



# Взгляд общественных организаций Беларуси на новый Лесной кодекс

О. Каскевич, Общественная организация «Багна»

В 2014 году Минлесхоз подготовил проект внесения изменений и дополнений в Лесной кодекс Республики Беларусь. Документ был вынесен на общественное обсуждение, а затем направлен в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь с комментариями заинтересованных сторон. Однако после принятия проекта 22 октября 2014 года в первом чтении его текст был существенным образом изменен, общественность же о данных изменениях не была проинформирована. Весной 2015 года Общественное объединение «Экодом» повторно отправило свои комментарии к предыдущей версии проекта и получило ответ от Постоянной комиссии по вопросам экологии, природопользования и чернбыльской катастрофы Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, в котором отмечалась нецелесообразность проведения общественного обсуждения законопроекта на данном этапе.

Представители общественных экологических организаций заявляли свое намерение участия в обсуждении проекта Лесного кодекса Республики Беларусь (далее — проект кодекса), но информация о таковой возможности не была распространена, что повлекло за собой бурную негативную реакцию граждан, поскольку напрямую затрагивало их право на благоприятную окружающую среду. По состоянию на 20 октября 2015 года более 425 обращений граждан Республики Беларусь были направлены ОО «Багна» и Главе Администрации Президента Республики Беларусь А. Н. Косинцу<sup>1</sup>. Представители Товарищества «Зеленая сеть», ГА «Ахова птушак Бацькаўшчыны» и ОО «Багна» на Форуме экологических неправительственных общественных организаций, прошедшего в июле 2015 года, обсудили в рамках «круглого стола» данный вопрос и подвели итоги среза общественного мнения благодаря онлайн-петиции<sup>2</sup> для сбора подписей, которая призвала вернуть проект кодекса разработчикам и вынести на обсуждение заинтересованной общественности. Петицию подписали 26 000 человек, а также 21 неправительственная некоммерческая организация, поддерживающая вышеуказанную позицию. В результате «круглого стола» в рамках Форума принята резолюция, в которую включены основные замечания по процедуре и содержанию проекта кодекса. Данная резолюция и другие документы, содержащие мнения экспертов, были переданы в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды после рассмотрения темы на общественном координационном совете при министерстве. Важно отметить, что только в этом ведомстве существует подобный совет, поэтому вопрос был вынесен на обсуждение именно там.



Однако, вопреки критическим замечаниям общественности и нарушениям в процедуре общественного обсуждения, проект кодекса передан на рассмотрение и утверждение Администрации Президента Республики Беларусь. При этом ни Палата представителей Национального собрания, ни Минлесхоз как разработчик не выполнили нормы Орхусской конвенции, в соответствии с принципами которой нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды должны выноситься на общественное обсуждение с достаточными сроками для участия заинтересованной общественности. После этого проект должен быть опубликован, а общественность может вносить замечания и комментарии.

Ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» указывает на принцип обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан Республики Беларусь. Поскольку Лесной кодекс непосредственно затрагивает вопросы окружающей среды и ее охраны, в данном контексте законодательной нормы своевременное информирование и общественное обсуждение должны проводиться в установленном порядке.

**Ст. 8 Орхусской конвенции «Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную юридическую силу, и/или общеприменимых юридических обязательных нормативных актов»** — очень важная отсылка к международным обязательствам Республики Беларусь. Согласно этой статье общественность должна максимально эффективно и достойно быть вовлечена в процесс разработки нормативных правовых актов, и ее предложения должны учитываться.

**В соответствии со ст. 33 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь»** международные договоры подлежат добросовестному исполнению в соответствии с международным правом. Нормы права, содержащиеся в международном договоре Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства и подлежат непосредственному применению.

Лесной кодекс Республики Беларусь является главным законодательным актом, регулирующим лесные отношения на территории страны, в развитие которого президентом и правительством принят ряд документов, детализирующих права владения, распоряжения, управления и пользования лесами, порядок и правила ведения лесного хозяйства и лесопользования.

<sup>1</sup> <http://zvarot.by/ru/soxrani-lesa/>

<sup>2</sup> <https://www.change.org/>



Однако анализ законодательства, практики его применения и насущных потребностей сохранения основных ценностей биологического разнообразия, защитных и средообразующих функций лесов свидетельствуют о необходимости принятия ряда дополнительных правовых решений в этом направлении. В связи с этим Республикой Беларусь подписан ряд международных соглашений:

- Конвенция о биологическом разнообразии;
- Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция);
- Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES);
- Рамочная конвенция ООН об изменении климата;
- Венская конвенция об охране озонового слоя;
- Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях;
- Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция);
- Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием.

Существует ряд законодательных актов, затрагивающих смежные вопросы. В качестве примера можно привести Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 года № 3335-ХІІ «Об особо охраняемых природных территориях», Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 года № 425-З, Указ Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 года № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков», ТКП 45-3.01-116-2008 «Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки» [8], которые устанавливая ряд норм в отношении многих пунктов Лесного кодекса.

Мы выступаем против того, чтобы местным властям было предоставлено право выбора участков для лесопарков в пределах установленной их нормативной площади, так как считаем, что некоторые показатели, в частности нормы сокращения площади лесов зеленых зон вокруг населенных пунктов, станут ориентиром для принятия решений и отвода лесных земель для интенсивной эксплуатации.

Проект кодекса предусматривает сохранение концептуальных основ Лесного кодекса РСФСР, принятого в 1978 году. Система государственного управления лесами, государственными лесохозяйственными предприятиями, система лесопользования и лесоустройства, права граждан на пользование лесом в новой редакции документа кардинально не изменились. Но подходы к выделению категорий лесов, прежде образующих леса первой группы, будут существенно изменены.

Можно согласиться с упразднением делений лесов на группы, что позволит унифицировать их с принципами международной классификации лесов. Однако сокращение процентного соотношения рекреационно-оздоровительных и защитных лесов, которые ранее не имели эксплуатационного назначения, недопустимо. Согласно проекту количество охраняемых, защитных и экологического значения лесов уменьшилось на 10 %. Подобные изменения должны быть не только аргументированными и иметь весомые доводы экономического характера, но и научно обоснованными. Особое внимание необходимо уделить тому, что в новой редакции упразднено понятие «особо защитные участки леса», не нашли отражения такие виды ОЗУ, как «участки леса с наличием реликтовых и интродуцированных пород» и «участки леса вокруг глухариних токов». Отсутствие каждого вида ОЗУ или категории защитности должно иметь четкое научное обоснование.

Проект кодекса предполагает подразделение лесов на четыре категории защитности. В соответствии с экологическим,

экономическим и социальным значением, местом нахождения и выполняемыми функциями предлагается разделить леса на следующие категории:

- природоохранные;
- рекреационно-оздоровительные;
- защитные;
- эксплуатационные.

В состав природоохранных лесов входят:

- леса, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий;
- леса, расположенные в границах мест обитания диких животных и (или) произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь, переданных под охрану пользователям земельных участков и (или) водных объектов в порядке, определенном Советом Министров Республики Беларусь;
- леса, расположенные в границах редких и типичных природных ландшафтов и биотопов, переданных под охрану пользователям земельных участков и (или) водных объектов в порядке, определенном Советом Министров Республики Беларусь.

В состав рекреационно-оздоровительных лесов входят:

- леса, расположенные в границах городов (городские леса);
- леса, расположенные в границах полос шириной пять километров, два километра, 500 метров, 100 метров от границ соответственно г. Минска, областных центров, городов областного подчинения, иных населенных пунктов, а также садоводческих товариществ и дачных кооперативов, если иное не предусмотрено градостроительными проектами, утверждаемыми Президентом Республики Беларусь;
- леса, расположенные в границах полос шириной 200 метров от границ земельных участков, на которых расположены санатории, дома отдыха, пансионаты, лагеря отдыха и другие лечебные, санаторно-курортные, оздоровительные объекты.

В состав защитных лесов входят:

- леса, расположенные в границах водоохранных зон;
- леса, расположенные в границах первого и второго поясов зон санитарной охраны источников и систем питьевого водоснабжения;
- леса, расположенные в границах полос шириной 100 метров в обе стороны от крайнего железнодорожного пути общего пользования, от оси республиканской автомобильной дороги.

В состав эксплуатационных лесов входят леса, не вошедшие в состав природоохранных, рекреационно-оздоровительных и защитных лесов.

В новом делении отсутствует категория противоэрозионных лесов. Эта не самая значимая категория защитности для Республики Беларусь (площадь этих лесов составляет 7 896 га), но полный отказ от нее необоснован.

Можно согласиться с включением в данную категорию природоохранных лесов, расположенных в оврагах, балках, рекультивированных карьерах, на почвах, подверженных водной и ветровой эрозии (пески, лёссы, осушенные торфяники), а также примыкающих к ним по периметру участков лесного фонда шириной 100 м, на местности с крутизной склонов 25° и более.

Считаем неприемлемым значительное сокращение площадей рекреационно-оздоровительных лесов вокруг населенных пунктов. Проектом кодекса предусматривается сокращение площади зеленых зон вокруг городов в десятки раз:

- 5 км вокруг Минска (население которого составляет около 2 млн человек), в настоящее время — 10–15 км;





- 2 км вокруг областных городов (с населением от 340 тыс. до 520 тыс. человек);
- 200 м вокруг земельных участков с санаториями и домами отдыха;
- 100 м вокруг прочих населенных пунктов, садоводческих товариществ и дачных кооперативов.

Мы выступаем категорически против данного решения и просим оставить данные нормы в прежнем варианте, так как сокращение площадей специально сохраняемых лесов вокруг поселений (зеленых зон, в том числе лесопарковых частей по действующему Лесному кодексу, рекреационно-оздоровительных лесов по проекту) практически гарантированно приведет к двум важнейшим последствиям:

- во-первых, к резкой интенсификации промышленного лесопользования в наиболее населенных районах, вблизи жилья, в местах наиболее массового отдыха населения (причем лесопользования без специальных требований, связанных с рекреационной и средообразующей ролью лесов);
- во-вторых, к интенсификации вывода лесных земель под различные виды использования, не связанные с лесным хозяйством и существованием леса (в первую очередь под разнообразную застройку).

Отмечаем, что предполагаемые изменения разрушают защитный буфер в городах и крупных поселках, что может навредить сохранению благоприятной окружающей среды.

Леса лесопарковой и лесохозяйственной частей зеленых зон в проекте кодекса представлены рекреационно-оздоровительной категорией как полосы лесов различной ширины (от 100 м до 5 км) вокруг городов, иных населенных пунктов, садоводческих товариществ и дачных кооперативов. В своей аргументации разработчики документа считают более целесообразным в этом вопросе руководствоваться нормой таблицы 9.3 действующего ТКП 45-3.01-116-2008 (02250) [8, с. 27]. Если же рассмотреть положения документов более подробно, то выявляются важные несоответствия. Особенно это видно из примера расчетов площадей зеленой и пригородной зоны Минска.

Минск — город с населением 1 834,2 тыс. человек (по состоянию на 1 января 2010 года). Для таких городов должна проектироваться пригородная зона, а также устанавливаться зеленая зона по индивидуальному проекту. Современные границы пригородной зоны Минска были выделены БелНИИП градостроительства при разработке схемы ее планировки в 2006 году [3]. Они увеличены по сравнению с границами, установленными в 1976 году НИИ «Минск-проект». Пригородная зона расположена в радиусе 40–60 км от границ города. К ней также добавлены два более удаленных участка с рекреационными территориями в районе Вилейского водохранилища и на р. Неман (г. Столбцы). Радиус зеленой зоны составляет около 60 км от границ города. Внутри этой зоны выделена лесопарковая часть, удаленная от города на 10–20 км. В зеленую и пригородную зоны вошли и объекты, предъявляющие повышенные требования к качеству окружающей среды — места пригородного отдыха населения, а также водозаборы Минска с зонами их санитарной охраны.

Согласно положению 9.3.1 ТПК 45-3.01-116-2008 (02250) «Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки» на территориях пригородных зон городов должны формироваться ландшафтно-рекреационные территории в соответствии с Ведомственными строительными нормами ВСН 3-84, в пределах которых следует предусматривать размещение:

- мест и зон кратковременного отдыха и туризма в естественных условиях — рекреационных лесов и водоемов, загородных парков и лесопарков, мемориальных и этнографических музеев под открытым небом, историко-культурных комплексов;

- зон смешанного, кратковременного и длительного отдыха, включающих комплексы учреждений отдыха и оздоровительного санаторно-курортного лечения, территорий садоводческих и дачных кооперативов;
- зон длительного отдыха, туризма и курортов.

Площадь лесов и лесопарков зеленой зоны города (га/1 000 человек) следует принимать в соответствии с таблицей 9.3 ГОСТ 17.5.3.01 «Охрана природы. Земли. Состав и размер зеленых зон городов» (см. табл. 1, размещенную на с. 18 этого номера журнала).

Площадь зеленой зоны вокруг Минска ( $S_{33}$ , га), согласно таблице 9.3, рассчитывается по формуле

$$S_{33} = S_{лP}, \quad (1)$$

где  $S_{л}$  — площадь лесов при показателе лесистости, га/1 000 человек;  $P$  — население Минска с перспективой роста, человек.

Лесистость Минска — около 25 %.

Таким образом, 200 га/1 000 человек · 2 000 000 человек = 400 000 га. Эта величина сопоставима с площадью четырех крупных лесхозов страны. Поскольку зеленые зоны городов пересекаются, сложно сказать, какая точно площадь зоны находится именно вокруг Минска. Всего по Минской области площадь лесов зеленой зоны составляет около 480 000 га, из них  $3/4$  приходится на зону вокруг Минска. Можно сделать следующий вывод: в настоящее время площадь лесов зеленой зоны вокруг Минска примерно соответствует нормативам.

Площадь лесопарковой части зеленой зоны Минска ( $S_{лп}$ , га), согласно таблице 9.3, рассчитывается по формуле

$$S_{лп} = S_{лпP}. \quad (2)$$

Данные расчета: 25 га/1 000 человек · 2 000 000 человек = 50 000 га. Сегодня площадь лесопарковой части зеленой зоны Минска составляет около 33 000 га, включая леса и лесопарки

© Е. Козлова





© Е. Козлова



в пределах городской черты. Эта площадь соответствует расстоянию около 10–15 км от города. Итак, на данный момент площадь лесопарковой части зеленой зоны Минска составляет всего  $\frac{2}{3}$  площади согласно ТКП. По проекту кодекса она будет составлять всего  $\frac{1}{3}$  площади согласно ТКП.

Тем не менее из проекта кодекса исчезло понятие «зеленая зона». Оно заменено понятием «леса, расположенные в границах полос шириной пять километров, два километра, 500 метров, 100 метров от границ соответственно г. Минска, областных центров, городов областного подчинения, иных населенных пунктов, а также садоводческих товариществ и дачных кооперативов». Сравнив площадь лесов, подпадающих под эти два понятия, оказывается, что площадь лесов зеленой зоны сокращается в 30–40 раз по сравнению с действующим законодательством.

Аналогичные проблемы проект кодекса создает при расчете площади зеленых зон по ГОСТ 17.5.3.01-78 «Охрана природы. Земли. Состав и размер зеленых зон городов». При определении размеров зеленых зон используются нормативные удельные показатели обеспеченности ими городских жителей.

Указанные показатели (в га/1 000 человек) зависят от природной зоны, где расположен город, его величины и от лесистости прилегающей к нему территории. Чем больше город и выше лесистость пригородной территории, тем выше численное значение показателя. Например, в зоне смешанных лесов, к которой относится Республика Беларусь, для городов с населением в диапазоне от 500 тыс. до 1 млн и лесистостью пригородной территории, превышающей 25 %, он составляет 200 га/1 000 человек; для городов с населением до 12 тыс. — 55 га/1 000 человек. Допускается увеличение или уменьшение размеров зеленых зон в зависимости от конкретных санитарных и климатических условий, но не более чем на 15 %.

Зеленые зоны предписывается делить по целевому назначению на две части: лесопарковую и лесохозяйственную. Для крупнейших городов с населением свыше 1 млн человек зеленые зоны рекомендуется устанавливать по индивидуальным проектам. При определении их размеров учитываются общие для всех городов критерии. Кроме того, принимается во внимание баланс кислорода. На территории самого города этот баланс отрицательный. Окружающие город территории, которые компенсируют потраченный им кислород, включаются в его зеленую зону.

В продуцировании кислорода, потребляемого городом, очевидно, участвуют не только прилегающие к нему, но и бо-

лее удаленные территории. Вместе с тем можно полагать, что роль первых более значима в силу их пространственной близости к городу. Подобным образом будет изменяться и значимость размещения источников загрязнения атмосферного воздуха. Чем ближе они находятся к городу, тем большую опасность загрязнения его воздушного бассейна представляют [5].

Для крупных городов зеленые зоны устанавливаются в радиусе нескольких десятков километров. В среднем расход кислорода миллионным городом может быть восполнен за счет его регенерации открытыми пространствами на площади 15–20 тыс. га.

Вышеуказанные документы настоятельно указывают на то, что в основу выделения внешних экологических границ города должен быть положен анализ взаимосвязей города с окружающими

территориями по воздушным, водным, биологическим и техногенным потокам с использованием различных географических моделей организации пространства — розы ветров, водосборного бассейна, экологического ареала биологического вида, экономических связей.

Из общей площади лесов Республики Беларусь, равной 9 432,7 тыс. га (по состоянию на 1 января 2011 года), 51,4 % занимают бывшие леса первой группы. В их структуре выделены санитарно-гигиенические и оздоровительные леса (17,4 %), среди которых преобладают (16,9 %) леса зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий. Леса лесопарковых частей зеленых зон вокруг городов и других населенных пунктов составляют 2,7 %, лесохозяйственных частей — 14,2 % [4].

Предлагаем сохранить в Лесном кодексе такие категории лесов, как «лесопарковые части зеленых зон» и «лесохозяйственные части зеленых зон». Площадь лесов этих категорий должна определяться исходя из научно обоснованных расчетов, изложенных в ГОСТ 17.5.3.01-78 «Охрана природы. Земли. Состав и размер зеленых зон городов» и ТКП 45-3.01-116-2008 (02250) «Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки».



## ЛИТЕРАТУРА

1. Лесной кодекс Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 70, 2/195.
2. Положение о порядке распределения лесов на группы и категории защитности, перевода лесов из одной группы или категории защитности в другую, а также выделения особо защитных участков леса. Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2008 г. № 563 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 251, 1/10128.
3. Бутримович Т. Схема планировки пригородной зоны города Минска // Архитектура и строительство. 2008. № 11.
4. Национальная система мониторинга окружающей среды Республики Беларусь: результаты наблюдений, 2008. Минск, 2009.
5. Иванцова Е. А., Овсянкин Р. В. Состояние насаждений и их роль в экологической оптимизации среды крупного промышленного города // Экология и защита окружающей среды: сб. тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., 19–20 марта 2014 г. Минск, 2014. С. 17–19.
6. Иванцова Е. А. Экологическое значение защитных лесных полос // Научно-производственное обеспечение инновационных процессов в орошаемом земледелии Северного Прикаспия. М., 2013. С. 31–35.
7. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-3; в ред. Закона Республики Беларусь от 20 июля 2006 года. № 162-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 122, 2/1259.
8. ТКП 45-3.01-116-2008(02250) Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки. Утвержден и введен в действие приказом Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 28 ноября 2008 года № 439. Минск, 2009. 68 с.