
ПРИРОДООХРАННЫЕ ТРАДИЦИИ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОСВОЕНИЯ СИБИРИ

DOI 10.17150/978-5-7253-3040-3.38

И.В. КУРЫШОВА

УДК 349.6(47)(091)

ББК 67.407.2(2Рос)г

ЭВОЛЮЦИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (НА ПРИМЕРЕ УСТАВА ЛЕСНОГО)

На основе анализа памятников права и опубликованных материалов показан процесс развития лесного законодательства Российской империи. Особое внимание уделено анализу правовых норм Устава Лесного Российской империи (редакций 1842, 1857, 1876, 1893, 1905 гг.).

Ключевые слова: лесное законодательство, Устав Лесной, Российская империя, лесоохрана, лесоуправление, кодификация.

I. V. KURYSHOVA

EVOLUTION OF FOREST LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE (ON THE EXAMPLE OF THE FOREST STATUTE)

Based on the analysis of legal monuments and published materials, the process of development of the forest legislation of the Russian Empire is shown. Particular attention is paid to the analysis of the legal norms of the Forest Statute of the Russian Empire (editions of 1842, 1857, 1876, 1893, 1905).

Keywords: forest legislation, Forest Statute, Russian Empire, forest protection, forest management, codification.

На протяжении всей истории нашего государства пользование лесными ресурсами было предметом правового регулирования. До начала XIX в. правовые нормы, регламентирующие вопросы лесопользования, лесоохраны содержались в разнородных нормативных актах и не были систематизированы. Уже в «Русской правде» содержались правовые нормы, направленные на охрану объектов, находящихся в лесу и имеющих экономическое значение (борти, бортные деревья, дрова, межевые знаки). Известны случаи, когда князья объявляли отдельные категории лесов заповедными, например, княгиня Ольга, Владимир Мономах [1, с. 18]. В XIV в. был закреплён заповедный характер оборонительных лесных засек, служивших средством защиты от набегов татар. В XVI в. появляются заповедные лесные участки, в которых было запрещено охотиться и рубить деревья. Большое вклад в развитие лесного

законодательства внесло Соборное уложение 1649 г., согласно которому все леса подразделялись на «государевы» (т.е. царские), вотчинные, поместные и казенные, среди которых выделялись поверстные (т.е. те, что можно было расчищать под сельхозугодья), а также заповедные и засечные, в которых была запрещена хозяйственная деятельность («...ни почто не ездити, а возити служилым людям дрова и всякой лес на становое строение про себя, а не на продажу» [2]). По отношению к этим лесам впервые определяются обязательства, вытекающие из причинения вреда, предусматривающие в большинстве случаев гражданско-правовую ответственность, при отдельных обстоятельствах — и уголовные санкции.

Значимые преобразования в сфере регулирования пользования лесными угодьями были проведены в первой четверти XVIII в., — в связи с возросшей потребностью в древесине, необходимой для создания и поддержания боеспособности военного флота. Петром I по этому поводу было издано около 200 указов, в результате чего кардинально изменилась система управления лесами, произошло выделение заповедных государственных лесов, заложены основы лесоохраны, оформлена идея необходимости лесовозобновления.

При Екатерине II лес стал рассматриваться как средство пополнения казны, вследствие чего была упразднена служба вальдмейстеров, сократились площади заказных участков, постепенно уходила в прошлое практика применения лесо-охранных мер в частновладельческих лесах. Однако, именно при Екатерине II были проведены исследования, позволившие получить общее представление о состоянии лесного фонда Российской империи, впервые были охарактеризованы экологические, экономические, количественные и качественные особенности российских лесов, тем самым были созданы условия для усовершенствования законодательства, касающегося лесоохраны и лесопользования в целом. Большой вклад в разработку такого законодательства внес немецкий ученый-энциклопедист, естествоиспытатель П.С. Паллас, находившийся на русской службе. В 1786 г. им был составлен проект «Устава о лесах», согласно которому все леса делились на казенные и частные. Устройством казенных лесов должно было заниматься государство, а частные владельцы должны были брать пример с государства в деле «лесоохранения». Леса, приписанные к селениям казенного ведомства, должны были быть описаны, обмежеваны и разделены на лесосеки, при этом должна была быть учтена классификация лесов (предлагалось их разделить на три категории: высокоствольные, малорослые и кустарники). Устав о лесах определял круг обязанностей чиновников и порядок ведения лесного хозяйства в различных географических зонах Империи (северной, средней полосе, южной). Ряд исследователей считает, что этот проект являлся прототипом Лесного устава [3, с. 55]. И хотя проект 1786 г. целиком не был принят и утвержден как закон, на него активно

ссылались, используя его нормы при решении различных вопросов. Отдельные разделы Устава были опубликованы в виде указов санкт-петербургскому, тульскому и калужскому генерал-губернаторам [4, с. 29].

На рубеже XVIII-XIX вв. актуальность лесного законодательства возросла настолько, что дальнейшее промедление в этом вопросе грозило обернуться потерей контроля государства над хозяйственной деятельностью, производимой в лесах или так или иначе связанной с лесными ресурсами. В 1799 г. указом Павла I были введены штрафы за самовольную порубку деревьев и утверждены первые таксы за заготовку и продажу леса (исходя из качества и размера древесины) [5, с. 133-159].

В 1802 г. был утвержден проект «Лесного устава», определившего приоритетные направления лесоохраны: повышение эффективности системы управления лесами (через ее совершенствование), разработку мер по предотвращению сокращения лесных угодий и, что важно, — формирование механизмов извлечения максимальных доходов от лесопользования. Устав передавал все леса Российской империи, за исключением частных, в ведение Лесного департамента, получившего статус государственной коллегии (со штатом, состоящим из трех членов и шести советников). Структура и функции Лесного департамента были описаны в первой главе Устава, последние сводились в целом к тому, «чтобы Государственные леса приведены были в известность, положены на планы и карты, с подробным как о родах и свойствах их описанием», а также «чтобы посредством лесного надзирательства сохранены были оные от всякого вреда и опустошения» [6, с. 352]. Конкретно Лесной департамент занимался организацией лесного надзора, лесоустройством, воспроизводством и восстановлением лесов, контролем за «лесными доходами», поступавшими в казну. Вторая глава Устава очерчивала правила рационального лесоустройства, основанного на разумном балансе вырубок и лесовоспроизводства. Для этого казенные леса должны были быть поделены на «годовые» лесосеки в соответствии с породой деревьев и их сортностью. Статья 29 Устава прямо говорила: «Разделение леса на известные части или годовые лесосеки полагается для того, чтобы каждая вырубленная лесосека толикое число лет на растение и сбережение до вторичной рубки оставлена была» [6, с. 353]. Третья глава Устава содержала правовые нормы, призванные регулировать общественные отношения, возникающие в процессе наделения населения казенных земель лесными наделами.

Таким образом, «Лесной устав» 1802 г. был серьезным шагом вперед в сравнении с проектом П.С. Палласа, но все же приходится согласиться с мнением Э.С. Навасардовой, что по факту он не представлял собой кодификации лесного законодательства, а, скорее, явился базисом для формирования таковой позднее [7, с. 15].

В 1832 г. в рамках проводимой в России общей кодификации законодательства все нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы лесопользования, лесоустройства и лесоохраны были собраны, обработаны и систематизированы. Они были включены в восьмой том Свода законов Российской империи под названием «Свод учреждений и уставов лесных» (сокращенно — «Устав Лесной»). Именно это документ лег в основу отечественного лесного законодательства и по сути знаменовал начало оформления отдельной отрасли российского права.

Впоследствии до начала XX столетия было подготовлено и издано несколько редакций Лесного устава (в 1842, 1857, 1876, 1893 и 1905 гг.). Каждая последующая редакция отличалась от предыдущей как количеством правовых норм, так и их содержанием, которое диктовалось процессами трансформации социально-экономической системы Российской империи. Неизменным оставался круг регулируемых вопросов и структура Устава, оформившаяся окончательно уже в редакции 1842 г.

Вторая редакция Лесного устава, изданная в 1842 г., была составной частью второй редакции Свода законов Российской империи. Устав состоял из 1716 статей. Еще в первом Лесном уставе (1832 г.) содержался полный перечень родов лесов, находящихся в распоряжении различных ведомств и собственников (в первой статье). Согласно редакции 1842 г. все леса по их принадлежности подразделялись на государственные и частные. Уставом учреждалась система управления лесами, определялись формы и методы контроля за использованием лесных ресурсов, регламентировался порядок пользования различными категориями лесов, устанавливалась ответственность за нарушения лесного законодательства (в качестве наказания было предусмотрено в большинстве случаев денежное взыскание).

В 1857 г. принимается новая редакция Лесного устава. Часть норм, входивших в предыдущую редакцию, была переработана, а отдельные положения отменены. В результате произошло сокращение общего количества статей (с 1716 до 1669), но структура прежней редакции сохранилась. Устав состоял из пяти книг: «О разных родах лесов, об учреждении управления ими и об учебных заведениях по лесной части», «О казенных лесах, состоящих в ведомстве Министерства государственных имуществ», «О казенных лесах, приписанных к промыслам, заводам и фабрикам», «О лесах духовного ведомства, городских, удельных, въезжих, общих, спорных, частных и состоящих в частном владении поиезуитских и ленных» и «О взысканиях и наказаниях за нарушение законов о казенных лесах» [8].

В 1860–1870-х гг. в результате реформ Александра II, затронувших все сферы общественной жизни Империи, произошли кардинальные изменения в ее правовой системе. Не стало исключением и лесное законодательство. В 1876 г. была издана третья редакция Лесного устава, явившаяся результатом существенной доработки текста правовых норм. Новая редакция состояла из 733 статей (т.е.

их количество уменьшилось в сравнении с предыдущей редакцией больше чем вполтину — на 966 статей). Столь существенные количественные сокращения были связаны с несколькими обстоятельствами. Во-первых, из текста Лесного устава были убраны статьи, содержащие правовые нормы, уже зафиксированные в иных действующих отраслевых кодификациях (например, в «Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» или в «Уложении о наказаниях»). Такого рода сокращение было по сути устранением повторяющихся норм. Во-вторых, Лесной устав лишился части статей, регулировавших хозяйственную деятельность, ввиду их очевидного устаревания. Так, например, потеряли к этому времени актуальность нормы, изымавшие из хозяйственной системы когда-то стратегически важные «корабельные леса». В-третьих, часть статей была удалена из Лесного устава в связи с тем, что нормы, в них содержащиеся, вошли в состав специальных документов, детализирующих статьи Лесного устава. Например, в 1869 г. было издано Положение о лесной страже, и нормы, регламентирующие деятельность этой службы, оказались в Лесном уставе лишними. К главным изменениям, характеризующим эволюцию содержания правовых норм, следует отнести изменения отношений в области управления казенными лесами, в частности, подверглась пересмотру процедура привлечения корпуса лесничих к ответственности [7, с. 16]. Изменения содержания Устава отразились и в названиях его основных составных частей — книг. Вторая книга теперь называлась «О порядке управления казенными лесами», третья — «О порядке управления государственными лесами, имеющими особое значение», четвертая — «О лесах, владеемых на праве собственности обществами, установлениями и частными лицами и о лесах въезжих, общих и спорных», пятая — «О взысканиях и наказаниях за преступления и проступки по лесной части».

Завершение эпохи «Великих реформ» и начало «контрреформ» конца XIX столетия естественным образом отразились на российском законодательстве. Не обошла эта тенденция и Лесной устав. В 1893 г. была принята его новая редакция, уже четвертая по счету, в целом сохранившая дух и букву своей предшественницы — редакции 1876 г. Но это событие предварялось и принятием целого ряда специальных нормативно-правовых актов, регулировавших сферу использования и охраны лесов (например, Положение «О сбережении лесов» в 1888 г.). Наличие, по сути, нескольких кодификаций в области лесного законодательства (нормы, регламентирующие лесопользование и лесосохрану, содержались в разных сборниках установлений) создавало многочисленные неудобства, препятствующие его эффективному применению. Требовалось объединение разрозненных нормативно-правовых актов в рамках единой кодификации. Это было осуществлено в 1905 г.

Лесной устав (официально — «Устав Лесной») редакции 1905 г. был первой кодификацией лесного законодательства, который и устанавливал систему управления лесами, и включал в себя нормы, регламентирующие лесопользование, и содержал статьи, посвященные охране лесов от истощения или уничтожения. Регламентировался порядок охраны лесов от пожаров, самовольных вырубок («порубок») и пастьбы скота; регулировался порядок заготовки древесины, межевания лесов, лесовосстановления; определялся порядок управления лесами и, одновременно, устанавливались меры содействия и поощрения сбережения и разведения лесов; ну и, естественно, предусматривались меры ответственности за правонарушения по лесной части. Таким образом, Устав 1905 г. имел, что называется, «комплексный характер». Такая эволюция лесного законодательства Российской империи стала следствием усиления эксплуатации лесных ресурсов (что было связано с ускорением экономического развития страны и развитием капиталистических отношений), порождавшим, помимо прочего, сокращение лесных массивов.

Следует отметить, что редакция 1905 г. своими «прародителями» имела не только все предшествующие редакции, не только даже Устав 1802 г., но и некоторые узаконения, изданные еще в XVIII столетии. Общее количество статей Устава увеличилось до 815. К новеллам редакции Лесного устава 1905 г. следует отнести классификацию лесов по трем признакам: форме собственности, принадлежности владения и степени охраны. По форме собственности все леса Российской империи подразделялись на частные, общественные и государственные. Последние составляли собственность казны и делились на собственно казенные и имеющие особое предназначение. Они различались по принадлежности владения. Так, леса, имеющие особое предназначение, делились на: «1) государственные, состоявшие в пользовании государственных крестьян; 2) леса, отведенные в надел крестьянам и инородцам в Сибири; 3) выделенные монастырям; 4) состоящие в пользовании инородцев, казачьих войск» [9, с. 154]. В свою очередь, казенные леса подразделялись на: 1) леса, отданные в срочное пользование (казенно-оброчные статьи, леса сорокалетнего пользования); 2) леса, находящиеся в бессрочном пользовании государственных учреждений; 3) «пустопорожние» (т.е. незаселенные и неосвоенные) леса [9, с. 154-155]. По степени охраны выделялись: 1) леса защитные и/или водо-охранные, и 2) леса, не относящиеся к защитным и/или водо-охранным. Важно, в эти категории могли попасть леса любые по форме собственности — и государственные, и частные, и общественные. Юридическое значение разных видов лесов сводилось к особенностям правового режима пользования ими [10, с. 124]. В части наказаний за нарушения лесного законодательства Устав содержал отсылочные статьи (к «Уложению о наказаниях» и «Уставу о наказаниях»).

К 1913 г. Главным управлением землеустройства и земледелия был подготовлен проект нового Устава о лесах, который должен был оптимизировать систему взаимоотношений между государственными органами, занимавшимися управлением лесным хозяйством, с одной стороны, и частными владельцами лесов и лесопромышленниками — с другой. Необходимо было согласовать государственные интересы, лежащие в плоскости рациональной эксплуатации казенных лесов, с запросами и нуждами лесной промышленности и лесоторговли [11, с. 134]. Разработчики нового Устава должны были решить следующие задачи: ликвидировать правовые пробелы, повторы, устаревшие нормы, избавиться от казуистики. Изменялась структура устава — количество статей сократилось на 334 (с 815 до 481), существенно было переработано и содержание статей. В частности, предлагалась модернизация системы охраны лесов, а именно — учреждение новой системы специализированных органов — Лесоохранительного комитета при Главном управлении землеустройства и земледелия и подчиненных ему губернских и уездных лесоохранительных комитетов. Предлагалось также учредить должности уездных лесничих, применять поощрительные и стимулирующие меры к лесовладельцам, организующим рациональное лесопользование и внедряющим научно-обоснованные принципы хозяйствования. Особое внимание уделялось охране сибирских лесов, устанавливался запрет на бесплатное пользование казенными лесами. Однако в силу сложившейся политической ситуации (сначала — Первая мировая война, затем — Революция) Устав Лесной в новой редакции не был принят и вскоре потерял свою актуальность.

Таким образом, рассматривая редакции Лесного Устава на протяжении всего XIX в. можно отметить, что главными предметами правового регулирования в этих документах выступают управление лесами и охрана лесов. Многочисленные кодификации «лесных» правовых норм свидетельствует о том, что в России в XIX столетии формируется самостоятельная отрасль — лесное право, имеющее двойную ориентацию — как на хозяйственные отношения, связанные с лесами, так и, одновременно, — на природоохранную деятельность. Редакции Лесного устава в частности, и лесное законодательство Российской империи начиная с XVIII в. в целом демонстрируют преемственность принципов, духа и даже, зачастую, буквы законов. Такая стабильность, устойчивость законодательной базы связана и с отсутствием эпохальных реорганизаций управления государственными лесами в Российской империи вплоть до 1917 г. были основой устойчивого управления лесами и ведения лесного хозяйства. Вместе с тем следует отметить, что нормы Лесного устава вплоть до 1905 г. не распространялись на Сибирь, а те нормативно-правовые акты, которые так или иначе все же затрагивали сибирское лесопользование, не влияли на его свободный характер по существу.

Список использованной литературы и источников

1. Черных В. В. Историко-правовые аспекты лесной собственности на Руси и в Российской империи / В. В. Черных // Сибирский юридический вестник. — 2013. — № 2 (61). — С. 15-21.
2. Соборное Уложение 1649 года. — Москва : Изд-во Московского университета, 1961. — URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649.htm>
3. Насонова А. В. Эволюция лесного законодательства в дореволюционной России / А. В. Насонова // Юридическая мысль. — 2011. — № 2 (64). — С. 53–56.
4. Черных В. В. Российское лесное законодательство в период правления Екатерины II / В. В. Черных // Сибирский юридический вестник. — 2017. — № 1 (76). — С. 23 — 33.
5. Полное собрание законов Российской империи — Т. XXV. 1798-1799. Санкт-Петербург : типография 2-го Отделения СЕИВК, 1830. — № 18429. — 940 с.
6. Полное собрание законов Российской империи — Т. XXVII. 1802–1803. Санкт-Петербург : типография 2-го Отделения СЕИВК, 1830. — № 20506. — 1122 с.
7. Навасардова Э. С. Кодификация лесного законодательства России в XIX / Э. С. Навасардова // Общество и право. — 2009. — № 4 (26). — С. 13-17.
8. Свод законов Российской империи. — Т. VIII. — Ч. 1. — Санкт-Петербург : типография 2-го Отделения СЕИВК — 718 с.
9. Извлечение из Устава Лесного (Св. Зак. VIII ч. 1) // Сборник законов и распоряжений по переселенческому делу и по поземельному устройству в губерниях и областях Азиатской России. — Санкт-Петербург : Изд. переселенческого управления, 1909. — Лесной Устав. — С. 513-532.
10. Пуряева А. Ю. Устав о лесах 1905 года как источник лесного законодательства дореволюционной России / А. Ю. Пуряева // Экономика. Налоги. Право. — 2011. — № 3. — С.119-124.
11. Зайцев Д. М. Лесное Законодательство (комментарии к проекту нового Устава Лесного) / Д. М. Зайцев — Санкт-Петербург : Типография М. Я. Квара, 1913. — 151 с.

Информация об авторе

Курьшова Ирина Васильевна — кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой теории права, конституционного и административного права Иркутского национального исследовательского технического университета, (664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, e-mail: kiw09@mail.ru)

Author

Irina V. Kuryshova — PhD in History, Associate Professor, Head of the Department of Theory of Law, Constitutional and Administrative Law, Irkutsk National Research Technical University, (664074, Irkutsk, Lermontov St., 83, e-mail: kiw09@mail.ru)