

· УДК 630.

С. А. Зубов
(Уральская государственная лесотехническая академия)

О СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕС

Представлен исторический анализ развития отношений собственности в лесном хозяйстве на территории Российской Федерации. Делается вывод о необходимости разработки эффективного законодательства по обеспечению защиты лесных экосистем, поддержанию их жизнеспособности и рациональному использованию лесных ресурсов.

Форма собственности на лесные ресурсы, совмещение (или разделение) функций владения, воспроизводства, охраны и защиты лесов и использование их определяют экономическую организацию лесного хозяйства. С этим неизбежно связаны функции контроля за результатами лесохозяйственной деятельности и порядок финансирования затрат. В современных условиях приходится решать и еще одну проблему – взаимоотношение органов управления лесами с предпринимательскими структурами. История развития отношения собственности в лесном хозяйстве с известной долей условности может быть разделена на 3 крупных исторических этапа. Отметим, что точные хронологические границы их не поддаются установлению. В эпоху первобытно-общинного строя разносторонние полезности леса использовались исключительно в домашнем обиходе, лес не имел экономической оценки, юридические начала хозяйствования отсутствовали. Фактическое пользование – один из важнейших элементов права собственности – выявляется раньше всех прочих. Отсутствие рынка определило отсутствие юридической регламентации права пользования, ее место занимают отношения людей в процессе натурального производства. С усложнением общественной жизни, появлением промыслов, возникновением металлообработки натуральный товарообмен заменяется денежным обращением. Начинается второй этап, возникает частная собственность на землю и леса. Средства производства, лесоматериалы и другие продукты леса становятся товаром, превращаются в материалы широкого общественного значения.

Частная собственность вызывает к жизни и новую форму ее реализации – продажу леса и соответствующую ей систему управления и организации хозяйства. Ее цель – извлечение максимальной ренты с лесов. Возникают два интереса: государственный и частный. За первым – закон, за вторым – обычай. В Европе начинают устанавливаться границы лесной собственности. Факт владения

лесами, как и всякой собственностью, считается правовым, его несоблюдение — нарушением права. На Руси с возникновением права собственности часть лесных пользований признается охранной, т. е. закрепляется за определенными субъектами заповедями, заказами, а затем охранными грамотами. В частности, последние выдавались монастырям с XVI в. (Шелгунов, 1857). В названиях ясно выражается суть явления. «Заповедь» — свидетельство неприкосновенности (княжеские леса, засечные леса). Посягательство на эти леса рассматривалось как государственное преступление. «Заказные» леса представляют интерес на данный конкретный момент (бортевые леса). Постепенно государство начинает выступать с регламентацией пользования и мер содействия лесовозобновлению. Памятники древнейшего русского права делают главный упор на предупреждение уничтожения лесов (Панаскин, 1993).

Следующей формой пользования на Руси становятся т. н. «поместные» леса, пожалованные государством за службу и иные услуги. В «Соборном Уложении» 1649 г. впервые упоминаются, наряду с «поместными», «частные» леса. Закреплять крестьян на землях отдельным феодалам становится затруднительно, поэтому в XVI в. множество союзов феодалов заменяется одним централизованным государством. Лесные участки («дачи») на некоторое время становятся объектами свободного и неограниченного пользования.

При Петре I был издан Указ о выделении заповедных корабельных рощ вдоль рек. «Во всех городах и уездах описать леса от больших рек в стороны на 50 верст, а от малых рек, которые в те большие реки впали, и сплавному ходу по ним быть можно, в сторону ж по 20 верст. Где леса есть, и в тех лесах дуб, клен, илем, вяз, карагач, лиственница, сосна, которые в отрубе 12 вершков и более, рубить никому не велеть» (Панаскин, 1993). Охрану этих лесов осуществляла система вальдмейстерского надзора. Эта система просуществовала до 1782 г. Петровский период по праву является периодом окончательного торжества государственного суверенитета с соответствующим законодательным обеспечением. Но уже в 1782 г. волею Екатерины II все леса были объявлены свободными, часть их осталась в распоряжении государства, часть перешла в руки частных лиц. Отбор и рубка деревьев в частных лесах без разрешения собственника и соответствующей оплаты были запрещены, и лишь в казенных лесах осталась система надзора петровского времени. После отделения дворянских лесов государство стремилось к прекращению бесплатного лесопользования в казенных лесах. Для этого была введена т. н. «форстмейстерская» система управления лесами, руководство которой осуществлял Лесной департамент, а на местах были организованы лесничества. С 1782 г. введена плата за лесопользование, а в 1799 г. утверждаются первые лесные таксы. Однако полная ликвидация бесплатного отпуска леса отно-

сится к послереформенному времени, основной формой реализации казенного и дворянского лесовладения становится продажа леса с корня на торгах. В 1913 г. из площади лесов находившихся под надзором Лесоохранительного управления, 47% составляли казенные леса, 33% — частновладельческие, 10% — крестьянские 4% — удельные (леса царского дома) и 6% — прочие (Лесное хозяйство... 1967).

Казенные леса были сосредоточены в основном в малоосвоенных районах севера европейской части. В центральных, западных и южных губерниях преобладало частное лесовладение, занимавшее 43% площади лесов, но дающих 80% всего объема лесозаготовок по стране. Для пореформенной капиталистической России характерно отделение лесовладений от лесоэксплуатации. Лес для их владельцев становится только источником рентного дохода. Но и казенные леса приносили немалый доход. Экономические законы капитализма, определяющие неуклонный рост земельной и лесной ренты и расширение лесопользования при весьма ограниченных масштабах лесохозяйственных мероприятий, делали лесное хозяйство царской России высокодоходной отраслью экономики. Так, по казенному лесному хозяйству доходы и расходы выглядели следующим образом: (млн руб.).

Год	Доходы	Расходы	Результат
1882	19,6	6,2	+13,4
1901	57,8	10,2	+47,6
1910	74,8	22,9	+51,9
1913	81,4	31,8	+49,6

Такое резкое превышение доходов над расходами могло бы стать основой интенсификации лесного хозяйства, но это не нашло места в расчетах лесных органов (Воронин, 1978). В то же время монопольное право владения лесного ведомства на леса создавало уродливое явление искусственного снижения размеров отпуска древесины с целью сделать на торгах «наддачу» — продать лес подороже. И если на севере гибли леса на корню, в южных губерниях, малолесных районах, где преобладали частные леса, фактический отпуск леса превышал нормальный. Чем меньше леса, тем дороже древесина. Лесничества вели опустошительную рубку в казенных лесах (Лесная промышленность..., 1957).

Увеличение спроса на древесину со строительством Амурской железной дороги привело к тому, что и сибирские леса стали подвергаться разорению. Л. П. Строгий (1911) писал: «Дачи II разряда (общего пользования) приведены в сильное разорение хищническими рубками и пожарами, изрежены и обезображены. Леса наделные (крестьянские и переселенческие) в общем истребляются совер-

шенно в 3–4 года». Таким образом, на рубеже XIX–XX столетий начинается переход к III этапу модификации лесного права в соответствии с задачами лесной политики, поиск мер планомерного ведения лесного хозяйства, переход от фактического владения к юридическим формам собственности. Спор о формах собственности, их конкретном воплощении не окончен и поныне. Развитие лесного хозяйства при капитализме идет в основном двумя путями: по т. н. прусскому и американскому образцам (Воронин, 1978). Прусский путь характерен для стран, в которых капиталист-лесопромышленник имеет дело с закрепившейся феодальной собственностью на лесные земли. Государство охраняет монополию частной собственности. Лесопромышленник выступает здесь в роли закупщика или, в лучшем случае, арендатора, вынужденного делиться с лесопользователем частью прибыли в виде ренты. Характерно, что ныне доля частновладельческих лесов в европейских государствах остается высоким - от 46% в Германии до 60...70% и более в Англии, Норвегии, Швеции (Майоров, 1994; Частное лесовладение..., 1994; Николаюк, Иевенко, 1994).

Американский путь развития возник на базе капиталистических экспроприаций лесов и связанного с этим подчинения лесного хозяйства законам и интересам промышленного производства. В то же время лесное хозяйство соседней Канады развивается по принципиально отличающемуся пути, где более 90% лесов находится в собственности государства (Логацкий, 1994).

Российское лесное хозяйство длительное время развивалось по прусской модели, что в значительной мере связано с межгосударственными отношениями. В 1917 г. все леса России были объявлены всенародной, государственной собственностью. Декретом ВЦИК (Ленский, 1947) отменялась всякая собственность на лес в пределах РСФСР и выдвигалась задача организации планомерного использования лесных богатств. Этим законом было возложено руководство лесным хозяйством в центре на лесной отдел народного комиссариата земледелия, а на местах – на лесные отделы губернских земельных органов. Первый «Лесной кодекс», принятый в 1923., предусматривал разделение лесов на две категории: местного и общегосударственного значения. Лесничества этого периода представляли собою только органы управления лесами. В последующие годы были предприняты многократные попытки организационного переустройства лесного хозяйства. Среди них по праву должны быть названы разделение лесов на группы в 1943 г. и организация в 1947 г. союзного Министерства лесного хозяйства, которому были переданы все леса страны, находившиеся в ведении Главлесоохраны, Министерства лесной промышленности, Министерства путей сообщения и других лесофондодержателей. Организационные переустройства продолжались и в последующие годы. Леса страны неод-

нократно меняли владельцев, неизменным оставалось лишь владение колхозными и приписными лесами.

Государственная собственность на леса явилась основой организации лесного хозяйства на принципиально новых основах. За годы Советской власти произошли большие изменения в размещении лесопользования. Удельный вес многолесных районов неуклонно возрастал с соответствующим снижением его в Европейско-Уральской зоне. Резко возросли объемы лесовосстановительных работ. Если в 1918...1927 гг. лесовосстановление проводилось всего лишь на 43 тыс. га в год, то в 1961...1965 гг. объем этих работ достигал почти 1900 тыс. га в год. В то же время управление лесами как собственностью и управление непосредственно лесохозяйственной (производственной) деятельностью предприятий, составляющих единство двух сторон, всегда сопровождалось противоречиями. Управление лесами основывалось на праве исключительной государственной собственности на леса. К нему относились всегда функции лесфондодержателя (владельца лесного фонда): охрана, защита лесов, контроль за соблюдением правил лесопользования.

Леса, как и земля, выступают в качестве общего условия экономической и культурной жизни общества в историческом аспекте. Поэтому обеспечение воспроизводства лесных ресурсов требует регламентации целым рядом общих положений, дифференцированных применительно к местным условиям. В значительной степени это относится к понятию «лесопользование». В понятие пользование обычно включают совокупность приемов по снятию урожая и пользованию лесом как фактором среды и объектом культуры. В это понятие не включаются ни охрана лесов, ни восстановление их. Оба эти понятия вошли в обиход еще в условиях многообразия форм собственности. Сочетание в рамках одного предприятия функций владельца лесного фонда и пользователя всегда чревато возможностью нарушений, предпочтения сиюминутной хозяйственной выгоды отдельным лесоводственным мероприятиям. Основами лесного законодательства Российской Федерации (1993) основное право собственности — право распоряжения лесным фондом передано районным (городским) советам народных депутатов. За ними закрепляется контроль в сфере лесопользования, воспроизводства и защиты лесов, определение формы выбора лесопользователя, принятие решения о передаче лесного фонда в аренду. Правда, последнее дополняется участием владельца лесного фонда, ограниченным к тому же определением лесоводственных требований.

В Конституции Российской Федерации установлено четыре вида собственности на природные ресурсы: государственная, муниципальная, частная и коллективная. Указом президента (1991) предусмотрена возможность выделения крестьянским (фермерским) хозяйствам лесных земель для комплексного ведения сельского и

лесного хозяйства в соответствии с требованиями лесного законодательства. Следует отметить, что эта возможность была заявлена за 1,5 года до выхода в свет Основ лесного законодательства, которые вместо ограниченного числа ведомств открыли дорогу многим сотням новых хозяев в лице законодательных органов. С упразднением этих органов полномочия переходят к исполнительной власти в лице районных (городских) администраций, что вообще лишено всякого смысла, поскольку в управлении лесами будут участвовать два субъекта исполнительной власти — администрация района (города) и лесхозы, официально признанные законом в качестве владельца лесного фонда. По данным учета лесного фонда Российской Федерации 4% лесов находится в ведении колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных формирований и по 1% — во владении заповедников Минприроды и других министерств и ведомств, т. е. подавляющая часть лесов России находится в федеральной (государственной) собственности и лишь колхозные леса по сути своей представляют собственность, которая с известной долей допущения может быть названа частной собственностью юридических лиц. Следовательно, речь может идти о перераспределении прав собственности между Правительством Федерации (в лице Федеральной службы лесного хозяйства) и субъектами Федерации.

Большое значение лесов в экономике и несоответствие возможностей управления лесной политикой вызвали необходимость создания в ряде стран с преобладанием частновладельческих лесов центральных лесных государственных органов, на которые возлагаются функции контроля за лесопользованием, воспроизводством лесов и по управлению государственным лесным фондом. (В Швеции, например, существует департамент частновладельческих лесов.) Функции этих органов управления включают разработку государственных программ лесовосстановления и мероприятий в частных лесах, распределение государственных субсидий, обеспечение посевным и посадочным материалом, оказание квалифицированной технической помощи и консультаций, контроля за ведением лесного хозяйства и выполнении предусмотренных программ. Прямое инвестирование, с одной стороны, и система субсидий, налогов, правил и предписаний, с другой — составляют суть государственного регулирования.

Большое влияние на развитие лесного хозяйства оказывает налоговая система. В Швеции при каждом периоде рубки вносят соответствующие изменения в сумму оценки имущества лесовладельцев. При этом сумма налога, обращаемого на весь капитал, включая вклады в банках, уменьшается пропорционально части доходов, затраченных на лесовосстановление. Такая система налога стимулирует лесовосстановительные работы, особенно на предприятиях с высоким годовым доходом. Переход от централизованно планируемой экономики в нашей стране к рынку вызывает целый ряд про-

блем. Главная из них в том, что мировая практика подобного не знала до сих пор. В любом случае надо учитывать известную ограниченность сферы проявления рыночных отношений, которые без труда распространяются на продукты и услуги, имеющие рыночную стоимость. Это в первую очередь древесина и продукты ее переработки, другие материальные ресурсы леса. Но социальные и защитные полезности леса, многие экологические аспекты не имеют рыночной стоимости и относятся к сфере государственного регулирования. Ограниченность рыночных отношений заключается и в недостаточном учете долговременных перспектив. Интеграция рыночного механизма и государственных мер регулирования подсказаны самой жизнью, которая имеет принципиальные различия в разных странах мира, что вызывает различные модели рыночной экономики. Примерами могут служить США, Канада и Финляндия, успехи которых в лесном секторе общеизвестны, при существенных различиях в структуре управления лесами.

Международная конференция ИЮФРО 1992 г. под названием «Интегрированное управление лесами при их неистощительном многоцелевом использовании в условиях рыночной экономики» (1993) в своем решении отметила, что все формы землевладения должны сочетать баланс между правом на пользование и обязанностью сохранить леса для будущего. Установление необходимых рамок использования лесных ресурсов частными фирмами и предприятиями, равно как и охрана их, обеспечение неистощительного использования рекомендовано отнести к роли правительств. Отметим, однако, что все попытки регулирования лесохозяйственной деятельности в частных лесах остаются несовершенными в силу того, что исходным в частном владении является право собственника на пользование принадлежащими ему лесами. Государственная научно-техническая программа Российский лес (Прокопов, 1994) в блоке «Лесопользование и экономика» предусматривает разработку системы управления лесами России для условий многоукладной экономики. Печальный русский опыт передачи лесов в частную собственность заставляет критически относиться к сегодняшнему стремлению передачи леса, управления им множеству субъектов. Идея государственной собственности на леса всегда поддерживалась деятелями отечественной науки. А. Ф. Рудзкий еще в 1871 г. указывал, что за государством надо признать не только право владения имеющимися в его распоряжении лесами, но и право вмешательства в частное лесное хозяйство. По его убеждению, всякое лесное хозяйство должно служить прежде всего интересам науки и страны, поколениям народа, и если при том или ином способе ведения хозяйства, применяемом где-либо в стране, возникает угроза этим интересам, то предотвратить это сможет только государство (Рудзкий, 1872). М. М. Сперанский еще в начале XIX в. считал

государственную собственность на леса единственно разумной основой ведения лесного хозяйства (Васильев, 1957). Г. Ф. Морозов (1917) провозгласил идею о том, что лес в интересах всего общества должен принадлежать государству и только ему.

Целый ряд так называемых социальных и защитных полезностей леса не имеет рыночной стоимости и рыночной экономикой регулироваться не может, а потому может относиться исключительно к сфере государственного регулирования. Гарантом соблюдения принципа неистощительного многоцелевого лесопользования может выступать только государство. Особое место в системе мер регулирования занимает планирование. Опыт показывает, что наибольших успехов в лесном хозяйстве добиваются страны с государственным планированием, в частности, Япония, США.

Государственные меры регулирования требуют обязательного закрепления в нормативных, правовых документах, в лесном законодательстве, в первую очередь. Только эффективное законодательство способно обеспечить защиту основных лесных экосистем, создание и поддержание жизнеспособной лесной экономики, сочетающей использование и охрану ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

- Васильев П. В. Земля лесная. М.: Наука, 1957. С. 111.
- Воронин И. В., Васильев П. В., Судачков Е. Я. Экономика лесного хозяйства СССР. М.: Лесн. пром-сть. 1978. С. 24–25.
- Интегрированное управление лесами при их неистощительном многоцелевом использовании в условиях рыночной экономики // Материалы межгосударственной конференции ИЮФРО 6–12 сентября 1992 г. // Лесное хозяйство. 1993. № 3. С. 2–55.
- Ленский Л. Материалы по истории социалистического лесного законодательства (1917–1945 гг.). М.: Гослестехиздат, 1947. С. 8–10.
- Лесная промышленность дореволюционной России. М.; Л.: Гослесбуиздат, 1957. С. 33.
- Лесное хозяйство СССР за 50 лет. М.: Лесн. пром-сть, 1967. С. 14.
- Логацкий В. Н. Лесное законодательство и экономические отношения в лесном хозяйстве Канады // Лесное хозяйство за рубежом. М., 1994. 48 с.
- Майоров И. Г. Экономическая организация лесного хозяйства Норвегии // Лесное хозяйство за рубежом: Экспресс информация. М.: ВНИИЦлесресурс, 1994. С. 1–9.
- Морозов Г. Ф. Вступительная речь на втором Всероссийском съезде лесоводов // Лесной журнал. 1917. № 9–10. С. 612.
- Николаюк В. А., Иевенко В. В. Лесные ресурсы индустриальных стран на основе анализа ФАО // Лесное хозяйство за рубежом. М., 1994. С. 1–12.

О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. // Российская газета. 1992. № 10.

Основы лесного законодательства Российской Федерации. М.: ЭкоС-информ, 1993. 64 с.

Панаскин В. Собственность и лес // Лесное хозяйство. 1993. № 1. С. 8–10.

Прокопов В. Ф. В республиканском совете Российского общества лесоводов // Лесохозяйственная информация. М.: ВНИИЦлесресурс, 1994. Вып. 6. С. 14–16.

Рудзкий Л. Ф. Лесные бееды. С.–Пб., 1872. С. 15.

Строгий А. А. О лесах Сибири. С.–Пб., 1911. 109 с.

Шелгунов Н. В. История русского лесного законодательства. С.–Пб., 1857. 378 с.

Частное лесовладение и лесохозяйственные объединения в восточных федеральных землях Германии // Лесное хозяйство за рубежом. М., 1994. Вып. 5. С. 1–8.