

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

БАЛАШЕНКО Сергей Александрович

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ
ХОЗЯЙСТВОМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

**Специальность 12.00.02. — государственное право и управ-
ление; административное право; финансовое право.**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

МИНСК — 1992

Работа выполнена на кафедре конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Научный руководитель

Заслуженный юрист Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор А. А. ГОЛОВКО

Официальные оппоненты:

Член-корреспондент Академии Наук Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор ШАБАЙЛОВ В. И.
кандидат юридических наук, доцент ЗАБЕЛО С. М.

Ведущая организация — Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь.

Защита диссертации состоится «29» *сентября* 1999 г.
в _____ часов на заседании специализированного совета Д.056.03.07 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при Белорусском государственном университете по адресу: 220050, г. Минск, Университетский Городок, гл. корпус, ауд. 206.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки университета.

Автореферат разослан « _____ » _____ 1992 г.

*Ученый секретарь
специализированного совета,
доктор юридических наук,
профессор*

А. М. АБРАМОВИЧ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обеспечение рационального пользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов представляет сложную и многогранную проблему, включающую осуществление комплекса технических, экономических, санитарно-гигиенических, естественно-научных, идеологических и организационно-правовых мер.

Важнейшим гарантом их выполнения и в целом рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов является эффективное функционирование управления в данной области.

Со времени принятия последнего Лесного кодекса Белорусской ССР 21 июня 1979 г. общественные отношения в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов претерпели существенные изменения. Рассмотрение лесных угодий только как источника древесины и другого сырья привело к катастрофическим результатам. По статистическим данным Министерства лесного хозяйства в Беларуси осталось 2,4% деловых лесов, ухудшился качественный состав лесных массивов, значительная часть лесного фонда Гомельской и Могилевской областей была подвержена сильному радиоактивному заражению.

История развития и совершенствования управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов неразрывно связана, на наш взгляд, с основными преобразованиями общества. За непродолжительный период после осуществления в 1988-1989 гг. реформы органов управления лесным хозяйством Беларуси эта система пришла в несоответствие с новыми экономическими требованиями. Принятие Верховным Советом Республики Беларусь за последние годы изменения и дополнения к Конституции, Декларация о

государственном суверенитете Республики Беларусь, законы Беларуси о собственности, аренде, местном самоуправлении, о земле, о признании частной собственности на землю, о предприятиях существенно изменили социально-экономическую ситуацию в республике, требуют пересмотра функций и системы управления лесным хозяйством, совершенствования государственного управления в области использования, воспроизводства и охраны лесов.

Отношения, связанные с собственностью на природные объекты и ресурсы, в течение семидесяти лет неизменно были основаны на безраздельном господстве государства, сосредоточении в руках одного собственника - Союза ССР - всех природных богатств. Право исключительной государственной собственности на леса было закреплено в статьях Конституции СССР и обеспечивалось природноресурсовым, уголовным, административным, гражданским и другими отраслями права. Преимущество отдавалось не экологическим интересам граждан, а удовлетворению все возрастающих потребностей народного хозяйства в древесине.

Представляется, что механизм управления лесным хозяйством неразрывно связан с определением субъекта права собственности на природные ресурсы и, в особенности, на землю и леса. Законодательство закрепляет это право за Республикой Беларусь. Вместе с тем переход к рынку неизбежно ставит вопрос о вовлечении земель лесного фонда, лесов в гражданский оборот, и это уже сейчас требует приведения системы управления лесным хозяйством в соответствие с новыми экономическими и экологическими требованиями. Если не выработать новый механизм защиты, рыночные отношения могут привести к еще более хищническому использованию лесных ресурсов. В истории есть печальный опыт приватизации лесов в Италии и Республике Польша.

Теперь уже невозможно правильно и своевременно решать эти проблемы на основе традиционных методов, опираясь на прежний опыт, пользуясь старыми мерами. Использование только старых административных методов при решении уходящих задач может привести, как показывает практика, к отрицательным последствиям, которые гораздо проще предупредить, чем исправить.

Создавшаяся ситуация диктует необходимость разработки экономического метода управления лесным хозяйством.

Перестройка экономического механизма, отказ от затратных методов эксплуатации лесов должны обеспечить заинтересованность структуры управления, субъектов лесопользования в эффективном ведении работ по воспроизводству, рациональному использованию и охране лесов. Реализация экономической концепции управления требует коренного обновления действующего лесного законодательства, устранения в нем многих положений, имеющих ярко выраженный ведомственный характер.¹

Особое внимание необходимо уделить вопросам обеспечения контроля в сфере лесопользования, включая дозиметрический и радиометрический контроль, лесной мониторинг с использованием аэрокосмических и наземных методов. Все это и предопределило выбор настоящей темы исследования.

Предмет исследования — совершенствование организационно-правовой основы системы, методов, функций и путей развития управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов Республики Беларусь в новых социально-экономических условиях.

Цель исследования — комплексный и системный анализ состо-

¹ Бронина А.Б., Красов О.И. Работники леса. — М., 1990. — С. 10.

иния лесного фонда Беларуси и правовой деятельности управляющих структур в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, рассмотрение данных проблем на стыке административно- и эколого-правовой наук, научное обоснование необходимости совершенствования системы управления; разработка рекомендаций о совершенствовании действующего законодательства.

Исходя из цели исследования, в диссертации определены следующие задачи: во-первых, теоретический анализ понятия и содержания управления лесным хозяйством; во-вторых, историческое исследование становления системы органов управления в названной области; в-третьих, разработка правовых основ экономического механизма в данной области и направлений реформы лесного законодательства, а также рекомендаций по совершенствованию правового регулирования лесопользования в лесах, подвергшихся радиационному заражению; в-четвертых, научное обоснование необходимости совершенствования системы управления и механизма ответственности за нарушение лесного законодательства.

Методологические и теоретические основы исследования. В процессе комплексного исследования применялись: диалектический, исторический, правовой, сравнительный, аналитический и социологический методы.

В основу диссертации вошли материалы съездов народных депутатов, Верховного Совета Республики Беларусь, органов лесного хозяйства и иных государственных органов.

Правовую основу исследования составляют нормы конституционного права, Декларация Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете, закон "О собственности в Республике Беларусь", Лесной кодекс Республики Беларусь, за-

конн других республик и государств, иные подзаконные акты, регулирующие отношения в области управления использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов.

Ряд теоретических положений и выводов диссертации опираются на достижения теории административного и экологического права, на результаты исследований философских, естественных и правовых наук, анализ судебной практики и периодическую печать.

На формирование позиций автора большое влияние оказали труды и воззрения ученых-юристов Абрамовича А.М., Бобылева А.И., Василевича Г.А., Воробья Г.А., Годунова В.Н., Годовко А.А., Дробляко С.Г., Крамника А.Н., Лейзерова А.Т., Мартинович И.И., Приходько Л.А., Сарокиной В.В., Тагунова Е.Н., Тихоня В.Г., Шабельова В.М., Шкурко В.А., Юкс И.А. и других.

Научная новизна диссертации. Диссертация представляет собой первое теоретическое исследование правовых основ управления в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов Республики Беларусь. Необходимо отметить, что имеется значительное число работ, в различной степени затрагивающих проблемы управления лесопользованием, авторами которых являются: Гайворонская Т.Н., Гусев Р.К., Головач В.П., Горбовой В.Ф., Дембо Л.Н., Заславская Л.А., Исупов Д.Н., Каверин А.М., Краснов Л.И., Красов О.И., Немировский Е.И., Полонский Г.Н., Сомов Н.Д., Сыроедов Н.А., Цетков Б.Н., Цихотская А.В., Шаркау-скене А.Д. и другие. Научная новизна диссертационного исследования определяется прежде всего тем, что в Беларуси исследования такого рода не проводились, в работе осуществлен комплексный анализ основных вопросов управления лесным хозяйством в период перехода на экономические методы хозяйствования во всех отраслях производства, провозглашения независимости Республики Беларусь.

Обосновывается положение о необходимости коренных преобразований управления лесным хозяйством республики, разрабатываются основные элементы правового и экономического механизмов управления в исследуемой области.

Аргументируется вывод о необходимости признания в Респуб-

лике Беларусь частной и государственной форм собственности на участки лесного фонда.

Обосновывается необходимость более детального правового регулирования управления лесами, подвергшимися радиоактивному заражению.

Делается вывод, что производственные лесохозяйственные объединения являются излишним звеном в системе органов управления лесным хозяйством Беларуси.

Обосновывается необходимость принятия нового Лесного кодекса Республики Беларусь, предлагается редакция ряда его статей, регулирующих отношения в области управления и контроля лесного хозяйства.

Высказаны рекомендации о совершенствовании института ответственности за нарушение лесного законодательства.

Практическое значение диссертации и апробация ее результатов. Научные выводы диссертации могут быть использованы в правотворческой деятельности компетентных органов, в процессе организации управления, кодификации лесного законодательства. Ряд положений, изложенных в диссертации, вошли в проекты: Лесного кодекса Республики Беларусь; законов Республики Беларусь "Об охране окружающей среды"; "О государственном контроле за использованием, воспроизводством и охраной природных ресурсов", "О государственной экологической экспертизе". Положения диссертации используются автором в процессе преподавания курса "Экологическое право" по темам: "Управление природопользованием и охраной окружающей среды", "Правовой режим использования и охраны растительного мира".

Основные аспекты затронутой проблемы опубликованы автором в книге "Вопросы общей теории экологического права" (в соавтор-

стве с профессором А.И.Бобылевым), учебно-методическом пособии по курсу "Экологическое право", статьи: "Организация управления лесным хозяйством и новые экономические отношения", "Вопросы реформы лесного законодательства", тезисах выступлений на научных конференциях: "Республиканской научно-практической конференции "Тенденции и перспективы развития права и укрепления социалистической законности" (Минск, 1990 г.); научной конференции, посвященной 70-летию Белорусского государственного университета, "Актуальные проблемы социально-гуманитарных и естественных наук" (Минск, 1991 г.); Республиканской научно-практической конференции "Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства" (Минск, 1991 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложения. Структура диссертации обусловлена целью более детально исследовать вопросы, которые, по мнению автора, недостаточно полно изложены в других работах, рассмотреть их на стыке административного и экологического права.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень разработанности проблемы, формулируются цели и задачи исследования, определяются методологическая основа диссертации, раскрывается научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе - "Лесные ресурсы и государственное управление лесным хозяйством Республики Беларусь" - анализируется

состояние лесных ресурсов Республики Беларусь, сопоставляются биологическое понятие леса, как сложного природного объекта, и характеристики правовой категории "лес". Отношение автора к определению правовой категории "лес" сводится к следующему.

Лес как объект использования, воспроизводства и охраны - часть природной среды, представляющая собой большую совокупность деревьев, кустарниковой и иных видов растительности в своем развитии биологически взаимосвязанных, произрастающих на землях лесного фонда, влияющих на окружающую среду на более или менее обширном пространстве, а также имеющих экономическое, экологическое и социальное значение.

При рассмотрении вопросов управления лесным хозяйством нельзя отмежеваться от анализа юридического понятия и значимости лесов как объекта природопользования, детальной характеристики лесных ресурсов, их качественных изменений в зависимости от действующего в тот или иной период механизма управления. Выявление состояния лесных ресурсов во многом является базисом для создания системы управления, определения функциональных обязанностей управляемых структур.

О установлении частной собственности на землю правомерно возникает вопрос о формах собственности на леса и лесные ресурсы. Автор не разделяет мнение, изложенное в проекте Лесного кодекса Беларуси, в котором признается право исключительной государственной собственности на леса. При таком решении, во-первых, неизменно остается вопрос о небольших лесных массивах, которые находятся в окружении земель сельскохозяйственного назначения. Во-вторых, непонятно, будут ли находиться в частной собственности леса, выращенные на частных малопродуктивных землях. В-третьих, остается открытым вопрос о кол-

хозяйных лесах.

В этой связи предлагается изложить в законе данное положение следующим образом: "Право собственности на леса в Республике Беларусь выступает в форме государственной, коллективной и частной собственности".

В качестве государственной собственности Республики Беларусь выступают леса, находящиеся в ведении государственных органов лесного хозяйства.

В коллективной, частной собственности находятся участки лесов в составе земель, выделенных (приобретенных) единым массивом для ведения сельскохозяйственного производства, а также выращенные (воспроизведенные) леса на землях, находящихся в коллективной или частной собственности.

Государственные, коллективные и частные леса образуют лесной фонд Республики Беларусь.

В обязательном порядке предлагается распространить действия норм, регулирующих уровень лесистости, спелости и другие характеристики, на все лесные фонды Республики Беларусь, независимо от форм собственности и хозяйствования.

Желательно в новом Лесном кодексе Республики Беларусь исключить выделение третьей группы лесов, учитывая высокую плотность населения и практическое отсутствие лесных массивов, которые были бы преимущественно предназначены для эксплуатационного использования. В тексте изложена предлагаемая редакция статьи.

Управление рассматривается как деятельность государства по организации рационального использования, воспроизводства лесных ресурсов, охраны и защиты лесов, а также по обеспечению режима законности в данных отношениях.

Эволюция организационных форм управления лесным хозяйством всегда была обусловлена как объективными, так и субъективными процессами. В этих аспектах рассматривается правовой механизм управления использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов.

Анализируя различные точки зрения, автор делает вывод, что система органов управления лесным хозяйством представляет собой совокупность организационных форм (организаций, учреждений, органов), однородных по своим задачам, наделенных конкретной компетенцией, имеющих определенное место и связи в политической системе, направляющих усилия на осуществление основных управленческих функций.

Многообразные реформы управленческого аппарата в изучаемой области во многом предопределялись задачами, выдвигающимися каждым историческим периодом перед отраслями, диктовались стремлением максимально согласовывать их интересы, обеспечивать потребности производства и населения в лесной продукции.

Система органов управления лесным хозяйством зависит от уровня общественных отношений, научно-технического прогресса, совершенствования производственных отношений, появления новых государственных функций, специализации и концентрации лесного хозяйства.

В настоящее время государственные органы лесного хозяйства Республики Беларусь образуют систему, состоящую из Министерства лесного хозяйства, шести производственных лесохозяйственных объединений, девяти филиалов, семидесяти семи лесхозов, лесничеств, участков и обходов, Республиканской станции по защите и мониторингу леса, Республиканского проектного и инженерного центра.

На сегодняшний день эта система требует реорганизации.

Глава вторая "Функции и компетенция органов управления лесным хозяйством и пути их совершенствования".

Образование суверенного государства Республика Беларусь привело к коренному переосмыслению понимания компетенции управления лесным хозяйством, которое в полной мере отражается на структуре законодательства и механизме правового обеспечения рационального использования, восстановления, охраны и защиты лесов.

Анализируя различные воззрения, автор делает вывод, что компетенция органа управления лесным хозяйством представляет собой совокупность установленных законодательством его прав и обязанностей в области использования, воспроизводства, защиты и охраны лесов на определенной территории.

Диссертант отрицательно относится к идее ликвидации министерств, в том числе и лесного хозяйства. И, напротив, создание шести производственных лесохозяйственных объединений, направленное на переход к двухзвенной системе управления лесным хозяйством республики (министерство-объединение), ликвидации среднего звена - Управления лесным хозяйством исполнительных комитетов областных Советов народных депутатов, не привело к желаемым результатам.

Этот вывод основывается на следующих аргументах:

1. Практически произошла не ликвидация областных управлений лесным хозяйством исполнительных комитетов областных Советов народных депутатов, а реорганизация их в производственные лесохозяйственные объединения. Соответственно осталась и трехзвенная система управления.

2. Аппарат производственных лесохозяйственных предприятий

увеличился в 2,5-3 раза.

3. Задачи, поставленные перед производственными лесохозяйственными предприятиями, выполняются лесхозами, которые являются самостоятельными юридическими лицами.

4. Опрос работников лесхозов дает основания признать необходимой ликвидацию производственных лесохозяйственных объединений — как лишнего звена, которое поглощает значительные финансовые средства и слабо влияет на процесс производства.

Свообразие лесных ресурсов предопределяет специфичность функций. А их общность обусловлена принадлежностью к единой системе.

Функции управления лесным хозяйством рассматриваются как наиболее важные, специфические по содержанию, обособленные основные направления деятельности, воздействующие на широкий круг лесохозяйственных отношений и связи, составляющие единый хозяйственный механизм.

В сфере управления лесным хозяйством выделяется ряд основных функций: ведение государственного учета лесов и государственного лесного кадра на территории республики; осуществление мониторинга лесов; планирование лесопользования, воспроизводства и охраны лесных ресурсов; установление технических стандартов и ограничений; распределение и перераспределение лесных ресурсов между лесопользователями; организация подбора кадров и контроля; разрешение споров о праве пользования лесными ресурсами. В диссертации раскрываются особенности каждой функции.

В сложившейся ситуации возникает необходимость перехода к качественно новому уровню планирования — составлению лесохозяйственных балансов по хозяйствам, предприятиям, территориальным единицам, республике в целом. В лесохозяйственных

балансах должны указываться наличие, использование и воспроизводство лесных ресурсов по количественным, породным и возрастным характеристикам. Значительное время по доведению оптимальной сбалансировки воспроизводство лесов должно осуществляться опережающими темпами.

Глава третья. "Основные правовые формы и методы управления лесным хозяйством Республики Беларусь".

Механизм управления лесным хозяйством включает систему органов, функции, формы и методы управления.

Форма управления лесным хозяйством определяется как юридический способ внутренней организации исполнительной и распорядительной деятельности и внешнего организационного воздействия на подчиненные структуры.

Правовыми формами управления выступают правотворческая, правоприменительная и правоохранительная деятельность органов управления лесным хозяйством. В настоящее время происходит практически полный пересмотр норм, регулирующих лесные отношения. Министерством лесного хозяйства Республики Беларусь разрабатывается 56 нормативных актов и документов, регулирующих лесные отношения. Наиболее важные из них: Лесной кодекс Республики Беларусь; Положение о лесхозах; Положение о государственной лесной охране; Инструкция о порядке ведения государственного учета лесов; Указания о порядке ведения учета лесонарушений в лесохозяйственных предприятиях Республики Беларусь; Технические указания по проведению инвентризации лесных культур, защитных лесных насаждений и т.д.

Отрицательно сказывается на подготовке документов и нормативного материала, правового обеспечения исков, привлечение к ответственности за нарушения лесного законодательства отсут-

ствие юридической службы в органах лесного хозяйства. Это предопределяет вывод о необходимости изменения штатного расписания и создания юридической службы в органах лесного хозяйства.

Методы управления подразделяются на:

а) административные, т.е. прямой приказ лесохозяйственных и других органов, обеспечиваемый возможностью государственного принуждения;

б) экономические, т.е. создающие непосредственную материальную заинтересованность в выполнении предприятиями, организациями, трудовыми коллективами, гражданами решений органов управления лесопользованием и охраной лесного фонда;

в) морального стимулирования, которые реализуются как посредством применения мер поощрительного характера, так и в форме воздействия на нарушителей.

Актуальность этих исследований особенно проявляется в связи с переходом к рыночным отношениям. В этой связи интересным представляется вопрос о формировании правовых основ экономического механизма управления лесным хозяйством, который раньше в литературе практически не рассматривался. Экономический механизм включает: установление жестких производственных и экономических ограничений по категориям и группам лесов, в рамках которых должно осуществляться развитие и размещение производительных сил, а также ответственности лесопользователей за нарушение этих ограничений; создание системы платежей за пользование лесами и учет всех факторов при налогообложении; упорядочение источников финансирования на восстановление и охрану лесов.

Экономический метод управления лесным хозяйством включает

ет систему платежей: платежи за право пользования лесными ресурсами; платежи за воспроизводство и охрану лесов, которые осуществляются государственными предприятиями лесного хозяйства или хозяйственными специализированными предприятиями и организациями; компенсационные платежи за гибель лесных ресурсов или ухудшение их качества, вызванное деятельностью предприятий; платежи за выбросы (сбросы, размещение) загрязненных веществ в пределах лесного фонда; дополнительный налог с прибыли предприятий, использующих или реализующих древесину; штрафы и другие экономические санкции за нарушение правил и норм рационального лесопользования; льготы по налогообложению прибыли предприятий, занимающихся восстановлением лесов. Система платежей и налогообложения должна стимулировать рациональную деятельность предприятий и регионов, а также призвана обеспечить формирование централизованных источников финансирования охраны и воспроизводства лесных ресурсов. Действующие Законы Республики Беларусь "О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)", "О платежах за землю", также не обеспечивают необходимых темпов восстановления лесных ресурсов.

Деятельность управления использованием и воспроизводством лесов тесно связана и во многом зависит от реализации такого метода управления, как привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства.

Правовая ответственность в управлении за нарушение лесного законодательства проявляется как элемент статуса субъекта и объекта управления, как элемент организации процесса управления, как метод обеспечения функционирования системы управления в единстве целевой деятельности субъекта и объекта.

Ответственность как правовой институт представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм как лес-

ного, так и других отраслей права, обеспечивающих соблюдение законности в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, а также государственной дисциплины в управлении.

Независимо от возмещения предприятиями, учреждениями и организациями, а также гражданами ущерба, причиненного лесонарушениями, должностные лица предприятий, учреждений, организаций и граждане, виновные в совершении указанных лесонарушений, привлекаются в случаях, предусмотренных действующим законодательством, к административной или уголовной ответственности.

Предложенные для рассмотрения Верховным Советом Республики Беларусь изменения и дополнения к административному и уголовному кодексам в области ответственности за лесонарушения автоматически увеличивают санкции уже действующих норм, что не может привести к каким-то кардинальным изменениям.

Анализ административной и судебной практики указывает на малоэффективную деятельность органов управления и контроля по выявлению нарушений лесного законодательства и привлечению виновных лиц к ответственности. Необходимо выработать механизм, обеспечивающий заинтересованность структур в возбуждении и рассмотрении дел, связанных с нарушениями законодательства об использовании, воспроизводстве, охране и защите лесов. К таким мерам можно отнести:

во-первых, процентное отчисление от взысканных штрафных санкций и возмещение ущерба, нанесенного лесному фонду, работникам лесной охраны, управления и контроля, выявившим данные лесонарушения;

во-вторых, принятие норм, предусматривающих администра-

тивную, уголовную и материальную ответственность работников органов лесной охраны, управления и контроля, выявивших, но не обеспечивших привлечения к ответственности виновных в лесонарушениях;

в-третьих, определение размеров возмещения вреда, причиненного лесному хозяйству, и штрафных санкций с учетом инфляционных процессов.

Согласно действующему законодательству Республики Беларусь и других республик - членов СНГ, дела о причинении вреда разрешаются в отношении юридических лиц хозяйственными (арбитражными) судами, в отношении физических лиц - судами по месту жительства ответчика (то есть лица, причинившего вред), что представляется не совсем логичным. Целесообразно такие категории дел рассматривать органами по месту причинения вреда. При рассмотрении перспектив совершенствования управления лесным хозяйством в диссертации выдвигаются следующие положения.

Организационная структура управления использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов должна формироваться и развиваться так, чтобы обеспечивалось эффективное государственное воздействие на отношения в области лесопользования. Нормативные предписания органов управления лесным хозяйством в пределах их компетенции обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, гражданами республики. Выполнение намеченных экологических преобразований и мероприятий требует приведения в действие системы правовых, экономических и других рычагов, обеспечивающих эффективное управление лесопользованием. Часть элементов этой системы должна быть создана заново на основе принятых в последнее время законодательных актов Республики Беларусь, с учетом разделения компетенции республиканских и

местных структур, их прав и ответственности, перехода производства к рыночным отношениям.

Характер системы управления лесным хозяйством и организационные принципы ее построения обуславливаются прежде всего существующей формой собственности на леса и земли лесного фонда, политической системой общества, уровнем научно-технического развития и практического воплощения этих идей.

Переход к рынку неизбежно ставит вопрос о вовлечении земель лесного фонда, лесов в гражданский оборот, что требует приведения системы управления лесным хозяйством в соответствие с новыми экономическими и экологическими требованиями.

Правовое обеспечение использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов невозможно рассматривать без учета теснейшей экологической взаимосвязи их с иными растительными сообществами. Поэтому теоретическую основу концепции нового республиканского законодательства о растительном мире могли бы составить следующие положения:

Объектом использования, воспроизводства, охраны и защиты является растительный мир как интегрированный объект; пользование растительным миром неразрывно с воспроизводством, защитой и охраной; охрана растительного мира требует соответствующей структуры управления, контроля и мониторинга; существенным условием действенности охраны растительного мира является сочетание экономических, административных механизмов и методов морального стимулирования в управлении; обязанность каждого субъекта - возмещение материального, морального и социального вреда, причиненного ненадлежащим использованием растительного мира; обеспечение и правовые гарантии участия граждан и общественности в охране растительного мира.

Данные положения могут предопределить структуру кодекса об охране и использовании растительного мира.

Законом о предприятиях в Республике Беларусь закрепляются общеразрешительные принципы правового регулирования, положенные в основу определения правосубъектности предприятия, как основного производственного звена, которое осуществляет любые виды хозяйственной деятельности, не запрещенные законом.

Право лесопользования, использование растительного мира должно иметь диаметрально противоположный характер. Все запрещено кроме того, что разрешено, то есть носит строго разрешительный характер. По мнению автора, будет оправдываться государственное регулирование владения, использования и распоряжения лесным фондом. Леса, переданные в частную собственность, аренду, выращивание на малопродуктивных землях, будут подчиняться общему правовому режиму с определенными ограничениями в праве распоряжения, налагаемыми государством, с целью недопущения хищнического уничтожения, создания экологического дисбаланса.

Важнейшим вопросом является определение и законодательное закрепление правового статуса земель и растительности, подвергшихся воздействию радиации.

Представляется, что правовой механизм управления использованием лесов и нелесной растительности, подвергшихся воздействию радиации, должен предусматривать: критерии определения экологической опасности территорий радиационного загрязнения; порядок изъятия экологически опасных площадей лесной и нелесной растительности из производства и пользования; дифференциацию видов пользования растительным миром и ограничений хозяйственной деятельности; круг субъектов, владеющих,

пользующихся и распоряжающихся лесами и другим растительным миром на загрязненных радиацией территориях; правила возмещения вреда, причиненного лесному хозяйству, землевладельцам и землепользователям при изъятии из оборота лесных ресурсов в связи с установлением особого режима; порядок и условия передачи сельскохозяйственных земель для обсеждения; юридическую ответственность за нарушение установленного лесоохранного режима на загрязненных территориях.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

Приложение включает проект Наставлений о производстве по делам о лесонарушениях.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Вопросы общей теории экологического права. (В соавторстве с А.И.Бобылевым). - Минск; Изд-во БГУ. 1991. (10 п.л.).

2. Учебно-методическое пособие по курсу "Экологическое право" (В соавторстве с А.И.Бобылевым). - Минск; Изд-во БГУ. 1990. (5 п.л.).

3. Организация управления лесным хозяйством и новые экономические отношения. // Актуальные вопросы государства и права. Вып. I /Под общей ред. проф. В.Г.Тихина. - Минск; Мин.юст. - 1992. (0,5 п.л.).

4. Вопросы реформы лесного законодательства. // Актуальные вопросы государства и права. Вып. I /Под общей ред. проф. В.Г.Тихина. - Минск; Мин.юст. - 1992. (0,4 п.л.).

5. Некоторые причины, вызывающие необходимость совершенствования правовой охраны окружающей среды // Тенденции и

перспективы развития права и укрепления социалистической законности. - Минск; Изд-во БГУ, 1993. Вып. 4 (0,1 п.л.).

6. Конституционное регулирование экологических отношений в Белорусской ССР. // (В соавторстве с А.И. Бобниевым, В.Н. Годунсовым). // Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. - Минск; Изд-во БГУ, 1991. (0,2 п.л.).

7. Собственность и реформа управления лесным хозяйством // Актуальные проблемы социально-гуманитарных и естественных наук. - Минск; Высшая школа, 1991. (0,1 п.л.).

Ответственный за выпуск КРАМНИК А.Н.

Подписано в печать 21.12.1992 г. Формат 60х84х16

Бумага тип. № 3. Усл. печ. л. 1.

Тираж 120 экз. Заказ 1106.

Отпечатано на ротопринтере ВНИИТИМ УЗ,

220600, Минск-115, Стебенева, 20.