

Журнал «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО», № 4, 2011 ГОД

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЧАСТНЫМИ ЛЕСАМИ В РОССИИ В ПЕРИОД С 1649 ПО 1917 Г. <*>

А.Ю. ПУРЯЕВА

<*> Puryaeva A.Yu. State management of private forests in Russia during the period from 1649 to 1917.

Пуряева А.Ю., начальник правового отдела Управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Республике Татарстан, кандидат юридических наук.

В статье анализируются режим частновладельческих лесов в России в период с 1649 по 1917 г., государственное устройство и управление лесами, вопросы эффективности государственного управления лесами.

Ключевые слова: частновладельческие леса, государственное управление лесами.

The article analyses regime of private forests in Russia during the period from 1649 to 1917, state system and management of forests, issues of efficiency of state management of forests.

Key words: private forests, state management of forests.

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, как, например, нерегулируемая вырубка леса, необходимость обеспечения обороноспособности страны. Вот как объясняет слабое развитие лесных актов В. Врангель: "Огромное изобилие лесов, отдаленность от берегов моря и, наконец, самое политическое состояние России, раздробленной на множество мелких удельных княжений и страждущей под тяжким игом полудиких монголов и татар, достаточно объясняют причину позднего появления у нас лесных законов" <1>.

<1> Врангель В. История лесного законодательства. СПб., 1841. С. 2 - 3.

Все нормативные акты лесного законодательства рассматриваемого периода можно условно разделить на две группы: 1) о государственном устройстве и управлении лесами, которые посвящены учреждению специальных на то органов и определению их полномочий; 2) регулирующие вопросы режима использования, охраны и воспроизводства лесов. Принимались не только общие документы, но и специальные, посвященные исключительно частным лесам. Например: постановления о мерах к устройству

помещичьих лесов в Санкт-Петербургском и Царскосельском уездах (1847 г.); о взыскании с помещиков тех уездов за несоблюдение правил о содержании в порядке лесных дач (1857 г.); Закон "О мерах к сохранению частных лесов" (1867 г.) и др. В частной собственности, например, находились следующие виды лесов: вотчинные; поместные (с 1649 г.); помещичьи; частные (с 1766 г.); приписанные к промыслам, частным фабрикам и заводам; ленные (леса, предоставленные частным лицам по мужской линии от польского правительства (с 1857 г.)); удельные (принадлежащие царской фамилии (с 1881 г.)).

Н.М. Карамзин называл законодательство "важным делом государственным, для коего в самые просвещенные времена требуется необыкновенных усилий разума и коим немногие венценосцы приобрели истинную, бессмертную славу..." <2>. И с этим утверждением трудно не согласиться. Среди документов были те, что ухудшили состояние лесов страны, и, наоборот, имеющие положительную тенденцию. Например, в 1703 г. Петр I объявил заповедными все деревья, годные для кораблестроения. В чьем владении эти леса находились, было неважно, то есть, даже если они были на праве частной собственности, на них распространялся режим корабельных лесов со всеми ограничениями по вырубке. А вот в 1782 г. было закреплено положение о том, что все леса, растущие в помещичьих дачах, даже если считались заповедными, были предоставлены в полную собственность их владельцев. Разрешили собственникам данных лесов их свободно продавать, и без разрешения собственников этих лесов нельзя было их использовать даже для нужд государства. Контроля за ними не было. Защищались только права собственника самими собственниками. Истощение данных лесов усилилось <3>.

<2> Карамзин Н.М. История государства Российского. М.: Изд-во "ЭКСМО-Пресс", 2002. С. 625.

<3> См.: Шелгунов Н. История русского лесного законодательства. СПб.: Типография Министерства гос. им-в, 1857. С. 341, 355.

Истребление частновладельческих лесов, составляющих 24% по площади, один из экономистов объяснил в IV выпуске "Лесного журнала" за 1895 г. следующим образом: "Наивысший процент доходности, который может дать правильное лесное хозяйство, не превышает 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%. Но если леса истощены, т.е. молодые, то лесное хозяйство в нем прямо убыточно. Из этого вытекает, что ведение правильного хозяйства доступно исключительно богатым людям, имеющим свободный капитал, и ведется оно как будто с благотворительной целью. Поэтому необходимо самой системой обложения поощрять правильное хозяйство в лесах и сделать его более выгодным вообще, во всех лесах освободить лесной капитал от налога, обложив один лишь земельный. В дачах же, в которых не

может быть введено правильное хозяйство, при условии нерубки леса, от налога освобождать как лесной капитал, так и земельный" <4>.

<4> Тихонов А.С. История лесного хозяйства. Калуга: Издательский педагогический центр "Гриф", 2004. С. 164.

Учитывая характер истребления частных лесов России, Правительство принимало правовые меры, в частности, установило в 1825 г. за самовольные порубки частных лесов такие же размеры штрафов, как и за казенные <5>. Но, в любом случае, образцово-показательное состояние частных лесов в дореволюционной России не отмечалось. Почему? "С отменой крепостного права в 1861 г. и с развитием капитализма, в частности с возросшим потреблением древесины... размеры рубок снова стали резко опережать лесовосстановление. Помещик, продавая лес на корню, получал средства для проживания... Лесопромышленник стремился получить максимальную прибыль, и почти никто из них не проявлял заботу о лесовосстановлении... Доходы от лесных угодий не восполняли размеры налогов, и помещики вынуждены леса превращать в неудобные земли, почти не облагаемые налогом" <6>. Приведем хотя бы такой пример. Выстраивая систему государственного управления лесами страны, в один прекрасный момент пришли к выводу и законодательно закрепили то, что леса в Сибири вообще не должны подлежать охране, то есть просто ликвидировали штатных государственных чиновников по данному региону, по причине того, что лесов там очень много (1821 г.). Да и взгляд на леса был в основном как на ресурс потребления, поэтому для чьих нужд потреблялся, в том ведении леса и находились (для флота - у Адмиралтейств-коллегии, для горного дела - у Горного правления и т.д.). Так, из центральных органов власти лесами управляли: с 1722 г. - Вальдмейстерская канцелярия; с 1767 г. - Адмиралтейств-контора; с 1802 г. - Министерство финансов параллельно с Лесным, Горным департаментом, а с 1808 г. и с Департаментом уделов; с 1811 г. - Департамент государственных имуществ при Министерстве финансов и параллельно с 1811 г. его Соляное управление; с 1828 г. - Морское министерство; с 1839 г. Министерство государственных имуществ; с 1894 г. - Министерство земледелия и государственных имуществ; с 1906 г. - Главное управление землеустройства и земледелия. Лес как природный комплекс практически вообще не рассматривался.

<5> См.: Шелгунов Н. Указ. соч. С. 280.

<6> Тихонов А.С. Указ. соч. С. 162.

Классификация лесов зависела от их учета. Многие авторы отмечают, что именно отсутствие сплошной инвентаризации лесных ресурсов не позволяло охарактеризовать леса государства. Только с 1766 г. начато генеральное межевание земель России. А в 1881 г. была составлена поземельная перепись

собственности на леса. Поэтому не трудно представить, что до 1766 г. выделение лесов на виды производилось по фактическому использованию отдельных массивов лесного фонда страны. Юридические документы относительно классификации лесов России единичны. Можно отметить, что до 1649 г., то есть до года принятия Соборного уложения, классификация лесов России не содержалась в унифицированном документе. Виды угодий были отмечены в отдельных охранных грамотах и т.д. Все существовавшие в то время виды лесов документально не были обобщены.

Выводы

Во-первых, учитывая обширность лесных ресурсов страны, всегда существовала проблема кадрового обеспечения и построения лесной службы.

Во-вторых, опыт показывает, что раздробление или разделение лесов страны по разным ведомствам, то есть параллелизм лесного управления или раздвоение лесного управления, а также "невмешательство" государства в регулирование использования лесов, принадлежавших на праве частной собственности, отрицательно сказывалось на сохранении лесов, а также, что еще важнее, на их воспроизводстве.

В-третьих, только экономически заинтересованный в лесных ресурсах государственный орган наиболее "успешно" и "заботливо" вел лесное хозяйство и был заинтересован в воспроизводстве лесных ресурсов. Лесные функции в государственном органе должны быть не второстепенные, а основные. Например, заинтересованные в корабельных лесах Адмиралтейств контора, а в последующем Морское министерство сыграли положительную роль в решении вопросов воспроизводства лесов по сравнению с Министерством финансов, в котором функция по управлению лесами была второстепенной.

В-четвертых, развитие частной собственности на леса сопровождалось разными периодами государственного управления, в том числе и периодом отсутствия какого-либо контроля со стороны государства, и наоборот. Без вмешательства государства эти леса истощались быстрее. На это влияло также отсутствие возможности или желания нанять грамотных специалистов по ведению лесного хозяйства частными владельцами лесов. Отсутствие ограничений со стороны государства для частного собственника в порубках своих лесов сказывалось негативно. Таким образом, сам титул частной собственности не есть "панацея" от лесных проблем. Поэтому задача построения грамотного механизма сбережения и обновления лесов должна ставиться вне зависимости от титулов прав на них.