

## Развитие законодательства об охране частных лесов Российской империи во второй половине XIX в.

*М.О. Тяпкин<sup>1</sup>, О.А. Тяпкина<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Барнаульский юридический институт МВД России (Барнаул, Россия)

<sup>2</sup> Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## The Development of Legislation on the Protection of Private Forests of the Russian Empire in the Second Half of the 19th Century

*M.O. Tyapkin<sup>1</sup>, O.A. Tyapkina<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Barnaul, Russia)

<sup>2</sup> Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматриваются процессы развития системы нормативно-правового регулирования отношений в сфере охраны лесов, принадлежащих частным лесовладельцам. Проблема сохранности частных лесовладельческих лесов стала особенно актуальной после указа Екатерины II 1782 г., согласно которому собственники получили право неограниченного использования лесов, произрастающих в пределах их земельных владений. Правительство надеялось на то, что помещики приложат все усилия, чтобы развивать рациональное лесное хозяйство в своих владениях. В условиях неразвитости государственной лесной службы и невозможности передать все леса под надзор лесных чиновников другого способа защитить частные леса от несанкционированных пользований не существовало. Однако практика применения этого указа показала, что преобладающей формой ведения лесного хозяйства частными владельцами становилась беспощадная вырубка лесов с целью продажи. Для предотвращения окончательного уничтожения частных лесов во второй половине XIX в. было принято несколько нормативных актов, важнейшим из которых являлось Положение «О сбережении лесов» 1888 г., распространение которого на европейскую часть страны растянулось на десятилетия.

**Ключевые слова:** лесное хозяйство, охрана лесов, частные леса, Положение «О сбережении лесов», Лесной устав, водоохранные леса, защитные леса, лесо-охранительные комитеты.

This article examines the development of regulatory system in the sphere of the protection of privately owned forests. The problem of preservation of privately owned forests became particularly relevant after the decree of 1782 issued by Catherine II, entitling the owners with the right of unlimited use of forests within their land holdings. The government hoped that landlords would make every effort to responsibly develop forestry in their possession. Since the state forest service was undeveloped and it was not possible to transfer all the forests under the supervision of forest officials, there was no other way to protect private forests from unauthorized use. However, the application of this decree showed that ruthless deforestation for the purpose of profit became for private owners a predominant form of forest management. To prevent the final destruction of private forests in the second half of the nineteenth century several legal regulations were adopted, with the “On Saving Forests” Regulation of 1888 being the most important.

**Key words:** forestry, forest protection and private forests, “On Saving Forests” Regulation, Forest Charter, water conservation forest, protective forests, forest protection committees.

Проблема реализации государством функции по охране лесов самым тесным образом связана с проблемой владельческой принадлежности лесных массивов. Деятельность государства по охране лесов до последней четверти XIX в. ограничивалась территорией, которая находилась под управлением казенного лесного ведомства. Частновладельческие и общественные леса зачастую выпадали из-под надзора Лесного департамента. Между тем во второй половине XIX в. резко обозначилась проблема сохранности частновладельческих лесов в связи с все возрастающими темпами промышленного производства, развития рыночных отношений и увеличения темпов лесозаготовки.

Система лесоохранного законодательства была построена исходя из правового статуса лесов, определяемого их владельческой принадлежностью. Вопросы лесоохраны рассматривались применительно к каждой отдельной категории лесов, поскольку лесные ресурсы страны были разделены между различными собственниками и эксплуатантами, руководствовавшимися прежде всего своими внутриведомственными и корпоративными нормами и интересами.

Лесные уставы в дореволюционный период определяли, что леса делились на государственные, общественные и частные. Государственные леса подразделялись на казенные, состоявшие в непосредственном распоряжении казенного лесного ведомства, и леса, имевшие особое предназначение, отдававшиеся в пользование различным учреждениям, когда за казенным лесным ведомством сохранялась надзорная функция.

К государственным, имевшим особое предназначение лесам, законодатель относил следующие: 1) корабельные (до 1876 г.); 2) военных «устройств»; 3) приписанные к различным казенным и частным заводам, фабрикам и промыслам; 4) леса, предназначенные для наделов крестьянам (в том числе в Сибири); 5) казенных имениях западных и прибалтийских губерний; 6) отведенные городам, в которых не было введено Городовое положение 1870 г.; 7) предоставленные в наделение колонистам; 8) выделенные монастырям; 9) состоящие в пользовании инородцев и казачьих войск.

Общественными являлись леса, которыми на праве собственности владели различные общества. К общественным относились леса, приобретенные по грамотам или покупкой духовным ведомством; различными обществами, учеными сословиями, университетами, богоугодными заведениями; приобретенные в собственность городами и обществами сельских обывателей (или полученные в надел по владенным записям); леса казачьих войск.

Частными назывались леса удельного ведомства; Кабинета ЕИВ; особ императорской фамилии; лен-

ных и поиезуитских имений; дворянские; лиц прочих сословий.

Кроме того, все три категории разделялись «по образу владения» на леса единственного владения, общие, въезжие и спорные. Определение лесов как находившихся в единственном владении подразумевало то, что они состояли в полной собственности казны, общества или частного лесохозяина. Общими назывались леса, принадлежавшие сразу нескольким собственникам, например, крестьянской общине и казне. Въезжими лесами могли пользоваться для удовлетворения собственных нужд, без уплаты пошлин, трети лица. Статус «спорных» леса получали в случае судебного производства по делу об определении их будущей собственности принадлежности.

Право собственности в Российской империи определялось как «полное, когда в пределах, законом установленным, владение, пользование и распоряжение соединяются с укреплением имущества в одном лице или в одном сословии лиц, без всякого постороннего участия». Собственник имел право свободного распоряжения не только землей, но и всеми ее «принадлежностями», т.е. тем, что находится на ее поверхности и в недрах. Лес относился к недвижимому имуществу и являлся принадлежностью земельного участка.

Институт права собственности на лес в дореволюционный период получил окончательное оформление относительно поздно. Связано это было в первую очередь с тем, что устройство казенных лесов к 1914 г. было завершено в среднем лишь на 34%, во многих регионах страны этот показатель был значительно ниже, лесные границы определялись приблизительно, что затрудняло собственнику возможность полноценно использовать и охранять свое имущество.

Квинтэссенцией определения правового статуса лесов в дореволюционный период стала работа Н.И. Фалеева «Лесное право», изданная в 1912 г., в которой подробно раскрывается характеристика леса, как объекта гражданских правоотношений. Одним из ключевых выводов Н.И. Фалеева является утверждение о том, что несмотря на разнообразие форм лесной собственности, она практически не имела никаких существенных отличий, которые должны были определяться правовым статусом лесовладельца. В России государственными леса становились «по отрицательному признаку» как не принадлежащие никому, а правомочия государства как собственника лесов определялись нормами, регулирующими частную собственность. Таким образом, никаких отличий в содержании государственной и частной лесной собственности дореволюционное лесное право не знало. Объем прав казны и частного лесного собствен-

ника был одинаков и заключался в возможности «верховного обладания, пользования и распоряжения» своим имуществом. Единственным отличием в форме реализации своего права собственности со стороны государства являлась возможность издания законодательных актов, т.е. осуществление нормотворческой деятельности. В сфере правоприменения объемы прав всех лесовладельцев были также тождественными.

Рассматривая лес как объект государственной собственности, Н.И. Фалеев указывал, что по причине отсутствия четких границ и неустроенности основной массы лесов государственными признавались леса, которые не «принадлежат никому в особенности». По своему содержанию право государственной собственности на леса подобно праву частной собственности выступало как право «верховного обладания, пользования и распоряжения», иными словами, государство обладало такими же правомочиями, как и частный лесовладелец. Другими словами, правовой режим государственных лесов практически полностью совпадал с режимом частного лесовладения.

В соответствии с дореволюционным законодательством было возможно отчуждение казенных (государственных) лесов, не имеющих большого хозяйственного значения, находившихся среди крестьянских или частновладельческих лесов. В данном случае преимущественное право покупки предоставлялось смежным землевладельцам. Продажа участков указанных земель осуществлялась центральным органом лесного управления или органом законодательным. На казенные леса полностью распространялось давностное владение. Лицо, владевшее как собственник без оспаривания в течение 10 лет участком казенного леса, признавалось в законном порядке его собственником. Единственным отличием положения казенных лесов от лесов частных было право государства на выморочное имущество.

По официальным данным Лесного департамента к 1914 г. в центральной части империи лесные массивы занимали 165 млн дес., из которых казне принадлежало 108 млн дес., т.е. более 65%. Общая площадь лесов Азиатской России составляла около 316 млн дес., из которых в ведении казны находилось около 230 млн дес., т.е. более 72%. Таким образом, общая площадь лесов Российской империи, находившихся в ведении казенного лесного управления, составляла около 338 млн дес. В целом по стране казна владела 70% лесных ресурсов.

Леса других форм собственности, в том числе частные и общественные, в Европейской России составляли около 35%, в азиатской части — около 28%. Довольно значительная доля негосудар-

ственных лесов за Уралом не должна смущать. Дело в том, что указанные 28%, или 86 млн дес., включали в себя не только леса Кабинета, переселенческие и казачьи наделы, но и лесные территории, которые не были обследованы и закреплены за казной. С правовой точки зрения последняя категория лесов не являлась собственностью казны, местное население пользовалось ими свободно, без каких-либо ограничений. Из общей лесной площади азиатской части страны более 220 млн дес. (56,7%) составляли леса единственного владения казны, 8,9% — леса, из которых происходило выделение наделов крестьянам, 34,4% — неразмежеванные между населением и казной лесные массивы. Частное лесовладение присутствовало лишь в европейских губерниях, где его доля составляла 21% от общей лесной площади (35 млн дес.) [1, с. 20–25]. Таким образом, основным собственником лесов в дореволюционной России являлось государство, которое реализовывало функцию по охране лесов посредством деятельности Лесного департамента или передавая свои полномочия другим ведомствам, в чьем управлении и распоряжении находились выделенные лесные участки.

С лесохозяйственной точки зрения частные леса находились в более уязвимом положении, поскольку говорить об организации в них рационального хозяйства можно скорее как об исключении, чем о правиле. Основная масса частных и общественных лесов располагалась в европейской части страны, лесистость которой в силу интенсивного антропогенного воздействия и естественных природных условий была значительно ниже, чем в восточных и северных регионах, где произрастали лесные массивы, принадлежавшие казне или находившиеся под управлением казенного лесного ведомства. Частные леса после указа Екатерины II от 1782 г. «ушли» из-под контроля лесного ведомства, хотя изначально планировалось, что казенное хозяйство станет образцом для частных лесовладельцев. Надежды на сознательность частных лесовладельцев не оправдались. Казенное лесное хозяйство, несмотря на свою относительную неповоротливость и бюрократизированность, имело несомненное преимущество перед частным. По справедливому замечанию В.К. Быковского, «государственная собственность открывала недоступные для частного лесовладения перспективы по всестороннему использованию леса, в первую очередь его защитных свойств, по организации ведения научно поставленного лесного хозяйства» [2].

Ситуация в частновладельческом лесном хозяйстве Российской империи современниками и исследователями оценивалась как близкая к катастрофи-

ческой. Причин тому было множество. В частности, Э.Г. Истомина называет важнейшие: отсутствие законодательной поддержки лесоохранных мероприятий, существовавшая возможность быстро превратить лес в «живые» деньги, а также малая доходность лесного хозяйства в связи с отсутствием системы лесоразведения [3, с. 39].

Частные лесовладельцы не имели возможности, а зачастую и желания, вести планомерное хозяйствование, высчитывать обороты рубок, учитывать лесовосстановление, приглашать на службу квалифицированных лесоводов, содержать штат лесной стражи и т. п. Возможность быстро «обналичить» лесной участок, вырубив его и реализовав древесину, а еще проще, продать лес на корню — такая перспектива после долгих десятилетий категорических запретов была для помещиков более привлекательной. Никто из частных лесовладельцев не мог знать точно, когда правительство «опомнится» и отменит право свободного распоряжения частными лесами либо существенно ограничит это право.

Нужно учитывать также и особенности лесного хозяйства, процент рентабельности которого, по оценкам дореволюционных экономистов, не превышал 2,5%, «тогда как с обращением лесного капитала в наличные деньги, т. е. с вырубкой всего леса, доходность земли возрастает до 4,5–6,0%» [4, с. 6]. В таких условиях без государственной поддержки и работоспособной системы нормативного регулирования охраны и восстановления частных лесов они были обречены на уничтожение. Ситуация усугубилась и приобрела катастрофические масштабы после крестьянской реформы, в результате которой была отменена натуральная повинность по лесоохранению, запрещено бесплатное использование крестьян на лесоустроительных, лесокультурных и иных лесных работах, а также началось выделение крестьянских лесных наделов.

Разработка нормативного акта, который бы регулировал вопросы частного лесного хозяйства, началась в 1864 г. «Лесная» проблема все больше овладевала массовым сознанием, и периодическая печать второй половины XIX в. была насыщена призывами к сбережению лесов. В публицистике и художественной литературе (С. Аксаков, Н. Некрасов, А. Чехов, П. Мельников-Печерский) вопрос сохранения помещичьих лесов стал во второй половине XIX в. одним из наиболее злободневных.

В 1867 г. по представлению Министерства государственных имуществ было принято мнение Государственного совета «О мерах к охране частных лесов», определившее основные формы и методы охраны лесов, которые лесовладельцы могли применять самостоятельно [5, с. 750–753].

Нормативный акт носил диспозитивный характер, предоставляя право лесовладельцам по собственному усмотрению «для заведования и управления своими лесами» приглашать служащих корпуса лесничих, а для охраны лесов нанимать лесных сторожей. Служебные права и обязанности частной лесной администрации и стражи совпадали с теми, которые были закреплены в должностных инструкциях казенного лесного ведомства. Данный документ не содержал конкретных предложений и требований по организации частного лесного хозяйства, поэтому его принятие помогло решить лишь формальную организационную сторону дела, не решив основной проблемы частного лесовладения.

Работа над большим законопроектом продолжалась, и в 1875 г. министр государственных имуществ П.А. Валуев представил проект положения «О сбережении лесов, имеющих государственное значение». Проект содержал ряд ограничений помещичьего лесовладения и лесопользования, что насторожило правительство и стало причиной создания специальной межведомственной комиссии для выработки окончательного варианта нового закона. В ходе подготовки закона был предпринят сравнительный анализ лесоохранного законодательства России и стран Европы. Сравнение показало, что во всех странах с развитым лесным хозяйством существовал, в отличие от России, государственный контроль над частными лесовладельцами.

Параллельно с разработкой положения шла работа по развитию лесоразведения и поощрению внедрения в лесах частными владельцами рационального хозяйства. В 1876 г. Александр II подписал указ «Об установлении премий за труды и успехи по лесоразведению и устройству лесов», который предусматривал широкий перечень наград и поощрений [6, с. 40–41]. По данным «Лесного журнала» за период с 1881 по 1894 г., т. е. во время царствования Александра III, золотыми и серебряными медалями было награждено более 30 человек [7, с. 549]. На наш взгляд, это довольно внушительная цифра, за которой скрывается кропотливый многолетний труд подлинных энтузиастов.

Прошло около двадцати лет с момента появления первых проектов законов об охране частных лесов, и 4 апреля 1888 г. было принято долгожданное положение «О сбережении лесов», более известное под названием «Лесоохранительный закон» [8, с. 148–156]. М.М. Орлов назвал его «последним событием в долгой истории лесоохранения в России» [9].

Положение о сбережении лесов вошло в Лесной устав 1893 г. Также в структуру устава была добавлена специальная глава «О взысканиях за нарушение правил о сбережении лесов». Сразу же вслед за принятием лесоохранительного закона было из-

дано несколько нормативных актов, уточняющих его применение и обеспечивающих его исполнение.

Значение закона 1888 г. заключалось прежде всего в том, что «он признал за лесами государственное значение, так как с правильной постановкой дела охранения лесов от истребления связаны немаловажные государственные интересы» [10, с. 216]. Одновременно с принятием лесоохранительного закона было принято несколько технических актов, определявших порядок применения на практике многих его положений.

Лесоохранительный закон ориентировал лесное хозяйство России на прогрессивный путь развития, ставя главной целью сохранить леса на малолесных территориях и всячески способствовать их возобновлению. В его основных положениях просматривалась попытка урегулировать эксплуатацию лесных ресурсов, сделать ее в пространственном отношении более целесообразной, т.е. увязать с экономическим районированием в масштабах всей страны. Впервые была осознана и признана природоохранная роль лесов. Нормы закона запрещали опустошительные рубки, превращающие леса в пустыри; расчистки лесной почвы без достаточных на то оснований; подчиняли общим правилам хозяйство в тех дачах, которые признавались особо важными для государства и населения (защитные и водоохраняемые леса).

Защитными назывались леса и кустарники: 1) сдерживающие сыпучие пески; 2) защищающие от песчаных заносов города и селения; 3) охраняющие берега судоходных рек от разрывов; 4) произрастающие на горах и склонах, если они препятствуют размыву почвы. Все защитные леса подлежали повсеместной охране, вводилось обязательное лесоустройство. В лесах, признанных защитными, запрещалась сплошная вырубка, корчевание пней и корней, если существовала угроза обмылов и обвалов, пастьба скота, сбор лесной подстилки и другие побочные пользования, если эти действия могут привести к порче лесонасаждений.

В водоохраняемых лесах, т.е. в лесах, произрастающих у истоков рек и их притоков и влиявших на их гидрологические характеристики, был запрещен также перевод лесных площадей в иные виды угодий без специального на то разрешения.

Проведение в жизнь обозначенных новшеств возлагалось на губернские лесоохранительные комитеты во главе с губернатором. Реализация лесоохранительного закона на практике сразу же вызвала определенные трудности, обусловленные недостатком квалифицированных специалистов и денежных средств, неустроенностью лесных массивов, отсутствием понимания со стороны лесовладельцев и т.д. Тем не менее принятие закона оказало безусловное положительное влияние на развитие

отечественной лесохозяйственной системы и лесоохранного законодательства.

Главным же недостатком закона, на наш взгляд, являлось то, что его действие в пространстве было ограничено губерниями Европейской России, но с многочисленными исключениями отдельных многолесных территорий. Правительство практиковало постепенное распространение закона на остальные губернии и области европейской части страны, в зависимости от их «лесистости»; этот процесс растянулся до 1912 г.

В конце 1880 — начале 1890-х гг. в профессиональной лесоводческой среде и на страницах периодических изданий велись активные обсуждения необходимости расширения географии действия лесоохранительного закона, вне зависимости от владельческой принадлежности лесных массивов. Так, общественность Сибири, а особенно представители лесного ведомства, ратовали за распространение лесоохранительного закона на «степную и лесостепную зоны Западной Сибири и повсеместно на крестьянские наделы, все боры и боровые насаждения» [11, с. 23]. Попытки его реализации в ленточных борах Алтайского горного округа были, но не вышли за рамки локального эксперимента без значительных последствий [12, л. 284].

Лесоохранительный закон стал одним из множества нормативных актов, действие которых в пространстве расширялось постепенно, поскольку не было реальных условий и гарантий их реализации. Правительство попросту оказалось не готово к тому, чтобы распространить закон сразу на всю территорию страны. Незрелость лесной отрасли в целом и системы охраны лесов в частности не позволяли рассчитывать на успешную реализацию необходимых и так ожидаемых общественностью нормативных требований. Немаловажным фактором стало нежелание государства ограничивать права частных лесовладельцев императивными предписаниями. На наш взгляд, очень удачно выразил это настроение Н.И. Фалеев, который в своей работе «Лесное право» писал, что «отрицая за государственной опекой и полицейской регламентацией всякое правовое значение, мы высказываемся за предоставление полной свободы в частном лесном хозяйстве и предполагаем, что культурная деятельность государства принесет богатые плоды в недалеком будущем» [13, с. 227]. В качестве отступления скажем, что такая убежденность не помешала затем Николаю Ивановичу отстаивать во Временном правительстве необходимость установления государственной собственности на все леса, а затем стать одним из разработчиков Декрета о лесах 1918 г., подтвердившего национализацию лесных ресурсов страны.

Логика развития лесного законодательства, его внутреннее устройство и содержание лесных правоотношений в дореволюционный период говорят о том, что система правового регулирования находилась в постоянном развитии, однако следует согласиться с А.Ю. Пуряевой, которая писала, что «принятие актов, регулирующих лесные отношения в России в период с принятия Соборного уложения 1649 г. по 1917 г., зависело не от задач перспективного развития этих отношений, а, скорее, от существовавших проблем, связанных с эксплуатацией лесов» [14, с. 6]. Одну из важнейших проблем — установление контроля за ведением частного лесного хозяйства со стороны государственного лесного ведомства — правительству так и не удалось решить. Многообразие форм собственности на леса не стало залогом прочного фундамента российского лесного хозяйства.

Негативный опыт эксплуатации частновладельческих лесов нередко становился предметом обсуждения на лесных съездах или съездах лесничих и лесохозяев в дореволюционный период. Всего в 1872–1909 гг., т.е. в промежутке между первым и последним съездами, было проведено 11 общероссийских форумов. На съездах неоднократно поднимался вопрос о наиболее приемлемой для России форме собственности на леса и, в частности, предлагалось выкупать или изымать в казну лесные участки тех частных владельцев, которые не могут или не хотят вводить у себя

рациональное лесное хозяйство. Принятие закона 1888 г. несколько снизило градус дискуссии о формах лесной собственности, поскольку на лесовладельцев возлагались обязанности по сохранению лесов под надзором губернских лесоохранительных комитетов. Александр III не решился повторить опыт Петра I по национализации ряда частновладельческих лесов, ограничившись возложением на Лесной департамент обязанности по надзору за их состоянием.

После начала Столыпинской аграрной реформы в правительстве созрела мысль о необходимости выкупа выставленных на продажу частновладельческих лесов для увеличения площади казенных лесов в Европейской России. Известно, что это предложение высказал П.А. Столыпин после поездки в 1910 г. по Сибири и Поволжью. Однако правового оформления эта идея получить не успела.

Таким образом, проблема правового регулирования отношений в сфере частного лесовладения и охраны частных лесов во второй половине XIX в. приобрела общегосударственные масштабы, результатом чего стало принятие Лесоохранительного закона 1888 г. Полноценная реализация этого, безусловно, полезного нормативного акта была затруднена ограниченной территорией его действия. Вместе с тем необходимо признать, что принятие этого закона благотворным образом сказалось на состоянии частновладельческих лесов.

## Библиографический список

1. Результаты бывшего казенного лесного хозяйства к 1914 году / под ред. В.В. Фааса. — СПб., 2010.
2. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 2009 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.booksite.ru/fulltext/byuk/ovs/kiy/3.htm>
3. Истомина Э.Г. Лесоохранительная политика России в XVIII — начале XX в. // Отечественная история. — 1995. — №4.
4. Пуряева А.Ю., Пуряев А.С. Лесное право. — М., 2009.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (ПСЗРИ-2). — Т. 42. — Отд. 1. — №44587.
6. ПСЗРИ-2. — Т. 51. — Отд. 1. — №55486.
7. Собичевский Т. Лесное дело в царствование Александра III // Лесной журнал. — 1894. — Вып. 6.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (ПСЗРИ-3). — Т. 8. — №5120.
9. Орлов М.М. Основы лесоохранения в России: доклад Всероссийскому съезду лесовладельцев и лесохозяев для обслуживания лесоохранительного закона. — СПб., 1911 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.booksite.ru/rusles/7.html>
10. Нехорошев Т.В. Краткий обзор деятельности казенного лесного управления за 1893–1902 гг. — СПб., 1903.
11. Строгий А.А. Истребление лесов Сибири и необходимость сибирского лесоохранительного закона. — СПб., 1911.
12. Государственный архив Алтайского края. — Ф. 4. — Оп. 1. — Д. 156.
13. Фалеев Н.И. Лесное право. — М., 1912.
14. Пуряева А.Ю. Государственное управление частными лесами в России в период с 1649 по 1917 г. // Экологическое право. — 2011. — №4.