной классификации земель в зависимости от действительного использования не только по их основному хозяйственному назначению, а и по отдельным угодьям, имеющим более или менее одинаковый правовой режим».

Предлагая новую классификацию земель, Г.А. Аксененок все же, как нам кажется, не разрешает проблемы последовательной классификации земель. Во-первых, с отказом от признака подведомственности земель автору не удастся полностью провести их объединения по угодьям, поскольку земли специального назначения по предлагаемой классификации подлежат сохранению, а одним из основных признаков этих земель является подведомственность их непосредственно землепользователям; во-вторых, само предложение разделить государственный земельный фонд по угодьям представлено недостаточно ясно, так как оно выдвигается то взамен существующего деления земель по их основному целевому назначению, то дополнительно к нему, в-третьих, нельзя объединить в одну категорию все угодья, независимо от их расположения, ибо в разных условиях они играют неодинаковую хозяйственную роль, а потому подвергаются и должны подвергаться неидентичному правовому режиму (например, земельный участок на селитебных землях в городах следует судьбе строения, а в сельской местности, напротив, судьба строения подчиняется режиму приусадебного участка). Отсюда замена классификации земель по основному их целевому назначению (с дальнейшей дифференциацией по подведомственности) делением на угодья не разрешает, как нам думается, до конца поставленной задачи. На это же указывал в своей монографии А.М. Турубинер.

Усматривая положительный момент новой классификации единого государственного земельного фонда Г.А. Аксененка в том, что она учитывает особенности правового положения земель одного назначения, расположенных в составе земель других назначений, А.М. Турубинер, однако, решительно возражает против объединения всех земель, подпадающих под понятие единого угодья, в самостоятельную правовую категорию¹.

¹ На сложности правового положения земель одного назначения, расположенных в составе земельного фонда другого назначения, остановился В.А. Кабатов в своей недавно вышедшей интересной работе «Правовые формы управления землями сельскохозяйственного назначения в СССР». Он так же, как и А.М. Турубинер, отмечает, что правовой режим одних и тех же угодий, расположенных в различных земельных фондах, является неодинаковым (см. В.А. Кабатов, Правовые формы управления землями сельскохозяйственного назначения в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 27).

Давая свое решение поставленному вопросу, А. М. Турубинер исходит раньше всего из того, что использование земельных площадей в целях, не соответствующих основному целевому назначению определенной категории земель, носит подсобный, вспомогательный характер. В качестве примера автор приводит земли лесного фонда, встречающиеся среди земель сельскохозяйственного назначения колхозов и совхозов, на которых ими ведется лесное хозяйство, играющее подсобную роль. Применительно к подобным случаям А.М. Турубинер говорит о «смешанном» режиме, при котором «в одних отношениях на эти земли распространяется правовой режим одних земель, в других отношениях — правовой режим других земель». При этом по общему правилу в отношении предоставления земель и их изъятия (отвода) действуют нормы, установленные для земель, в составе которых находятся указанные земли, а в отношении обязанностей и прав землепользователей — нормы, регулирующие положение пользователей именно этими землями.

Такого рода «смешанный» правовой режим, по мнению А.М. Турубинера, не колеблет общего основания классификации земель по целевому назначению, а служит его дополнением.

Если встать на позицию, первоначально принятую Г.А. Аксененком, согласно которой единый государственный земельный фонд подлежит разделению на несколько крупных земельных фондов по основному их назначению, без дальнейшей дифференциации по целям использования отдельных земельных площадей, то следует признать, что земли, занятые колхозными, городскими, заповедными лесами, не входят в состав земель государственного лесного фонда, а соответственно являются землями сельскохозяйственными, городскими, специального назначения. К такому именно выводу пришел М.С. Липецкер, говоря, что «...не все земли, занятые лесами, считаются землями лесного фонда. Земли, занятые колхозными лесами, входят в состав единых земельных массивов колхозов и, следовательно, подчинены тому правовому режиму, который установлен для земель сельскохозяйственного назначения»¹. Но подобного рода утверждение сталкивается с двумя непреодолимыми трудностями.

Во-первых, если признать, что земли, занятые колхозными (соответственно совхозными, городскими) лесами, не входят в лесной фонд, то в силу неразрывной связи леса с землей следует рассматривать и сами леса исключенными из состава государственного лесного фонда, чего, как показано было выше, делать нельзя. Отнесение указанных лесов к сельскохозяйственным землям с исключением их из лесного фонда будет полностью соответствовать классификации

¹ В.Г. Григорьев, Б.В. Ерофеев, М.С. Липецкер, *Земельное и колхозное право*. Госюриздат, 1957, стр. 28.

земель по их основному назначению, но при этом потеряется единство государственного лесного фонда. Ибо, как известно, в этот фонд входят все леса Советского Союза.

Во-вторых, фактически неверно, что колхозные леса подчинены правовому режиму сельскохозяйственных земель. В действительности в колхозных лесах должно осуществляться ведение специального лесного хозяйства, а перевод их в сельскохозяйственные земли требует по лесам первой категории особого разрешения Совета Министров союзной республики, а по лесам второй категории — облисполкома или приравненных к нему органов.

Итак, мы вслед за Г.А. Аксененком полагаем, что предложенная им первоначальная конструкция не разрешает вопроса о правовом положении лесов, произрастающих на колхозных, совхозных и городских землях.

Не можем мы полностью присоединиться и к его новому предложению о разделении единого государственного земельного фонда по угольям. В данном случае применительно к колхозным, совхозным, городским лесам следует тот практический вывод, что правовой режим земель, занятых лесами, «...зависит не от характера самой земли, а от того назначения лесов, какое они имеют в системе нашего народного хозяйства». Это не совсем верно. Хотя правильно, что леса — это всюду леса, что в них ведется лесное, а не сельское и не городское хозяйство, и в этом отношении новая классификация ближе к действительности, тем не менее лесам придется разное назначение в зависимости от основного целевого назначения земель, среди которых они расположены.

Итак, мы приходим к следующему выводу по вопросу о соотношении земель единого государственного лесного фонда с единым государственным земельным фондом: земли государственного лесного фонда в подавляющей своей части составляют особый земельный фонд, основным назначением которого является служение лесному хозяйству и лесной промышленности. В то же время земли лесного фонда имеются и на сельскохозяйственных массивах колхозов, совхозов и на городских землях, где леса имеют подсобное значение; на них распространяются не только нормы лесного, но и сельскохозяйственного (городского) законодательства.

Из сказанного видно, что мы ближе всего примыкаем к точке зрения А.М. Турубинера, который считает правильным классифицировать земли по основному их целевому назначению, но допускает «смешанный» режим для земель одной категории, расположенных в составе земель другой категории. Однако мы не можем согласиться с утверждением А. М. Турубинера, что права и обязанности землепользователей чаще всего устанавливаются нормами, регулирующими

ми правовой режим пользования именно этими земельными угодьями, и что расположение их в составе того или другого фонда определяет лишь порядок отвода и изъятия земли, применяемый в отношении всего фонда в целом.

В отношении лесов и сопутствующих им нелесных площадей это во всяком случае не так. Расположение их в составе тех или других земельных фондов определяет не только порядок отвода-изъятия земель, но и влияет на характер пользования. Так, на сельскохозяйственные земли, находящиеся в пределах единого государственного лесного фонда, распространяются не только основные нормы сельскохозяйственного пользования (например, принцип безвозмездности пользования), но вводятся ограничения с учетом интересов лесного хозяйства (например, устанавливаются строгие ограничения в пастьбе скота).

Что же касается прав и обязанностей пользователей лесами, произрастающими за пределами специально для того выделенного земельного фонда, то они, имея много общего, в то же время различаются в зависимости от расположения лесных площадей, то есть пользование лесами осуществляется на разных категориях земель по-разному. Поэтому предложенное А.М. Турубинером разграничение сферы воздействия на конкретный земельный участок правового режима земель, в пределах которых он расположен, и правового режима земель, к которым он относится по своему целевому назначению, к лесам неприменимо.

Мы вряд ли сумели бы дать такое общее разграничение и ограничимся лишь утверждением о том, что на всех лесных площадях, где бы они ни были расположены, ведется лесное хозяйство в целях использования многосторонних полезностей леса, но что на тех лесных площадях, которые расположены на земельных массивах колхозов, в пределах городской черты и т.д., задачи лесного хозяйства подчинены основному назначению данной категории земель. Это и есть практический вывод из того положения, что леса, где бы они ни были расположены — в фонде земель сельскохозяйственного значения, городских, специального назначения и др., в то же время входят в государственный лесной фонд, в котором осуществляется ведение лесного хозяйства с учетом специальных целей, стоящих перед определенной категорией земель.

Следует обратить внимание еще на следующее обстоятельство. Положение лесных угодий, например на городских землях, не вполне совпадает с положением сельскохозяйственных угодий, расположенных на тех же землях. Отличие состоит в том, что сельскохозяйственные угодья, не подпадающие под основное назначение городских земель, в пределах которых они расположены, и состоящие на

особом «смешанном» режиме, все же, в конце концов, с точки зрения А. М. Турубинера, относятся к этой именно категории земель, то есть к городским землям. Леса же, где бы они ни находились, входят в состав единого государственного лесного фонда, так как земля, как известно, имеет для лесного хозяйства лишь служебное, а не определяющее значение.

Мы обратили еще в 1947 году внимание на то, что государственный лесной и торфяной фонды могут располагаться и на городских, и на сельскохозяйственных землях и что они «пересекаются» с другими фондами единого государственного земельного фонда. «Подразделение единого земельного фонда соответствует практическим потребностям хозяйства и регулирующим его законодательным актам. В некоторых случаях перед законодательством в центре внимания становится использование леса и тогда речь идет о лесном фонде, в других случаях внимание направлено на городские земли в целом и в этом случае законодатель говорит о фонде городских земель, включающих в себя и леса»¹. Мысль была здесь, конечно, не развита, а только намечена².

Теперь мы можем ее продолжить и сказать, что все леса, где бы они ни произрастали, следовательно, и лесные земли, входят в состав единого государственного лесного фонда. Площади лесов, расположенные на землях колхозов, совхозов, заповедников, городов и т.п., одновременно учитываются в составе соответствующих землепользований, земли которых в целом относятся к определенному земельному фонду по их основному назначению. Нас ничуть не смущает то

¹ Г.Н. Полянская, Земельное право (учебник для юридических школ), Юриздат, 1947, стр. 30.

² В.К. Григорьев возражал, считая, что торфяной и лесной фонды нельзя сопоставлять, так как земли лесного фонда образуют особую категорию земель, чего нельзя сказать в отношении торфяного фонда. Это замечание верное, однако оно не решает вопроса, поскольку смысл поставленного вопроса был в том, что земли лесного фонда, расположенные в одном ряду с землями сельскохозяйственными, городскими и проч., не охватывают всех лесов (см. В.К. Григорьев. Единый государственный земельный фонд СССР. «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1951, стр. 150).

Для нас было совершенно непонятно замечание, сделанное в свое время по тому же поводу Г.А. Аксененком: «Таким образом, получается, что вообще нет единого государственного земельного фонда, что вся земельная территория СССР разделяется на ряд отдельных самостоятельных земельных фондов, выделенных в зависимости от хозяйственного назначения земель» (см. Г.А. Аксененок, Право государственной собственности на землю в СССР, Госюриздат, 1950, стр. 103—104). Мы полагаем, что единство земельного фонда определяется единством собственника земли. Это единство мог бы нарушить отказ от признания права собственности государства на часть земель, а не та или другая классификация земель. Мы бы не стали возвращаться к данному вопросу, поскольку Г.А. Аксененок в дальнейших работах к нему более не обращался, если бы в 1957 году А.И. Королев не воспроизвел слов Г.А. Аксененка, к ним присоединяясь (А.И. Королев, Земельное право, «Сорок лет советского права 1917—1957 гг.», т. 1, изд-во ЛГУ, 1957, стр. 396).

обстоятельство, что колхозные, городские, заповедные и некоторые другие леса окажутся не в одном, а в двух земельных фондах¹.

Единый государственный земельный фонд есть понятие хозяйственное и соответственно правовое, а потому деление его на категории имеет то практическое значение, что этим определяется, какой именно правовой режим воздействует на те или другие земли. Вопрос о месте единого государственного лесного фонда в едином государственном земельном фонде — спорный и трудный. Мы думаем, что предложенное в настоящей работе решение не нарушает ни единства земельного, ни единства лесного государственных фондов и отвечает практическим потребностям лесного хозяйства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение остается подвести некоторые итоги, определившись в результате всего проделанного нами пути. При этом надо подчеркнуть, что практические выводы данной работы есть в известной мере плод коллективной мысли в практике лесного хозяйства, которой автор пытался дать юридическое обоснование.

1. Первым и бесспорным выводом является необходимость издания государственного закона о лесах вместо бесчисленного количества различного рода подзаконных актов.

2. Законодательство о лесах хотя и является смежным с земельным, тем не менее представляет собой особую отрасль советского законодательства. Правда, в законодательстве земельном не могут быть обойдены вопросы с той или другой стороны, касающиеся государственного лесного фонда, поскольку земли его входят в состав единого государственного земельного фонда². Но весь правовой режим лесов как природного комплекса и источника лесной продукции должен быть определен лишь в специальном лесном законодательстве³.

3. Далее, совершенно очевидно, что законодательство о лесах должно явиться в основном республиканским. Это соответствует общей тенденции по расширению прав союзных республик и тому, что управление лесами в настоящее время возглавляют именно республиканские лесохозяйственные органы. Вместе с тем существует

¹ На двойственность положения земель колхозных лесов указывает также А.М. Турбинер, который отмечает, что они входят со всем колхозным земельным массивом в состав земель сельскохозяйственного назначения и в то же время включаются в государственный лесной фонд (см. А.М. Турбинер, Названная работа, стр. 125).

² Кроме того, попутно надо отметить, что в земельном законодательстве должны получить отражение основные моменты правового режима древесной растительности, относящейся к «не лесу» (зеленые насаждения и др.).

³ Подробно о соотношении лесного и земельного законодательства см. нашу статью «К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством», сборник «Вопросы кодификации», Госюриздат, 1957, стр. 227.

безусловная потребность в издании общесоюзных основ законодательства о лесах, устанавливающих принципиальные положения социалистического лесного хозяйства, общие для всех союзных республик.

Представляется, однако, весьма спорным, что общесоюзный закон должен ограничиться только установлением основных начал *пользования* лесами, как то предусмотрено п. «с» ст. 14 Конституции СССР.

Известно, что пользование лесами в целях извлечений лесной продукции (прежде всего древесины для нужд народного хозяйства и населения) не может быть оторвано от ведения лесного хозяйства, заключающегося в выращивании и возобновлении лесов, а это последнее, в свою очередь, неотделимо от управления государственным лесным фондом. Следовательно, в интересах сохранения лесов требуется комплексное разрешение всех вопросов, касающихся правового режима лесов, и нет никаких причин выделять пользование как предмет самостоятельного правового регулирования. Поэтому мы полагаем, что вместо Основных начал лесопользования должны быть изданы Основные начала законодательства о лесах СССР.

На этой основе в союзных республиках могут быть приняты в зависимости от лесистости республик и значения лесов для народного хозяйства данной республики республиканские лесные кодексы или законы о лесах.

4. В Основных началах законодательства о лесах СССР должны получить отражение в первую очередь следующие вопросы:

а) Четкая формулировка понятия единого государственного лесного фонда, увязанная с правом *исключительной* государственной собственности на леса и включающая, таким образом, в состав государственного лесного фонда все леса Советского Союза, как естественно произрастающие, так и искусственно насаженные, в чьем бы управлении и пользовании они ни состояли.

б) Установление необходимого разграничения между лесом и древесной растительностью, относящейся к «не лесу», для точного определения сферы действия лесного и земельного законодательства. При этом надо признать безосновательным отнесение городских и транспортных лесов к «не лесу».

в) Приведение в порядок классификации лесов, освободив ее от исторических наслоений и по возможности упростить, предусмотрев разграничение между лесами лишь по двум признакам: 1) по общественной форме управления и пользования ими; 2) по роли лесов в народном хозяйстве.

г) Закрепление установившегося положения, согласно которому в СССР имеет место разделение функций между органами лесного

хозяйства, осуществляющими управление единым государственным лесным фондом и органами лесной промышленности, производящими основную заготовку древесины. Следует твердо придерживаться той позиции, что при экономически обоснованной передаче отдельных или даже всех функций по ведению лесного хозяйства лесозаготовителям общее руководство лесным хозяйством, а также контроль за лесозаготовителями сохраняются в руках специальных лесохозяйственных органов.

д) Возложение ответственности за состояние всего государственного лесного фонда на органы лесного хозяйства, которые, помимо непосредственного управления лесами государственного значения, обязаны осуществлять функции общего руководства и контроля над ведением лесного хозяйства в лесах приписных, городских, транспортных, колхозных. В этих целях подлежат значительному расширению полномочия лесохозяйственных органов в отношении контроля над всеми категориями лесопользователей в лесах СССР с предоставлением им права применения к последним административноправовых и гражданско-правовых санкций при нарушениях закона о лесах (запрещение рубок, в исключительных случаях — изъятие лесосек, наложение штрафов на лиц, виновных в нарушениях, и т.д.).

ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

(Г.Н. Полянская. Юридическая литература, ВИЮН, 1973)

ПРЕДИСЛОВИЕ¹

Советская наука ведет систематическое исследование экономических и правовых отношений в социалистических странах.

В последнее время резко повысился интерес также к экономике и хозяйственному законодательству экономически развитых капиталистических и развивающихся стран.

Предметом исследования в сфере хозяйственного законодательства явились в первую очередь общественные отношения, складывающиеся в области промышленности, финансов и отчасти в сельском хозяйстве. Что же касается зарубежного лесного хозяйства, то оно до последнего времени более или менее фундаментально изучалось главным образом только в планах экономического и лесоводственного. Лесное же законодательство зарубежных стран в сравнительно правовом плане до сих пор в советской юридической литературе не исследовалось. Лишь отдельные моменты этого законодательства подверглись рассмотрению в работах по лесному хозяйству.

Правда, в дореволюционной русской литературе по лесному законодательству такие сравнительно-правовые исследования обычно проводились², но, во-первых, они касались общественных отношений, которые для нас являются далеким прошлым, а во-вторых, осуществлялись путем, совершенно чуждым научной марксистско-ленинской методологии и классовому анализу.

Поэтому настоящая работа может рассматриваться как первая попытка сравнительно-правового анализа современного³ лесного

¹ Настоящее предисловие представляет собой точную копию предисловия к книге «Лесное законодательство зарубежных стран». М.: Юридическая литература, 1973 г.

² См., например, *Ф.К. Арнольд*, История лесоводства в России, Финляндии, Германии, СПб., 1895; *Н.И. Фалеев*, Лесное право, М., 1912.

³ От составителей: работа написана в 1973 году.

законодательства зарубежных стран. Построена она на основе марксистско-ленинского учения о базисе и надстройке.

Лесное хозяйство и лесное законодательство неразрывно связаны между собой, причем чем дальше, тем больше возрастает роль лесного законодательства в организации общественных связей, на которых зиждется лесное хозяйство. Еще в те давние времена, когда ценность леса определялась его способностью служить охотничьим угодем для властителей феодальных государств и их сюзеренов, базой для заготовки меда и воска для нужд монастырей, когда лесное хозяйство, как таковое, было только в зародыше, уже тогда возникло лесное законодательство, направленное на охрану привилегий знати и церкви по использованию лесных богатств. Отдельные законы о лесах появились в Европе еще в VIII веке.

В дальнейшем, когда с развитием товарных отношений древесина приобрела меновую стоимость, превратилась в товар, когда в связи с этим фактическое владение лесами преобразовалось в право государственной и частной собственности знати на леса, лесное законодательство, поддерживаемое всей силой эксплуататорского государства, приобрело остроклассовый характер, стоя на страже права эксплуататорской лесной собственности, насильственно урезая и экспроприруя при этом основанное на обычном праве фактическое крестьянское лесовладение. Об этом процессе, который охватил все страны Европы, о жестоком характере лесного законодательства, о его повсеместной однотипности писал К. Маркс в своей знаменитой статье «Дебаты по поводу закона о краже леса»¹. И несмотря на то, что частное лесовладение противоречит возможности ведения правильного лесного хозяйства, что оно способствовало потере значительной части первоначального лесного покрова земного шара, несмотря на это лесное законодательство капиталистических стран хотя и новыми методами, но поддерживает частное лесовладение и теперь.

Однако лесное законодательство не ограничивается установлением права собственности на леса, хотя это право и является основным, исходным его положением.

С развитием лесного хозяйства развивалось и лесное законодательство, причем они шли по тесно переплетающимся путям. В таких странах, как Германия, Франция, Англия, Россия, лесное законодательство приобрело необычайно широкий характер. Оно регламентировало не только право лесной собственности, но и вопросы управления лесами, учета и устройства лесов, их финансирования, отпуска древесины из лесов, порядка осуществления в них сельскохозяйственных пользований и т.д.

¹ См. К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. т. 1, стр. 119–120.

Прежде всего лесное законодательство было направлено на управление и организацию использования государственных лесов как части государственных имуществ.

Первая государственная лесная администрация во Франции была создана ордонансами Филиппа Красивого в 1291 году и Филиппа Длинного в 1318 году. Их основная задача состояла в охране государственных лесов¹. На территории Чехии первый лесной закон, регулировавший порядок проведения рубок, был издан в 1379 году для лесов Хебека².

Развитие горного и металлургического промыслов в Европе в XV—XVII вв. вызвало необходимость согласования интересов этих отраслей промышленности, требующих постоянного снабжения древесным углем, с интересами сохранности лесов от их полного истребления. Во Франции были изданы соответствующие ордонансы Франциска I в 1518 году, Генриха II в 1554 году. Император Максимилиан издал законы о горном и лесном хозяйстве в 1568 году для чешского королевства и в 1573 году — для Венгрии. В Швеции первые законодательные акты появились в XVII веке также в связи с необходимостью решить проблему взаимоотношения горного и лесного дела.

В XIX веке воздействие лесного законодательства начинает распространяться с государственных на общинные, церковные, городские и тому подобные общественные леса. Примером такого законодательного акта может служить Лесной кодекс Франции 1827 года и Австро-Венгерский закон № XIX 1898 года о специальном управлении не государственными лесами.

И наконец, регулирующее воздействие законов на ведение хозяйства в частных лесах, которые в отдельные эпохи кризиса лесного хозяйства sporadически издавались уже довольно давно (примером может служить Императорский и королевский патент лесов и древесины в чешском королевстве, изданный по приказанию Марии Терезии и Иосифа II в 1754 г.), становится все более активным к концу XIX — началу XX вв.

В то же время, когда в связи с резким сокращением лесной площади земного шара стала очевидной роль лесов не только как сырьевой базы лесозаготовительной промышленности, но и как природного водоохранного и защитного фактора, оказывающего универсальное воздействие на хозяйство страны, возникает новое природоохрани-

¹ Здесь и далее материалы по лесному законодательству Франции приведены в работе *Cl. Durand* Prinborjne, L'office national des forets (Actuable juridique. Droit administratif), 1965, N 1.

² Здесь и далее материалы по лесному законодательству Чехии приведены по работе *Э. Громада* «Лесное хозяйство ЧССР» в книге «Лесное хозяйство в системе планируемой экономики», Варшава, 1972, Государственное научное издательство, стр. 625 и далее.

тельное направление лесного законодательства. В интересах проявления природных полезных свойств лесов — водоохраных, полезащитных и др. — регламентируются рубки во всех лесах, независимо от права собственности на них (например, Положение о сбережении лесов 1888 г. в России).

Так, в XX веке, когда капитализм перешел в высшую, последнюю стадию своего развития и когда впервые в мире возникли свободные от эксплуатации страны социализма, лесное законодательство при всем различии его классовой направленности подчинило своему воздействию лесное хозяйство всего мира. При этом социалистическое лесное хозяйство, придя на смену эксплуататорскому частно-собственническому лесовладению с его бессистемными рубками, ведущими к расстройству и расхищению лесов, не только поставило перед собой цель превратить леса из источника эксплуатации в средство удовлетворения потребностей народа и государства в древесине и иной лесной продукции, но, кроме того, сделало крутой поворот в использовании лесов, перейдя от истощительных рубок к плановому лесовозобновлению и охране лесных богатств в интересах настоящих и будущих поколений.

Ведение социалистического лесного хозяйства осуществляется на базе обобществленных, чаще всего государственных, лесов при мощной поддержке всей государственно-правовой надстройки. При этом основные принципы лесного хозяйства закреплены в социалистическом лесном законодательстве.

Но и в современных экономически развитых капиталистических странах развитие производительных сил потребовало систематического обеспечения лесным сырьем все возрастающих потребностей деревообрабатывающих предприятий монополий, которые не могут более осуществляться, как это происходило в условиях промышленного капитализма, путем стихийной вырубке лесов. Оно требует правильного ведения лесного хозяйства, которое в условиях частно-собственнического лесовладения пробивает себе путь посредством вмешательства государства в распоряжение частными лесами.

Известно, что значение государства в хозяйственной жизни современных экономически развитых капиталистических стран в условиях научно-технической революции особенно возрастает¹.

Основное место при этом занимает косвенное экономическое, финансовое и налоговое воздействие на развитие тех или иных отраслей хозяйства в соответствии с государственными программами и планами. Что же касается лесного хозяйства, то здесь, помимо косвенных мер воздействия, государство прибегает к прямым пра-

¹ См. «Международное совещание коммунистических и рабочих партий. Документы и материалы», «Политическая литература», 1969, стр. 297.

новым предписаниям, подчинение которым со стороны частных лесовладельцев обязательно. Мы являемся свидетелями все более жестких и все увеличивающихся требований к выполнению собственниками леса программ лесовосстановительных и иных лесохозяйственных работ. В ряде стран провозглашены законоположения, предусматривающие достаточно суровые санкции на случай их невыполнения, вплоть до экспроприации лесов.

Таким образом, в лесном законодательстве экономически развитых капиталистических стран, при всей классовой противоположности его лесному законодательству социалистических стран, происходит тот же процесс возрастания роли этой отрасли законодательства, как и в странах социализма.

Кроме того, в последние десятилетия, истекшие со времени окончания Великой Отечественной войны, развитие индустриализации в мире, осуществляющееся в невиданных темпах на базе достижений научно-технического прогресса, привело к такому загрязнению природной среды, которое жгуче и неотложно ставит вопрос о необходимости охраны лесов как одного из самых важных объектов природы, воздействующих на окружающую среду. Защитные свойства лесов, и в первую очередь их оздоровительное значение и возможность использования для организации отдыха населения, по мере загрязнения окружающей среды — этого отрицательного следствия индустриализации — выступают на первый план.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии особо подчеркивалось, что, «принимая меры для ускорения научно-технического прогресса, необходимо сделать все, чтобы он сочетался с хозяйским отношением к природным ресурсам»¹.

Страны капитализма, а также их фирмы и монополии в свою очередь вынуждены делать крупные вложения на мероприятия, оберегающие природу, в том числе леса, от уничтожения.

Проблема охраны окружающей среды имеет всеобщее значение. Договоренность между Союзом ССР и США о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 23 мая 1972 г.² является признанием того, что в этой области возможно и необходимо сотрудничество государств с различными социально-политическими системами.

Вопрос о социальной роли лесов волнует сейчас весь мир. Он уже ряд лет рассматривается в различных комиссиях ООН. Вместе с этим следует подчеркнуть, что необходимость сочетания хозяйственной и социальной роли лесов требует правового регулирования и расширяет без того широкие рамки современного лесного законодательства. К тому же применительно к социальной роли лесов особенно разви-

¹ «Материалы XXIV съезда КПСС». «Политическая литература». 1971.

² «Известия» от 23 мая 1972 г.

тельно выступают преимущества государственной собственности на леса. Ибо, как это отмечают представители западной научной общественной мысли и лесохозяйственной науки и практики, потеря пригородными лесами (количество которых по мере роста городского населения становится все больше) хозяйственного значения и включение их в зону отдыха не может быть осуществлено на базе частной лесной собственности. Это невозможно в силу нерентабельности подобных лесов, так и потому, что использование лесов для рекреационных целей требует больших площадей. Такие высказывания делались и на международной конференции по охране биосферы в Париже, организованной ЮНЕСКО в 1968 году, и на Международном симпозиуме по влиянию леса на внешнюю среду, созванном по рекомендации Организации продовольствия и сельского хозяйства (ФАО) ООН в 1970 году в Москве.

На VII Международном лесном конгрессе, проходившем в октябре 1972 года в Буэнос-Айресе с участием представителей 80 стран, остро встал вопрос о необходимости повышать заготовку древесины для удовлетворения все увеличивающейся потребности в ней деревообрабатывающей промышленности во всех индустриальных странах и, с другой стороны, о необходимости резко сокращать заготовку древесины в лесах, предназначенных для рекреационных и оздоровительных целей. На Конгрессе особенно подчеркивалось происходящее в мире изменение общественного значения лесов, превращение их в условиях высокоиндустриальных и урбанизированных стран в решающий фактор защиты и стабилизации природной окружающей среды.

Из сказанного видна вся сложность и многообразие проблем, возникающих при рассмотрении зарубежного лесного законодательства, составляющего предмет исследования настоящей работы. Отражая основные черты общественного строя социалистических и современных экономически развитых капиталистических стран, лесное законодательство имеет свою специфику, представляющую существенный интерес для правоведов и работников лесного хозяйства.

Мы полагаем, что настоящая книга может быть полезной для лиц, осуществляющих представительство Советского Союза в международных организациях и совещаниях, посвященных развитию мирового лесного хозяйства и охране окружающей среды, для которой леса имеют выдающееся значение. Работа может быть использована также научными работниками, преподавателями высших учебных заведений, аспирантами, практическими работниками в области лесного хозяйства и лесного законодательства. Думается, что она небесполезна и при проведении кодификации лесного законодательства, которая осуществляется ныне в нашей стране.

Исследование лесного законодательства зарубежных стран в данной работе, являющейся, как сказано выше, первой попыткой такого рода, сделано выборочно. Применительно к социалистическим странам оно представлено нормативными материалами по лесному законодательству только европейских стран социализма — Болгарии, Венгрии, ГДР, Польши, Румынии и Чехословакии¹.

Лесное законодательство экономически развитых капиталистических стран исследовано по нормативным материалам Канады, США, Финляндии, Франции, ФРГ и Швеции².

Лесное законодательство развивающихся стран еще ждет своего исследователя.

Работа состоит из двух частей. Она построена таким образом, что анализу лесного законодательства зарубежных стран в первой ее части предшествует специальная глава, посвященная рассмотрению существа и особенностей экономических отношений в современном зарубежном лесном хозяйстве, которые получают свое закрепление и развитие в лесном законодательстве.

Последующие две главы первой части посвящены непосредственно характеристике лесного законодательства социалистических и экономически развитых капиталистических стран. В этой части преследуется цель показать самую сущность экономических и правовых связей в области лесного хозяйства за рубежом.

Вторая часть — приложение включает в себя обзоры лесного законодательства отдельных стран преимущественно информационного характера. В то же время все обзоры — одни больше, другие меньше — содержат в себе элементы обобщения, дают характеристику лесного законодательства со всеми особенностями, присущими ему в данной стране, а потому являются также своего рода исследованиями. Одновременно эти обзоры служат материалом для первой части работы, которая представляет собой, таким образом, более широкое обобщение, характеризующее лесное законодательство применительно к со-

¹ К сожалению, рассмотреть лесное законодательство Югославии не представилось возможным, так как авторы не располагали нормативными материалами по отдельным республикам, входящим в Социалистическую Федеративную Республику Югославию, а виды лесной собственности и принципы организации лесного хозяйства в этих республиках различны. На данном этапе исследований не удалось собрать и обобщить материалы лесного законодательства также по социалистическим странам Востока и Кубы.

² При отборе материалов лесного законодательства экономически развитых капиталистических стран редакторы исходили из того, чтобы охватить все типичные формы этого законодательства. Так, лесное законодательство Франции и ФРГ прошло наиболее трудный и сложный путь, оно уходит своими корнями к феодализму и несет даже в современном его виде отпечатки тех общественно-экономических формаций, в которых оно складывалось и развивалось. Законодательство Швеции и Финляндии характерно для старых государств, лесное хозяйство которых в значительной мере определяет их экономику. Лесное законодательство США и Канады не знает феодальных традиций и представляет собой законодательство империализма в его наиболее «чистом» виде.

циалистической и капиталистической (в стадии империализма) общественно-экономической формации¹.

Изложение материалов в обзорах представлено по единой схеме во всех социалистических странах и, естественно, по иной схеме — по странам капитализма. Однако отступления от этих схем имеются в обзорах и по социалистическим, и по капиталистическим странам, что объясняется отличиями в круге вопросов, регулируемых лесным законодательством отдельных стран, особенностями в построении законодательства, большей или меньшей полнотой тех материалов, которые оказались в распоряжении авторов обзоров.

Необходимо отметить, что, исследуя лесное законодательство федеративных государств, авторы имели возможность пользоваться не только федеральным законодательством, но и специально для данной книги привлеченными законодательными материалами отдельных штатов (провинций, земель), которые до сих пор в библиотеки и научные институты Советского Союза не поступали. Это позволило авторам книги обеспечить надлежащий подход к исследованию лесного законодательства федеративных государств, поскольку ряд вопросов лесного законодательства относится к компетенции не федерации, а штатов (провинций, земель).

Ввиду больших трудностей, связанных с получением законодательных актов по отдельным странам и большого объема исследуемых материалов, работа растянулась на ряд лет. Она все время пополнялась новыми данными и по всем исследуемым социалистическим странам, а также по Франции, ФРГ и США доведена по состоянию лесного законодательства на 1 января 1973 г. Однако по Швеции мы располагаем данными на 1 января 1970 г., по Финляндии — на 1 января 1969 г., по Канаде — на 1 января 1967 г.², а по отдельным штатам (провинциям, землям), входящим в состав федераций (ФРГ, США и Канады), — на разные годы, которые обозначены в тексте обзоров. С этим приходится примириться, так как трудности и длительные сроки в получении новых материалов по указанным странам привели бы к устарению всей работы.

¹ В первой части работы, ввиду сказанного о соотношении частей, используются материалы второй ее части с отсылкой прямо к законодательству без указания в каждом случае авторов обзоров, имена которых названы в начале книги.

² Новые законодательные материалы по Канаде получены, когда работа над книгой была завершена. Поэтому в ней не освещен Закон об организации правительства Канады 1970 года, в котором предусмотрен департамент окружающей среды, обязанный проявлять заботу о природных, в том числе лесных, ресурсах, на которые распространяется юрисдикция парламента Канады, поскольку эта обязанность не возложена на другие департаменты. Не подверглись исследованию в работе также дополнения, принятые к Закону о развитии лесного хозяйства и обследовании лесов 1966 года, дополнения к Закону о национальных парках, Закон об использовании некоторых территорий Канады от 2 ноября 1971 г., постановления о маркировке строевого леса 1970 года и некоторые другие. Не могли быть в работе учтены также новейшие законодательные акты отдельных провинций, например Закон Британской Колумбии от 6 апреля 1971 г. О предупреждении лесных пожаров.

Авторы выражают большую признательность за предоставление своих трудов, нормативных актов и обстоятельных письменных разъяснений ряда сложных вопросов лесного законодательства академику П. Стайнову (Болгария), профессору В. Таджеру (Болгария), доктору Д. Димитрову (Болгария), доктору А. Мадашу (Венгрия), доктору Гансу И. Мурзвийку (ГДР), профессору доктору Т. Моленде (Польша), профессору доктору Э. Громаде (ЧССР), профессору доктору Ф. Папанеку (ЧССР).

Авторы благодарят также профессора С. Н. Братуся, профессора И. С. Самошенко и заведующего научной библиотекой Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Е.А. Прянишникова за большую помощь в пополнении собранных авторами законодательных материалов по ряду стран.

ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН (ИЗВЛЕЧЕНИЯ)

1. Лесное законодательство экономически развитых капиталистических стран как отрасль законодательства государственно-монополистического капитализма

1. Государство, как показывает исторический процесс, всегда косвенно так или иначе воздействовало на хозяйственные процессы.

Необходимо обратить внимание еще на следующий момент, способствующий положительному отношению к борьбе с расхищением лесов. Дело в том, что лес служит не только для нужд лесозаготовительной промышленности, но и для удовлетворения различных отраслей экономики — сельского, водного хозяйства, — для жизни человека в целом и требует по самой сущности своей, как и другие природные ресурсы, первоочередного обобществления.

Наконец, как было отмечено с самого начала, лес рассматривается как один из мощных факторов, способных противостоять засорению промышленностью природной среды. Он является ассенизатором городов, местом отдыха и оздоровления людей, а также основным источником по созданию органического вещества, т.е. жизни. Ввиду этого даже в таких странах, в которых лес не имеет существенного хозяйственного значения, идет борьба против его расхищения. Она активно поддерживается также прогрессивными передовыми лесоводами всех стран. Так, в Италии выдвигается требование о том, чтобы на место каждого срубленного дерева были выращены два новых дерева; в Испании ведутся широкие работы по лесоразведению.

2. Переходя к характеристике лесного законодательства отдельных экономически развитых капиталистических стран, мы остановимся раньше всего на США.

Лесное законодательство США, преследующее, как и лесное законодательство всех современных экономически развитых капиталистических государств, задачу улучшения лесного фонда страны, пытается разрешить ее на фоне сильно разоренных при капитализме лесов в условиях преобладания мелкой частной лесной собственности. Соединенные Штаты вкладывают значительные средства в подъем государственного лесного хозяйства, пытаются мероприятиями по лесовосстановлению покрыть происшедшую убыль лесов.

Предъявляются в США и определенные требования к частным лесовладельцам, хотя и не так четко обрисованные, как в странах Европы.

Лесное законодательство США не кодифицировано и относится в основном к компетенции штатов, которые устанавливают правовой режим составляющих их собственность лесов и регулируют частное лесовладение. Федерация же закрепляет лишь отношения, возникающие применительно к лесам, составляющим ее собственность. Кроме того, к сфере федеративного законодательства отнесены некоторые общие вопросы лесного хозяйства, предусмотренные отдельными актами лесного законодательства. Так, оно определяет порядок совместной деятельности федерации и штатов в области охраны лесов от пожаров и вредителей, организации лесных питомников и др. Никаких же общих норм, направленных на регулирование лесного режима в лесах штатов и в частных лесах, федеральное законодательство в себе не содержит. Оно представлено в первую очередь Законом о совместном управлении лесами 1950 года, Законом Грейнджера — Файла 1950 года, регулирующим деятельность федеральной лесной службы и Законом о многостороннем использовании национальных лесов от 12 июня 1960 г.

В целом федеральное лесное законодательство инкорпорировано в разд. 16 свода законов (гл. II—IV) «Об охране природы». Что же касается лесного законодательства штатов, то оно состоит из ряда постоянно изменяющихся законодательных актов.

Законодательная деятельность в Канаде в области лесного хозяйства интересна тем, что здесь лесное хозяйство осуществляется более чем на 90% в государственных лесах (в подавляющей своей части составляющих собственность провинций). Казалось бы, что в этом случае должны были бы проявиться те плюсы, которые обнаружил К. Маркс в государственном лесном хозяйстве буржуазной Германии по сравнению с частновладельческим.

Переходя к вопросу о форме лесного законодательства Канады, следует отметить, что оно не кодифицировано и издается в основном

провинциями¹. В последнее время в интересах укрепления лесного дела страны некоторые общие вопросы были отнесены к законодательству федерации.

Среди действующих норм федерального лесного законодательства Канады следует назвать акт о Министерстве лесного хозяйства 1960 года, который после изменений и дополнений, внесенных в него в 1966 году, был переименован в акт «О развитии лесного хозяйства и обследовании лесов». На основании названных актов осуществляется канадская лесная политика и деятельность по обследованию лесов Канады.

Пересмотрела лесное законодательство, хотя и не подвергла его кодификации, такая старая «лесная держава», как Швеция, издавшая Лесоохранный закон 1948 года, усиливший установленную еще ранее Шведским законодательством охрану как государственных, так и частновладельческих лесов от истребления.

Переход к новому лесному законодательству не был в Швеции столь резким, как во многих других капиталистических странах, где частный собственник до введения новых правил пользовался все же значительной свободой в распоряжении лесной собственностью. Поскольку Швеция — это страна, в которой, как и во Франции, до последнего времени преобладало мелкое фермерское лесовладение (ныне в Швеции все большее место занимают лесовладения монополий), но для которой в отличие от Франции лесное дело всегда составляло стеновой хребет ее экономики, постольку регулирование частного лесовладения здесь началось значительно ранее. Весьма существенные и постоянные ограничения прав лесовладельцев были установлены еще в Лесоохранный закон 1903 года, усилены в Законе 1923 года, а в Законе 1948 года явились логическим продолжением процесса вмешательства государства в частнособственническое лесовладение.

В этом законе нашла свое закрепление лесная политика Швеции, целью которой является осуществление принципа равномерного пользования лесом и бесперебойное снабжение лесной промышленности сырьем на основе правильно поставленного лесного хозяйства. На базе этого основополагающего закона в течение 50–60-х годов развивалось законодательство о государственных и частных лесах, о национальных парках, об охране природы и т.д.

¹ Поскольку в США лесное законодательство издается в основном штатами, а в Канаде — провинциями, то правильно судить о состоянии этой отрасли законодательства в США и Канаде, руководствуясь только нормами федерального законодательства, невозможно. Делавшиеся в этом отношении попытки искажают действительную картину. Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства имел счастливую возможность подучить специально для написания данной книги законодательство трех штатов США и ряда провинций Канады.

Аналогичный процесс произошел и в лесном законодательстве Финляндии, основу которого ныне представляют Закон об управлении лесами от 9 сентября 1966 г., установивший порядок руководства лесным хозяйством в государственных лесах, а также Закон о частновладельческих лесах от 15 сентября 1967 г.

Финское законодательство по своим принципам и тенденциям весьма близко к законодательству шведскому.

Во Франции 29 октября 1952 г. был издан Лесной кодекс, отменивший действие первого Лесного кодекса Франции 1827 года и действующий в настоящее время с рядом последующих изменений.

Новый Лесной кодекс установил определенный режим в государственных и общественных лесах, который направлен на обеспечение непрерывности пользования и лесовозобновления, — так называемый лесной режим. Однако, поскольку французское лесное хозяйство базируется в основном на мелком частном лесовладении и является в значительной мере расстроеным, постольку задача повышения уровня лесного хозяйства страны потребовала также установления целого ряда жестких ограничений в праве распоряжения частной лесной собственностью и возложения на владельцев лесов обязанностей по ведению правильного лесного хозяйства, в первую очередь по лесовосстановлению на площадях вырубок.

Такого рода нормы были закреплены Лесным кодексом 1952 года. В последующие годы кодекс подвергся существенным дополнениям и изменениям в направлении все усиливающегося государственного регулирования лесного хозяйства во всех лесах страны. Среди множества изданных во Франции в 50–60-е годы актов лесного законодательства следует раньше всего назвать закон от 23 декабря 1964 г. «Об образовании национальной службы лесов», переведший государственные органы управления лесами на коммерческие основы и тем укрепивший их возможности по оказанию на договорных началах производственной помощи владельцам лесов в проведении необходимых лесохозяйственных мероприятий. Нельзя пройти также мимо закона от 6 августа 1963 г. «О повышении продуктивности и улучшении структуры почв французских лесов», установившего порядок образования и полномочия органов управления частновладельческими лесами и возложившего на собственников лесов ряд новых обязанностей в дополнение к тем, которые были предусмотрены Лесным кодексом.

Лесное законодательство ФРГ по своей системе существенно отличается от лесного законодательства заокеанских федераций — США и Канады. Оно гораздо более централизованно и подчиняет своему воздействию не только леса, составляющие собственность федерации, как это в основном имеет место в названных странах, но

и все иные леса страны. Лесное же законодательство земель развивает нормы федеральных законов. Надо отметить, что на первоначальном этапе развития Германской федерации с 1871 года законодательные функции ее и земель разграничивались по отраслям законодательства: федерация регулировала отношения в области военной, международной, таможенной и т.д., тогда как гражданское, земельное и лесное законодательство являлись сферой земель. Однако после того как в конце XIX века был издан Гражданский кодекс Германской империи, положение изменилось и лесное законодательство наряду со многими другими отраслями хозяйственного законодательства было отнесено к сфере не только земель, но и федерации. Такие отрасли законодательства по терминологии конституции ФРГ признаются конкурирующими.

В настоящее время за федерацией закреплено право на издание норм, регулирующих лесохозяйственное производство во всех лесах. Это не лишает права земли издавать нормы лесного законодательства как по неурегулируемой части вопросов, касающихся лесохозяйственного производства, так и в сфере других вопросов лесного хозяйства (управление, охрана и др.).

Соотношение в ФРГ между лесным законодательством федерации и земель таково, что в случае расхождения акты федерального законодательства имеют приоритет.

Однако отличительной особенностью лесного законодательства ФРГ является то, что отдельные его акты или некоторые их нормы по прямому указанию этих актов распространяются не на все земли. При этом в землях, изъятых из-под воздействия соответствующих актов и норм, действует их собственное лесное законодательство.

Надо сказать, что лесное законодательство земель сложилось давно. Достаточно напомнить, что выступление К. Маркса по проекту Закона о краже леса 1842 года¹ происходило в прусском ландтаге еще до объединения Германии, когда уже там существовало развернутое лесное законодательство. Поэтому федерация при издании своих лесных законов исходит из наличия соответствующего лесного законодательства земель и подходит к его изменению достаточно осторожно. Однако все же, по-видимому, можно говорить о процессе централизации лесного законодательства, поскольку с изданием каждого нового акта федерального законодательства отношения, издавна урегулированные законодательством земель, все более подпадают под воздействие федерации. И по-видимому, такая централизация связана с общим процессом усиления воздействия государства на экономику страны характерным для данного этапа в развитии капитализма.

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1. стр. 119–160.

В ФРГ действуют в настоящее время: 1) отдельные акты лесного законодательства, изданные в Германии с 1919 по 1945 год; 2) лесное законодательство, изданное ФРГ с 1945 года по настоящее время; 3) лесное законодательство земель.

Государственное регулирование лесного хозяйства можно обнаружить уже в законодательстве земель, начиная с первых лет существования Германской республики. В федеративном законодательстве его начало знаменуется изданием постановления по содействию развитию лесного и пастбищного хозяйства от 7 февраля 1924 г., возлагающего на собственников обязанность ведения лесного хозяйства. Проникновение лесного законодательства в распоряжение частной лесной собственностью является в ФРГ, пожалуй, наиболее глубоким по сравнению с другими капиталистическими странами Европы, поскольку оно касается не только самого ведения лесного хозяйства, но и права на совершение сделок по поводу лесной собственности: раздела ее между наследниками, купли-продажи и установления минимума площади лесного участка (3,5 га), который в результате этих сделок будет иметь место. Регулированию этого рода отношений посвящен Закон от 28 июля 1961 г. о мерах по улучшению структуры почв и охраны сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий.

Не так давно было кодифицировано лесное законодательство Соединенных Штатов Бразилии. «Новый лесной кодекс», изданный 16 сентября 1965 г., взамен первого Лесного кодекса, декретированного 23 января 1934 г., начал действовать в период, когда в правительстве Бразилии проявились прогрессивные тенденции, и сам он явился отражением этих тенденций. Он направлен на охрану лесных богатств Бразилии от того истребления, которому их подвергают как национальные, так главным образом иностранные компании (в первую очередь США и Англия) в интересах развития металлургической, деревообрабатывающей и других отраслей промышленности. Меры, предусмотренные «Новым лесным кодексом» по охране лесов и других природных ресурсов и заимствованные у развитых капиталистических стран, выступили как элементы борьбы за экономическую независимость Бразилии.

Кодекс предусматривает развитие его положений в законодательстве федерации и штатов, причем в основном лесное законодательство (ввиду слабости государственного образования штатов) отнесено к компетенции федерации.

Действие «Нового лесного кодекса» в настоящее время неизвестно.

Переходя далее к вопросу о месте лесного законодательства в системе законодательства современных капиталистических госу-

дарств, следует учесть, что исходным для определения этого места являются установленные законом виды собственности на леса. Если леса состоят в исключительной собственности государства, как это имеет место в Советском Союзе и в некоторых других странах социализма, то их правовой режим определяется в основном нормами лесного законодательства, направленными на управление государственным лесным фондом и имеющими чаще всего административно-правовой характер. Если большая или меньшая часть лесов находится, как то имеет место в капиталистических странах, в частной собственности и к тому же является объектом гражданского оборота, то на сцену выступает наряду с лесным законодательством гражданское законодательство, которое регулирует порядок купли-продажи лесных земель, их наследования и вообще их участие в обороте.

Поэтому лесное законодательство капиталистических стран, предусматривая полностью регулирование государственного лесного хозяйства, как правило, затрагивает вопросы частного лесовладения лишь в отношении ограничения права на рубку леса и возложения на собственников определенных обязанностей по ведению лесного хозяйства. Только ФРГ, как было показано выше, вводит в рамках лесного законодательства ограничения по совершению сделок с лесами, но и здесь правовой режим частных лесов определяется полностью совокупностью норм как лесного, так и гражданско-правового законодательства.

Сопоставляя лесное законодательство со смежными отраслями законодательства экономически развитых капиталистических стран, следует указать на то, что оно связано со всей системой хозяйственного законодательства.

В то же время, другой своей стороной лесное законодательство соприкасается с законодательством об охране природы — национальных парков, заповедников, заказников и памятников природы. В некоторых странах, например в Бразилии, режим охраняемых территорий регулируется непосредственно законодательством о лесах, но в преобладающем большинстве стран он составляет объект природоохранительного, а не лесного законодательства. Однако и в этом случае нормы указанных двух отраслей законодательства тесно соприкасаются. Так, в современном лесном законодательстве экономически развитых капиталистических стран все большее значение приобретают нормы, направленные на многостороннее использование лесов в интересах организации отдыха и оздоровления населения.

В этом плане особый интерес представляют лесные законы и лесные кодексы отдельных земель ФРГ 1970—1971 гг., которые открыли населению для названных целей доступ во все частновладельческие леса.

Продолжая рассмотрение вопроса о соотношении лесного со смежными отраслями законодательства в капиталистических странах, следует сопоставить его с аграрным законодательством.

Надо отметить, что законодательство капиталистических стран имеет достаточное количество актов, регулирующих совместно отношения по поводу земли и лесов, но это такие отношения, которые касаются вопросов собственности на землю. Все эти отношения, как сказано было выше, регулируются нормами гражданского законодательства. Что же касается аграрного законодательства в собственном смысле слова, то оно направлено на регулирование сельского хозяйства и не вмешивается в лесное хозяйство, имея лишь некоторые точки соприкосновения с законодательством лесным (например, по охране почв).

Наконец, надо отметить, что лесное законодательство тесно связано с охотничьим законодательством и что во многих странах порядок ведения охоты регулируется непосредственно законодательством о лесах. Тем не менее в данной работе он не подлежит исследованию.

2. Огосударствление лесохозяйственного производства и собственность на леса

1. Истребление лесов на земном шаре при капитализме давно уже причиняло неисчислимые бедствия, подрывая корни самой лесной промышленности и лишая леса их защитных и водоохранных свойств. Это нарушало экономику буржуазных государств, и потому уже издавна sporadически устанавливались законодательные ограничения вырубki лесов. Это имело, например, место в XVII веке в такой стране традиционного лесного хозяйства, как Швеция, когда ее леса стали подвергаться усиленной вырубке в связи с увеличившимся спросом на древесный уголь, или во Франции, где вырубка была ограничена Законом Карла Великого¹.

Эти запреты касались раньше всего государственных лесов, а лесное законодательство в сущности долгое время сводилось к техническим правилам ведения лесного хозяйства.

Затем ограничения распространились на муниципальные леса, а с наступлением периода монополистического капитализма (конец XIX — первая четверть XX в.) почти во всех развитых капиталистических государствах стали издаваться законы, так или иначе ограничивающие рубку защитных и иных частновладельческих лесов. Так, например, Лесоохранительный закон 1903 года в Швеции и закон IV 1935 года «О лесах и об охране природы» в Венгрии ввели существенные ограничения прав частных лесовладельцев по распоряжению лесной собственностью.

¹ «География лесных ресурсов земного шара», перевод с английского, под ред. П. В. Васильева, П. Б. Виппера, «Иностранная литература», 1960, стр. 311.

Новая волна резкого повышения спроса на древесину в конце 20-х годов вызвала в развитых капиталистических странах дальнейшее усиленное наступление на леса. Достаточно сказать, что безудержные рубки в США резко сократили лесную площадь страны, а кроме того, превратили лишенные лесной защиты «великие американские прерии» в «великий американский пыльный котел», где на огромнейших площадях плодородная почва в виде пыли уносилась ветрами в океан.

Это бедствие (вкуче с мировым кризисом) привело к кризису фермерского хозяйства, к массовому бегству фермеров в города, ответом на что явились рузвельтовское законодательство об охране почв и обширная программа защитного лесоразведения и лесовосстановления, при финансовой поддержке ее государством.

Далеко не полностью воплощенная в жизнь ввиду сопротивления частных землевладельцев программа эта явилась как бы первой пробой существенного вмешательства США в ведение хозяйства в частных лесах, возложения на собственников обязанностей не только воздержания от рубки, но и активного осуществления лесовозобновления.

Эта задача — установление нормального цикла «рубка — лесовосстановление» — встала перед развитыми капиталистическими государствами вплотную после окончания второй мировой войны, когда на сцену выступила «большая химия» с потребностью в бесперебойном снабжении ее сырьем.

Компании во всех развитых странах, как правило, закупают древесину из государственных и частновладельческих лесов, однако опасение конкуренции других компаний и государственных деревообрабатывающих предприятий приводит их к стремлению обеспечить себя сырьем на собственных землях.

Крупные компании ведут весь цикл лесного хозяйства — «рубка — лесовосстановление» с дальней перспективой, при больших капиталовложениях, на научной основе. Рубка ведется в пределах прироста, чем обеспечивается воспроизводство леса, а недостающая древесина закупается на стороне.

Между компаниями осуществляется обычно борьба, мелкие поглощаются крупными, а крупные крупнейшими, что наглядно видно на примере Шведской целлюлозно-бумажной компании.

Особо характерным для современного лесного хозяйства является выращивание быстрорастущих пород (тополя, эвкалипта и др.) на специально создаваемых для этого лесных плантациях. В некоторых странах, например Франции, продукция этих плантаций снабжает крупные целлюлозно-бумажные предприятия¹.

¹ См. П. В. Васильев, Об экономике лесного хозяйства в зарубежных странах, в кн. «Современные вопросы лесного хозяйства и лесной промышленности в зарубежных странах», под ред. А. Б. Жукова, Гослесбумиздат, 1962, стр. 210.

Стремление компаний к приобретению в собственность лесных земель столь велико, что Швеция была вынуждена в законодательном порядке запретить скупку лесов у фермеров. Этот запрет явился одной из попыток смягчения присущего государственно-монополистическому капитализму противоречия интересов монополий интересам мелких и средних собственников. Но запрет этот был сделан тогда, когда значительная часть фермерских лесов перешла уже в руки компаний. Ввиду всего сказанного современные капиталистические государства не пошли на отмену частного лесовладения.

Но спрашивается, каким же образом они пытаются обеспечить правильное ведение лесного хозяйства как основу производства лесного сырья? Каким путем внедряется в лесное хозяйство расширенное воспроизводство и осуществляются необходимые в этих целях долгосрочные вложения? Ответ на эти вопросы не может быть однозначным. Он определяется видом собственности на леса, на основе которой осуществляется ведение лесного хозяйства.

2. В современном капиталистическом государстве на смену индивидуальной собственности на средства производства (крупной, средней и мелкой) приходит собственность коллективная: государственная (роль которой резко возрастает), акционерных обществ, других компаний и собственность кооперированных фермеров. Эти новые по своему экономическому содержанию виды собственности выступают в старых правовых формах собственности — государственной и частной.

Сказанное распространяется в полной мере на лесную собственность. Кроме того, в странах Западной Европы широко распространена также и собственность на леса муниципалитетов (департаментов, коммун, городов и т.п.). При этом соотношение между формами собственности сохранилось в настоящее время примерно таким же, каким оно сложилось в лесном хозяйстве в ходе исторического развития.

Площади государственных лесов имеют относительно значительный удельный вес среди лесных ресурсов современных капиталистических государств, занимая, опять-таки в крупном плане, около 25% всех их площадей. Правда, во Франции государственные леса составляют лишь 14%, поскольку 21% приходится на долю муниципальных лесов.

В ФРГ, где доля муниципальных лесов еще больше (25,1%), удельный вес государственных лесов оказывается не ниже, а выше среднего (31,1%), за счет меньшего количества частновладельческих лесов (43,8%).

Как правило, в частной собственности находится не только большая, но и лучшая часть лесов, тогда как государственные леса

расположены в менее обжитых, еще не освоенных районах и включают в себя необследованные и не вовлеченные в оборот леса.

Неосвоенные леса имеются и поныне на севере Канады, а также на севере Швеции, Финляндии. В других рассматриваемых странах количество их невелико. В Бразилии неисследованные и неосвоенные леса преобладают, составляя объект государственной собственности.

Что касается лесов муниципалитетов, то по происхождению своему это в основном общинные леса, включение которых в товарный оборот и преобразование в частную собственность было в свое время ограничено законодательством некоторых западноевропейских стран (главным образом Германии).

И наконец, помимо названных основных категорий собственности на леса, в капиталистических странах сохранились еще многочисленные остатки феодальной лесной собственности, как, например, королевские поместья в Швеции, и почти повсеместно церковные и епархиальные леса, которые давно потеряли былое хозяйственное значение.

3. Ввиду того что наибольшее количество лесов является мелкой и средней частной собственностью, именно эти леса в большинстве развитых капиталистических стран и составляют основную базу для заготовки лесного сырья.

Поэтому не должно удивлять, что основной лесосырьевой базой архисовременных исполинских целлюлозно-бумажных компаний является индивидуальное капиталистическое крупное, среднее и даже мелкое трудовое крестьянское (фермерское) лесовладение. Покупка монополиями лесов, как уже было сказано, привела к известному перераспределению лесной собственности между лесовладельцами, но не ликвидировала частной лесной собственности вообще и сохранила все ее формы. Здесь, как и везде, «всесилие монополий сочетается с сохранением значительной базы немонополизированного, в значительной части мелкого, производства». Именно на повышение уровня лесного хозяйства этих индивидуальных собственников направлено в основном внимание лесного законодательства развитых капиталистических стран. Анализу указанных мероприятий, носящих характер экономического поощрения и прямых правовых предписаний в области воспроизводства лесов и их охраны, будут посвящены дальнейшие страницы. Здесь же следует указать еще на то, что для обеспечения реализации государственных предписаний в области лесного хозяйства, которые даже при финансовой и технической поддержке государства для мелких и средних индивидуальных лесовладельцев весьма затруднительны, а иногда непосильны, поощряются кооперативные и всякие формы объединения ле-

совладельцев для организации на базе частной лесной собственности крупных современных хозяйств.

Так решается вопрос об обобществлении лесного хозяйства на базе мелких и средних частновладельческих лесов, являющихся основным источником древесного сырья для крупной и крупнейшей лесоперерабатывающей промышленности.

Другим важным источником приобретения лесного сырья являются государственные лесные хозяйства, которые существуют во всех странах капитализма, даже в США, где государственная промышленность не находит широкого развития. В отличие от других отраслей народного хозяйства, где государству принадлежит менее полутора процентов собственных предприятий, сельское и лесное хозяйство всегда в известной части входило в сферу деятельности США.

Каково же назначение государственного лесного хозяйства при государственно-монополистическом капитализме?

В условиях государственно-монополистического капитализма государственная собственность на леса и основанное на ней лесное хозяйство служат, как сказано, раньше всего наиболее устойчивым источником для снабжения монополистов — владельцев лесоперерабатывающих комбинатов и других гигантов — лесным сырьем.

Но было бы неверно ограничиться только этой, хотя непосредственно и главной (как это, например, прямо предусматривает лесное законодательство Швеции и Финляндии), функцией государственного хозяйства в современных капиталистических странах.

Нельзя забывать и того, что леса относятся к природным ресурсам, а последние являются предпосылкой и условием труда вообще. Кроме того, нельзя забывать о санитарно-гигиенической и оздоровительной роли лесов.

В силу этого леса имеют по самой своей сути общественное значение, их состояние сказывается на экономике и состоянии общества, и притом не одного, а бесчисленного ряда поколений. Частная собственность изменила общественную роль лесов, сделав леса источником обогащения немногих.

Лесное законодательство США в Законе 1960 года о многостороннем использовании национальных лесов прямо предусматривает задачу использования лесов не только для заготовки древесины и прочей лесной продукции, но и для охраны вод, организации здравниц и отдыха населения.

Государственные лесохозяйственные предприятия также в основном подчиняют свою деятельность задаче удовлетворения потребности в лесном сырье лесоперерабатывающих, целлюлозно-бумажных монополий, освобождая их от огромных капиталовложений и производственного риска, связанного с лесовозобновлением, но они служат

вместе с тем укреплению государственно-монополистического капитализма в целом и обеспечивают поэтому потребности в водоохранных и защитных лесах, обслуживающих нужды монополий в сельском, рыбном, водном хозяйстве. В государственных лесах создаются национальные парки как необходимая предпосылка туристической индустрии и т.п. Наконец, леса обслуживают военные нужды, способствуя тем самым охране самого государственно-монополистического строя.

3. Экономический метод регулирования лесного хозяйства и метод прямых правовых предписаний

Одним из основных методов регулирования современным буржуазным государством экономического развития страны является внедрение элементов планирования.

Разработка программ — это одно из основных мероприятий в области регулирования экономики современного буржуазного общества, которая в какой-то мере смягчает стихийно создающееся несоответствие между отдельными отраслями народного хозяйства, «оказывает определенное влияние на ход воспроизводства и стимулирование, таким образом, содействует общему росту экономики, ускорению его темпов».

Программы особенно широко применяются в области лесного хозяйства, поскольку здесь делается попытка устранить несоответствие между потребностью в лесном сырье предприятий деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и лесохимической промышленности и возможностями частных лесовладельцев и государства как собственников лесов эти потребности удовлетворить.

Глубина вмешательства программ в развитие лесного хозяйства является по отдельным странам неодинаковой. Так, в отдельных странах программы лесного хозяйства включаются в общую программу народного хозяйства (например, во Франции). В большинстве других стран осуществляется отраслевое планирование. Например, в Финляндии в настоящее время в лесном хозяйстве проводится программа Teho (1962 г.) с поправками плана MERA, принятая в 1965 году и рассчитанная на 20 лет. Согласно этой программе основными направлениями в лесном хозяйстве должны явиться: искусственное лесовосстановление, мелиорация переувлажненных лесных почв, их удобрение и строительство лесовозных дорог.

В Швеции планируются мероприятия по улучшению государственных лесов страны в соответствии с проводимым каждые 10 лет лесостроительством. Перспективный план по всему лесному хозяйству страны не составляется, но предусматриваются общие направления лесного хозяйства с целью повышения его эффективности.

Сюда относится усиление лесовосстановительных работ главным образом путем посева и посадки леса (а не путем содействия естественному лесовосстановлению) с более широким внедрением механизации, внесение в почвы удобрений; большое значение придается строительству лесовозных дорог и т.д.

Для осуществления финансирования и кредитования лесного хозяйства в большинстве современных капиталистических государств созданы особые денежные фонды. Так, например, во Франции в 1946 году образован подобный фонд из отчислений от сумм, полученных от продажи древесины на корню в государственных лесах, который относительно самостоятелен по отношению к казне. Из него выдаются дешевые кредиты и субсидии частным лесовладельцам для проведения лесохозяйственных мероприятий.

В Швеции имеется ряд источников финансирования лесного хозяйства. К ним относятся: 1) фонд, средства которого используются на исследование лесов; 2) фонд выдачи займов на строительство дорог; 3) фонд дотаций для постоянного улучшения лесов; 4) фонд дотаций для борьбы с вредителями лесов и для улучшения лесов, ими уже поврежденных; 5) фонд дотаций на выполнение крупных работ по облесению бедных пахотных и пастбищных земель.

В США помимо средств на лесное хозяйство, поступающих из бюджета, на те же нужды выделяются средства из специального фонда по борьбе с наводнением, из доходов лесной службы, полученных от продажи леса на корню, и др.¹

Вопрос о создании государственных фондов для финансирования частных лесовладельцев в целях улучшения лесных ресурсов обсуждался в 1960 году на первом заседании региональной конференции, организованной ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО). Конференция сочла необходимым создание таких фондов, так как лесовосстановление требует долгосрочных капиталовложений.

Однако при указанном выше соотношении площадей государственных лесов, где на ведение хозяйства государство оказывает прямое воздействие, и площадей частновладельческих лесов, где это воздействие является косвенным, само выполнение программы никогда не может считаться обеспеченным.

Весьма интересной является попытка планирования лесного хозяйства, предусмотренная Основным законом о лесном хозяйстве Японии, одобренным Национальным Собранием 26 июня 1964 г. и вступившим в силу 9 июля 1964 г. (№ 161).

В силу этого Закона правительство должно разрабатывать основную программу использования лесных ресурсов и долговременный

¹ А.Э. Клейхоф, Вопросы финансирования в некоторых зарубежных странах, «Лесное хозяйство», 1967 г. № 9, стр. 83.

прогноз спроса и предложений важных лесопродуктов, доводя их до сведения общественности.

Программа доводится также до местных государственных органов, которые обязаны прилагать усилия для осуществления вытекающих из нее мероприятий. Однако в случае изменения условий использования лесных ресурсов, спроса и предложения важных лесопродуктов, а также иных экономических ситуаций основная программа и долговременный прогноз подлежат изменению.

Таким образом, программа прямо ставится в зависимость от условий рынка.

Характерно также, что Закон, стремясь повысить уровень лесного хозяйства и продуктивность лесов Японии и учитывая, что задача эта должна быть решена при участии не только государства, но и частных лесовладельцев, обращает особое внимание на финансирование лесохозяйственных мероприятий, на поощрение добровольных усилий лиц, занятых в лесном хозяйстве (т.е. в первую очередь собственников лесов). Законом установлены нормы, направленные на улучшение материального положения этих лиц путем повышения доходов от лесного хозяйства, на стабилизацию спроса и предложения лесопродуктов, а также цен на них, на совершенствование торговли лесом, деревообработки и т.д.

Закон говорит о «модернизации» права собственности на леса, имея в виду, очевидно, ограничение права распоряжения им со стороны лесовладельцев и возложение на них ответственности за выполнение государственных предписаний. Но он отнюдь не отказывается от этого права, а, напротив, рассматривает собственников леса как активных агентов по осуществлению лесохозяйственной программы, заинтересованных в получении наибольшей прибавочной стоимости от лесного хозяйства.

Р.О. Халфина пишет, что хотя введение элементов планирования в ряде капиталистических стран вызывается объективной необходимостью при достигнутом уровне развития производительных сил, но то обстоятельство, что оно осуществляется в планах-прогнозах, а не в планах-законах, и то, что программы реализуются только посредством финансового рычага, делают это планирование весьма несовершенным, каким оно только может быть в условиях капитализма¹. Вполне соглашаясь с этим тезисом, мы хотим отметить ту особенность реализации программ лесного хозяйства, что они осуществляются не только средствами финансового, но и прямого вмешательства государства в ведение хозяйства в частных лесах путем издания правовых предписаний и запретов.

¹ Р.О. Халфина, Капиталистический оборот и договорное право, в кн. «Государственно-монополистический капитализм и буржуазное право», «Наука», 1969, стр. 79.

Правда, эти предписания и запреты касаются не всего ведения лесного хозяйства, а отдельных его моментов.

Исходным в частном лесовладении является все же право собственников на распоряжение принадлежащими им лесами, которое лишь терпит определенные ограничения и влечет за собой известные обязанности. Режим лесного хозяйства в государственных и в частных лесах ни в одной из развитых капиталистических стран полностью не уравниен. Наличие частной лесной собственности, таким образом, не дает возможности организации полноценного лесного хозяйства на территории всей страны. Тем не менее надо подчеркнуть, что прямые правовые предписания в области ведения лесного хозяйства имеют место, причем глубина правового вмешательства в частные лесовладения все увеличивается.

4. Государственные леса. Их состав

1. Основным средством производства в государственном лесном хозяйстве являются лесные земли, составляющие собственность государства. Но состав государственных земель и лесов и права по распоряжению ими в капиталистическом государстве так существенно отличаются от тех, которые применимы по отношению к общенародной собственности на землю и леса в социалистическом обществе, что на рассмотрении этих вопросов надо остановиться особо.

В отличие от права государственной собственности на леса в Советском Союзе, которое распространяется на все лесные площади и которое не зависит ни от характера прав по управлению лесами со стороны тех или других государственных органов, ни от распределения лесного дохода между союзным, республиканскими и местными бюджетами, право государственной собственности на леса в капиталистических государствах всегда, в том числе и в современный период, охватывает только те леса, которые признаются собственностью всего государства в целом.

Леса же, как бы мы сказали, «местного значения» государственной собственностью не признаются. По тем же основаниям не относятся к государственным фондам леса, составляющие собственность отдельных государственных предприятий и учреждений.

Выполнение же государством определенных управленческих функций в отношении лесов, принадлежащих отдельным местным или специальным общественным образованиям, права собственности государства на эти леса не создает.

Правовое положение лесов вообще, государственных лесов в частности определяется в современных капиталистических странах, как известно, специальным лесным законодательством. В его основе лежат гражданско-правовые нормы собственности, которые реали-

зуются в нормах, регулирующих деятельность государственных органов в области управления лесным хозяйством. Ввиду этого гражданско-правовые правила подвергаются известной модификации, но их цивилистическое происхождение очень легко обнаруживается.

Поэтому во французском Лесном кодексе в соответствии с французским Гражданским кодексом различаются: леса, составляющие государственную собственность, признанную ст. ст. 537–541 Гражданского кодекса частью публичного национального имущества; леса, составляющие собственность департаментов и коммун, являющиеся частью публичного имущества департаментов и коммун (ст. 542 Гражданского кодекса); леса, принадлежащие государственным учреждениям (предприятиям), участвующим в гражданском обороте и потому признанные частным имуществом государства¹.

Титул государственной или национальной собственности во Франции придается только тем лесам, которые принадлежат государству в целом и которые резко отграничиваются от лесов департаментов и коммун, составляющих муниципальную собственность, а также от лесов отдельных государственных учреждений.

Аналогичное положение имеет место и в Швеции, где государственные леса признаются основной составной частью фонда общественных лесов, тогда как леса ленов (областей), городов, поселков и государственных учреждений хотя и входят также в состав общественных лесов, но уже в качестве «прочих», т.е. не поглощаются понятием государственных лесов.

В Канаде известно понятие «коронная», т.е. государственная, собственность на леса, отличная от собственности местных публичных органов.

Поскольку государственная собственность на леса при капитализме сложилась на фоне частной лесной собственности, постольку леса как объект этого права выступают раньше всего как носитель абсолютной ренты, поступающей вместе с доходами от производственной деятельности в государственный бюджет или зачисляющейся в состав средств государственной лесной службы, состоящей во Франции и в некоторых других странах как бы «на хозрасчете». Леса же, которые принадлежат определенным образованиям, как то: сельским общинам (коммунам), административным подразделениям (ленам — в Швеции, департаментам — во Франции), отдельным учреждениям, приносят доход им, но не государству.

2. Исходя из указанного начала, в буржуазных федеративных государствах происходит подразделение и внутри государственной

¹ Правовая природа частного имущества государственных предприятий и его соотношение с публичным имуществом является спорным (см. *Л. Жюллио де ла Морандьер*, *Гражданское право Франции*, перевод с французского проф. Е.А. Флейшиц, «Иностранная литература», т. 1, 1958, стр. 232–236; т. II, 1960, стр. 77–80).

собственности; различаются федеральная собственность на леса и собственность штатов (провинций, земель). Леса федерации и леса штатов (провинций, земель) — это физически разные объекты, причем в буржуазных федеративных государствах наименование «национальные» придается исключительно лесам федерации.

Количественное соотношение между лесами федерации и штатов складывается в отдельных странах неодинаково.

В США на долю федеральных лесов приходится 19% лесных земель всей страны, тогда как штатам и местным публичным образованиям принадлежит 6% лесов.

В Канаде же, наоборот, леса провинций составляют около 82%, а леса федерации — 9% ее лесных богатств.

В Бразилии федерации принадлежит лишь один лес площадью в 35 тыс. га и ставится задача преобразования в целях укрепления лесного хозяйства многих лесов муниципалитетов в государственные леса, а лесов штатов, имеющих водоохранное значение или богатых ценной лесной растительностью, — в федеральные леса.

Такое различие в соотношении федеральных лесов и лесов штатов (провинций, земель) имеет исторические корни и объясняется тем, что государственные леса образовались и образуются главным образом за счет пустующих лесных земель, осваиваемых государством. Поэтому, чем раньше возникло федеративное государство, чем оно богаче, тем быстрее увеличивается площадь федеральных лесов, как это имеет место в США, где за президентом в 1891 году было закреплено право на выделение из свободных земель (публичного домена) национальных государственных лесов для их освоения.

Основными задачами лесного хозяйства в национальных лесах США согласно законодательству признается обеспечение условий для непрерывности пользования и охраны крупных водных объектов. В США насчитывается (по данным на 1958 г.) 158 федеральных лесов общей площадью 181 млн. акр, расположенных в 39 штатах.

В Канаде же актом о Британской Северной Америке от 1867 года, являющимся ее конституцией, все ранее освоенные провинциями земли были признаны их собственностью; дальнейшее же наращивание государственной лесной собственности происходило как в провинциях, так и в федерации. При этом федеральные леса расположены там, где освоение их представляет особые трудности, — в районах Юкона и северо-западных территорий, индейских резервациях и др.

Говоря о выделении из свободных земель государственных лесов, нельзя пройти мимо национальных парков и резерватов, предназначенных для использования лесных площадей в культурно-оздоровительных целях с ограниченным режимом рубок или с полным их

запрещением. Такие парки и резерваты создаются также чаще всего на свободных землях, которые становятся источником своеобразных доходов (плата от посещения туристами, оказание им разного рода услуг и т.п.) и базой туристической индустрии в целом.

Количество национальных парков значительно в странах с не полностью освоенными площадями лесных земель — США¹, Канаде, Швеции.

3. До сих пор речь шла об образовании государственных лесов путем освоения государством пустующих лесных земель. Далее возникает вопрос о возможности увеличения их площадей за счет приобретения лесов и вообще о возможности государственных лесов быть объектом гражданско-правового оборота². Этот вопрос решался по-разному, но в целом имеет место тенденция к ограничению участия государственных лесов в обороте, и в настоящее время продажа государственного леса возможна в экономически развитых капиталистических странах, как правило, только если этого требуют интересы государственного лесного хозяйства (а не коммерческие соображения) и только в случаях, предусмотренных законодательством.

Предметом не ограниченного законом оборота могут быть леса отдельных государственных учреждений, но, как известно, они государственными (национальными) лесами не признаются.

Хотя продажа государственных лесов подвергается существенным ограничениям, в то же время фонд государственных земель может быть увеличен за счет приобретения частновладельческих лесов. Так, например, законодательство США предоставляет право министру сельского хозяйства приобретать земли, необходимые для обеспечения наиболее эффективного использования национальных лесов.

Законодательство штата Массачусетс (США) разрешает продавать и обменивать лесные земли, если того требуют общественные инте-

¹ Первый Национальный парк в США был образован в 1832 году (Хот-Спрингс), а служба национальных парков возникла в 1916 году. В настоящее время в США имеется 33 национальных парка, 81 памятник природы, 7 прибрежных и 12 рекреационных национальных зон (последние выделены для принятия дополнительного количества отдыхающих во время каникул) и др. — всего 258 объектов общей площадью 10115 млн. га.

Тем не менее, национальные парки и дополняющие их зоны отдыха перенасыщены, дороги забиты. Предполагается на средства, поступающие от посещений названных объектов (семейный пропуск, дающий право посетить любые национальные парки, стоит 7 долларов), приобрести земли для организации новых национальных парков.

Данные заимствованы из статьи «Un modele: le systeme americain des paires nationales et des forets nationales» («Jndustrie» 1968 r. № 6, стр. 358–371), реферированной в реферативном журнале «География Л. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Краеведение» 1969 г. № 1, стр. 12. и из статьи «If you plan to visit National Parks—what to expect this year» (U. S. News and World Rept. 1967 r. № 25, стр. 66–68), реферированной там же, 1968 г. № 2, стр. 13.

² Под гражданско-правовым оборотом понимается переход права собственности в результате гражданско-правовых сделок. В данном случае речь идет о возможности купли-продажи государственных лесов.

ресы. Законодательство Калифорнии допускает, кроме того, приобретение государством путем покупки, обмена, аренды или принятия в дар вырубок, на которых восстановление леса не может быть обеспечено в рамках частной собственности, иных земель, пригодных для лесоразведения, а также показательных лесов площадью до 2 тыс. акр в целях осуществления исследований и обучения современным методам ведения лесного хозяйства.

Федеральные власти и власти штатов Канады имеют право на приобретение частных лесных угодий, а также пустующих земель в целях их облесения.

Французское законодательство разрешает лесной службе приобретать частновладельческие земли и леса, обменивать и отчуждать земли государственного лесного фонда, если того требуют интересы лесного хозяйства. Так, во Франции довольно широко практикуется приобретение частновладельческих земель для насаждения лесов, главным образом в культурно-оздоровительных целях, поскольку свободных земельных площадей во владении государства практически не имеется.

Французский Лесной кодекс предоставляет также широкие права по экспроприации частновладельческих лесов, собственники которых не выполняют предписаний государства в области лесного хозяйства.

Указанные права способствуют известному расширению фонда государственных лесов, интересам укрепления государственного лесного хозяйства. Это, однако, не меняет того положения, что основная масса лесов, и притом лучших по качеству, по-прежнему находится в частном владении.

5. Правовые формы управления государственными лесами

2. Государственное лесное хозяйство объединено общей системой управления, возглавляемой во всех исследованных государствах лесной службой, входящей в состав Министерства сельского хозяйства¹.

Во Франции Законом от 23 декабря 1964 г. администрация лесных ресурсов была выделена из состава Министерства сельского хозяй-

¹ В Канаде — в состав Министерства лесного и сельского хозяйства. Особенность организации управления лесным хозяйством Федерации в Канаде заключается еще в том, что Министерство лесного и сельского хозяйства предусматривает лишь общее направление лесного хозяйства, проводит определенную лесную политику, а непосредственное управление почти всеми лесами Федерации осуществляет Министерство по делам индейских резерваций и развития северных территорий, проводящее свою деятельность под контролем Министерства лесного и сельского хозяйства.

В отдельных провинциях Канады управление лесами провинций объединено с управлением не только землями, но также и водными ресурсами (Британская Колумбия) или с управлением природными ресурсами (Саскачеван).

В США в штатах Массачусетс, Калифорния и Вашингтон лесная служба входит в состав департаментов штатов по охране природы.

ства, и этому публичному учреждению, осуществляющему управление лесами, был придан характер промышленного или коммерческого предприятия, имеющего права юридического лица и хозяйственную автономию. Управление это именуется Национальная служба лесов.

Лесному хозяйству и руководству им в большинстве экономических развитых стран придается большое значение. Вот почему, например, во главе национальной службы лесов Франции стоит правление в составе заместителя премьер-министра, члена Государственного совета, ведающего финансами страны, представителей министерств сельского хозяйства, финансов, внутренних дел, представителей публичных коллективов, подчиненных лесному режиму, представителей публичных организаций, использующих леса в целях туризма, представителей от синдикальных объединений частных лесовладельцев и др. Председатель правления назначается из числа его членов по предложению премьер-министра и министра сельского хозяйства.

Правление утверждает Генеральную программу лесного хозяйства и инвестиций в него, производит приобретение, отчуждение и обмен лесов, контролирует эффективность деятельности в области лесного хозяйства, в частности ее финансовую сторону.

Повседневное руководство лесным хозяйством Франции осуществляет Центральная дирекция во главе с Генеральным директором, который назначается Советом Министров.

В Японии при канцелярии премьер-министра создается Административный совет по вопросам лесного хозяйства в составе 15 членов, назначаемых премьер-министром из числа лиц, имеющих познания и опыт по вопросам лесного хозяйства и применения лесного законодательства.

Ввиду того что лесное хозяйство вплотную затрагивает интересы ряда отраслей народного хозяйства, во многих странах между Министерством сельского хозяйства и правительством имеются промежуточные приводные ремни в виде разного рода комитетов, руководящих отдельными сторонами деятельности по лесному хозяйству. Так, например, при правительстве Швеции учрежден ряд комитетов, занимающихся вопросами лесного хозяйства, как то: Комитет по лесной политике, Комитет по балансу древесины, Комитет по лесному образованию, Комитет по охране природы. Кроме того, с лесным хозяйством связаны: Государственный сельскохозяйственный совет, Государственное управление по спросу и предложению труда, Государственное землеустроительное управление.

Для улучшения выполнения задачи управления лесами и их охраны территория всех государственных лесов подразделяется на определенные лесохозяйственные части. Эти части не совпадают с административно-территориальным делением страны.

Так, например, государственные леса Швеции разбиты на 11 лесных округов, во главе которых находятся местные лесные управления. Для большей эффективности работы лесные округа подразделены на ревиры (лесхозы), а последние — на лесничества. Государственные леса Финляндии разделены на 4 лесных округа, управление которыми осуществляют бюро лесных округов, а леса округов разделены на лесные районы.

Леса Франции подразделены на 18 лесных округов, возглавляемых региональными управлениями. Леса каждого лесного округа в свою очередь подразделяются на 4–5 дистриктов, входящих в один-два кантона; дистрикт подразделяется на 5 триаж¹. Итак, леса каждой страны подразделены на лесные округа, возглавляемые окружными (региональными) управлениями (бюро). В силу централизации управления эти местные лесные органы подчинены непосредственно центральному управлению лесами. Французское законодательство характеризует региональные управления лесами как «внешнюю службу» центрального аппарата. Лесные же районы, ревиры, дистрикты и прочие низшие лесохозяйственные единицы, на которые подразделяются лесные округа, являются технически-производственными подразделениями, подведомственными непосредственно органам управления лесных округов, а через них центральному аппарату лесной службы и, в конечном счете, правительству.

Представленные в обзоре по Франции материалы свидетельствуют о полной централизации управления лесным хозяйством.

3. Другая организационно-правовая особенность в построении государственного лесного хозяйства в современный период состоит в том, что нет четкой грани между предприятиями лесного хозяйства и органами управления ими. Работы по лесовозобновлению, охране лесов и другая производственная деятельность в лесу осуществляются в низших технически-производственных подразделениях лесного хозяйства. В этом смысле именно их можно было бы считать предприятиями лесного хозяйства. Однако производственная деятельность, заключающаяся в обслуживании лесного хозяйства, осуществляется соответственно ее сложности региональными или даже центральными органами лесной службы. Так, например, в Финляндии при лесных округах создаются машинные депо и центральные лесные питомники, призванные обеспечить посадочным материалом потребности как государственного, так и частного лесного хозяйства.

Целый ряд работ, например работы со сложными машинами, сплав леса и связанное с ним строительство сооружений, производится в Финляндии под надзором специалистов Главного лесного управ-

¹ К. Ф. Кулаков, П. И. Мороз, А. В. Побединский, А. А. Яценко-Хмелевский, Лесное хозяйство Франции. («Лесное хозяйство», 1969 г. № 4).

ления. Мелиорация лесных земель и механизация лесного хозяйства осуществляются при совместных усилиях как Главного лесного управления, так и окружных бюро.

Таким образом, оказывается, что государственные органы управления лесным хозяйством являются участниками самого производственного процесса, и наоборот, ряд управленческих функций возлагается на низшие подразделения лесного хозяйства. Поэтому стирается четкая грань между производственными и управленческими функциями у органов государственного лесного хозяйства. Недаром же в Швеции и Финляндии все государственное лесное хозяйство рассматривается как единое государственное предприятие. И хотя государственные леса и в Швеции, и в Финляндии составляют около одной трети лесных богатств страны, тем не менее, государственное лесное хозяйство — это самое крупное предприятие, по размерам своим не идущее в сравнение с хозяйством любой монополии.

В силу сказанного низшие подразделения там, где они в отличие от Швеции и Финляндии все же признаются отдельными производственными единицами, не пользуются полной автономией, а имеют правомочия, достаточные лишь для осуществления производственной деятельности. Такие сделки, как сбыт лесной продукции, приобретение и отчуждение государственных лесов, расчеты за выполненные на сторону лесохозяйственные работы производятся от имени министра либо от имени руководителя центральной лесной службы.

4. Надо далее указать на планово-регулирующую функцию органов лесного хозяйства, которая осуществляется в целях подготовки, а затем реализации государственных программ в этой отрасли хозяйства.

Обязанность составления программ возлагается на все лесохозяйственные подразделения, начиная от центральных органов и кончая низшими. Так, в Швеции осуществляется четырехступенчатая система планирования — Центральное лесное управление, окружное бюро, ревер и лесничество. Высшие ступени исходят из государственных программ и проблем лесного хозяйства и разрабатывают в первую очередь перспективные планы лесного хозяйства, низшие ступени вовлекаются в текущее планирование.

5. Далее, разработка программ лесного хозяйства органически связана с проектированием лесохозяйственных мероприятий и учетом лесных ресурсов. Признание этих функций неизменной принадлежностью органов управления государственным лесным хозяйством современных капиталистических стран свидетельствует о высоком его техническом уровне. В Швеции и Финляндии применяется новый и весьма точный метод инвентаризации лесов — так называемый шведско-финский метод.

О значении инвентаризации и проектирования планов лесного хозяйства достаточно говорит то, что в ООН в 1960 году был создан специальный фонд для финансирования лесных проектов.

Работы по лесоустройству и инвентаризации лесов производятся либо самими органами лесного хозяйства (Франция), либо под их эгидой специализированными автономными предприятиями. При проведении лесоустройства и проектировании планов ведения лесного хозяйства согласно законодательству должны учитываться кроме главной его цели — устойчивого обеспечения промышленности лесным сырьем также задачи использования леса в социальных целях (для отдыха, улучшения климата, очистки воздуха городов и др.), а также в интересах охраны вод (США), горных почв (Франция) и др.

6. Весьма существенна нормотворческая роль, выполняемая центральными государственными лесохозяйственными органами. Однако отклонение с ней выходит за рамки данной работы, так как она не подпадает под понятие законодательства и в основном сводится к изданию ведомственных актов, содержащих в себе как правовые, так главным образом технические предписания. Однако необходимо указать на то, что именно посредством этих актов конкретизируется лесное законодательство и обеспечивается установление желательного порядка ведения лесного хозяйства.

Так, исходным понятием французского Лесного кодекса является «лесной режим», которое не раскрывается самим Кодексом. Оно развивается в ведомственных актах и представляет собой совокупность технических правил, направленных на организацию интенсивного лесного хозяйства в условиях его обобществления на базе государственных лесов, наиболее благоприятного для повышения продуктивности, охраны лесов и их восстановления.

Возможности нормотворчества центральных органов лесной службы очень велики, но они являются различными в разных странах. Так, например, порядок отпуска леса на корню из федеральных лесов устанавливается в США Министерством сельского хозяйства федерации, в то время как в большинстве других капиталистических стран это относится к компетенции правительства.

Издавая нормативные акты и индивидуальные предписания, органы лесной службы внедряют в развитие государственного лесного хозяйства программные требования, определенные в каждом отдельном современном капиталистическом государстве в области лесовосстановления, ухода за лесом, мелиорации лесных почв, дорожно-строительства и т.п.

7. Необходимо отметить неразрывно связанную с предыдущей обязанность лесохозяйственных органов контролировать правильность ведения лесного хозяйства и пользования лесами.

В этих целях службе лесов предоставлен целый ряд прав в области юрисдикции, для охраны лесов от неправомерного воздействия на них человека. Такие широкие права предоставлены, например, корпусу лесничих во Франции, которые правомочны составлять протоколы, налагать арест на имущество или секвестровать похищенные и незаконно использованные правонарушителем предметы, проникать в жилища правонарушителей и производить временное их задержание.

8. Наконец, следует указать на возможность ведения лесного хозяйства в государственных лесах, опираясь непосредственно на достижения науки.

Это объясняется тем, что научно-техническая революция в промышленности, вызвавшая колоссальный рост потребности в древесине, привела к перевороту в лесном деле, а этот переворот потребовал резкого продвижения вперед лесохозяйственной науки.

Для того чтобы вырастить то дерево, которое нужно промышленности, а не то, которое произрастает в естественных условиях «почвы — рельефа — климата»; для того чтобы заставить дерево, пренебрегая законами нормального созревания, стать спелым в возрасте подростка и принести в 15 лет такую массу древесины, которую оно дает в естественных условиях в 50 лет, надо поистине совершить переворот в науке.

9. Нельзя пройти мимо вопроса, связанного с особенностями обобществления лесного хозяйства в федеративных государствах. В соответствии с разграничением права собственности на государственные леса между федерацией и штатами (провинциями, землями) управление федеральными лесами осуществляется лесной службой федерации, а лесами штатов (провинций, земель) — их лесохозяйственными органами.

В отличие от ФРГ, где изданные в пределах компетенции федерации правила распространяются на все леса страны, указания лесной службы США и Канады относительно управления лесами и ведения лесного хозяйства касаются только лесов федерации и не имеют значения для лесов штатов провинций.

Однако процесс обобществления лесного хозяйства в последние десятилетия привел к тому, что органы лесной службы федерации стали осуществлять руководство отдельными вопросами лесного хозяйства страны в целом. Так, Министерство лесного и сельского хозяйства Канады осуществляет проведение единой лесной политики в стране, созывает конференции провинциальных министерств, представителей муниципалитетов и др. по вопросам, имеющим общенациональное значение, направляет общественную инициативу в деле защиты и благоразумного использования лесных ресурсов, за-

ботится о повышении конкурентоспособности канадской древесины на внешнем рынке и т.д.

Далее, федеральные лесные органы в Канаде вправе заключать с одобрения генерал-губернатора соглашения с правительствами провинций или заинтересованными лицами о совместной деятельности в области лесного хозяйства. Как правило, федерация в Канаде принимает на себя по соглашению половину всех расходов, требуемых для осуществления тех или иных планов и программ в области лесного хозяйства провинций. В общей сложности федерация выделила провинциям с 1951 по 1965 год 54 млн. долларов на проведение различных лесохозяйственных мероприятий.

Законодательство США также предусматривает кооперирование и совместную деятельность лесных органов федерации и штатов по таким вопросам, как охрана лесов от пожаров, болезней и вредных насекомых, выращивание посадочного материала и др. Такая совместная деятельность осуществляется в соответствии с программой лесоразведения, лесовозобновления и лесного хозяйства любого штата, одобренной Министерством сельского хозяйства США. В случае одобрения программы министр может оказывать штату финансовую и техническую поддержку.

Возможно заключение соглашения федерации США с целой группой штатов или межштатные договоры, как, например, «Договор северových штатов о пожарной безопасности лесов».

Помимо оказания помощи штатам в поднятии уровня лесного хозяйства, лесная служба США и Канады целиком принимает на себя проведение научных исследований. В США объектами этих исследований являются: лесоводство, включая посе́вы и посадки, регулирование вырубк и исчисление издержек и прибылей при различных методах ведения хозяйства; учет и промышленное использование лесных ресурсов, изучение экономики лесозаготовок и сбыта лесоматериалов; факторы ухудшения состояния лесов (вредители, болезни леса и лесные пожары); генетика лесных пород.

Ввиду различия природных условий научные исследования ведутся региональными экспериментальными станциями, находящимися, однако, в ведении лесной службы США, а не отдельных штатов.

Законодательство Канады предлагает лесохозяйственным органам федерации сосредоточить усилия научных исследований на изучении продуктивности леса, лесной энтомологии¹, патологии и др.

В целях централизации научных исследований в области лесного хозяйства в Канаде они, так же как и в США, сосредоточены в федерации. Канада создала ряд региональных исследовательских институтов и лабораторий, подчиненных непосредственно заместителю

¹ Наука о населяющих лес насекомых.

министра по лесному хозяйству Министерства лесного и сельского хозяйства Канады.

Законодательный акт, отнесший к компетенции Министерства лесного и сельского хозяйства Канады организацию всех научных исследований в области лесного хозяйства, указал и на мотивы сосредоточения науки в федерации. Они состоят в том, что: 1) естественные факторы, влияющие на продуктивность лесов, не зависят от искусственных границ провинций; 2) содержание научно-исследовательских институтов с современным оборудованием требует огромных средств; 3) результаты исследований, произведенные федерацией, легче довести до сведения федеральных и провинциальных лесохозяйственных органов; 4) международный обмен информацией легче осуществляется в централизованном порядке.

10. Ранее было сказано, что высшие ступени органов управления в лесном хозяйстве осуществляют определенные производственные процессы. Надо отметить также и их коммерческие функции, состоящие в том, что они производят сбыт леса независимо от того, продается ли он на корню или в виде готовых сортиментов, осуществляют покупку, обмен и продажу лесных земель, ведут расчет по всем работам, совершенным лесохозяйственными предприятиями в частновладельческих и иных лесах.

Таким образом, лесная служба в современных капиталистических странах, помимо функций общего управления лесным хозяйством страны, выступает как предприятие и как коммерсант. Это возбуждает вопрос о правовой природе лесохозяйственного предприятия и всей системы органов лесного хозяйства в целом.

Правовые формы деятельности государственных предприятий в современных капиталистических странах являются неодинаковыми. Они подвергаются в литературе определенной классификации¹. Из ряда этих форм к государственным лесохозяйственным предприятиям в настоящее время применяются две: первая — осуществление государственным лесохозяйственным предприятием деятельности за счет бюджета и в интересах бюджета под непосредственным управлением специальных государственных органов; вторая — функционирование государственного предприятия на началах частного предприятия при автономном распоряжении выделенными ему

¹ См. *С.Л. Зивс*, Государственно-монополистический капитализм и развитие функций монополистического государства, в кн. «Империалистическое государство и капиталистическое хозяйство», Госполитиздат, 1963, стр. 56; *В.В. Лаптев*, Правовое положение государственно-капиталистического предприятия как юридического лица, в кн. «Государственно-монополистический капитализм и буржуазное право», «Наука», 1969, стр. 20; см. также *И. Соколов*, Государственно-монополистическая собственность («Мировая экономика и международные отношения» 1968 г. № 2, стр. 25); *К.М. Симмс*, Роль министерства и государственных хозяйственных объединений в капиталистических странах («Ученые записки ВНИИСЗ» 1970 г. № 22).

средствами, но при выполнении в то же время публичных обязанностей.

Первая форма является господствующей, традиционно установившейся еще при домонополистическом капитализме применительно к лесам, землям и недрам, составляющим государственную собственность. Ныне она применяется в США, Канаде, ФРГ.

Применение этой формы в современных условиях, по-видимому, имеет место тогда, когда государство не рассчитывает на лесное хозяйство как на доходную для бюджета статью, а преследует цель улучшения лесного фонда в интересах обеспечения сырьем монополий с учетом роли лесов для других отраслей народного хозяйства, для очищения биосферы и др.

Таким образом, осуществляются программные требования лесного хозяйства США, заключающиеся в том, чтобы восстановить за счет государства и налогоплательщиков леса, уничтоженные предшествующими поколениями.

Недостаточная эффективность этих мероприятий показана в главе проф. П.В. Васильева (стр. 62–63). Начинается процесс лесовосстановления и в Канаде, где до последнего времени лесозаготовки осуществлялись методом домонополистического капитализма — вырубкой спелых насаждений без заботы о будущем.

Отступление от этой формы знаменует собой организация управления лесным хозяйством в Швеции и Финляндии.

Здесь управление лесами также осуществляется лесной службой министерств сельского хозяйства. Однако поскольку лесное хозяйство является ведущей отраслью экономики данных стран, оно призвано увеличивать актив государственного баланса страны. Именно для повышения доходности лесная служба расширила свои функции, выйдя за пределы лесохозяйственного предприятия, приняв на себя обязанности по лесопилению, сохранению, транспортировке лесоматериалов.

Поэтому в Финляндии Главное лесное управление рассматривается как «крупное государственное деловое предприятие», приносящее государству существенный доход.

Его базу составляют все государственные леса Финляндии. Мы не располагаем сведениями о финансовой стороне деятельности Главного лесного управления в Финляндии. Однако нам известно, что в Швеции, где управление лесами строится на основах, родственных тем, которые установлены законодательством Финляндии, Генеральная лесная дирекция Министерства сельского хозяйства хотя и осуществляет свою деятельность из средств госбюджета, но вносит ежегодно к 1 июля в Государственный банк на особый счет чистый доход за предшествующий год. Здесь уже несомненно дела-

ется шаг к переводу лесного хозяйства на путь хозяйственной автономии.

На этот же путь решительно встала Франция, которая, как сказано было выше, Законом от 23 декабря 1964 г. выделила администрацию лесных ресурсов из состава Министерства сельского хозяйства, образовав коммерческое предприятие, осуществляющее публичные обязанности.

Закон об образовании Национальной службы лесов от 23 декабря 1964 г. проходил при обсуждении его во всех инстанциях весьма бурно. Это первый и единственный орган государственного управления Франции, которому придан характер коммерческого и индустриального предприятия.

Основания образования органа с такой двойственной природой определяются задачами ведения лесного хозяйства во Франции. Состоящие на 86% из частных лесовладений и лесных площадей коммун (селений, общин), в большинстве своем мелкие и расстроженные неправильными рубками, леса Франции не могут удовлетворять все возрастающие потребности страны в древесном сырье и в обеспечении биологического равновесия в природе.

Для поднятия продуктивности лесов и их улучшения в целом требуется не только регулирование пользования лесами, что могло бы осуществлять обычное министерство, но и производственно-техническая помощь, которую министерство оказывать не может. Вот почему органу государственного управления лесами был придан такой юридический статус, при котором он может осуществлять производственную деятельность на договорных началах в негосударственных лесах. Соответственно персонал Национальной службы выполняет как производственные, так и властные функции.

Национальная служба лесов Франции осуществляет свою деятельность под руководством Министерства сельского хозяйства, которое определяет, кто и как разрабатывает правила ведения лесного хозяйства, предусматривает методы контроля над деятельностью в лесах, подчиненных лесному режиму, и устанавливает круг обязанностей Национальной службы лесов в отношении лесонасаждений, подчиненных лесному режиму. На нее возлагается управление принадлежащими государству лесами, подлежащими облесению землями, а также применение лесного режима в других общественных и некоторых частных лесах, подпадающих под этот режим. Национальная служба лесов обязана, кроме того, проводить работы по инвентаризации лесов, по материально-техническому снабжению лесного хозяйства, обеспечению его посевным и посадочным материалом, по осуществлению исследований в направлении повышения

продуктивности лесов, их защиты, правильного использования лесных земель, закреплению дюн и почв.

Национальная служба лесов проводит по желанию частных собственников работы в их лесах, не подпадающих под лесной режим в соответствии с законодательством о частновладельческих лесах.

Все лесохозяйственные работы осуществляются Национальной службой лесов (в том числе и в государственных владениях) по договорам за плату.

В силу широкого общественного значения, которое во Франции придается лесам, сотрудники Национальной службы лесов допускаются к исполнению своих обязанностей не ранее, чем принесут присягу перед вышестоящим судом или судом по месту жительства, и после того как регистрируют в суде по месту работы занятие ими определенной должности и факт принесения присяги.

Источниками средств Национальной службы лесов являются продукция лесов и земель, заготовляемая в государственных лесах, оплата расходов за управление негосударственными лесами, за проведение в них лесохозяйственных работ и др.

Именно то обстоятельство, что во Франции на лесную службу было возложено (в результате особо глубокого проникновения государства в ведение частного лесного хозяйства) выполнение многочисленных производственных обязанностей в частных и иных негосударственных лесах (а это привело к возникновению договорных связей с множеством мелких частных лесовладельцев и их объединений, к изменению источника финансирования лесной службы), послужило, как нам представляется, основанием для придания автономии этой отрасли государственного управления, к переводу ее на начала промышленного или коммерческого предприятия при одновременном усилении ее прав как органа государственной исполнительной власти.

6. Правовые формы заготовки древесины в государственных лесах

1. Основной целью и результатом деятельности государственного лесного хозяйства является выращивание лесной растительности в первую очередь для обеспечения древесиной деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и лесохимической промышленности.

Это обеспечение происходит путем сбыта древесины и оформляется различными договорами, в результате которых право собственности на древесину переходит от государства к владельцам соответствующего предприятия (комбината). Поэтому правовые формы сбыта лесной продукции имеют первостепенное значение, для того чтобы направить деятельность государственного лесного хозяйства именно в интересах монополий.

Надо сказать, что никаких специальных правовых форм для приобретения древесины монополиями не существует, но применяемые по действующему праву (и перешедшие еще от домонополистического капитализма) правила рассчитаны на то, что в борьбе за лесное сырье победят наиболее сильные, и ими в настоящее время являются монополии.

Известно, что в одних странах государственные лесохозяйственные органы осуществляют комплексное ведение хозяйства, начиная от процесса лесовыращивания и кончая заготовкой и транспортировкой древесины (Швеция, Финляндия). В других же странах лесохозяйственные органы осуществляют лишь ведение лесного хозяйства и охрану лесов, предоставляя проведение рубки леса и последующих процессов по разделке и доставке древесины ее потребителям-лесозаготовителям. Наиболее крупными лесозаготовителями выступают, как правило, сами деревоперерабатывающие монополии или их подрядчики.

Объектом сбыта является в зависимости от принятой в той или другой стране системы ведения лесного хозяйства либо древесина, уже заготовленная и разработанная самим лесохозяйственным предприятием, либо древесина на корню, которая должна быть срублена и вывезена ее приобретателем. В тех случаях, когда государственные лесохозяйственные органы осуществляют не только производство и охрану леса, но и заготовку древесины, ее реализация происходит на обычных условиях поставки продукции, и если вызывает правовые вопросы, то во всяком случае выходящие за пределы лесного законодательства.

Рассмотрению в данном обзоре подлежат правовые формы сбыта, применяемые в государственных лесохозяйственных предприятиях, которые сами лесозаготовок не ведут, а допускают для их осуществления в государственных лесах посторонних лиц.

2. Наиболее распространенным правовым основанием такого доступа, широко применяемым в США, Канаде и во Франции, является продажа леса на корню.

Выделение леса на корню для продажи производится в плановом порядке, причем органы лесного хозяйства должны исходить согласно законодательству из определенной квоты, обеспечивающей возможность лесовосстановления и интересы лесного хозяйства.

Продажа осуществляется с торгов в США и Канаде от имени министра (в небольших объемах — чиновников лесной службы), а во Франции — от имени Национальной службы лесов. Покупателями могут быть компании, а также индивидуальные капиталисты и другие граждане, достигшие совершеннолетия. Компании часто производят закупку лесного сырья через посредство подрядчиков-специалистов.

Подобная правовая форма снабжения перерабатывающей промышленности лесным сырьем наиболее соответствует осуществлению экономической конкуренции приобретателей.

Торги (аукцион) назначаются и проводятся при строгом соблюдении всех формальностей (о назначении их заранее должно быть сделано публичное объявление), нарушение которых делает сделку купли-продажи древесины на корню недействительной.

В целях охраны государственных лесных богатств от опасностей, связанных с допуском к работе в лесах посторонних лиц, законодательство предусматривает ряд мер. В частности, французское законодательство устанавливает, что приобретатель лицензии на право рубки леса не вправе приступить к ней, под угрозой привлечения к ответственности за самовольную рубку, до получения соответствующего разрешения от лесной службы, хотя с момента заключения сделки он считается собственником приобретенной древесины и несет ответственность за убытки, которые могут возникнуть в результате случая.

Покупатель леса на корню с торгов, получивший разрешение на рубку леса, должен согласно законодательству указанных стран выполнять предъявляемые ему правила рубки и специальные условия, предусмотренные лицензией (во Франции — протоколом, составляемым при продаже леса на корню с торгов). Он проводит рубку под наблюдением и контролем работников охраны леса. Самовольная передача лицензии другому лицу не допускается.

Французское лесное законодательство подробно оговаривает условия проведения освидетельствования лесосек, в процессе которого могут быть обнаружены те отступления от правил и от протокола, которые дают основание для привлечения приобретателя леса к ответственности. Особая форма ответственности установлена за переруб.

Лесное законодательство может предъявлять и дополнительные требования к покупателям леса на корню. Так, например, древесина из федеральных лесов США продается для использования ее только в том штате, где расположен национальный лес. (Министр вправе, однако, разрешить вывоз древесины и за пределы штата.)

Кроме того, по прямому предписанию министра сельского хозяйства федерации с 1 июля 1969 г. на лесозаготовителя по договору возлагается обязанность нести ответственность за убытки, причиненные лесным пожаром при лесозаготовке, даже если он возник не по вине заготовителя.

Особенно жесткие правила проведения лесозаготовок в государственных лесах предусмотрены в провинции Онтарио (Канада). Самый порядок рубок леса, время и район действия лицензии регули-

руются в Онтарио правилами, издаваемыми не лесозаготовительными органами, а непосредственно лейтенант-губернатором. Лицо, желающее приобрести в Онтарио лицензию, должно выдержать экзамен, на котором производится проверка его знаний о лесе. В этой провинции министр не обязан принимать наиболее выгодные условия, если лицо, предлагающее их, не в состоянии обеспечить правильное проведение работ. По требованию министра приобретатель леса на корню должен представить общий годовой план предполагаемых работ, включающий в себя и подробный оперативный план. План составляется в соответствии с руководством, утвержденным министром, под наблюдением лесничего, который должен его одобрить. По окончании лесозаготовок приобретатель должен представить министру карту, в которой будут указаны районы рубки, и подробный отчет с перечислением видов, пород и возраста срубленных деревьев.

В лицензии указываются район работ и время, в течение которого рубки должны быть произведены, с обозначением породы и возраста деревьев, поступающих в рубку.

Если этого требуют общественные интересы, лейтенант-губернатор может изменить условия лицензии или вовсе ее отменить.

Прежде чем начать рубку, приобретатель должен внести все причитающиеся с него платежи. Штраф за нарушение условий заготовки леса исчисляется в 2–5-кратном размере отпускной цены древесины.

3. Еще большую власть над лесом приобретают монополии при другой форме лесозаготовок, осуществляемой путем сдачи им государственных лесов в долгосрочную аренду. Законодательство не устанавливает каких-либо обязанностей арендаторов по ведению лесного хозяйства и осуществлению пользования в этих лесах. Эти обязанности, несомненно, предусматриваются самими договорами, но они лишены той стабильности, которые имеют требования, обращаемые к покупателям леса на корню и которые устанавливаются законом.

Сдача лесов в аренду применяется в США и особенно широко в Канаде, главным образом, в отношении неосвоенных лесов, которые государство не в силах еще охватить своим управлением. Ясно, что требования к корпорациям, принимающим на себя управление такими лесами, являются пониженными по сравнению с требованиями, которые предусматриваются лицензиями. В основном здесь происходит рубка спелых насаждений без особых мероприятий по лесовосстановлению, т.е. именно такая экстенсивная форма хозяйства, которая свойственна домонополистическому капитализму.

Законодательство США и Канады не оговаривает никакими условиями право лесохозяйственных органов сдавать в долгосрочную

аренду государственные леса, закрепляя его за руководителем лесного хозяйства.

Так, министр по делам индейских резерваций и развития северных территорий Канады в целях освоения новых земель и лесов широко пользуется правом сдачи их в долгосрочную аренду, причем такой сдаче подвергаются леса и земли даже национальных парков; министр лесного и сельского хозяйства Канады вправе сдавать в аренду лесные земли из состава опытных зон.

Право на сдачу в аренду лесных районов и участков в целях заготовки древесины принадлежит также согласно изученным материалам лесного законодательства министрам провинции Альберта, Британская Колумбия, Онтарио (последнему с разрешения лейтенант-губернатора).

Подобные же соглашения в Альберте могут быть заключены с предприятиями по переработке лесных плодов, орехов и других продуктов побочных лесных пользований.

Помимо названных форм лесозаготовок из государственных лесов, в современных буржуазных государствах применяются и некоторые иные формы, имеющие второстепенное значение, как то: купля-продажа малоценного и труднодоступного леса на основании полюбовного соглашения во Франции, выдача разового разрешения на рубку леса в Канаде, США и некоторые другие. Такие формы больше всего связаны со снабжением древесиной населения и удовлетворением местных нужд. Лес при этом продается нередко по льготным ценам или отпускается даже бесплатно.

Однако разовое разрешение на рубку леса выдается без законодательных ограничений и корпорациям, что служит дополнительным источником для получения ими столь дефицитного лесного сырья.

Подытоживая, следует сказать, что, во-первых, правовые формы заготовки древесины из государственных лесов дают все возможности компаниям проявить свои экономические преимущества перед мелкими и средними предпринимателям и в борьбе друг с другом захватывать лесное сырье, лишая древесины неконкурентоспособных индивидуальных предпринимателей. Во-вторых, интересы отдельных корпораций в получении максимального количества лесного сырья нередко сталкиваются с интересами государства, поскольку стремление к захвату древесины из государственных лесов отдельными компаниями противопоставляет себя задаче, стоящей перед государственным лесным хозяйством, снабжать древесиной всю промышленность и сохранять для этого необходимое равновесие между рубкой леса и его воспроизводством.

7. Законодательное вмешательство в частнособственническое лесовладение

1. Бесспорно общественное значение лесов как средства производства, как одного из важнейших видов природных ресурсов. Леса имеют к тому же универсальное значение для всей экономики страны и являются незаменимым элементом среды обитания человека — биосферы земли.

Бесспорно, что улучшение лесного хозяйства есть объективная необходимость, вызванная достигнутым уровнем развития производительных сил, чему служит вмешательство государства в частную лесную собственность. Бесспорно и то, что ограничение прав частных собственников по распоряжению лесами, направленное на ограждение лесов от расхищения, удовлетворяя потребности деревообрабатывающей промышленности в лесном сырье, косвенно служит и интересам общества. Поэтому эти ограничения, как правило, поддерживаются всеми прогрессивными силами общества капиталистических стран, передовой интеллигенцией.

Французское лесное законодательство пытается совместить несовместимое и путем сочетания государственного вмешательства в управление частным лесным фондом страны с правом частной собственности на леса решить задачу восстановления разрушенного лесного фонда страны.

Гражданский кодекс Франции более 150 лет тому назад: определил собственность как «право пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом, с тем чтобы пользование не являлось таким, которое запрещено законами или регламентами» (ст. 544 Гражданского кодекса). Лесной кодекс 1952 года как будто только конкретизирует это положение Гражданского кодекса применительно к лесам, когда утверждает, что «все собственники осуществляют в отношении лесов, лесонасаждений и земель, подлежащих облесению, все права, вытекающие из собственности с особыми ограничениями, предусмотренными настоящим кодексом и законодательством, с целью обеспечить биологическое равновесие в стране и удовлетворение потребности в древесине и других продуктах леса» (ст. 2 Лесного кодекса).

Но, как известно, количество переходит в качество. Предусмотренная ст. 544 Гражданского кодекса возможность отдельных ограничений законодательством права собственности, которое, однако, по самой сущности своей характеризуется как «право пользоваться и распоряжаться вещами (т.е. имуществом) наиболее абсолютным образом», и ныне действующая постоянная система ограничений прав собственника, при которой значение правомочия распоряжения все более умаляется, — это разные вещи. И сочетать их между собой

так же трудно, как сочетать новый уровень производительных сил в обществе со старой оболочкой частнособственнических отношений.

Все сказанное о вмешательстве государства в управление частной лесной собственностью относится ко всем современным буржуазным государствам. Если мы приводили пример Франции, то только потому, что французский Лесной кодекс выдвинул исходные положения, обосновавшие возможность регламентации прав собственников на леса. В то же время анализ лесного законодательства ряда капиталистических стран показывает, что регламентация государством частнособственнического лесовладения представляет собой генеральную линию лесного законодательства этих стран.

Воздействие государства на ведение хозяйства в частных лесах в целях установления равновесия рубок и лесовосстановления идет в двух направлениях. Оно ограничивает стремление собственников лесов к безудержной вырубке принадлежащих им лесонасаждений и налагает на лесовладельцев обязанность лесовозобновления и защиты лесов. При современном состоянии лесного хозяйства оба эти направления оказываются слитыми

Рубка в частновладельческих лесах ставится под контроль, который должен установить, насколько вырубаемые площади обеспечены восстановлением.

Обращаясь к законодательству отдельных штатов США, мы видим, что рубки леса в частновладельческих лесах здесь подвергаются строгой регламентации. Так, в Калифорнии и Вашингтоне лесозаготовки могут производиться только с письменного разрешения органов лесной службы штатов.

Рубка леса лесовладельцем без разрешения рассматривается как мисдиминор.

Лесничий штата Калифорнии может отказать в выдаче разрешений по ряду оснований, в том числе в случае осуждения заявителя за незаконную рубку без разрешения в течение года до подачи заявления, а также в случае если заявитель ранее хотя и рубил лес с разрешения, но нарушал правила ведения лесного хозяйства, причем нарушение имело место в течение трех лет до подачи заявления.

При нарушении правил рубок директор ведомства по охране природы, в состав которого входит лесная служба Калифорнии, может предъявить иск о судебном запрещении рубок. Если суд установит факт лесонарушения, он может принять решение о временном запрещении лесозаготовок на том участке, где имело место нарушение, а также запретить ответчику производство заготовок в штате, пока нарушение не будет ликвидировано или пока не будут приняты одобренные судом меры по ликвидации нарушения в определенный срок. Лесничий штата Калифорния вправе принять меры по ликвидации

нарушения и до предъявления иска к лесонарушителю. Издержки за произведенные лесной службой работы должны быть возмещены лесозаготовителем.

В штате Вашингтон тоже может быть установлен запрет рубки леса на всей территории штата впредь до ликвидации лесонарушения, но устанавливается такой запрет не в судебном, а в административном порядке главой лесной службы штата.

Кроме того, законодательство Вашингтона предусматривает обязанность лесозаготовителя обеспечить естественное лесовозобновление (оставлять семенники и т.п.). В случае нарушения соответствующих правил инспектор лесного хозяйства может приостановить рубку, пока лесовладелец или лесозаготовитель не представит убедительных доказательств, что рубка будет закончена в соответствии с правилами, и пока один из них не внесет залог в целях обеспечения искусственного лесовозобновления на участке, на котором вследствие нарушения естественное лесовозобновление невозможно. Если в течение пяти лет облесение не будет произведено, залог конфискуется и зачисляется в специальный фонд, за счет которого инспектор производит облесение данного участка.

В штате Массачусетс директор Управления лесного хозяйства Департамента по охране природы совместно с лесовладельцем составляет план ведения лесного хозяйства в данном лесовладении, согласованный с районной программой ведения лесного хозяйства.

Свободная рубка в частновладельческих лесах допускается в штате Массачусетс, только если она производится собственником (арендатором) для собственных нужд или на продажу леса в малых количествах, либо связана с расчисткой земли для строительства или земледелия, либо производится на пастбищах.

Если же заготовка леса осуществляется в промышленных целях, то заготовители (фирмы, корпорации, граждане) обязаны предварительно получить лицензию у директора Управления лесов.

Вмешательство государства в частнособственническое лесовладение является значительно меньшим в Канаде. В крупных лесных провинциях Альберта и Британская Колумбия, где частные леса составляют соответственно 3 и 7% всей лесной площади и сохранились еще большие площади неосвоенных лесов, законодательное регулирование частного лесовладения вообще не имеет места. Что же касается провинции Онтарио (в которой частные леса охватывают 10% лесных площадей), то здесь такая регламентация, хотя и не в развитых формах, все же осуществляется¹.

¹ К большому сожалению, мы не сумели использовать лесное законодательство тех восточных провинций (Новая Шотландия, Остров принца Эдварда), где большинство лесных площадей находится в частной собственности.

Основное направление государственного воздействия па частное лесовладение в Онтарио заключается в помощи лесоразведению. Министр провинции вправе заключить соглашение с собственником (на срок не менее 20 лет) о передаче земель, пригодных к лесоразведению, в управление министерства. Такие земли не могут быть приобретены или арендованы никем, кроме самой провинции Онтарио.

Лейтенант-губернатору дано право объявить частные земли, пригодные для лесоразведения, частным лесным резервом.

Владельцы таких земель, а также земель, в управлении которых принимают участие провинциальные власти, не могут производить рубку и вывозку леса без разрешения министра.

Акт о лесах Онтарио 1964 года предоставил право муниципальным советам и советам графств на издание постановлений, регулирующих пользование лесными ресурсами, в частности на ограничение права рубок и очистки огнем. Муниципальные советы могут издавать постановления о лесоразведении и заключать с собственниками лесов соглашения о лесовосстановлении. Подобные постановления и соглашения должны быть утверждены министром провинции.

В том случае, если в облесении частных земель принимали участие провинциальные органы управления, министр провинции производит инспектирование этих земель.

Особенно активным является вмешательство государства в распоряжение частными лесами в капиталистических странах Европы.

Шведское лесное законодательство с 1903 года требует, чтобы рубки в частновладельческих лесах осуществлялись с ведома и разрешения государственных органов. В 1941 году обязанность выдачи разрешений на все виды рубок (кроме рубок ухода) была возложена на специальные органы управления частновладельческими лесами. На эти же органы возлагается обязанность дачи указаний о порядке рубки и принятии мер по обеспечению лесовозобновления. Они вправе при особых обстоятельствах прекратить рубку немедленно, ограничить сроки проведения лесозаготовок, потребовать выполнения лесовосстановительных работ или возмещения их стоимости, запретить пастбу скота и т.д. Им предоставлено, кроме того, право потребовать от собственника преобразования низкокачественных сельскохозяйственных земель и бросовых земельных участков в лесные угодья, возложив на него все вытекающие отсюда обязанности по лесоразведению и ведению лесного хозяйства.

Законодательство обязывает собственника лесов делать капитальные вложения в лесное хозяйство в целях повышения интенсивности и эффективности использования лесных земель. Управление по частным лесам устанавливает размеры этих вложений.

В случае невыполнения лесовладельцем предписаний лесного управления по частным лесам судья по заявлению управления назначает срок для выполнения данных собственнику предписаний, а если он их тем не менее не выполняет, то судья взыскивает суммы, необходимые для проведения предписанных мероприятий и для соответствующего обследования лесов.

Рубка леса, находящегося в состоянии роста, защитного или трудновозобновляемого и всякая иная рубка (в том числе спелого леса), произведенная вопреки запрету или соглашению между собственником и лесным (областным) управлением, влечет за собой наложение штрафа и конфискацию срубленной древесины. В том случае, если древесина собственником реализована, суд обязывает к выплате ее стоимости.

Финский Закон о частновладельческих лесах от 15 сентября 1967 г. исходит из того, что рубка леса, не обеспеченная лесовозобновлением, есть истребление лесов. «Истребление лесов запрещается» — с этого начинается закон. Соответственно под истреблением лесов подразумевается такая рубка или же приведение площадей вырубок в такое состояние или такое использование лесных земель, при которых лесовозобновление оказывается невозможным. Только в случае предназначения лесных площадей под иные полезные нужды, как то: строительство, выращивание садов, прокладка дорог и т.п., допускается их вырубка.

Рубки, производимые собственниками лесов (или с их согласия лицами, покупающими у них лес на корню), требуют разрешения районной лесной комиссии. Она определяет место, размеры, время рубок. Выдаче разрешений предшествует внесение залога в обеспечение того, что на месте вырубок будет произведено лесовозобновление. Лесовладелец при предъявлении в районную лесную комиссию ходатайства о выдаче ему разрешения на рубку обязан представить план предполагаемых работ, в котором будут предусмотрены точно места рубок, количество подготовленной к рубке древесины и т.п., а также методы лесовосстановления, его сроки и меры по защите леса.

При обнаружении случая истребления леса он объявляется на основании ходатайства районной лесной комиссии по суду полностью или частично заказником, что влечет за собой частичное или полное запрещение рубок или осуществление иных лесных пользований. Впредь до вынесения соответствующего судебного решения районная лесная комиссия сама принимает меры для пресечения повреждения леса. Если лесу нанесен явный ущерб, то главный лесничий районной лесной комиссии вправе единолично запретить рубку впредь до объявления леса по суду заказником.

Во всех тех случаях, когда обнаруживается, что лес истребляется либо что не проводятся предусмотренные планом мероприятия по его возобновлению и защите, определяется размер причиненного ущерба и он взыскивается с собственника или с лица, производящего заготовку древесины в его лесах, либо по полюбовному соглашению районной лесной комиссией, либо, если оно не будет достигнуто, по суду.

Лицо, не выполняющее распоряжений о запрещении рубки, либо использующее лес вопреки объявлению его заказником, либо не осуществляющее план лесовозобновления и защиты леса, утвержденный комиссией, подвергается штрафу, если только эти действия не влекут за собой ответственности по Уголовному кодексу. Незаконно срубленная древесина конфискуется.

Весьма глубоким является проникновение государства в ведение хозяйства в частновладельческих лесах Франции. Это объясняется, по-видимому, проводимой во Франции общей политикой, направленной на огосударствление хозяйственной деятельности в ряде отраслей народного хозяйства, а также специальной задачей, состоящей в необходимости улучшения состояния лесов Франции, основная масса которых находится в собственности множества мелких и средних лесовладельцев.

При этом заметно выражена тенденция ко все большему углублению государственного вмешательства в частнохозяйственную деятельность в лесах.

Начнем с рассмотрения Лесного кодекса 1952 года, который превращает собственнику корчевание в лесу, какую бы цель оно ни преследовало: трансформацию лесной площади в нелесную, облесение площади новыми породами, избавление от пней и т.п. При всех обстоятельствах для корчевания требуется получение разрешения от компетентных органов.

К корчеванию приравнивается запрещенная законом сплошная рубка леса. Префект может потребовать от собственника восстановления леса в трехлетний срок на незаконно вырубленных площадях. Если он этой работы не произведет, то за его счет это будет сделано Национальной службой лесов.

Подобное ограничение Лесным кодексом права рубки в связи с корчеванием является уже пройденным этапом при действии Закона от 6 августа 1963 г. о повышении продуктивности и улучшении структуры почв французских лесов, устанавливающего, что любая рубка может производиться в частновладельческих лесах лишь в соответствии с утвержденным планом лесохозяйственных мероприятий, согласующим объемы рубок и лесовозобновления.

Лесной кодекс не предусматривает, как правило, обязанности частных лесовладельцев вводить в принадлежащих им лесах «лесной режим», установленный для государственных и общественных лесов. Вместе с тем Кодекс возлагает на собственников лесов ряд конкретных обязанностей в области ведения лесного хозяйства.

Основной их обязанностью, на которую направлено главное внимание Лесного кодекса и последующего законодательства, является обязанность по лесовозобновлению. Для проведения лесовосстановительных работ собственнику могут быть предоставлены государственные субсидии деньгами или натурой (обеспечение лесными семенами и саженцами), выданы ссуды, а самые работы по желанию собственника произведены государственной лесной службой за счет собственника на договорных началах.

В договорах предусматривается, что собственник обязан участвовать частично в финансировании проводимых мероприятий по лесовозобновлению и принимает на себя обязанность защиты восстанавливаемых лесов.

Субсидии предоставляются для облесения пустошей, для реконструкции лесонасаждений на землях, где в силу непреодолимых обстоятельств была произведена сплошная рубка, для обогащения бедных лесов введением новых пород, для развития плантаций высокоствольных насаждений. Работы по облесению производятся Национальной службой лесов по договорам на площади минимально в 100 га.

Если естественное лесовозобновление, предусмотренное планом, все же не произойдет, то в течение пяти лет лесовладельцем должны быть приняты меры для восстановления лесной растительности, способной принести лесную продукцию, по крайней мере эквивалентную срубленной.

Изложенные до сих пор нормы французского лесного законодательства не выводят государственное вмешательство за рамки, признанные лесным законодательством некоторых других современных буржуазных стран.

Особенностью французского лесного законодательства являются те последствия, которые оно предусматривает на случай невыполнения собственниками своей обязанности по лесовозобновлению.

В том случае если работы по облесению не производятся лесовладельцем, лесная служба Франции производит их за его счет сама.

Однако если работы производятся ею в частных владениях не по заранее заключенному договору, а по распоряжению лесной администрации, ввиду того что собственник не мог их произвести сам, или если полезность леса будет признана министром сельского хо-

зйства, то на этот лес будет распространен установленный для государственных лесов «лесной режим».

Более того, законодательство предоставляет право министру сельского хозяйства признать определенные местности остро нуждающимися в облесении «секторами лесовосстановления».

В том случае, когда в «секторе лесовосстановления» действуют лесные товарищества, причем более половины земельной площади, объединяемой товариществом, составляют лесные и нелесные земли публичных коллективов и юридических лиц, все лесонасаждения на этих землях подвергаются лесному режиму.

Государство вправе также при невыполнении собственником обязанности по облесению произвести экспроприацию нуждающихся в облесении лесных площадей.

Таким же образом решается вопрос о последствиях, наступающих в случае невыполнения собственником мероприятий по охране лесов от пожаров, которые вменяются в обязанность всех лесовладельцев, независимо от права собственности на леса.

Закон № 65-505 от 12 июля 1966 г. внес ряд поправок и дополнений к Лесному кодексу, предусматривающих возложение на собственников лесов новых обязанностей по предупреждению лесных пожаров и усиливающих ответственность за нарушение ранее установленных. Так, например, на частного лесовладельца была распространена применяемая в государственных лесах норма об обязанности очистки мест рубок.

Закон предусматривает, что при невыполнении этой обязанности очистка будет произведена лесной администрацией за счет собственника. Префект приостанавливает проведение рубок, осуществляемых без очистки, до того времени, как лесосеки будут очищены.

Закон от 12 июля 1966 г. определяет особые обязанности частных лесовладельцев по защите и восстановлению лесов, подверженных пожарам, уже в масштабе не отдельных лесовладений, а целых лесных округов.

В ряде внутренних лесных округов (Прованс, Лангедок и др.), а также пограничных лесных округов, где лесные пожары ввиду их значительных размеров, частого возникновения и тяжелых последствий могут угрожать общественной безопасности и вести к деградации лесов, работы по борьбе с лесными пожарами могут быть декретом Государственного Совета объявлены имеющими публичное значение. В таких случаях собственники объединяются в зоне лесовосстановления в ассоциации, которые несут ответственность за все противопожарные мероприятия в лесах. Необходимые работы выполняются либо Национальной службой лесов за свой счет при возможном финансовом и техническом содействии ассоциации соб-

ственников, либо самими ассоциациями собственников по соглашению со службой лесов. В случае невыполнения собственниками работ в установленные по договору сроки, либо выполнения их не в соответствии с условиями договора, либо некачественно договор может быть односторонне расторгнут префектом.

При этом применяются меры для принудительного осуществления необходимых противопожарных мероприятий, вплоть до экспроприации земельных участков.

Лесонарушения, совершенные на частных лесных землях в зоне лесовосстановления, рассматриваются как лесонарушения, совершенные в зоне «лесного режима».

Особым ограничениям подвергаются права частных лесовладельцев в защитных лесах, выполняющих специальные функции по укреплению почвы в горах и на склонах, а также защиту от обвалов, эрозии, наступления песков.

Лесной службой относятся к категории защитных лесов по ходатайству префекта определенные части лесов на территории департамента, независимо от права собственности на них. Защитные леса подчинены специальному «лесному режиму», который предусматривает особые способы лесоустройства, эксплуатации, изысканий, заготовки лесной продукции и связан с дополнительными ограничениями прав собственников на корчевание леса, рубку, выпасы скота и т.п.

Режим защитных лесов устанавливается регламентом публичной администрации.

Все нарушения собственниками предписанных им правил пользования защитными лесами рассматриваются как лесонарушения, совершенные в лесах, подчиненных «лесному режиму».

Если собственники не согласны на выполнение требований, предъявляемых к ним в отношении использования защитных лесов, то государство может приобрести эти леса либо по добровольному соглашению, либо путем экспроприации.

Рассмотрение норм французского лесного законодательства, регламентирующих ведение лесного хозяйства в частновладельческих лесах, показывает, что наряду с общими для всех других стран способами повышения уровня лесного хозяйства в этих лесах (как то: выдача субсидий, ссуд, выполнение работ по лесовозобновлению и защите лесов самими государственными лесохозяйственными предприятиями) во Франции применяются еще дополнительные специфические приемы.

Они заключаются: 1) в переводе ряда частновладельческих лесов на «лесной режим»; 2) в экспроприации лесов, когда собственник от проведения предложенных ему мероприятий по улучшению лесного хозяйства отказывается.

Надо отметить, что французское лесное законодательство, не останавливаясь на установлении определенных ограничений прав собственников по распоряжению лесами и на обременении их обязанностями по лесовозобновлению и по охране лесов, стремится, пользуясь рядом случаев, ввести в частновладельческих лесах «лесной режим».

Чрезвычайно существенные ограничения права частной собственности на леса установлены и в ФРГ.

Введение их относится еще ко временам Германской республики, причем первоначально они осуществлялись законодательством Пруссии.

Имперское постановление о содействии развитию лесного и пастбищного хозяйства от 7 февраля 1924 г. явилось первым актом в цепи федеральных законодательных предписаний и ограничений, которая все крепче затягивается вокруг частного лесовладельца в ФРГ, суживая его возможности по распоряжению лесами, но сохраняя за ним полностью право на получение ренты. Постановление от 7 февраля 1924 г. уполномочивало земли обязывать лесовладельцев вести лесное хозяйство и устанавливать меры, обеспечивающие выполнение этой обязанности.

Изданный через десять лет, а именно 18 января 1934 г., закон ФРГ, направленный против истощения лесов, не принадлежащих федерации и землям, устанавливает запрет вырубki высокоствольного хвойного леса до достижения возраста спелости, а также ограничивает объемы заготовки спелого леса под угрозой уголовной ответственности. Он обязывает, кроме того, виновного к облесению вырубki с применением, в случае необходимости, полицейской силы.

Постановление о содействии заготовке деловой древесины от 30 июля 1937 г. запрещает также под страхом уголовного наказания разработку на дрова деловой древесины и использование ее на топливо.

Федеративная Республика Германия, восприняв все изданные до ее образования ограничения в распоряжении частной и общественной лесной собственностью, продолжила эту линию лесного законодательства.

Закон о лесных посевных и посадочных материалах от 25 сентября 1957 г. с изменениями от 1 сентября 1969 г. и в редакции от 29 октября 1969 г. установил жесткие требования к сбору, хранению и транспортировке указанных материалов. Право на заготовку (и сбыт) их предоставлено только с апробированных лесонасаждений, лесных плантаций, питомников, семенников, обнаруживших наличие генетически или хотя бы морфологически однородных и для воспроизводства лесов ценных признаков.

Вся деятельность, связанная с заготовкой и сбытом семян, саженцев, а также черенков и отростков, используемых для вегетативного размножения, осуществляется под контролем органов государственного лесного надзора. Нарушение постановления рассматривается как административное нарушение.

Специфичным для лесного законодательства ФРГ является закон о мерах по улучшению структуры почв и охране сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий от 28 июля 1931 г.

Основное его значение состоит в том, что он предусматривает необходимость разрешения на отчуждение земельного и лесного участка. При этом землям предоставляется полномочие распространять это правило на установление таких прав, как пожизненное пользование и др. В разрешении должно быть отказано, если в результате отчуждения или аналогичной сделки произойдет бесхозяйственное уменьшение или раздробление участка.

Бесхозяйственным уменьшением признается отчуждение, основанное на разделе наследства, договоре купли-продажи или иных сделках, в результате чего размер лесного участка окажется менее 3,5 га, и лесовладение теряет свою самостоятельность.

«Новый лесной кодекс» Бразилии 1965 года, где лесное хозяйство находится в зачаточном состоянии, устанавливает ряд существенных ограничений в правах собственников на пользование лесами и даже возлагает на определенные категории собственников лесов обязанности по ведению лесного хозяйства. Так, например, рубка в первобытных лесах, составляющих частную собственность, разрешена Кодексом только в пределах 20% площади лесонасаждений. Вводятся строгие правила рубки в южных районах в насаждениях бразильской сосны. В районах реки Амазонки рубка допускается только в исключительных случаях в соответствии с издаваемыми на каждый год правилами.

На промышленные предприятия, использующие в собственных лесах в большом количестве древесину, возлагается обязанность по ведению лесного хозяйства, нарушение которой влечет за собой наложение штрафа в размере 10% от коммерческой стоимости естественного лесного сырья.

Мы рассмотрели вкратце те законодательные меры, которые современные капиталистические государства принимают для регулирования рубок, восстановления и охраны от пожаров частновладельческих лесов.

2. Для повышения уровня ведения лесного хозяйства в индивидуальных мелких и средних лесовладениях современное капиталистическое государство прибегает не только к изданию правовых предписаний по проведению необходимых мероприятий, которые даже

при экономическом содействии государства являются нередко в этих хозяйствах нерентабельными. Оно способствует также повышению рентабельности лесного хозяйства путем объединения индивидуальных лесовладений.

Объединение мелких лесовладений фермеров осуществляется во всех изученных капиталистических странах. Особенное значение оно имеет для Швеции, Франции и ФРГ, где лесные участки крестьян и фермеров особенно малы.

Создаются лесохозяйственные объединения (участниками которых являются в основном фермеры), имеющие собственные лесопильные заводы, перерабатывающие предприятия, работающие в соответствии с государственными экспортными программами. Подобные объединения созданы почти в каждом лене (области). Образуются также объединения фермеров, где на собственных предприятиях используются вместе как лесосырьевые, так и сельскохозяйственные ресурсы.

Имеются и более простые объединения фермеров по ведению лесного хозяйства, без переработки лесного сырья, как то: «организованные районные лесные хозяйства» на севере страны, «кооперативные площади», а также объединения на базе общинных лесов.

Лесные управления по частновладельческим лесам оказывают помощь объединениям, помогают им в составлении производственных планов. Они не разрешают ликвидацию объединения до окончания лесозаготовительных и лесовосстановительных работ.

Во Франции объединение крестьянского лесного хозяйства осуществляется вместе с объединением сельскохозяйственного производства на базе сельскохозяйственной кооперации. Такие кооперативы могут носить либо сбыто-снабженческий, либо производственный характер, либо совмещать сбыто-снабженческие и производственные функции.

Известно, что кооперация в условиях капитализма является капиталистическим предприятием, отличающимся от частных капиталистических предприятий только тем, что она является предприятием коллективным. Эта характеристика полностью применима к современной крестьянской кооперации, объединяющей как сельскохозяйственное, так и лесохозяйственное производство. Достаточно сказать, что, например, во Франции крестьянские хозяйства разделяются законодательством на жизнеспособные и нежизнеспособные, причем государственной поддержкой пользуются лишь первые. В этих условиях сельскохозяйственная кооперация представляет собой объединение крепких, в первую очередь капиталистических, хозяйств.

Такой же характер носят в значительной мере кооперативные объединения лесоводов в Швеции, что видно из того, что в их состав входят фермеры, имеющие собственные лесопильные заводы, перерабатывающие предприятия и даже экспортные программы.

Современные капиталистические государства способствуют также объединению средних и крупных лесовладельцев. Так, в Швеции поощряется объединение капиталистических компаний, осуществляющих лесохозяйственную деятельность, в связи с переработкой заготавливаемого ими в собственных лесах сырья.

Во Франции средние и даже крупные индивидуальные лесовладельцы объединяются в товарищества гражданско-правового типа.

Французское законодательство стимулирует также образование синдикальных объединений лесовладельцев как первой ступени объединения лиц, не желающих войти в такой тесный и постоянный союз, каким являются лесные товарищества. Синдикальные объединения создаются для проведения какого-либо вида работ — лесовосстановления, противопожарных мероприятий, осуществления сбыто-снабженческих функций и др. — при сохранении за членами объединения права собственности на леса.

Государство, поощряя эти формы объединения, предоставляет им первоочередно субсидии и кредиты. Национальная служба лесов оказывает им преимущество при выборе контрагентов, для которых она производит работы в лесах.

Законодательством ФРГ активно поощряются всевозможные виды объединений собственников как мелких лесных участков, так и крупных лесовладений.

Поощряется кооперация в лесном хозяйстве также и в Японии. Основной закон о лесном хозяйстве 1964 года предусматривает кооперирование в процессе лесохозяйственного производства, как, например, управление лесами через ассоциацию лесовладельцев, развитие совместного планирования в области управления лесами, содействие лесовосстановлению на началах долевого участия, создание на национальных лесных землях долевых лесов и др.

3. Применительно к вопросу о государственном вмешательстве в ведение лесного хозяйства в частных лесовладениях остается сказать также о том, как выполняются функции по управлению этой категорией лесов.

По общему правилу, здесь большую роль играют местные органы власти и государственная лесная служба, но, кроме того, учитывая, что ведение лесного хозяйства в частных лесах осуществляется на основе особых законодательных норм и иными методами, чем в лесах государственных, во многих капиталистических странах создаются специальные органы для управления частновладельческими лесами.

В некоторых странах органы управления частновладельческими лесами выполняют все управленческие функции, другие — лишь некоторые из этих функций, с отнесением ряда других к ведению местных властей или государственной лесной службы.

В структуре и работе данных органов сочетаются начала самоуправления лесовладельцев и государственного вмешательства в управление лесами.

Для большей эффективности управления частновладельческие леса, так же как и леса государственные, почти везде подразделены на лесные округа и лесные районы (не совпадающие ни с административно-территориальным делением, ни с лесными округами и лесными районами, образуемыми в государственных лесах).

Во главе их стоят местные органы управления частновладельческими лесами.

Надо отметить, что в своей развитой форме специальная система органов управления частновладельческими лесами известна в Европе.

В изученных провинциях Канады и в Бразилии они отсутствуют, в Соединенных Штатах Америки имеются, но только с планомерно-регулирующими функциями. Так, в штате Массачусетс за состояние частных лесов отвечает непосредственно государственная служба штатов, а на местах — ее представители, лесничество, на вверенных им участках. В то же время лесное законодательство штата Массачусетс предусматривает необходимость координации деятельности органов штата «с землевладельцами и иными организациями, заинтересованными в лесном хозяйстве, в целях наиболее эффективного управления всеми лесными землями в интересах собственника, общества и потребителей лесопродукции». Ввиду этого в Массачусетсе образован Комитет лесного хозяйства, в состав которого входят назначаемые губернатором штата представители от владельцев фермерскими лесами, промышленными и иными лесами, а также представитель государства.

В штате Калифорния США все частновладельческие леса разбиты на четыре округа, причем во главе каждого стоит Комитет лесного хозяйства, четверо членов которого, представляющие различные группы лесовладельцев, назначаются губернатором штата, а пятым членом является представитель государственной лесной службы.

Комитеты округов представляют интересы частных лесовладельцев в Комиссии штата по лесам, согласующей программы государственного и частного лесного хозяйства.

В Швеции еще в 1941 году в составе Министерства сельского хозяйства было образовано Главное государственное управление по частновладельческим лесам, а в каждом лене (области) — соответствующее лесное управление.

Возглавляет Главное государственное управление генеральный директор, назначаемый королем на шесть лет, ленным же управлением руководят также назначаемый королем ленсег-мастор и правление, половина членов которого назначается королем, а половина избирается ландстингом (областным советом).

Деятельность Главного государственного управления по частновладельческим лесам координируется с работой Главного управления государственных лесов Министерством сельского хозяйства, в ведении которого состоят оба эти главные управления.

В Финляндии Центральное управление частновладельческими лесами до последних лет осуществлялось ассоциацией лесовладельцев «Тапио» (для преобладающих в стране финских районов) и ассоциацией «Скогскультур» (для шведских районов), а местное управление — окружными комиссиями по охране лесов, являвшихся также органами самоуправления лесовладельцев.

В настоящее время на базе этих центральных и местных органов образованы Законом от 15 сентября 1967 г. две центральные лесные комиссии (для финских и шведских районов) и в лесных округах — окружные лесные комиссии. В помощь последним созданы районные лесные комиссии, выступающие как подразделения окружных лесных комиссий. Такая реорганизация свидетельствует об углублении вмешательства государства в лесное хозяйство частных владельцев леса.

Все лесные комиссии, начиная от центральных и кончая районными, образуются из лиц, частично избираемых лесовладельцами, частично назначаемых государственной лесной службой.

Главное лесное управление утверждает планы работы центральных лесных комиссий, ведает всеми финансовыми вопросами, связанными с деятельностью лесных комиссий, и курирует проводимую ими мелиорацию земель и подготовку через частные учебные заведения кадров лесоводов.

Наконец, управление частными лесовладениями во Франции осуществляется региональными центрами лесной собственности (их 17). Центры являются национальными публичными учреждениями административного характера и возглавляются правлениями, избираемыми частными лесовладельцами региона и их союзами. Повседневное управление осуществляет директор. Региональные центры призваны проводить лесохозяйственную политику, предусмотренную в законах и постановлениях и направленную на улучшение и увеличение лесной продукции применительно к лесам, не подпадающим под лесной режим. Региональным центрам запрещено заниматься какой-либо хозяйственной деятельностью. Поэтому работы в частновладельческих лесах по-прежнему осуществляются на договорных началах Нацио-

нальной службой лесов. Непосредственно при министре сельского хозяйства образована Национальная комиссия частной лесной собственности из представителей региональных центров. Эта Комиссия не выполняет административных функций в отношении региональных центров. Она представляет свои соображения министру по всем вопросам, касающимся полномочий, функционирования и решений региональных центров.

В ФРГ организация органов руководства лесным хозяйством в частных лесовладениях регулируется законодательством земель. Так, в Нижней Саксонии Законом от 5 июля 1954 г. были образованы сельскохозяйственные палаты, к ведению которых отнесены также лесохозяйственные земли. Это — учреждения публичного права, имеющие целью содействовать осуществлению специальных задач, стоящих перед сельским и лесным хозяйством и перед участвующими в них лицами.

Сельскохозяйственные палаты — это выборные органы собственников земель и лесов, постоянных пользователей ими, а также кадровых наемных рабочих.

Они действуют на основании закона и устава под руководством министра продовольствия, сельского хозяйства и лесов, утверждающего также основные решения палат.

В настоящее время наблюдается тенденция в ряде земель ФРГ заменять органы самоуправления частных лесовладельцев органами государственного надзора, что свидетельствует о дальнейшем вмешательстве государства в ведение лесного хозяйства в частных лесах.

Таким образом, лесное законодательство применяет разнообразные формы управления частновладельческими лесами.

Столь же разнообразными являются и функции в области регулирования частного лесовладения, которые в разных странах по-особому распределяются между этими специализированными органами, государственной лесной службой и общими органами управления.

Обобщая же эти функции, можно назвать следующие: составление программ лесозаготовок и лесохозяйственных мероприятий в частных лесах; поддержание частного лесного хозяйства путем распределения между лесовладельцами государственных ссуд, субсидий, премий и выдачи мелким хозяйствам бесплатно посадочного и посевного материала; оказание квалифицированной технической помощи, консультаций; координация работ; содействие кооперированию и образованию других объединений лесовладельцев; осуществление контроля за ведением лесного хозяйства, за соблюдением законодательства, за выполнением предусмотренных программ и принятие мер на случай их невыполнения.

Не трудно видеть, об этом уже было сказано раньше, что мероприятия современного буржуазного государства, направленные на повышение производительности лесов и требующие для этого проведения дорогостоящих лесовосстановительных и иных лесохозяйственных работ, легли основной своей тяжестью на мелкого и среднего лесовладельца.

Ведение правильного лесного хозяйства с расчетом на дальнюю перспективу и вытекающая отсюда необходимость длительных и крупных капиталовложений, как правило, не обременяют гигантские лесовладения монополий, которые в интересах обеспечения собственных предприятий древесиной выполняют без принуждения возлагаемые на них законодательством обязанности и плановые задания по воспроизводству и охране лесов.

8. Правовые формы управления муниципальными лесами

Ведение лесного хозяйства в муниципальных и общинных лесах, так же как и в лесах других общественных образований, подвергается воздействию государства. Причем это воздействие является в разных странах неодинаковым.

В Швеции, например, муниципальные леса, леса общин, леса при государственных хуторах и усадьбах, леса отдельных государственных и общественных организаций и др. находятся в ведении Главного государственного управления по частновладельческим лесам и подчиняются режиму частновладельческих лесов.

Во Франции же дело обстоит иначе. Муниципальные леса стали объектом государственного воздействия еще с начала XIX века. Уже первый Лесной кодекс Франции 1827 года поставил их под контроль государства, и в течение столетия законодательство регламентировало ведение хозяйства в них. Действующий же Лесной кодекс 1952 года полностью уравнивал порядок ведения лесного хозяйства в муниципальных и государственных лесах.

Установив понятие лесного режима, как наиболее отвечающего задачам воспроизводства и охраны лесов, он признал применение этого режима обязательным не только в государственных и в некоторых частновладельческих лесах, но полностью подчинил ему леса, составляющие собственность коммун, их подразделений, государственных и общественных учреждений, обществ взаимопомощи и сберегательных касс, при условии, что леса пригодны для постоянной эксплуатации или для закрепления почв. Лесной кодекс распространил это положение на подлежащие облесению земли, причем признал «лесной режим» обязательным также для всех тех эксплуатационных, защитных лесов, подлежащих облесению земель, где государство, а также перечисленные коллективы и юридические

лица выступают как сособственники в праве нераздельной собственности¹.

Поэтому все правила Лесного кодекса, касающиеся государственных лесов, в отношении лесоустройства, проведения лесозаготовки и т.п. распространяются на муниципальные и иные леса, подчиненные «лесному режиму». В то же время закон предусматривает особенность внутренней структуры управления лесами муниципалитетов. Так, он устанавливает, что право пользования лесами коммун принадлежит всем французским гражданам, проживающим в коммуне и зарегистрированным соответствующим образом, а управление лесами коммун осуществляет сама коммуна в лице муниципального совета.

Но производить рубку леса по усмотрению коммуны жители не вправе. Получив предварительное разрешение на рубку от Национальной службы лесов, муниципальный совет выделяет для эксплуатации леса предпринимателя, одобренного службой лесов, причем рубка должна производиться по всем правилам, предусмотренным законодательством. Дальнейшее направление срубленной древесины — дело самой коммуны.

В отдельных случаях префект может разрешить по просьбе муниципального совета и с согласия окружного органа Национальной службы лесов проведение рубки леса непосредственно населению коммуны.

Если будет получено подобное разрешение, население допускается к рубке при том дополнительном условии, что три платежеспособных члена коммуны, избранные муниципальным советом и одобренные Национальной службой лесов, примут на себя солидарную ответственность² по оплате платежей, которые могут быть взысканы по суду в случае возможных нарушений при рубке леса населением, и подкрепят свое обязательство выдачей соответствующих гарантий (залога и др.).

¹ Нераздельной собственностью признается по французскому праву такая общая собственность на имущество, которая не подлежит прекращению путем выдела по желанию одного из сособственников его доли; объектами нераздельной собственности могут быть только недвижимости, в частности угодья, являющиеся необходимой принадлежностью земельного массива, состоящего в собственности разных владельцев. Таковы дороги, аллеи, водопой и т.п.

Лесной кодекс 1952 г. предусматривает случаи, когда объектом нераздельной собственности являются леса, причем в качестве одного из сособственников выступает государство, либо департамент, либо коммуна (ее подразделение), либо государственные или общественные учреждения, а другим сособственником — частный лесовладелец.

² При солидарной ответственности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга. Кредитор, не получивший удовлетворения от одного из должников, имеет право требовать недополученное от остальных солидарных должников. Солидарные должники остаются обязанными до тех пор, пока обязательство не погашено полностью.

9. Охрана лесов

1. В широком смысле слова охрана лесов охватывает весь процесс их использования на началах «рубка — восстановление» с учетом защитных свойств лесонасаждений или, иначе говоря, совпадает с процессом рационального пользования. Организации этого процесса в современном капиталистическом государстве было посвящено все предыдущее исследование.

Но под охраной лесов в собственном смысле слова обычно подразумевают их защиту от стихийных явлений и от неправомерного воздействия на леса человека путем осуществления самовольного пользования. Следует сказать, что государственные и муниципальные леса, как правило, открыты для широкого доступа в них населения. Местные жители производят в этих лесах сбор валежника, желудей, дикопроизрастающих плодов и др., в определенных случаях также и рубку леса на корню; пользуются лесом для отдыха, для прохода и проезда по его дорогам. Туризм и путешествие привлекают в леса людей и издалека. Кроме того, различные организации осуществляют в лесах деятельность, не связанную с лесным хозяйством. Через лесные территории проходят железнодорожные и шоссейные дороги, здесь ведутся поисковые и разведочные работы, прокладываются разного рода коммуникации, нефтегазопроводы, линии электропередач, связи и т.п.

Поскольку леса как объект лесного хозяйства в отличие от предприятий, составляющих объект промышленной деятельности, открыты для всеобщего пользования, требуются особые меры для их охраны.

Различаются:

а) защита лесов от насекомых-вредителей, болезней и других явлений стихийного порядка;

б) охрана лесов от пожаров, происходящих как в результате стихийных явлений, так главным образом из-за неправомерных действий (бездействия) человека;

в) охрана лесов от иных неправомерных действий людей. Подобная охрана во всех лесах издавна осуществлялась государством, которое стало предъявлять требование к лесовладельцам об охране лесов от пожаров задолго до того, как оно начало регулировать рубку и лесовосстановление.

Вмешательство государства в хозяйственную жизнь в современных условиях привело в этой области к приданию ряду технических норм силы правовых предписаний, обязательных для всех владельцев лесов, к повышению требований по охране лесов и к усилению ответственности за нарушение указанных требований и предписаний.

2. Охрана лесов от насекомых-вредителей и от болезней является видом лесохозяйственной деятельности, и методы ее проведения в государственных лесах определяются лесотехническими нормами, издаваемыми, как правило, органами государственной лесной службы. В настоящее время, однако, мероприятиям по борьбе с вредителями придано общегосударственное значение, ввиду чего всем владельцам лесов, как отдельным государственным организациям, так и коммунальным органам и частным лицам, законодательством вменяется в обязанность осуществлять контроль за уничтожением вредителей.

Правовое значение государственных нормативных предписаний здесь весьма близко к тем, которые издаются буржуазными государствами в области борьбы с эпидемиями и эпизоотиями.

Коммунальные власти ежегодно назначают местных инспекторов по контролю, которые ведут борьбу с лесными вредителями и болезнями в соответствии с указаниями Главного инспектора во всех лесонасаждениях на подведомственной им территории, независимо от права собственности на леса. Работы субсидируются из бюджета. В случае вырубki по распоряжению Главного инспектора деревьев определенных пород собственники могут получить компенсацию из государственных средств.

В штатах Вашингтон и Калифорния соответствующая деятельность выполняется государственной лесной службой. В обоих этих штатах зараженные районы, так же как и районы, которым угрожает заражение, могут быть объявлены зараженной зоной и всем владельцам лесов в этой зоне даются специальные предписания по борьбе с вредителями и болезнями.

В случае невыполнения предписаний в установленный срок необходимые работы производятся лесной службой самостоятельно или вместе с владельцами за счет последних.

Так как распространение вредителей и болезней леса не может быть приостановлено ни границами лесовладений, ни границами штатов, то в этой области особенно большую роль играет кооперирование федерации со штатами, штатов друг с другом и кооперирование отдельных собственников.

В Канаде министры лесного хозяйства провинций могут заключать соглашения с собственниками и арендаторами лесов, а также с держателями лицензий, обязанными за свой счет проводить работы по борьбе с вредителями и болезнями леса, об осуществлении этих работ силами органов государственной лесной службы.

Федеральные лесные органы США и Канады производят исследования в области борьбы с вредителями и болезнями леса и оказывают финансовую помощь штатам. Сами же они производственной деятельности в этой сфере не осуществляют.

В Швеции защита лесов от вредителей и болезней (при их массовом распространении) производится по обязательным указаниям органов лесной службы методами, рекомендуемыми Научно-исследовательским институтом лесного хозяйства. Для покрытия расходов лесовладельцам выделяется за счет государства до 50% необходимых средств.

3. Страшной угрозой для лесов являются лесные пожары.

Охрана лесов от лесных пожаров включает в себя различные в правовом отношении требования. Они раньше всего направлены на предупреждение пожаров, адресуются ко всем организациям и гражданам, работающим и пребывающим в лесах, и дифференцируются в зависимости от характера осуществляемой в лесах деятельности.

В то же время охрана лесов от пожаров предусматривает участие населения в тушении лесных пожаров.

Поскольку требование охраны лесов от пожаров обращено к неопределенному множеству лиц, оно (в отличие от охраны лесов от вредителей и болезней) всегда выражено в законодательстве либо в нормативных актах местных органов власти.

Объемы и жесткость требований, обеспечивающих правовую охрану лесов от пожаров, определяются их опасностью для лесов той или иной страны.

В Канаде, где площадь, пройденная каждый год пожарами, очень велика, широкое развитие получило законодательство об охране лесов от пожаров.

В провинциях Онтарио, Альберта и Британская Колумбия весна и лето признаются пожароопасным периодом. Некоторые особо угрожаемые в отношении лесных пожаров районы признаются пожароопасными. Министр может продлить или сократить сроки пожароопасного периода как для всей провинции, так и для пожароопасных районов или части провинции и части пожароопасных районов.

По общему правилу, никто не вправе в пожароопасный период разводить в лесу огонь, иначе как для приготовления пищи и обогрева.

Разведение огня для всех иных целей требует специального разрешения лесной службы, а в лесах муниципалитетов — местных органов власти, которые могут в любое время приостановить или отменить выданные ими разрешения.

Лица, получившие разрешение на разведение огня, вправе им пользоваться только с соблюдением правил пожарной безопасности и только для тех целей, ради осуществления которых оно было им дано.

Фирмы, корпорации и отдельные лица, деятельность которых может привести к пожару, должны получить особое разрешение.

Законодательство Британской Колумбии предусматривает далее, что в пожароопасный период железнодорожные компании обязаны оборудовать локомотивы установками для гашения искр и нести, по требованию министра, патрульную службу вдоль железных дорог, а законодательство провинции Альберта допускает приостановление в судебном порядке деятельности предприятий, могущей быть причиной пожара, впредь до принятия мер безопасности (установки оборудования для гашения искр и т.п.).

На организации, занимающиеся прокладкой дорог, кабелей и т.п., возлагается обязанность по уничтожению срубленных ветвей, сучьев, древесного мусора.

Пожароопасные районы могут быть в каждой из названных провинций объявлены министром лесного хозяйства закрытыми для пребывания в них всех лиц, кроме чиновников лесной службы.

В пожароопасный период в государственных лесах возможно ограничение туризма и установление права на путешествие только по специальному разрешению чиновника лесной службы.

Лесная служба может также принять меры, чтобы частный лесовладелец провел за свой счет необходимые мероприятия в лесах, если их состояние не отвечает правилам пожарной безопасности.

Закон запрещает бросать горящие спички, непотушенные сигареты и другие горящие предметы в лесах.

Охрану от пожаров лесов Онтарио и Альберты возглавляют почетные пожарные из числа наиболее уважаемых граждан, назначаемых министрами названных провинций. В Альберте, кроме того, имеются почетные пожарные муниципалитетов.

Непосредственную охрану леса в Онтарио и Альберте осуществляют работники лесной службы вместе с местными органами власти.

Пожарную службу в Британской Колумбии несут специальные органы охраны лесов, лесная полиция и патрульные.

Весьма близка к описанной выше правовая охрана лесов от пожаров, установленная законодательством отдельных штатов США. Так, например, в штате Вашингтон весна и лето объявляются «закрытым сезоном», в период которого сжигание горючих материалов на территории лесных земель допускается только с разрешения главы лесной службы штата или лесничего лесной службы и только на определенных условиях.

Директор Департамента охраны и развития природных ресурсов штата Вашингтон может объявить район, ввиду того что он находится в крайней опасности, «пожароопасной зоной» и издать специальные правила о его охране, которые должны быть доведены до всеобщего сведения.

Каждый лесовладелец обязан проводить за свой счет в целях охраны лесов от огня противопожарные мероприятия, одобренные органами лесного хозяйства. Если лесовладелец не осуществляет необходимых мероприятий, то работы производятся органами лесного хозяйства за его счет, а взыскание издержек производится в том же порядке, что и налоги на лесные земли.

Собственник, который по небрежности позволяет огню, возникшему на его территории, распространиться на чужую территорию, совершает мисдиминор.

В период «закрытого сезона» запрещается применять взрывчатые вещества в местах лесозаготовок.

В условиях, создающих крайнюю опасность лесного пожара, инспектор может запретить все операции по заготовке леса.

В случае возникновения лесного пожара к тушению привлекаются граждане с выплатой им определенной компенсации.

По-особому построена охрана лесов от пожаров по французскому лесному законодательству.

Кроме обязанностей по предупреждению лесных пожаров путем проведения лесохозяйственных мероприятий владельцами лесов (о чем применительно к частным лесовладельцам было сказано ранее), Лесной кодекс 1952 года Франции устанавливает запреты в отношении ряда действий, касающихся всех лесов.

Французский Лесной кодекс особо охраняет леса, подчиненные «лесному режиму», и поэтому предусматривает дополнительно ряд запретов для владельцев смежных землепользований. Так, он запрещает установку печей для обжига извести, устройство кирпичных и черепичных заводов внутри лесов и на расстоянии менее 1 км под угрозой штрафа.

Забота об охране лесов от пожаров в ФРГ возлагается на органы лесного надзора земель. Они уполномочиваются предъявлять к собственникам требования об обеспечении лесов противопожарным оборудованием и осуществлении необходимых мероприятий по предотвращению лесных пожаров.

В местностях, особенно подверженных пожарам, создаются округа опасности площадью не менее 500 га. Ответственность за проведение противопожарных мероприятий в таких округах возлагается на уполномоченного, а самые мероприятия производятся собственниками лесов за свой счет.

Все граждане, пригодные для участия в тушении лесных пожаров, возникших в округе опасности, обязаны принять в этом участие.

Не разрешается в лесах и в опасной близости от них (не менее 100 м) проносить открытый огонь, бросать горящие и тлеющие предметы,

сооружать без разрешения устройства, содержание которых требует постоянного употребления огня и др.

Нарушения противопожарных правил в лесах влекут за собой, в зависимости от их тяжести, уголовную либо административную ответственность.

4. Лесное законодательство современных капиталистических стран предусматривает ответственность также за иные, кроме причинения пожаров, неправомерные действия в лесах.

Так, французский Лесной кодекс устанавливает ответственность за хищение и самовольную рубку леса на корню в чужих владениях, которые он рассматривает, в зависимости от размера похищенной или незаконно срубленной древесины, как преступление, деликт или как правонарушение, что соответственно влечет за собой наложение штрафа либо уголовным, либо полицейским судом. Хищение поваленного леса, уродование растущих деревьев, рубка главных ветвей приравниваются к хищению и самовольной рубке леса на корню.

Во всех случаях лесонарушений отягчающими обстоятельствами признаются: а) рецидив, б) ночное время, в) использование машин и механических приспособлений для рубки и незаконной вывозки леса.

В ФРГ борьба с лесонарушениями является в основном задачей земель. В Нижней Саксонии Законом о наведении порядка на землях и в лесах от 23 декабря 1958 г. установлен перечень лесонарушений, предусмотрена уголовная и административная ответственность за те из них, которые не влекут за собой ответственности по федеральному законодательству. Последним установлена ответственность за причинение в результате умысла или небрежности лесного пожара. Хищение в крупных размерах леса рассматривается как кража.

Права лесной охраны как в государственных, так и в частных лесах приравнены к правам полиции. Работники лесной охраны имеют право на ношение оружия, форменной одежды, знаков отличия.

10. Некоторые выводы

Исследование лесного законодательства экономически развитых капиталистических стран приводит к некоторым общим выводам.

Лесное законодательство устанавливает формы и условия экономического содействия государства частным лесовладельцам в выполнении ими планов лесовозобновления и охраны лесов. Кроме того, оно возлагает в этой области на собственников ряд обязанностей, идеологической основой которых являются теории «социальной функции» права частной собственности.

Исследование лесного законодательства показывает особенно активное вторжение государства в эту сферу хозяйства, поскольку оно призвано охранять в новых условиях производства столь устаревшую форму собственности, как собственность на леса.

Лесное законодательство существенно ограничивает права, частных лесовладельцев по распоряжению и пользованию лесами и подчиняет ведение лесного хозяйства в частнособственнических лесах прямым правовым предписаниям. Нарушение их влечет за собой наложение санкций чаще всего в виде административного штрафа, в особых случаях — уголовного наказания, а в отдельных странах при упорном сопротивлении собственника выполнению указаний лесной службы — экспроприацию лесов. Взыскивается также причиненный государству ущерб.

Однако при всем том лесное законодательство решает задачу приспособления частной лесной собственности к современным методам лесохозяйственного производства только частично.

Как ни глубоко проникает государственное регулирование в распоряжение частной лесной собственностью, оно все же не может полностью обеспечить ни режим рубки, ни режим ведения лесного хозяйства, ни режим охраны лесов, которые требуются для установления равновесия между рубкой и лесовозобновлением. Поэтому, например, во Франции, где внедрение государства в частное лесовладение является особенно активным, лесное хозяйство все еще находится на недостаточно высоком уровне, что объясняется именно раздробленностью основной массы лесов между множеством частных лесовладельцев.

Целый ряд причин препятствует ведению правильного лесного хозяйства в частных лесах. Главной из них является то, что владельцы мелких и даже средних лесовладений не способны к тем инвестициям, к тем техническим усовершенствованиям, которых требует современное лесное хозяйство. Поэтому государство, как это было показано выше, и не пытается ввести в частных лесовладениях такие лесохозяйственные мероприятия, которые оно осуществляет в государственных лесах, совокупность которых во Франции получила наименование «лесного режима».

Законодательство современных капиталистических стран четко различает ведение лесного хозяйства в государственных лесах и ограничения, налагаемые на частных собственников при использовании ими собственных лесов. Если в лесовладениях компаний и достигается высший уровень лесного хозяйства, иногда даже более высокий, чем в государственных лесах, то происходит это за счет их экономических возможностей, а не в результате правовых предписаний, ко-

торые являются едиными для всех, как крупных, так и мелких частных лесовладельцев¹.

Давая предписания в области лесного хозяйства, законодатель исходит из того минимума, который доступен даже для мелкого лесовладельца. Так, например, в Швеции, где лесное хозяйство в целом ведется на высоком уровне, законодательство устанавливает обязательный минимум вложений в фермерское лесное хозяйство, который ни в какое сравнение не идет с вложениями, делаемыми на практике шведскими монополиями и самим государством. При этом устанавливая обязанности по ведению лесного хозяйства и ограничивая возможности рубки, законодатель должен обеспечить доходность хозяйства, что лимитирует содержание правовых предписаний. Так, во Франции Национальная служба лесов может выполнять отдельные виды работ в частных лесовладениях или полностью принимать на себя управление частными лесами, обязуясь заботиться об их доходности. Более того, на нее может быть возложена обязанность по осуществлению заботы о частных лесах, теряющих: доходность, а также о лесах, ведение хозяйства в которых нерентабельно или эксплуатация которых экономически не оправдывается. Из того, что хозяйство должно быть доходным, исходит и японское лесное законодательство. Но, как известно, при длительных сроках оборота в лесном деле вложения в лесное хозяйство оправдывают себя лишь по истечении ряда лет. Доходность же индивидуального, в первую очередь мелкого, хозяйства исчисляется краткими сроками.

Но из этого также следует, что законодатель не может предъявлять к собственникам лесов требования, которые сделают для них невыгодным само лесное дело.

У нас нет данных о нарушениях собственниками правовых предписаний в области лесного хозяйства, но усиление санкций за их нарушения (например, за самовольную рубку леса во Франции), да и сама экономическая ситуация говорит о том, что такие нарушения закона имеют место.

Кроме того, законодательные ограничения рубки нередко выступают как реакция на уже совершившийся факт истребления лесов.

В Финляндии последние законодательные ограничения рубки были установлены тогда, когда произошла диспропорция между рубкой и лесовосстановлением, которую теперь очень трудно преодолеть.

Лесное хозяйство в лесах, принадлежащих самим монополиям, чаще всего ведется на правильных основах, но оно подчинено толь-

¹ См. «География лесных ресурсов земного шара», «Иностранная литература», 1960, стр. 311; Люсьен Буатутузе, Будущее французского леса, «За рубежом» 1968 г. № 13, стр. 29; К. Ф. Кулаков, П. И. Мороз, А. В. Побединский, А. А. Яценко-Хмельевский, Лесное хозяйство во Франции, «Лесное хозяйство» 1969 г. № 4.

ко целям производства лесного сырья и не учитывает задачи выполнения лесами их многообразных защитных функций.

Ведение лесного хозяйства в государственных лесах, где оно обеспечивается крупными длительными капиталовложениями, осуществляется с учетом значения лесов для всей экономики современного капиталистического государства и ведется в ряде стран на высшем, возможном в условиях капитализма уровне. Однако и государственные леса не свободны от опасности лесоистребления, поскольку хозяйство в них в первую очередь приспособлено для того, чтобы обеспечивать монополии лесным сырьем.

Как известно, в капиталистическом обществе частная собственность оказывает воздействие на все иные формы собственности, приспособливает их к своим интересам, а в условиях государственно-монополистического капитализма происходит сращивание государства и монополий.

При всем этом возможно несоответствие интересов государства как совокупного капиталиста, заинтересованного в постоянном лесовозобновлении, и отдельных влиятельных групп монополистов, стремящихся во что бы то ни стало к обеспечению лесным сырьем в данное время.

Таким образом, полноценного и твердо гарантированного лесного хозяйства, обеспечивающего планомерность лесного пользования, а также удовлетворение всех иных общественных нужд в лесах в условиях современного капитализма и частной собственности на леса быть не может.

ПОНЯТИЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОЩЕСОЮЗНОМ И РЕСПУБЛИКАНСКОМ ЛЕСНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

(Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 27. 1927 г. Извлечение)

В связи с проводимой кодификацией лесного законодательства следует определить соответственно сферу этой отрасли законодательства. В общей форме она предусмотрена Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, указавшими (ст. 2), что лесные отношения регулируются специальным законодательством Союза ССР и союзных республик. Таким образом разрабатываемые Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, представляющие собой это специальное законодательство, должны иметь своим предметом лесные отношения. Однако, устанавливая впервые в законодательстве понятие «лесных отношений», Основы земельного законодательства определения этого понятия не дают. Казалось бы, что объектом лесных отношений должны явиться леса, которыми в лесном хозяйстве и в лесном законодательстве всего мира всегда признавались земельные площади, покрытые лесной растительностью. Но в упомянутой ст. 2 предусматривается, что земельные отношения регулируются земельным законодательством, а в ст. 4 тех же Основ, определяющих состав единого государственного земельного фонда, среди других категорий земель названы и земли государственного лесного фонда. Основы земельного законодательства не раз и в дальнейших статьях обращаются к этой категории земель. Отсюда у некоторых представителей науки земельного права сложилось представление, будто регулирование отношений по поводу земель государственного лесного фонда входит по действующему законодательству целиком в сферу земельного законодательства. Понятие же лесных отношений ограничивается узкой областью связей, объектом которых является лесная растительность. При подобном толковании закона достигается на первый взгляд согласование лесного и земельного законодательства. Но при этом совершенно упускаются из вида интересы лесного хозяйства,

которому призвано служить специальное лесное законодательство, ибо установление правового режима земель лесного фонда и лесной растительности разными отраслями законодательства противоречит самой цели лесного хозяйства — организации многостороннего и рационального использования лесов, их воспроизводства, охраны и защиты. Поэтому вывод о том, что регулирование пользования землями государственного лесного фонда должно быть исключено из сферы лесного законодательства, оказывается неприемлемым для практиков и теоретиков лесного хозяйства всех профилей.

Задача данной статьи состоит в том, чтобы обосновать такую неприемлемость и в плане правовом. При этом мы исходим раньше всего из правильности установившегося еще с первых декретов Октября положения, согласно которому объектом лесного законодательства является лес в целом, а не только лесная растительность в отрыве от земли, на которой она произрастает.

Если коснуться истории вопроса, то понятие о лесе сложилось еще на заре человеческого общества. Детство человечества, писал Ф. Энгельс, проходило в лесах. Леса служили человеческому роду местом обитания, местом сбора пищи, местом укрытия от врагов. С появлением земледелия возникло понятие о земле, не покрытой лесом, как об особом объекте. Человеческое общество по мере развития земледельческой культуры, не ограничиваясь преподнесенными ему природой свободными от леса участками, стало осуществлять его корчевку для преобразования освободившихся площадей под пашню и луга. Таким образом, зародились различные понятия леса и земли.

Это противопоставление леса и земли, как двух разных природных объектов, подверглось весьма интересному исследованию в известном «Словаре немецкого языка» Пауля¹. «Лес» в старонемецком языке северных провинций обозначал неводеланную и нерасчищенную от лесной заросли землю. В дальнейшем слово «лес» в сочетании с наименованием провинции стало применяться для обозначения целых районов, чаще всего горных, где преобладает лесная растительность, как то: «Баварский лес», «Тюрингский лес», «Шварцвальд» (Чернолесье) и др.

Такое понятие о лесе как о земле, покрытой лесной растительностью, в отличие от земли, от нее свободной, укрепилось во всем мире на протяжении истории человечества.

«Толковый словарь» В.И. Даля (изд. 1935 г.) указывает, что лес — «пространство, покрытое растущими и рослыми деревьями»². Прав-

¹ Paul Hermann, *Deutsches Wörterbuch*, Auflage, Halle, 1959, S. 719–720.

² В «Толковом словаре русского языка» (под ред. Д.Н. Ушакова): «Лес — пространство, заросшее лесом». Такое понятие леса свойственно отнюдь не только русскому языку. Толковый словарь французского языка Ларусса определяет лес как большую площадь земли, покрытую деревьями.

да, с развитием промышленного капитализма, когда основной ценностью в лесу стала древесина, возникло второе значение слова «лес», которым стала обозначаться древесина на корню и даже древесина, совершенно отделенная от земли («лесной склад»). Однако первичное и основное значение леса нельзя подменять тем, которое сложилось у дореволюционного лесопромышленника. Классик русского лесоводства, Г.Ф. Морозов дал определение леса, явившееся результатом работы всей его жизни: «Лес есть стихия и, подобно степям, пустыням, тундрам, есть часть ландшафта, часть, стало быть, *земной поверхности* (курсив наш. — Г.П.), занятой в силу ее определенных биологических свойств соответствующими лесными сообществами»¹. Лес отнюдь не только источник для получения древесины, он оказывает существеннейшее воздействие на внешнюю среду, и в силу своих свойств является «крупным климатологическим, геологическим и почвенным деятелем»². Отсюда — общегосударственное, социальное значение леса, его возможность воздействия на различные стороны народного хозяйства и жизнь, необходимость заботы об охране от хищнического истребления лесных растений, об их восстановлении. Развивая взгляд на взаимосвязь всех органических и неорганических элементов в природе, академик В.Н. Сукачев создал учение о биогеоценозе³, особым видом которого является лесной комплекс.

Какое же понятие леса созвучно нашему времени, времени острой тревоги за состояние природных ресурсов и усиленной заботы об их сохранности: понятие леса как природного комплекса, являющегося источником различной продукции, но обладающего в то же время климаторегулирующими, водоохранными и защитными свойствами, — или понятие леса в смысле потенциальной древесины? Думается, что только первое понятие леса будет правильным, прогрессивным и адекватным требованиям современности.

Ну что ж, скажет иной юрист, в лесном хозяйстве действительно речь идет о природных связях лесной растительности и земли, наличие которой не приходится отрицать. Но к чему это может обязывать законодателя, разрабатывающего систему правил, регулирующих не природные, а общественные отношения?

Земля и леса были подчинены с первых же дней Октября разным органам управления, для них установлен различный режим. Применительно к этим объектам складывались и различные отрасли законодательства. Пути земельного и лесного законодательства были параллельными и нигде не перекрещивались. Так, Основной закон

¹ Г.Ф. Морозов. Учение о лесе, Гослесбумиздат, 1949, с. 82.

² Там же.

³ В.Н. Сукачев. Некоторые общие теоретические вопросы фитоценологии. 1954.

«О социализации земли» от 19 февраля 1918 г., детально разработавший систему сельскохозяйственного землепользования, указал (ст. 5), что «Порядок пользования и распоряжения недрами, лесами, водами и живыми силами природы будет определен особым законом»¹. И действительно, соответственно был издан Основной закон (декрет) «О лесах» от 27 мая 1918 г.² В 1922 г. был издан Земельный кодекс РСФСР, который предусмотрел в ст. 155, что земли, занятые лесами, «находятся в управлении соответствующих ведомств на основании особых о том правил». В 1923 г. последовало издание Лесного кодекса РСФСР, который по мысли законодателя должен был явиться продолжением Земельного кодекса. Конституция Союза ССР 1924 г. четко разграничила общие начала землепользования, пользования водами, недрами и лесами. В силу этого Общие начала землепользования и землеустройства Союза ССР 1928 г. вообще не затронули вопросов лесопользования. Конституция Союза ССР 1936 г. подтвердила независимость Основных начал пользования лесами от Основных начал землепользования, а следовательно, и независимость лесного законодательства.

Таким образом, до издания Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 г. никакой коллизии между земельным и лесным законодательством не существовало. Напомним, что она возникла теперь в связи с вопросом о месте земель государственного лесного фонда в лесном законодательстве.

Как же решался этот вопрос до издания Основ земельного законодательства? Определение земельного фонда как предмета земельного законодательства было в советском законодательстве дано в Положении о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию от 14 февраля 1919 г.³ и в Земельном кодексе РСФСР. Ни в том, ни в другом случае земли под лесом в земельный фонд не включались. Что касается объекта лесного законодательства, то Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г. назвал таким объектом леса, а также отнес к лесам земельные площади, предназначенные для выращивания дровяной, строительной и поделочной древесины. При этом декрет отождествлял понятие лесов с понятием лесных пространств, то есть лесных земель. Лесной кодекс РСФСР 1923 г. разработал понятие единого государственного лесного фонда, отнеся к нему помимо лесов и непокрытых лесом площадей, предназначенных для лесоразведения, также площади, необходимые для нужд лесного хозяйства. Тем самым он расширил сферу своего воз-

¹ СУ РСФСР, 1918, № 25, ст. 346. В дальнейшем земельное законодательство охватило также земли, используемые как территориальный базис в промышленности, транспорте, городах и т.п.

² СУ РСФСР, 1918, № 25, ст. 522.

³ Там же, ст. 43.

действия на земли по сравнению с Декретом «О лесах» 27 мая 1918 г. Таким образом, земли государственного лесного фонда были признаны составной частью единого государственного лесного фонда и изъяты из-под действия земельного законодательства.

Вопрос о месте земель государственного лесного фонда был впервые поставлен в юридической литературе И.И. Евтихиевым, который писал, что в состав единого государственного земельного фонда входят земли всех категорий и что единый государственный земельный фонд, охватывающий все земли в стране, является материальным выражением системы национализации земли¹.

В связи с этим и возникла проблема о соотношении земельного и лесного законодательства, причем сразу была отмечена ее трудность, заключающаяся в нераздельной связи лесной растительности с землей и в невозможности, следовательно, раздельно решать применительно к государственному лесному фонду вопросы землепользования и лесопользования. Так еще учебник «Земельное право» 1940 г., изданный под редакцией А.А. Никитина, А. П. Павлова и А.А. Рускола, отметил, что имеется ряд специальных фондов, понятие которых значительно шире, чем земельного фонда: «Основное народнохозяйственное значение их не в земной поверхности, а в соответствующих природных богатствах, связанных с земной поверхностью (в лесах, в залежах ископаемых, в водах). Земля, земная поверхность играет в этих фондах служебную роль» (с. 74–75). Это положение было воспроизведено (с. 121–122) в учебнике «Земельное право» того же коллектива авторов под редакцией Н.Д. Казанцева и А.А. Рускола в 1949 г. и в одноименном учебнике (с. 56) под редакцией Н.Д. Казанцева, 1958 г. Причем в указанных, а также во всех других учебниках земельного права в главах о землях государственного лесного фонда утверждается, что названные земли входят в состав единого государственного лесного фонда.

После издания Основ земельного законодательства проблема о месте земель государственного лесного фонда приобрела особую остроту, так как одновременно ведутся работы по кодификации лесного законодательства. Она возникает в основном в форме разного рода устных дискуссий и теоретических споров, но частично проникла и в литературу.

Так, О.С. Колбасов в учебнике «Земельное право»² написанном коллективом авторов, рассматривая земли государственного лесного фонда, различает вслед за А.М. Турубинером понятие лесопользования, к которому он относит пользование «массой биологически свя-

¹ И.И. Евтихийев. К учению о едином государственном земельном фонде. «Записки Белорусской Государственной Академии сельского хозяйства», т. VII, 1928 г.

² «Земельное право», «Юридическая литература», М, 1969. С. 351–356.

занной растущей древесины» и землепользование на землях государственного лесного фонда.

Всячески подчеркивая служебное значение земель государственного лесного фонда для лесного хозяйства, признавая, что субъекты лесопользования и землепользования в лесах обычно совпадают и что права и обязанности по лесопользованию и землепользованию взаимно связаны, автор все же различает эти понятия как самостоятельные институты права. С его точки зрения лесхоз является и органом управления лесным хозяйством, и в то же время основным землепользователем, тогда как лесозаготовителю, которому лесхоз отводит лесосеки, без исключения их из состава государственного лесного фонда, земля предоставляется в порядке вторичного землепользования.

О.С. Колбасов не решает прямо вопроса о том, в каком законодательстве — земельном или лесном — должен быть установлен режим земель государственного лесного фонда, но из данного им разграничения лесопользования и землепользования и из применения к последнему не свойственного лесному законодательству понятия о первичном и вторичном землепользовании, вывод напрашивается сам собой.

То что этот вывод с изданием Основ земельного законодательства отнюдь не является бесспорным, видно хотя бы из того, что автор другой главы того же учебника М.И. Козырь счел возможным по-прежнему указать на наличие специальных фондов, в состав которых входят как соответствующие земельные площади, так и находящиеся на них леса (с. 161–162).

Одновременно Л.А. Заславская¹ показала, что наличие ряда норм о землях государственного лесного фонда в Основах земельного законодательства еще недостаточно для того, чтобы сделать вывод, будто весь режим данной категории земель должен быть решен в сфере законодательства о земле. Те же положения были высказаны в статье Б.В. Ерофеева².

Утверждение, что объект лесного законодательства должен ограничиваться лесной растительностью, а хозяйственное использование земель регулироваться земельным законодательством, в корне опрокидывает все достижения советского лесного законодательства и бросает вызов понятию леса, принятому во всем мире.

Одним из существенных достижений советского лесного законодательства является то, что оно выработало понятие единого государственного лесного фонда, где четко определены его составные

¹ Л.А. Заславская. Соотношение земельного, горного, лесного и водного законодательства («Ученые записки» ВНИИСЗ, вып. 18, 1969 г.).

² Б.В. Ерофеев. Соотношение земельного, горного, лесного и водного права. («Советское государство и право», 1971, № 1.)

части и где, наряду с лесами (лесными землями), названы также земельные площади, предназначенные для лесоразведения и для иных нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном порядке от земель иного назначения. Значение этого понятия состоит не только в том, что оно утверждает единство субъекта права собственности на леса — государства, но и в том, что оно полно определяет объект лесного хозяйства и лесного законодательства.

Понятие единого государственного лесного фонда, выработанное в Советском Союзе, было заимствовано теми социалистическими европейскими странами, в которых установлена исключительная государственная собственность на леса.

Отказ от этого понятия сводит почти буквально все лесное законодательство к правилам отпуска древесины на корню.

Новаторство, конечно, вещь великая. Бояться его не приходится и в лесном законодательстве, если будет доказано, что оно необходимо для развития общественных отношений, обеспечивающих выполнение задач, стоящих перед социалистическим лесным хозяйством.

К чему может привести ситуация, при которой лес, как единый природный объект, окажется разделенным между двумя отраслями законодательства. Такое положение раньше всего будет подрывать понятие единства государственного лесного фонда, расшатывать основу права исключительной государственной собственности на леса. В самом деле, в настоящее время объектом этого права, как сказано было выше, признается весь природно-хозяйственный лесной комплекс. Отпуск на сторону леса на корню, ограниченный законодательством условиями, обеспечивающими сохранность лесного комплекса, рассматривается как продажа лесной продукции, а не как продажа леса.

Если же все лесные отношения свести к отношениям по продаже леса на корню, покупателями которого наряду с государственными организациями выступают также колхозы, другие кооперативные организации и граждане, то что же остается от исключительности права государственной собственности на леса?

Другой удар по праву государственной собственности на леса последует в результате признания земель, занятых лесной растительностью, объектом землепользования.

Выше уже отмечалось принципиальное отличие землепользования и лесопользования, которое состоит в том, что продукция землепользования принадлежит землепользователю. А ведь лес, кем бы он ни был насажден, — собственность государства. Если признать, следовательно, лесную растительность, постоянно насаждаемую колхозами в порядке лесовосстановления, результатом землепользова-

ния, то она должна быть признана собственностью колхозов. А такое признание противоречит Конституции, предусматривающей исключительность права государственной собственности на лес.

Если объект лесного законодательства свести к деревьям, то это законодательство не сможет регулировать неразрывно связанный с рубкой леса процесс лесовосстановления, ибо без обработки земли, ее осушения и посева (посадки лесных культур) — такая задача невыполнима. Значит, лесозаготовки должны будут производиться по нормам лесного законодательства, а лесовосстановление — по нормам земельного законодательства.

Различны институты землепользования и лесопользования также по объему правомочий пользователей. Колхоз, совхоз или другой пользователь землями сельскохозяйственного назначения вправе насаждать на закрепленных за ним землях любые сельскохозяйственные культуры, а лесопользователь в лесах государственного значения, может осуществить только заготовку лесной продукции и притом только в тех объемах и в тех пределах, которые предусмотрены лесорубочным или другим билетом, выданным лесхозом. Что же тогда будет означать признание за ним права землепользования?

Наконец, весьма неясна грань, проводимая между продукцией лесопользования и землепользования в лесу, поскольку и в том и в другом случае этой продукцией является растительность, произведенная землей.

Согласование земельного и лесного законодательства конечно необходимо, но задача эта не может быть решена средствами формально-логических построений, не учитывающих интересов лесного хозяйства. Явления жизни многосторонни и требуют при анализе их диалектического подхода. А этот подход говорит, что одно и то же явление должно быть рассмотрено в разных проекциях, в разных связях. При таком подходе вполне возможно сочетание интересов лесного хозяйства с нормами Основ земельного законодательства.

Основы, касаясь земель государственного лесного фонда, говорят о порядке предоставления и изъятия этих земель (ст. 10, 16), об их переводе в состав иных категорий, то есть о месте земель единого государственного лесного фонда в составе единого государственного земельного фонда. Кроме того, Основы, естественно, касаются земель единого государственного лесного фонда, когда они используются для целей, являющихся для данного фонда превосходящими, но составляющими основное целевое назначение других категорий земель единого государственного земельного фонда. Таковы вопросы о сельскохозяйственных служебных наделах на землях единого государственного лесного фонда (ст. 42), о праве производства на этих землях геолого-разведочных работ (ст. 11), о предоставлении

участков лесного фонда под строительство домов жилищно-строительной, дачно-строительной кооперации и граждан (ст. 34). В этих вопросах Основы земельного законодательства координируют земельные фонды друг с другом. Но Основы не регулируют ведение лесного хозяйства на землях государственного лесного фонда. Наоборот, из ст. 43, определяющей земли государственного лесного фонда «как покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для нужд лесного хозяйства», само собой вытекает, что эти нужды должны быть учтены отраслевым лесным законодательством.

И если в земельном законе говорится об обязанностях лесхозов предоставлять временно неиспользуемые сельскохозяйственные угодья колхозам, совхозам и др. для сельскохозяйственного пользования, то это обуславливается совместимостью подобного пользования с интересами лесного хозяйства. А эти интересы могут быть предусмотрены только законодательством о лесах. Вот почему правила сенокосения и пастбы скота в лесах во всем мире составляют сферу лесного законодательства, а нарушение этих правил признается лесонарушением.

Что земельное законодательство не может регулировать использование земель государственного лесного фонда в лесном хозяйстве лучше всего показывают земельные кодексы союзных республик, которые либо воспроизводят нормы ст. 43 Основ земельного законодательства с несущественными добавлениями (как, например, Земельный кодекс РСФСР), либо, пытаясь развить эти нормы, неизбежно входят в сферу лесного законодательства, определяя виды лесных пользований и т. д. (как, например, Земельный кодекс Эстонской ССР).

Нам думается, что те, кто полагает, что вопросы, касающиеся земель единого государственного лесного фонда, должны быть полностью решены земельным законодательством, не учли тот аспект, в котором эти вопросы затрагивают Основы, что возможен другой аспект, выходящий за рамки земельного законодательства.

Итак, мы можем закончить статью ответом на поставленный в начале вопрос, что такое «лесные отношения». Мы полагаем, что лесные отношения, это такие отношения, которые связаны с единым государственным лесным фондом (подразумевая под этим весь природнохозяйственный комплекс, в том числе и земли лесного фонда), как с объектом лесного хозяйства. Только на этой основе, как нам думается, можно строить прогрессивное, отвечающее требованиям современной науки и общегосударственным интересам, лесное законодательство.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

(Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 13. 1968 г. Извлечения)

Пятьдесят лет развиваются производительные силы советского общества и вместе с тем во все большем объеме втягиваются в хозяйственный оборот земельные ресурсы страны.

Вместе с тем увеличиваются и требования к этому законодательству. Возникает острая необходимость в том, чтобы сделать его отвечающим настоятельным потребностям жизни, очистить от всех омертвевших ветвей и случайных наростов, чтобы оно было упорядочено, усовершенствовано, кодифицировано.

В этой связи приобретает особый интерес взгляд в прошлое на тот путь, который проделало советское земельное законодательство от его истоков и до наших дней. Но, разумеется, проходя по галерее исторических законодательных памятников, мы сможем остановить свое внимание только на самых важных и притом осветить лишь основные тенденции в развитии советского земельного законодательства.

Право исключительной государственной собственности на землю, установленное декретом¹, в корне отличается от права государственной собственности на земельные имущества, которое знала дореволюционная Россия. Декрет установил, что земля более не товар, она исключалась из частного оборота. Право государственной собственности на землю было направлено не столько на непосредственную эксплуатацию государством земли, сколько на организацию крестьянского землепользования.

Новым оказалось и правовое основание землепользования. С отменой права частной собственности на землю, запрещением отчуждать землю и передавать ее в аренду и в залог, ликвидацией всего

¹ От составителей: речь идет о Декрете «О земле».

нетрудового землевладения единственным основанием права пользования землей явилось решение компетентных органов советской власти, призванных наделять землей всех граждан, прилагающих к ней свой труд. «Земля обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней» — таков общий принцип нового земельного строя, выраженный декретом «О земле». Отсюда понятие «трудового землепользования» как первого вида землепользования, урегулированного советским обществом.

Уже Положение о социализации земли от 19 февраля 1918 г.¹ предусматривало, что земли могут быть предоставлены, помимо сельскохозяйственных целей, также для культурно-просветительных нужд, для застройки, для устройства путей сообщения. Положение о социалистическом землеустройстве от 14 февраля 1919 г. расширило этот перечень несельскохозяйственных земель и объединило в особую категорию земель специального назначения.

В результате оказалось, что, помимо так называемого «трудового землепользования» крестьян, существуют и иные виды землепользования, но все они равным образом основаны на праве исключительной государственной собственности на землю и имеют общие черты, позволяющие говорить о праве землепользования как о родовом понятии.

Так возникли общие и специальные нормы земельного законодательства — предшественники общей и специальной части его кодификационных актов. Конечно, удельный вес и объем законодательства о разных видах землепользования были совершенно различными: трудовое крестьянское землепользование составляло основное ядро земельного права, землепользование несельскохозяйственное — находилось как бы на его периферии, но, тем не менее, с возникновением права несельскохозяйственного землепользования право землепользования в целом стало обогащаться и само разделяться на отдельные институты.

В дальнейшем Земельный кодекс РСФСР 1922 г. выделил из состава земель специального назначения земли городские, создав особый институт городского землепользования.

Характерным для правового регулирования несельскохозяйственного землепользования являлось то, что оно осуществлялось за рамками основных земельных законов, посвященных, как правило, лишь сельскохозяйственному землепользованию. При разработке Земельного кодекса РСФСР ВЦИК дал директиву учесть и урегулировать не только сельскохозяйственное, но и иные виды землепользования².

¹ СУ РСФСР, 1918, № 25, ст. 346.

² См. А.И. Королев. Земельное право в кн. «Сорок лет советского права 1917–1957 гг.», т. I, изд. ЛГУ, 1957, с. 379.

Однако, дав определение земель городских и земель специального назначения, Кодекс отослал в остальном к особому законодательству.

Подобная практика была учтена в дальнейших кодификационных работах, поскольку несельскохозяйственное землепользование чрезвычайно разнообразно и помещение всех его регулирующих правил в едином кодификационном акте не представляется возможным.

Наше внимание до сих пор было направлено на тенденцию в развитии институтов землепользования. Однако право государственной собственности на землю тоже подлежало известному юридическому совершенствованию и определенной эволюции. Раньше всего был уточнен его объект. Так, Положение о социалистическом землеустройстве от 14 февраля 1919 г. дало впервые определение единого государственного земельного фонда, к которому была отнесена вся земля в пределах РСФСР, в чьем бы пользовании она ни состояла. Это определение, подводившее итог земельным преобразованиям Октября, вместе с тем, явилось одним из основных теоретических и незыблемых положений советского земельного права.

В связи с широким развитием земельного законодательства весьма рано выявилась потребность в собирании воедино изданных норм, в их обобщении и кодификации¹.

Как известно, земельное законодательство союзных республик было кодифицировано в 20-х годах путем издания земельных (земельно-водных, земельно-мелиоративных) кодексов, которые подвергли правовому регулированию не только порядок землепользования и землеустройства, но, вместе с тем, установили компетенцию государственных органов по управлению земельным фондом страны. Таким образом, Земельный кодекс РСФСР, а вслед за ним земельные кодексы других союзных республик кодифицировали земельное законодательство в полном его объеме.

Иной должна была быть по объему кодификация общесоюзного земельного законодательства, так как Конституция СССР 1924 г. отнесла к ведению Советского Союза установление общих начал землеустройства и землепользования. Таким образом, была поставлена гораздо более узкая задача, чем та, которая была выполнена при издании Земельного кодекса РСФСР.

Конституция СССР 1936 г. вновь отнесла к ведению Советского Союза установление основных начал землепользования, миновав даже землеустройство, без учета исторического опыта, который показал, что такая ограниченная по объему кодификация является нецелесообразной.

¹ Первый проект земельного кодекса был разработан Наркомземом в 1918 г. К сожалению, он до сих пор не опубликован; на его полях имеются бесценные замечания В.И. Ленина (см. А.Т. Абыкеева, автореферат кандидатской диссертации, «Земельное право в первый год советской власти», ВИЮН, М., 1963).

Рассматривая тенденции земельного законодательства 20–30-х годов, необходимо исследовать связь этого законодательства с законодательством лесным, водным и горным. Все эти отрасли законодательства восходят к декрету «О земле», который равным образом признал земли, леса, воды и недра исключительной государственной собственностью, передаваемой лишь в пользование. И все же земельные, лесные, водные и горные законы развивались как отдельные побеги от общего корня, как отдельные отрасли законодательства. И чем дальше они развивались, тем больше подвергались действию центростремительных сил, которые их разъединяли, тем больше одновременно спланивались под воздействием сил центробежных.

Еще декрет «О социализации земли» от 19 февраля 1918 г. предусматривал, что пользование и распоряжение лесами, водами и недрами должно регулироваться особыми законами. В то же время законодательство о лесах, так же как и о водах, развивалось активнее всего в тех частях, которыми оно было связано с сельскохозяйственным землепользованием. Так, широкое развитие получило регулирование земельно-водных отношений в среднеазиатских и закавказских республиках. Лесной кодекс РСФСР 1923 г. был разработан как продолжение земельного.

Исторические исследования¹ показывают, что Земельный и Лесной кодексы должны были быть составной частью полного Свода законов о земле, который предполагал также включение фактически не изданных кодексов о воде и о сельском хозяйстве. Таким образом, определилась и известная самостоятельность земельного, лесного, водного законодательства и определенная внутренняя связь между ними.

К концу 20-х годов горное и лесное законодательства уже полностью сформировались как самостоятельные и полноценные его отрасли². И при всем том указанные отрасли законодательства были неотрывно связаны с законодательством земельным.

Восстановление народного хозяйства после 1945 г. осуществлялось исключительно на базе социалистических производственных отношений. При этом правовые формы землепользования остались в основном такими же, какими они сложились еще в довоенные годы. Задача, выдвинутая после войны постановлением СНК СССР от 21 июня 1945 г. «О мерах по улучшению дела ведения и освоения севооборотов в колхозах»³, заключалась лишь в вовлечении в пользование всех кол-

¹ А.И. Королев, упом. соч.

² Что касается водного законодательства, распространявшегося в первые годы советской власти лишь на сельскохозяйственное водопользование, то оно также стало расширять свою сферу воздействия на промышленное, транспортное водопользование и др. Однако полностью водное законодательство как особая отрасль сложилось, по-видимому, лишь к 1960 г.

³ «Известия» от 22 июня 1945 г.

хозных земель, в том числе и выпавших из сельскохозяйственного оборота в военные годы, а в колхозах, полностью освоивших пашню, но имеющих свободные пахотнспособные земли, также в их освоении.

Определенную эволюцию претерпело землепользование городского населения. Для привлечения средств и усилий граждан к восстановлению городов на бывшей оккупированной территории был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов»¹, который предусматривал отвод гражданам земельных участков как в городе, так и в рабочих поселках в бессрочное пользование для строительства индивидуальных жилых домов.

Однако, характеризуя земельное законодательство послевоенного времени в целом, следует признать, что оно существенному развитию не подвергалось.

Положение резко изменилось к концу 40–50-х годов, когда восстановление народного хозяйства было завершено и страна вступила на путь мощного подъема народного хозяйства.

Задача организации интенсивного сельскохозяйственного производства и улучшения земельного фонда существенно повысила значение учета земель — одной из основных постоянных функций государства. С начала 50-х годов развиваются почвенные обследования сельскохозяйственных земель для учета их не только по количеству, но и качеству. Государство усиливает их охрану от нерационального пользования, запрещая перевод пахотных земель в иные угодья, борясь с поправами на землях колхозов и совхозов².

Происходящий одновременно с развитием сельского хозяйства чрезвычайно быстрый рост строительства промышленных предприятий, транспортных путей, новых поселений и прочих несельскохозяйственных объектов потребовал в больших объемах отвода земель. Повторился тот же процесс, который имел место в период индустриализации страны, но в несравненно больших масштабах. Это заострило проблему изъятия земель, причем законодательство прошло здесь через два этапа.

На первом этапе, в 50-е годы, законодательство было направлено на упрощение процесса изъятия земель для скорейшего обеспечения ими новостроек. Тенденция в этом вопросе заключалась в том, чтобы передать права, принадлежащие Союзу ССР, союзным республикам³,

¹ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1948, № 36.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за поправу посевов в колхозах и совхозах» («Ведомости Верховного Совета СССР», 1955, № 1).

³ См. постановление Совета Министров СССР от 22 июня 1954 г. № 1240 («Сборник законодательных актов о земле», Госюриздат, 1962, с. 43–45) и постановление Совета Министров от 29 августа 1957 г. (СП СССР, 1957, № 10, ст. 105).

которые, в свою очередь, делегировали значительные права в области отвода-изъятия земель местным органам власти¹. Кроме того, по решению компетентных органов широко допускалась практика изъятия-отвода земель с последующим оформлением. Это способствовало тому, что порядок изъятия земель у бывших землепользователей в интересах развития промышленности и транспорта был очень облегчен. Но, вместе с тем, оказались нарушенными интересы колхозов и совхозов, у которых стали изыматься значительные площади сельскохозяйственных, в том числе ценнейших старопахотных земель не всегда с достаточными для этого основаниями. То обстоятельство, что земля подлежала закреплению за предприятиями промышленности и транспорта в бесплатное пользование и бывшим землепользователям должны были быть возмещены убытки, причиненные лишь переносом строений, потерей урожая, но не земли, привело к значительным завышениям требований об отводе земель. Отсюда возникла государственная необходимость согласования интересов развития промышленности и транспорта и развития сельского хозяйства, т.е. обеспечения правильного земельного баланса.

Этим определился переход ко второму этапу в развитии законодательства об отводе-изъятии земель, который характеризуется тем, что государство объявляет борьбу с излишествами в требованиях промышленных и строительных организаций об отводе земли. Отвод предлагается осуществлять в первую очередь за счет неиспользуемых земель и только в крайнем случае за счет сельскохозяйственных угодий. Размеры отводимых участков должны определяться в соответствии с утвержденными нормативами, которые стали издаваться Союзом ССР, а позднее союзными республиками для автомобильных и железных дорог, для магистральных трубопроводов, для осушительных и оросительных каналов и других линейных сооружений². Во всех прочих случаях, где нормативы предусмотрены быть не могут, размеры отводимых участков земли должны определяться проектно-технической документацией. Предприятия, в интересах которых произведено изъятие сельскохозяйственных земель, обязаны покрыть дополнительно к прочим расходам также расходы бывших пользователей на освоение новых земель.

Существенное место в земельном законодательстве заняли нормы, обязывающие организации, производящие разведку недр и изыскательские работы, а также горнодобывающие и иные предприятия, разрабатывающие полезные ископаемые, восстанавливать земли, затронутые выработкой, для их последующего использования в сельском, лесном и водном хозяйстве — рекультивация земель.

¹ СУ РСФСР, 1961, № 16, ст. 60.

² СП СССР, 1962, № 2, ст. 17.

Таким образом, на первое место в земельном законодательстве выдвинулись нормы, направленные на установление правильного соотношения между сельскохозяйственным и несельскохозяйственным землепользованием, на обеспечение сохранности и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения.

Бурное развитие промышленности привело к втягиванию в оборот огромных природных ресурсов страны. Однако планирование пользования отдельными видами природных ресурсов для удовлетворения потребностей отдельных отраслей народного хозяйства, когда размеры пользования перешагнули оптимальные пределы, вступило в противоречие с общегосударственными интересами в использовании природных богатств страны. Поскольку все природные ресурсы составляют единый неразрывный комплекс, постольку неумеренное пользование одними природными ресурсами снижает возможность пользования другими и, кроме того, ухудшает географические условия существования людей. Так, сверхлимитная рубка лесов в центральных районах страны сказалась на уменьшении их противоэрозийных и водорегулирующих свойств, что привело к снижению урожайности сельскохозяйственных полей, разрушению почв на горных склонах и сокращению горного виноградарства и садоводства, росту бесплодных площадей песков, каменистых россыпей и болот, обмелению рек и лишению их судоходных качеств, уменьшению рыбных запасов и запасов охотничье-промысловой фауны. В то же время рост площади пашни за счет уничтожения лесной и степной защиты на целинных землях способствовал широкому развитию ветровой и водной эрозии, результатом чего явилось как уменьшение площади земли, пригодной для земледелия, так и засорение заносами земли окружающих водоемов. Создание гидроэлектростанций без заботы об интересах рыбного хозяйства вызвало массовое истребление рыб ценных пород, а широко разлитые водоемы, так называемые «моря», хотя удешевили в известной мере стоимость электроэнергии, но лишили сельское хозяйство обширных площадей очень ценных старопахотных земель и заливных лугов. При этом терялись общегеографические, климатологические, ландшафтные свойства природы, ухудшались условия жизни и отдыха населения.

На этом фоне в конце 50-х — начале 60-х годов во всех союзных республиках были приняты Законы об охране природы. Это не те законы, которые были известны в 20-е и 30-е годы и были направлены на охрану от эксплуатации и порчи природных объектов, изъятых из хозяйственного использования. Напротив, законы об охране природы рассматриваемого периода нацелены в первую очередь на организацию природопользования, притом такого, которое со-

ответствует общегосударственным, а не ведомственным интересам. Эти законы создали понятие рационального использования природных ресурсов, под которым подразумевается учет интересов не только данной отрасли народного хозяйства, но и государства в целом, признание взаимосвязанности отдельных природных ресурсов в едином природном комплексе, требование восстановления тех используемых природных объектов, которые подлежат возобновлению, охрана их в интересах не только живущих, но и будущих поколений. Кроме того, выдвигались требования совершенствования системы планирования пользования природными ресурсами, подчинения плана закону, а также организация и контроль за их использованием, усиления ответственности за нарушение интересов охраны природы, привлечения к делу охраны природы широкой общественности. Республиканские законы об охране природы юридико-технически весьма несовершенны. Ряд их норм по существу относится к сфере специального земельного, водного, лесного, горного, а не общего природоохранительного законодательства, некоторые из них выходят за пределы компетенции союзных республик и противоречат общесоюзному законодательству. Большинство законов не снабжено санкциями, что придает этим актам декларативный характер, но, тем не менее, они являются реакцией на объективно выявившуюся необходимость рационального использования природных ресурсов в условиях строительства материально-технической базы коммунизма. Эти законы имеют очень существенное, общеполитическое и пропагандистское значение, кроме того, они могут быть использованы как база для создания новых более совершенных законов об использовании природных ресурсов.

Наряду с законами об охране природы союзных республик в эти же годы выходит ряд общесоюзных и республиканских нормативных актов по охране и организации пользования отдельными природными ресурсами. Здесь надо назвать в первую очередь постановление Совета Министров СССР от 22 апреля 1960 г. «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР»¹, которое направлено на организацию комплексного использования вод с учетом интересов населения, сельского, рыбного и коммунального хозяйства, транспорта, гидроэлектроэнергетики, здравоохранения и спорта.

При этом, однако, внимание юристов приковывает к себе следующее обстоятельство. Стремясь установить правильное соотношение в пользовании отдельными природными ресурсами, земельное, смежные с ним отрасли законодательства и законодательство об охране природы сами оказались в неупорядоченном состоянии, что значительно снижает их реальный эффект.

¹ СП СССР, 1960, № 9, ст. 67.

Поэтому установление правильного размежевания между названными отраслями законодательства едва ли не основная задача, выдвигаемая в наше время по совершенствованию норм, определяющих правовой режим земли и ее ресурсов.

Таким образом, внимание законодателя сегодня направлено на создание организационно-правовых форм, обеспечивающих наиболее благоприятные условия для осуществления рационального использования земли и других природных ресурсов. Отсюда, естественно, возникает вопрос, каковы же дальнейшие перспективы совершенствования земельного и смежных с ним отраслей законодательства.

Нет сомнения, что давно назрела и стала острой необходимостью кодификация земельного законодательства, издание «Основ» земельного законодательства Советского Союза и союзных республик. Первоепенное значение приобретает Общая часть земельного закона, выработанная на протяжении полувека.

Возрастание хозяйственно-организаторской деятельности государства в области распоряжения земельным фондом страны и его охраны требует кодификации норм, устанавливающих порядок реализации права государственной собственности на землю, т.е. кодификации всего земельного законодательства в целом. Причем среди функции государства особое место должен занять учет земли. В настоящее время уже нельзя ограничиться ни количественным ее учетом, ни даже учетом земли по качеству ее почв, но в свете проводимой хозяйственной реформы настойчиво требуется также экономическая оценка земли и создание земельного кадастра.

Развитию подлежит процессуальный порядок изъятия земель для государственных и общественных нужд с возложением на новых землепользователей дополнительных обязанностей по возмещению ущерба от сокращения сельскохозяйственных земель, который причиняется не только бывшим землепользователям, но и государству в целом как собственнику земли.

Дальнейший процесс интенсификации землепользования в сельском хозяйстве и улучшения фонда сельскохозяйственных земель требует строгого распределения прав и обязанностей между государственными органами и землепользователями. Вместе с тем должен быть обеспечен эффективный и независимый государственный контроль за сельскохозяйственным землепользованием и предусмотрена ответственность землепользователей за нарушение ими установленных государством правил по использованию земли.

Земельный закон призван способствовать обеспечению правильного соотношения между сельскохозяйственным и несельскохозяйственным землепользованием и соответственно усилить ответственность несельскохозяйственных организаций за состояние предостав-

ленных им сельскохозяйственных угодий. Конечно, наибольшее внимание в союзном кодификационном акте земельного законодательства должно быть уделено, вслед за общими положениями, регулированию сельскохозяйственного землепользования. Однако в нем должны найти место и нормы о несельскохозяйственном землепользовании, которые подвергаются все большей дифференциации. Земли специального назначения ныне требуют разделения на новые категории: земли промышленных предприятий, земли транспорта, земли заповедников и др. По мере освоения земель государственного запаса правовой режим данной категории земель также приобретает существенное значение. Нормы, касающиеся несельскохозяйственного землепользования, могут иметь отсылочный характер, однако земельный закон обязан предусмотреть основную направленность этих норм и подчинить их Общей части.

Наряду с землепользованием государственных и общественных организаций в кодификационном акте подлежат закреплению права граждан, а также их кооперативных объединений на землепользование для удовлетворения личных потребностей в жилище и подсобном хозяйстве.

Каким же должно быть соотношение между предстоящим земельным законодательством с законодательством о лесах, водах и недрах, которое также подлежит кодификации? Выше мы пытались показать, почему эти отрасли законодательства при все продолжавшейся их дифференциации все же остаются в неразрывной связи друг с другом.

С. Н. Братусь пишет, что «система права — это не только дифференциация, но и взаимосвязь его отраслей»¹. Установление правильного соотношения между земельным, водным, лесным, горным и природоохранным законодательством едва ли не главная задача в совершенствовании законодательства о земли и ее ресурсах. Это ясно показали проводимые ныне работы по кодификации соответствующих отраслей законодательства. То же самое следует сказать о законодательстве и, кроме того, надо пойти дальше и указать, что связь эта между различными отраслями советского права (законодательства) не является одинаковой. Можно говорить о группах отраслей права (законодательства), наиболее тесно связанных между собой. Такая спайка существует между указанными отраслями законодательства, которые ни полностью объединить, ни полностью оторвать друг от друга невозможно. Их объединяют единые начала права государственной исключительной собственности на природные объекты, а также права пользования ими. В настоящее время к основным положениям права пользования, выработанным ранее,

¹ С. Н. Братусь. Предмет и система советского гражданского права. Госюриздат, 1963 г. с. 104.

следует присоединить также принцип рационального использования природных ресурсов, основанный на единстве природного комплекса и взаимосвязи природных объектов.

Указанные моменты дают основание для признания общих положений, присущих всем указанным отраслям права и законодательства.

Можно считать земельное (в узком значении), лесное, водное и горное право подотраслями земельного права в широком смысле слова.

Можно возвести эти подотрасли в ранг самостоятельных отраслей права и далее объединить их общими принципами права о природных ресурсах.

По существу, выбор того или иного пути безразличен.

Принципиально важным является то, что признается промежуточное объединение между названными отраслями (или подотраслями) права и всей системой советского права в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

Предисловие

1. «Правовые вопросы охраны природы в СССР» / под ред. Г.Н. Полянской. М., 1963.
2. *Казанцев Н.Д.* О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 26, 1972.
3. *Полянская Г.Н.* Охрана лесов и зеленых насаждений // Охрана природы Российской Федерации в советском законодательстве. 1959.
4. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2009.
5. *Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 202 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный): (в ред. от 30 декабря 2008 г.). М.: Юстицинформ, 2009.
6. *Крассов О.И.* Право лесопользования в СССР: дис. докт. юрид. наук. ИГиП РАН, 1991.
7. *Крассов О.И.* Комментарий к Основам лесного законодательства Российской Федерации. М., 1995.
8. *Гусев Р.К.* Бурелом в законодательстве о лесах // Советская юстиция, 1993. № 24.
9. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (С.А. Боголюбов (рук. авт. колл.), Л.А. Заславская, Ю.Г. Жариков, О.И. Крассов). М., 1997.
10. *Шуплецова Ю.И.* Правовая охрана зеленых насаждений в городах: дис. канд. юрид. наук. М.: ИЗиСП, 2000.
11. *Шуплецова Ю.И.* Вещные права на природные ресурсы. М.: ИЗиСП.
12. *Пугач Е.Н.* Договор аренды участков лесного фонда // Вестник Московского университета. Сер.11. Право. 2000. № 2.
13. *Боголюбов С.А.* Совершенствование лесного законодательства России // Законодательство и экономика. 2004. № 5; Зеленый мир. 2004. № 9/10.
14. *Боголюбов С.А.* Введение в действие Лесного кодекса Российской Федерации // Хозяйство и право. 2007. № 6.
15. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (С.А. Боголюбов (рук. авт. колл), М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков, Ю.И. Шуплецова, Е.Н. Пугач). 2008.

16. *Боголюбов С.А.* Совершенствование гражданского законодательства и земельное законодательство // Журнал российского права. 2010. № 1.

17. *Колбасов О.С.* Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6; Экологическое право. 2001. № 3.

Охрана права государственной собственности на леса

18. *Гурвич И.Я.* Лесные ресурсы мира. Л., 1954.

19. *Ткаченко М.Е.* Общее лесоводство // Гослесбумиздат, 1954.

20. *Анучин Н.П.* Лесная таксация // Гослесбумиздат, 1952.

21. *Халфина Р.О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Сб. Академии наук СССР «Вопросы советского административного и финансового права». 1952.

22. *Утевский Б.С., Вышинская З.А.* Практика применения законодательства по борьбе с хищениями социалистической собственности // Госгориздат, 1954.

23. *Сергеева Т.Л.* Уголовно-правовая охрана социалистической собственности СССР // Изд-во Академии наук СССР, 1954.

24. *Венедиктов А.В.* Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР // Изд-во Академии наук СССР, 1954.

25. *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права // Госюриздат, 1950.

26. *Степанов А.А.* Борьба с леонарушениями в административном, судебном и арбитражном порядке // Гослесбумиздат, 1952.

27. *Путинский В.К.* Признание стороны в советском гражданском процессе // Госюриздат, 1955.

28. Гражданский процесс: учебник для юридических вузов // Юриздат, 1948.

29. *Абрамов С.Н.* Советский гражданский процесс: учебник для юридических школ // Госюриздат, 1902.

Право государственной собственности на леса в СССР

30. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность // Изд-во Академии наук СССР, 1948.

31. *Венедиктов А.В.* Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР // Изд-во Академии наук СССР, 1954.

32. *Карасс А.В.* Право государственной социалистической собственности // Изд-во Академии наук СССР, 1954.

33. *Генкин Д.М.* Раздел о праве собственности в учебнике «Советское гражданское право» для высших юридических учебных заведений // Госюриздат, т. 1, 1950.
34. *Генкин Д.М.* Некоторые вопросы теории права собственности // Ученые записки ВИЮН. Вып. 9, Госюриздат, 1959.
35. *Толстой Ю.К.* Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР // Изд-во ЛГУ, 1955.
36. *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права, Госюриздат, 1950.
37. *Иоффе О.С.* Об основных вопросах советского гражданского права // Ученые записки ЛГУ, серия юридических наук, изд-во ЛГУ, 1953.
38. *Черепашин Б.Б.* Виндикационные иски в советском праве // Ученые записки Свердловского юридического института. Вып. 1, 1945.
39. *Соловьев В.И.* Общесоюзный закон о лесах // Лесное хозяйство. 1949. № 5.
40. *Крынская Б.А.* Вопросы лесного права // Советское государство и право. 1949. № 9.
41. *Крынская Б.А.* «Некоторые вопросы правового регулирования в советском лесном хозяйстве» // Труды института леса Академии наук СССР, т. X, изд-во Академии наук СССР, 1953.
42. *Крынская Б.А.* О проекте основного, закона о лесах СССР // Лесное хозяйство. 1949. № 9.
43. *Ленский Л.* Незаслуженно забытая отрасль советского права // Социалистическая законность. 1949. № 9.
44. *Полянская Г.Н.* Правовая охрана лесов Советского Союза // Советское государство и право. 1955. № 7.
45. *Соловьев В.И., Полянская Г.Н.* О кодификации советского лесного законодательства // Советское государство и право. 1957. № 10.
46. *Полянская Г.Н.* К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством // Сб. «Вопросы кодификации», Госюриздат, 1957.
47. *Полянская Г.Н.* Охрана права государственной собственности на леса // Госюриздат, 1956 г.
48. *Невзоров Н.В.* О научной лесохозяйственной терминологии // Лесное хозяйство, 1958. № 2.
49. *Иванюта В.М.* Нужен словарь-справочник лесоведа // Лесное хозяйство. 1958. № 6.
50. *В.А. Панин.* Упорядочить лесохозяйственную терминологию // Лесное хозяйство. 1958. № 8.

51. *Перелегин В.И.* Новое положение о бухгалтерских отчетах и балансах // Госфиниздат, 1951.
52. Советское гражданское право (учебник для высших юридических учебных заведений), т. 1 // Госюриздат, 1950.
53. *Дозорцев А.В.* Объекты права государственной социалистической собственности и их классификация // «Советское государство и право». 1949. № 1.
54. *Григорьев В.К.* Единый государственный земельный фонд СССР // Сб. «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1951.
55. *Григорьев В.К.* Советское земельное право // Госюриздат, 1957.
56. *Григорьев В.К.* Единый государственный земельный фонд СССР // Сб. «Вопросы колхозного и земельного права», изд-во Академии наук СССР, 1954.
57. *Аксененок Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР // Госюриздат, 1950.
58. *Аксененок Г.А.* Земельные правоотношения в СССР // Госюриздат, 1954.
59. *Турубинер А.М.* Право государственной собственности на землю в Советском Союзе // Изд-во МГУ, 1958.
60. *Бару М.И.* Возмездность и безвозмездность в советском гражданском праве: автореф. дис., представленной на соискание ученой степени доктора юрид. наук. Всесоюзный институт юридических наук, 1957.
61. *Васильев П.В.* Экономическое содержание лесных такс в СССР // Труды института леса Академии наук СССР, изд-во Академии наук СССР, т. V, 1950.
62. *Васильев П.В.* Развитие социалистического лесного хозяйства СССР // Труды института леса Академии наук СССР, т. V, 1950.
63. *Байтин А.А., Герниц О.О., Креслин Э.П., Прохорчук И.С.* Лесоустройство и лесоэксплуатация // Лесное хозяйство. 1949. № 3.
64. *Дембо Л.И.* Правовой режим лесов // Изд-во ЛГУ, 1951.
65. *Соловьев В., В. Колонтаев.* Очередная задача в области лесного хозяйства // Лесовод. 1926. № 2.
66. *Столяров М.* О пересмотре Лесного кодекса // Лесное хозяйство и лесная промышленность. 1928. № 12.
67. *Лобанов П.П.* За теснейшую связь науки с производством // Лесное хозяйство. 1957. № 3.
68. *Григорьев В.К., Ерофеев Б.В., Липецкер М.С.* Земельное и колхозное право // Госюриздат, 1957.

69. *Морозов Г.Ф.* Учение о лесе // Гослесбумиздат, 1949.
70. *Докучаев В.В.* Наши степи прежде и теперь // Сельхозгиз, 1953.
71. *Ленский Л.* Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917–1945 гг.) // Гослестехиздат, 1947.
72. *Чирков В.А.* Защитные лесонасаждения на железнодорожном транспорте // Лесное хозяйство. 1959. № 3.
73. *Зайков Ф.А.* Правовой режим лесов особого значения по действующему законодательству: автореферат, дис. на соискание ученой степени кандидата юрид. наук, МГУ, 1956.
74. *Соловьев В.И.* Общесоюзный закон о лесах // Лесное хозяйство. 1949. № 5.
75. *Крынская Б.А.* О проекте основного закона о лесах СССР // Лесное хозяйство. 1949. № 9.
76. *Анненков К.* Система русского гражданского права, т. 1. С-Петербург, 1910.
77. *Гамбаров Ю.* Статья «Вещь» в Словаре юридических и государственных наук, т. 1. С.-Петербург, 1901.
78. *Тютрюмов И.М.* Законы гражданские. Петроград, 1915.
79. Земельное право (учебник для юридических высших учебных заведений) // Юриздат, 1940.
80. Земельное право (учебник для юридических институтов и юридических факультетов университетов) // Госюриздат, 1949.
81. Земельное право (учебник для юридических институтов и юридических факультетов государственных университетов) // Госюриздат, 1958.
82. *Полянская Г.Н., Рускол А.А.* Советское земельное право (учебник для юридических школ) // Госюриздат, 1951.
83. *Полянская Н.* Земельное право (учебник для юридических школ) // Юриздат, 1947.
84. *Кабатов В.А.* Правовые формы управления землями сельскохозяйственного назначения в СССР // Госюриздат, 1958.
85. *Королев А.И.* Земельное право. «Сорок лет советского права 1917–1957 гг.», т. 1. Изд-во ЛГУ, 1957.

Лесное законодательство зарубежных стран

86. *Арнольд Ф.К.* История лесоводства в России, Финляндии, Германии. СПб., 1895.
87. *Фалеев Н.И.* Лесное право. М., 1912.
88. География лесных ресурсов земного шара: перевод с англ. / под ред. П.В. Васильева, П.Б. Виппера // Иностранная литература, 1960.

89. *Васильев П.В.* Об экономике лесного хозяйства в зарубежных странах, в кн. «Современные вопросы лесного хозяйства и лесной промышленности в зарубежных странах» / под ред. А.Б. Жукова // Гослесбумиздат, 1962.

90. *Клейхоф А.Э.* Вопросы финансирования в некоторых зарубежных странах // Лесное хозяйство. 1967. №9.

91. *Жюллио де ла Морандьер.* Гражданское право Франции: перевод с франц. проф. Е.А. Флейшиц // Иностранная литература, т. 1, 1958; т. II, 1960.

92. *Халфина Р.О.* Капиталистический опыт и договорное право, в кн. «Государственно-монополистический капитализм и буржуазное право» // Наука, 1969.

93. Статья «Un modele: le systeme americain des pares nationaux et des forets nationales» («Industrie» 1968 г. № 6, стр. 358— 371), реферированной в реферативном журнале «География. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Краеведение». 1969. № 1.

94. Статья «If you plan to visit National Parks—what to expect this year» (U. S. News and World Rept. 1967 г. № 25. стр. 66—68), реферированной в реферативном журнале «География. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. Краеведение» 1968. № 2.

95. *Кулаков К.Ф., Мороз П.И., Побединский А.В., Яценко-Хмелевский А.А.* Лесное хозяйство Франции // Лесное хозяйство. 1969. № 4.

Понятие лесных отношений в общесоюзном и республиканском лесном законодательстве

96. *Морозов Г.Ф.* Учение о лесе // Гослесбумиздат, 1949.

97. *Евтихийев И.И.* К учению о едином государственном земельном фонде // Записки Белорусской Государственной Академии сельского хозяйства, т. VII, 1928.

98. Земельное право // Юридическая литература. М., 1969.

99. *Заславская Л.А.* Соотношение земельного, горного, лесного и водного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 18, 1969.

100. *Ерофеев Б.В.* Соотношение земельного, горного, лесного и водного права // Советское государство и право. 1971. № 1.

Тенденции развития земельного законодательства и его совершенствование

101. *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права // Госюриздат, 1963.

СОДЕРЖАНИЕ

Слово о Гертруде Николаевне Полянской	5
ОХРАНА ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА.....	17
ОТ АВТОРА	17
Глава I	
Правовой режим лесов СССР.....	19
Глава II	
Охрана права государственной собственности на леса в истории советского законодательства. Понятие лесонарушения по действующему праву. Система ответственности за лесонарушения	37
Глава III	
Ответственность за лесонарушения, допущенные при заготовке леса	58
Глава IV	
Ответственность за самовольную (внедоговорную) рубку леса и его хищение	66
Глава V	
Ответственность за самовольное сенокошение и самовольную пастьбу скота в лесах СССР	78
Глава VI	
Ответственность за рубку, хищение и потраву лесных культур (молодых искусственных лесонасаждений).....	80
Глава VII	
Ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в лесах СССР	89
Глава VIII	
Правовой режим зеленых насаждений и их охрана	91
Глава IX	
Основные процессуальные вопросы судебного производства по гражданским делам о лесонарушениях	101

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)	133
Введение	133
Глава IV	
Объект права государственной собственности на леса	137
Заключение.....	188
ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	191
Предисловие.....	191
Лесное законодательство экономически развитых капиталистических стран (Извлечения)	199
ПОНЯТИЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОЩЕСОЮЗНОМ И РЕСПУБЛИКАНСКОМ ЛЕСНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)	260
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ (ИЗВЛЕЧЕНИЕ)	269
БИБЛИОГРАФИЯ	280
Предисловие.....	280
Охрана права государственной собственности на леса	281
Право государственной собственности на леса в СССР	281
Лесное законодательство зарубежных стран.....	284
Понятие лесных отношений в общесоюзном и республиканском лесном законодательстве	285
Тенденции развития земельного законодательства и его совершенствование	285

Гертруда Николаевна Полянская

ИЗБРАННОЕ

Оригинал-макет подготовлен
Юридической фирмой «КОНТРАКТ»

Подписано в печать 25.08.2010.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 18,0. Уч.-изд. л. 19,05.
Тираж 500 экз.
Заказ № 3510.

Юридическая фирма «КОНТРАКТ»
113035, Москва, ул. Садовническая, д. 74, стр. 1
Тел./факс: (495) 953-04-44, 953-16-77
E-mail: hinchukv@mail.ru

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

