

Кодификация лесного законодательства и управление лесами в 20-е – 30-е гг XX в.

Гинзбург Ю. В.

Приход к власти большевиков в октябре 1917 г. ознаменовал изменение общественных отношений во многих областях деятельности. Не осталось в стороне регулирование в сферах управления и использования лесных ресурсов. Одним из первых законодательных актов новой власти стал Декрет о земле¹, который отменял помещичью собственность на землю без всякого выкупа и передавал помещичьи, удельные, монастырские, церковные земли со всем инвентарем и постройками в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных советов крестьянских депутатов, на которые возлагалось принятие мер для соблюдения строжайшего порядка при конфискации помещичьих имений. Леса, имевшие общегосударственное значение, по декрету переходили в исключительное пользование государства. Заложенные декретом о земле принципы получили развитие в подготовленном в начале 1918 г. «Основном законе о лесах»². Первый раздел проекта обсуждался на III Всероссийском съезде Советов и дорабатывался Главным земельным отделом при Народном комиссариате земледелия (Наркомзем).

Документ содержал 120 статей, в нем было 8 разделов: общие положения; права и обязанности граждан; права и обязанности местных органов советской власти; права центральной советской власти; основы лесного хозяйства; лесотехнический персонал; обращение лесов в земельный фонд; нормы переходного времени. Согласно закону Лесной департамент, действовавший с 1798 г, упразднялся, и вместо него создавался новый орган по управлению

¹ Декрет Второго Всероссийского съезда Советов о земле// Декреты советской власти. Т. I. М. 1957. С. 17-20.

² Основной закон о лесах, принятый ВЦИК Советов крестьянских, рабочих, солдатских и казачьих депутатов на заседании от 27 (14) мая 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. II. С. 313-329.

лесным хозяйством – Центральное управление лесами (ЦУЛ), а в губерниях были созданы губернские лесные отделы подчиненные непосредственно ЦУЛу.

Основной закон о лесах, по сути, являлся первым советским лесным кодексом. Многие из его положений получили дальнейшее развитие в последующих решениях правительства по лесному хозяйству, хотя сам закон просуществовал лишь до 1 августа 1923 г¹.

Во время гражданской войны, в условиях изоляции донбасского угольного бассейна от центральных районов, остро стала проблема топливного голода. Таким образом, лес становится основным топливно-энергетическим ресурсом для страны. Между тем вся тяжесть по организации заготовки дров падала на лесничих, так как на местах не было специальных подразделений, занимавшихся лесозаготовками. Согласно постановлению СНК «Об учреждении Главного лесного комитета» от 27 декабря 1918 г. ЦУЛ, оставаясь в ведении Наркомзема, в деле заготовке и лесного транспорта всецело подчинялся распоряжением Главного лесного комитета (Главлескома).

В годы НЭПа ситуация в стране нормализуется, входит в «мирное русло». В отношении лесного законодательства это выразилось в принятии Лесного кодекса РСФСР, вступившего в силу с 1 августа 1923 г².

По новому кодексу все леса, за редким исключением, образовывали единый государственный лесной фонд, который разделялся на леса местного значения и леса общегосударственного значения.

К местным лесам были отнесены бывшие крестьянские леса. Обязанности по охране этих лесов ложилась на лесопользователей, в случае неправильного ведения лесного хозяйства они несли ответственность согласно уголовному кодексу. Государственное лесное хозяйства велось по особым инструкциям Народного комиссариата земледелия. Размер ежегодного отпуска леса из дач

¹ Колданов В.Я. Очерки истории советского лесного хозяйства. М., 1992. С. 11-12

² Лесное законодательство РСФСР. М., 1924.

государственного значения определялся не выше годового прироста по сметам составленными лесничими. Стоимость лесных материалов определялась таксами, которые устанавливали губернские земельные управления на основании соответствующей инструкции Наркомзема. Древесина, предназначенная на продажу, реализовывалась губернскими лесными комитетами без торгов по таксам на корню государственным и местным учреждениям и предприятиям в пределах их плановых заданий и смет, а также рабочим и служащим этих предприятий и некоторым другим льготным категориям граждан. Предусматривалась возможность бесплатного отпуска древесины пострадавшим от стихийных бедствий, на общественно значимые постройки (школы, больницы), для нужд лесного хозяйства, а также переселенцам для возведения усадебных построек в местах, предназначенных для колонизации. С торгов лес продавался из остатков годичной сметы всем прочим потребителям после удовлетворения государственной потребности в древесине и нужд местного населения. Рубка леса и заготовка приобретенного как без торгов, так и с торгов, допускалась только по лесорубочным билетам. Из лесов общегосударственных, для удовлетворения особых нужд, выделялись леса особого назначения. К последним относились: защитные лесные дачи, учебно-опытные лесные дачи и памятники природы, горнозаводские леса, городские, эксплуатируемые на основе концессионных договоров, предоставленные государственным транспортным или промышленным предприятиям и их объединениям в порядке создания комбинированных хозяйств. Управление и пользование этими лесами передавалось учреждениям и предприятиям. Заведывание лесами единого государственного лесного фонда осуществлялось лесными органами Наркомзема. Лесной фонд разделялся на лесничества, а последние на объезды и обходы. При лесничествах состояли лесничие и их помощники, а при объездах и обходах – лесная стража: лесные объездчики и лесники. В обязанности служащих лесных органов входила

охрана лесов от пожаров, любого незаконного пользования, в том числе самовольных порубок¹.

Новая власть отчетливо понимала, что для успешного ведения лесного хозяйства необходимо в кратчайшие сроки завершить начавшееся при прежней власти лесоустроительные работы. При этом перед советскими властями стояла задача описать бывшие частновладельческие леса, отошедшие в ведение государства. Начиная с 1918 г. правительством подчеркивалась необходимость «устройства лесов в техническом отношении». Однако в условиях гражданской войны и иностранной интервенции лесоустройство носило фрагментарный характер. Только в 1926 г. была составлена и издана первая советская лесоустроительная инструкция - «Инструкция для устройства, ревизии устройства и лесоэкономического обследования общегосударственных лесов РСФСР», в которой впервые рекомендовалось при таксации леса применять аэрофотосъемку, впервые в практике отечественного лесоустройства установлена приемка лесничеством качества натуральных лесоустроительных работ, в таксационное описание был введен «тип леса», а в таблицы классов возраста – показатель полноты насаждений. Инструкция принимала за основу принцип постоянства и равномерности пользования и обеспечения наивысшей доходности от устройства лесов, сохраняла оборот рубки, необходимость достижения равномерного распределения насаждений по классам возраста².

В декабре 1927 г. состоялся XV съезд ВКП(б), который дал директиву – составить первый пятилетний план народного хозяйства на 1928-1932 гг. Первый пятилетний план предусматривал объемные показатели в области лесного хозяйства, особенно в части его рационального ведения (лесомелиоративные, лесокультурные и лесоустроительные работы), а также

¹ Лесной кодекс РСФСР// Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1923. № 58. Ст. 564.

² История лесоустройства Российского/Сост. Гусев Н.Н. М., 1998. С. 84.

ставил задачи увеличения экспорта, перенесения большей части лесозаготовок на север, интенсификацию хозяйства и др¹.

Совнаркомом было рассмотрены основные недостатки лесного хозяйства: чрезмерная эксплуатация лесов в малолесных районах при недостаточной эксплуатации в районах богатых лесами; слабое развитие восстановительных процессов в лесном хозяйстве; резкие колебания отпускных цен на древесину на корню и несогласованность этих цен в различных республиках и районах; недостаточный учет и недостаточная обследованность лесов; техническая отсталость лесохозяйственных и лесозаготовительных работ; недостаточное финансирование лесного хозяйства; недостаточная урегулированность пользования лесами местного значения и др. Для преодоления вышеупомянутых недостатков и для целесообразной и эффективной эксплуатации лесов СНК признал необходимым вести лесное хозяйство на основе единого плана, разработанного в соответствии с задачами реконструкции и индустриализации всего народного хозяйства².

В рамках курса на индустриализацию страны, встала задача и об эффективном управлении лесной частью. Лесное хозяйство на протяжении 20-ых гг. находилось в подчинении Наркомзема, а ЦУЛ сосуществовало на правах особого отдела. Однако в начале 1930 г. лесное хозяйство было объединено с лесной промышленностью в Союзлеспроме Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ). Причиной вызвавшее это объединение была необходимость резкого увеличения объема лесозаготовок, предусмотренных первым пятилетним планом развития страны³.

Вслед за этим СНК СССР поручил ВСНХ разработать положение об управлении лесами и лесной промышленностью, в котором управление лесами

¹ Двухсотлетие учреждения лесного департамента: 1798-1998. Т. 2 (1898-1998). М., 1998. С. 48.

² Постановление СНК «О мерах к упорядочению лесного хозяйства»// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1928. №21. Ст.189.

³ Колданов В.Я. Указ. соч. С. 76-79.

местного значения и лесами защитными регулировалось бы законодательством союзных республик¹.

В соответствии с этим постановлением Совнаркома СССР вместо Союзлеспрома 15 декабря 1931 г. был создано Главное управление лесной промышленностью ВСНХ СССР. Им изданы две инструкции: «О выделение предохранительных лесов от обмеления участков в лесопромышленной зоне» и «О выделение лесных участков водоохранного значения в лесопромышленной зоне». Одновременно Главным управлением лесного хозяйства (Главлесхоз), действовавшем в составе Наркомзема СССР была издана инструкция по выделению защитных водоохранных лесов.

Очередная реформа лесоправления началась с постановления Совнаркома СССР от 31 июля 1931 г., по которому все лесные массивы СССР были разделены на зоны лесопромышленного и лесокультурного значений. Лесопромышленная зона оставалась в ведение ВСНХ СССР, а лесокультурная была передана Главлесхозу. Принципы лесопользования в каждом из них были различны. Ведение хозяйства в лесокультурной зоне было направлено главным образом на сохранение сильно поредевших от усиленной вырубki и создание новых насаждений защитного значения.

По постановлению Совнаркома СССР «Об организации лесного хозяйства», леса в пределах однокилометровой полосы по обе стороны среднего и нижнего течения рек Волги, Дона, Днепра и Урала признавались водоохранными с полным запрещением их вырубki и с допущением лишь выборки перестойного и мертвого леса. Этим же постановлением ВСНХ СССР обязывался в пределах лесопромышленной зоны выделить лесные массивы, имеющие водоохранное значение (берега рек Волги, Днепра, Дона) и

¹ Постановление ЦИК и СНК «О разработке положения об управлении лесами и лесной промышленностью» 20 декабря 1930 г.// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1931, №1. Ст.5.

распространить на эти леса режим рубки, установленный для лесов Наркомзема СССР, т.е. не выше годовичного прироста древесины¹.

С января 1932 г. Главлеспром СССР прекратил свою деятельность на территории лесопромышленной зоны и передал лесозаготовительную, деревообрабатывающую, лесохимическую промышленность и лесное хозяйство созданному 10 января 1932 г. Наркомату лесной промышленности (Наркомлесу СССР).

Новому Наркомату предстояло решать сложнейшие задачи, из которых самой неотложной была реконструкция лесной промышленности и лесного хозяйства. Под реконструкцией понималось техническое перевооружение предприятий, их рациональное размещение, увязанное с мощностью и качеством лесосырьевых баз, а также условиями транспортировки, подготовка инженерно-технических кадров, перестройка центрального и низового управленческого аппарата².

В целях проведения индустриализации с конца 1920-х гг. внедряется, а со временем получает все большее развитие практика сплошных концентрированных рубок. Это было новое явление для отечественного лесного хозяйства, изменившее природную среду, ландшафты, характер лесовозобновления, приведшее к образованию вторичных лесов³.

С увеличением эксплуатации лесов, возникла необходимость пересмотра основных положений действовавшей лесоустроительной инструкции. В начале 30-х гг. были изданы «Временные правила для устройства, ревизии устройства и лесохозяйственной рекогносцировки общегосударственных лесов РСФСР и для составления плана их эксплуатации». В этих правилах принцип постоянства

¹ Постановление Совета Народных Комиссаров «Об организации лесного хозяйства» 31 июля 1931 г.// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1931, №6. Ст.313.

² Двухсотлетие учреждения лесного департамента... С. 58-61.

³ Там же. С. 72.

и непрерывности пользования исключался. Вместо него применялся принцип постоянства производительности как основа лесопользования на территории, отвечающей общегосударственным требованиям, предназначенным для постоянного лесного хозяйства, а оборот рубки был заменен возрастом рубки. Эти временные правила просуществовали до 1977 г., когда был возвращен принцип постоянства и непрерывности лесопользования¹.

С 1 января 1932 г. вводилась плата за лес на корню для всех лесозаготовителей, кроме основных (Наркомзем, Наркомлес, Наркомат путей и сообщений); отменялся льготный и бесплатный отпуск древесины местному населению и для общественных надобностей. Кроме того, с 1 января 1933 г. в лесах местного значения в целях «создания заинтересованности у лесозаготовителей в наиболее рациональной и планомерной разработке предоставляемых им лесосек» ЦИК СССР установил платный отпуск древесины из лесов местного значения для всех без исключения лесозаготовителей. Оплата осуществлялась по таксам, устанавливаемым специальными комиссиями краевых и областных земельных органов².

С конца 20-х гг. к процессу лесозаготовок подключается Главное управление лагерей (ГУЛАГ). В годы первой пятилетки лесозаготовительная деятельность ГУЛАГа была нескоординированной и была связана либо с контрактной работой для местных лесозаготовительных организаций, либо с подготовительной работой для дальнейшего развития будущих регионов хозяйствования НКВД. К концу второй пятилетки лесозаготовительная деятельность усиливалась, что было связано с растущим количеством неквалифицированной рабочей силы в системе ГУЛАГа. Таким образом Наркомат внутренних дел в конце 1937-1938 гг принял в свое ведение большое

¹ История лесоустройства Российского... С. 87-88.

² Постановление ЦИК и СНК «О прекращении бесплатного отпуска древесины из лесов местного значения» Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1933. №14. Ст. 83.

количество лесозаготовительных предприятий. В 1938-1939 гг НКВД обеспечивал 13% всех лесозаготовок СССР¹.

С 1936 г. по постановлению ЦИК и СНК организовывалось при Совнаркоме СССР Главное управление лесоохраны и лесонасаждений (Главлесохрана), а в республиках, краях и областях республиканские, краевые и областные управления лесоохраны и лесонасаждений². Этим же постановлением была выделена лесоохранная зона с включением в нее всех лесных массивов, расположенных в бассейнах рек Волги, Дона, Днепра, Урала и верхнего течения Западной Двины со всеми их притоками. В водоохранную зону были также включены лесные массивы Винницкой и Одесской областей. Главлесоохране поручалось: проведение лесокультурных мероприятий в лесных массивах водоохраной зоны; организация лесного хозяйства; охрана лесов от лесонарушений и соблюдение правил ведения лесного хозяйства; борьба с лесными вредителями и лесными пожарами.

Запрещалась рубка леса в пределах 20-километровой полосы по обе стороны верхнего течения рек Днепр, Березина, Дон, Северский Донец, Волга, Молога, Ока, Клязьма, Кама, Белая, Вятка, Унжа, Ветлуга, Урал и Западная Двина, а по берегам рек Десны, Москвы, Воронежа, Шексны и Оскола рубка запрещалась на всем их протяжении. За нарушение правил рубок предусматривалась уголовная ответственность.

Леса местного значения на территории водоохраной зоны также были переданы в ведение Главлесохраны, а находящиеся на остальной территории – в ведение совнаркомов республик, областных и краевых исполкомов³.

¹ ГУЛАГ: Экономика принудительного труда. М., 2008. С. 71, 184.

² Постановление ЦИК и СНК «Об образовании Главного Управления лесоохраны и лесонасаждений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР и о выделении водоохраной зоны»// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1936. №35. Ст. 311.

³ Колданов В.Я. Указ. соч. С. 91-102.

Центральное управление Главлесохраны состояло из 10 подразделений: лесонасаждений, лесного хозяйства, лесоустройства, охраны леса, борьбы с вредителями леса, планового, финансового, учебных заведений и научно-исследовательских учреждений, снабжения, административно-хозяйственного, кроме того при начальнике Главлесохраны состояли группа по подбору и распределению руководящих кадров и группа инспекторов¹.

В связи с передачей лесных массивов водоохраной зоны в ведение Главлесохране Главлесупр был ликвидирован. В составе Наркомлеса также происходили изменения – в его составе организовывалось Главное Управление лесокультуры и лесного хозяйства, в компетенцию которого входит оперативное руководство лесным хозяйством, лесокультурой, лесонасаждениями, инвентаризация, охрана лесов, сбор лесного дохода в лесах, находящихся в ведение Народного комиссариата лесной промышленности². Лесозаготовительные мероприятия передавались Наркомлесу, а лесохозяйственные – Главлесоохране. В составе Наркомзема оставалось Главное управление полезного лесоразведения, которое отвечало только за проведение агролесомелиорации. Малочисленные группы агролесомелораторов вошли в штат областных земельных управлений.

За нарушение законодательства в сфере лесного хозяйства предусматривалась гражданская, административная и уголовная ответственность³.

Таким образом, в первые десятилетия советской власти наметились два противоположных подхода в реализации лесной политики. Государство с одной

¹ Постановление СНК «О структуре Главного Управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК Союза ССР»// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1936. №44. Ст. 379.

² Постановление СНК «Об изменении организационной структуры лесозаготовительных организаций Народного Комиссариата Лесной Промышленности»// Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1936. №46. Ст. 395.

³ Постановление СНК «Об утверждении инструкции «О порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения Союза СССР»// Собрание постановлений и распоряжений правительства СССР. 1940. №2. Ст. 29.

стороны понимала значимость леса как природообразующего фактора, в связи с этим принимало решения способствующие его сохранению и возобновлению. Но с другой стороны активно развивающаяся промышленность диктовала условия усиленной эксплуатации лесных ресурсов. В период индустриализации страны на первый план выдвинулась экономическая тенденция в развитие лесного регулирования, что отвечало нуждам народного хозяйства, однако негативно отразилось на состоянии лесов.

Этот абзац своего рода небольшое заключение .Надо его переписать , поработайте .Не обязательно расширять , но нужно доработать , вернее переписать .