Михаил Олегович Тяпкин

Алтайский государственный педагогический университет, г. Барнаул, Россия, tiapkin_mo@altspu.ru

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА СИБИРИ: АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЛЕСНОГО УСТАВА 1913 ГОДА

Аннотация. В статье представлен анализ содержания предложений проекта Лесного устава (1913 г.), направленных на совершенствование системы лесоуправления и лесопользования в Сибири. В действовавшей редакции Лесного устава 1905 г. содержалось большое количество устаревших правовых норм, затрудняющих поступательное развитие лесной отрасли азиатской части Российской империи. Делается вывод о том, что предлагаемые разработчиками проекта устава изменения учитывали особенности и актуальное состояние лесной отрасли в Сибири и могли бы, в случае принятия проекта, способствовать ее выходу на новый уровень развития.

Ключевые слова: проект Лесного устава 1913 г.; Лесной устав 1905 г.; Сибирь; лесное хозяйство; Государственная дума.

Mikhail O. Tyapkin

Altai State Pedagogical University, Barnaul, Russia, tiapkin_mo@altspu.ru

MODERNIZING SIBERIAN FORESTRY: ANALYSIS OF THE 1913 FOREST CHARTER DRAFT

Abstract. This study examines the modernization proposals in the 1913 draft Forest Charter designed to reform Siberian forest management. The analysis reveals how the existing 1905 Charter's obsolete legal provisions and regulatory gaps hindered the development of forestry in Russia's Asian territories. The findings demonstrate that the draft's proposed amendments effectively addressed both regional specificities and early 20th century industrial conditions in Siberian forestry. The research concludes that implementing these reforms could have significantly advanced the sector's development, marking a qualitative improvement over previous legislation.

Keywords: 1913 draft Forest Charter; 1905 Forest Charter; Siberia; forestry; State Duma.

Лесное хозяйство Российской империи, обладавшей самыми большими в мире запасами древесины, с начала XX в. становится одним из наиболее перспективных направлений хозяйственно-экономической деятельности. Лесная промышленность развивалась, на мировом рынке спрос на российский лес и лесоматериалы постоянно возрастал, а возможности их заготовки и перевозки расширялись за счет развития транспортной сети. Эти и другие факторы позволяли специалистам в последние годы перед Первой мировой войной утверждать, что отечественную лесную отрасль в ближайшие десятилетия ждут блестящие перспективы, реализация которых позволит удовлетворить потребности населения страны в строительных материалах и топливе, а также значительно увеличить доходы государства [1, с. 5].

Однако развитие шло преимущественно за счет экстенсивных методов лесозаготовки. Прогресс был невозможен без пересмотра устаревших подходов к организации лесоуправления, лесопользования и лесоохраны. Лесное хозяйство должно было стать, в соответствии с планами правительства, высокодоходной отраслью, но добиться этого в рамках существовавшей лесохозяйственной системы было крайне сложно. Требова-

лась масштабная модернизация, которая должна была начаться с ревизии лесного законодательства.

Дореволюционные представители профессионального лесного сообщества и правоведы (С. В. Ведров, В. В. Врангель, М. Романовский, Н. И. Фалеев, Н. В. Шелгунов, Д. Д. Шилов), а затем и современные исследователи (Э. Г. Истомина, В. А. Манин, Э. С. Навасардова, А. Ю. Пуряева, А. И. Рыбалкин, В. В. Черных и др.) указывали на сложность и запутанность системы регулирования лесных правоотношений, сложившейся в Российской империи. В своих работах мы также отмечали, что лесное законодательство на протяжении XVIII – начала XX в. видоизменялось в зависимости от направления и динамики социально-экономического развития страны, но эта трансформация не носила системного характера. Основной нормативный документ лесной отрасли – Лесной устав – был перегружен мелочной регламентацией, устаревшими правовыми нормами, нечеткими и двусмысленными формулировками, повторами и т. п. Лесное законодательство России в начале XX в. явно не соответствовало требованиям времени, в связи с чем его пересмотр и совершенствование становились не просто желательной, но неотложной мерой.

Точечные изменения правовых норм, постепенное исключение устаревших правил и ликвидация пробелов не могли существенно повлиять на темпы развития лесной отрасли. Требовалась подготовка нового Лесного устава, в котором бы получили отражение и нормативное закрепление все необходимые новеллы. Такая работа велась на протяжении нескольких лет Главным управлением землеустройства и земледелия и его структурным подразделением – Лесным департаментом. Итогом стала подготовка в 1913 г. не просто очередной редакции Лесного устава, но принципиально нового нормативного акта, существенно отличавшегося от всех предшествующих изданий по форме и содержанию.

В рамках статьи мы рассмотрим основные положения, содержащиеся в проекте Лесного устава 1913 г., которые были направлены на модернизацию лесного хозяйства самого многолесного и перспективного с точки зрения потенциальных возможностей реализации хозяйственной инициативы лесного ведомства региона империи – Сибири. Именно здесь леса «единственного владения казны» были преобладающей категорией, что позволяло Лесному департаменту рассчитывать на успешное воплощение планов по рационализации казенного лесного хозяйства и повышению его доходности.

С научной точки зрения изучение содержащихся в проекте Лесного устава предложений, направленных на модернизацию лесного хозяйства Сибири, важно для определения возможного вектора развития государственной лесной политики России в последние предреволюционные годы. Кроме того, актуальность изучения этой страницы истории отечественной лесной отрасли обуславливается ее недостаточной исследованностью. В работах А. Ю. Пурыевой, И. В. Курышовой, Н. М. Гиряева и некоторых других исследователей присутствуют отдельные характеристики проекта Лесного устава 1913 г., однако в качестве самостоятельного объекта изучения, а тем более через призму региональных особенностей, он не выступал. Между тем обращение к историко-правовому наследию имеет не только научную, но и практическую значимость, поскольку анализ и рецепция отечественного исторического опыта необходимы при решении проблем, стоящих перед лесным комплексом нашей страны на современном этапе.

Проект Лесного устава и сопроводительные материалы, составлявшие пакет документов, поданных на рассмотрение в Государственную думу,

отложились в Российском государственном историческом архиве (фонды Государственной думы и Совета министров Российской империи).

Подготовленный Главным управлением землеустройства и земледелия проект Лесного устава в июне 1913 г. был направлен на рассмотрение в Государственную думу и передан для подготовки заключения в Сельскохозяйственную комиссию. Поскольку в июне 1913 г. завершилась работа первой сессии Государственной думы Российской империи IV созыва, рассмотрение проекта началось лишь с середины октября 1913 г., когда дума вышла на свою вторую сессию, продлившуюся до 14 июня 1914 г. Эта, на первый взгляд, небольшая задержка в несколько месяцев стала одной из причин того, что проект так и не был принят.

В феврале 1914 г. председатель Сельскохозяйственной комиссии В. В. Мусин-Пушкин докладывал председателю Государственной думы М. В. Родзянко, что за несколько месяцев работы с законопроектом члены комиссии рассмотрели его значительную часть, но дальнейшая работа была возможна лишь в формате совместной деятельности с комиссией по судебным реформам. Дело в том, что проект Лесного устава содержал множество статей, которые напрямую касались сферы судопроизводства по делам о лесонарушениях.

Процедуру парламентского рассмотрения законопроекта прервала начавшаяся летом 1914 г. Первая мировая война. В. В. Мусину-Пушкину было суждено войти в историю не как председателю профильной комиссии, рассмотревшей законопроект и давшей положительное заключение, а как автору знаменитого выступления на однодневной чрезвычайной сессии Думы 26 июля 1914 г.: «Избранники земли русской, братья. Бывают минуты в жизни народной, когда все мысли, все чувство, весь порыв народный должен выразиться в одном кличе. Пусть будет этот клич: Бог, Царь, народ и наша победа над врагом!»

Приоритеты изменились, дальнейшее рассмотрение законопроекта в условиях военного времени было признано нецелесообразным. Нельзя не отметить, что, если бы проект прошел все необходимые процедуры и этапы рассмотрения в Государственной думе, он мог стать первым в истории России Лесным уставом, принятым в виде закона высшим представительным органом власти страны. Однако этого не произошло, проект устава остался только проектом и одним из печальных примеров упущенных возможностей и нереализованных планов.

Поступательное развитие лесной отрасли России, отчетливо наметившееся к 1914 г., после начала мировой войны существенно замедлилось. Ощутимо сократился объем экспорта лесоматериалов, призыв в армию представителей лесной администрации и лесной стражи болезненно ударил по лесной отрасли, существенно выросли объемы государственных обязательств перед отдельными категориями населения в виде бесплатных и льготных отпусков леса, что снизило доходность лесного хозяйства. Революционные события 1917 г. и последовавшая за ними Гражданская война окончательно сняли вопрос принятия нового Лесного устава с повестки дня. О проекте вспомнили в правительстве А. В. Колчака при разработке в 1918–1919 гг. мер по интенсификации лесного хозяйства Сибири и развитию ресурсной базы. Но и в этот раз до практической реализации норм, направленных на модернизацию сибирского лесного хозяйства, не дошло.

Надо отдать должное составителям проекта Лесного устава – ими была проделана поистине колоссальная работа по подготовке самого устава и вспомогательных документов: пояснительной записки, постатейных объяснений, сравнительного указателя статей действующего Лесного устава 1905 г. и предлагаемого проекта с подробным анализом нововведений, а также заключения об изменении в законах, которые должны последовать после принятия нового устава.

Пояснительная записка, подписанная руководителем Главного управления землеустройства и земледелия А. В. Кривошеиным и директором Лесного департамента А. Ф. Кублицким-Пиоттухом (Адам Феликсович Кублицкий-Пиоттух (1855–1932) в период с 1900 по 1904 г. занимал должность начальника Алтайского округа, проживал с семьей в Барнауле, с 1905 по 1914 г. возглавлял Лесной департамент), содержала информацию о том, что основная цель работы составителей законопроекта заключалась в приведении лесных законов «в соответствие с обнаружившимися потребностями практики лесного дела», но без нарушения преемственности в развитии правовых норм и без создания «чего-либо совершенного нового, несогласного с исторически выработанными основами лесного законодательства» [2, с. 4].

Обращает на себя внимание существенное сокращение объема: новый Лесной устав должен был стать почти вдвое меньше, чем действовавший (481 статья вместо 815). Из текста также были изъяты громоздкие приложения, что было вполне

оправданно, поскольку большинство из них представляло собой самостоятельные правовые акты.

Основное внимание в проекте устава было уделено вопросам охраны лесов, прежде всего частновладельческих. Книга «О сбережении и охране лесов» являлась первой в структуре проекта устава. Это было закономерно, поскольку российские леса нуждались в защите от истребления, особенно в густонаселенных малолесных районах. Отечественная лесная наука и практика были готовы к переходу на новый уровень развития, основой которого должен был стать тезис о прямой зависимости рентабельности хозяйства от степени его рационализации. В начале XX в. постепенно начала приобретать отчетливые очертания экологическая компонента лесного хозяйства, а лес стал рассматриваться не только как объект эксплуатации, но как природный объект, имеющий огромное влияние на состояние окружающей среды, безопасность и благополучие населения страны.

Разработчики законопроекта подготовили ряд мер по модернизации казенного лесного хозяйства. В частности, было предложено децентрализовать систему казенного лесного управления, существенно расширив полномочия представителей лесной администрации на местах. Также речь шла о рационализации лесного хозяйства, его организации на основании научных принципов неистощительного лесопользования, расширении географии лесоустроительных работ, развитии системы лесокультурных и лесоулучшительных мероприятий. Кроме того, предлагался комплекс мер по поощрению частной хозяйственной инициативы в сфере лесозаготовки и деревообработки. Для этого планировалось увеличить срок аренды лесных участков до 48 лет, предоставить право бесплатно пользоваться землей предпринимателям, планирующим строить лесопильные и деревообрабатывающие заводы, прежде всего в азиатской части страны. Сибирский лес должен был стать ресурсом, эксплуатация которого приносила бы постоянную прибыль государству.

Очень важным нововведением проекта устава являлось устранение правовой обособленности различных категорий лесов. Лесные уставы устанавливали, что леса по форме собственности («владельческой принадлежности») делились на государственные, общественные и частные. Государственные леса, стоявшие на первом месте среди лесов других категорий по занимаемой площади, делились, в свою очередь, на собственно ка-

зенные, там, где интересы собственника представляло лесное ведомство, и леса, имевшие особое предназначение и передававшиеся в пользование различным учреждениям (военному, горному, финансовому, духовному и проч.).

По данным Лесного департамента, к 1914 г. общая площадь лесов Российской империи составляла около 480 млн десятин, 70 % из которых (338 млн десятин) находились в ведении казенного лесного управления. Лесная площадь Азиатской России составляла около 316 млн десятин, из которых 230 млн десятин – казенные леса [3, с. 203]. Таким образом, именно в Сибири сосредотачивались основные лесные запасы России, главным эксплуатантом которых являлось казенное лесное ведомство – Лесной департамент, представлявший интересы собственника – государства.

Одной из особенностей лесного хозяйства Сибири в дореволюционный период был особый правовой статус и режим лесов, произрастающих в административных границах Алтайского и Нерчинского округов, находившихся в ведении Кабинета его императорского величества (далее – Кабинет).

Особый правовой статус лесов стал причиной складывания уникального лесохозяйственного механизма в двух кабинетских округах. Устав Кабинета 1827 г. устанавливал, что одной из его важнейших функций являлось заведование собственностью императора. Однако кабинетские леса, по сложившемуся в дореволюционный период пониманию их правовой природы, «в отношении порядка управления и ведения в них хозяйства, всегда примыкали к лесам казенным ведомства государственных имуществ, и, если и относились иногда в Уставе Лесном, по месту, в нем занимаемому, к категории лесов частных, то, в действительности, стояли от них совершенно особо» [4, л. 9]. Основоположник лесного права Российской империи Н. И. Фалеев называл леса ведомства Кабинета «защищаемыми казенным правом» [5, с. 33]. В последнем Лесном уставе Российской империи 1905 г. в примечании к ст. 1 указывалось, что «леса ведомства Кабинета в Алтайском и Нерчинском округах составляют собственность государя императора и управляются на основании особых правил» [6, с. 3025]. Как мы видим, однозначного понимания правовой природы лесов, находившихся в ведении Кабинета, не было. Не дает однозначного ответа на этот вопрос правоприменительная и хозяйственная практика.

Кабинет выборочно применял нормы и положения общероссийского лесного законодатель-

ства, распространявшиеся на леса других категорий. Так, например, порядок преследования лесонарушений в Алтайском округе был абсолютно тождественен тому, который применялся в казенном лесном ведомстве (ст. 776 Лесного устава 1905 г.). Правовой обособленности кабинетских лесов способствовало также то, что Кабинет осуществлял собственную правотворческую деятельность, заменяя нормы лесного устава нормами нормативных актов регионального значения [7].

Ситуация правовой неопределенности была характерна и для лесов других категорий, поэтому составители проекта устава намеревались предложить единые для казенных, удельных, кабинетских и казачьих лесов формат осуществления лесоохранной деятельности, порядок взыскания договорных, штрафных и иных сумм по условиям договора и процедуру преследования лесных нарушений в судебном или административном порядке.

Из текста проекта устава были изъяты все нормы, касавшиеся «управления, устройства и эксплуатации лесов удельных, Кабинета, а также лесов казачьих войск» [2, с. 7]. Однако дальше изъятия норм составители не пошли. Поскольку леса Алтайского и Нерчинского округов являлись собственностью императора, в действие вступали нормы статей 20 и 21 Основных государственных законов 1906 г. Согласно им, регулирование отношений по поводу такой категории лесов могло осуществляться исключительно нормами, исходящими от самого императора, т. е. высочайшими указами и повелениями [8, с. 457–458]. Другими словами, проект Лесного устава не имел достаточной юридической силы, чтобы регулировать отношения, объектом которых являлась императорская собственность.

Проект Лесного устава существенно обновил систему управления государственными лесами Сибири. Лейтмотивом преобразований и их конечной целью являлось включение сибирских казенных лесов в общероссийский механизм лесоправления, что позволило бы создать правовое и хозяйственное единство государственной лесной отрасли. Особенности организации управления лесами Сибири, формировавшиеся в конце XVIII – XIX в. под влиянием объективных условий, должны были остаться в прошлом.

Одной из таких особенностей являлась норма статьи 343 Лесного устава 1905 г. о предоставлении сибирским обывателям, не получившим от государства полагавшегося лесного надела, права

свободно употреблять лес «на все их сельские надобности и на построение судов безденежно» [6]. Эта норма уходила корнями в XVIII в. – период, когда у правительства существовала уверенность в неисчерпаемости лесных запасов Сибири, подкрепляемая нехваткой достоверных сведений о количестве и качестве лесов, а также отсутствием возможности организовать полноценный надзор и контроль за ними. Эта норма неоднократно уточнялась и корректировалась, что привело к накоплению большого количества примечаний и приложений к названной статье. К началу XX в. в первоначальном своем значении статья уже не действовала, но из текста лесных уставов при принятии новых редакций не исключалась.

К началу XX в. стало очевидно, что сибирские леса уже давно не представляют собой «безбрежное море тайги», которому не грозит истощение в процессе пользования немногочисленным местным населением. Леса в наиболее населенных и развитых в промышленном отношении регионах Сибири уже в конце XIX – начале XX в. испытывали антропогенную нагрузку, сопоставимую по уровню с таковой в европейской части страны. В связи с этим совершенно справедливым выглядит убеждение авторов проекта устава в том, что «дальнейшее сохранение начала, выраженного в статье 343 Устава [1905 г. – М. Т.], грозило бы истощением весьма многих лесных площадей, в ущерб будущих поколений» [4, л. 163 об.].

Составители проекта Лесного устава 1913 г. отказались от большого количества накопившихся за десятки лет правотворческого и правоприменительного процесса поправок и уточнений, предложив одну норму (ст. 338), которая весьма лаконично устанавливала, что «предназначенные на особые потребности государственные леса, по миновании этих потребностей, поступают в управление и непосредственное распоряжение лесного ведомства» [4, л. 81 об.].

Единственным, но вполне логичным исключением являлись леса Иркутского и Приамурского генерал-губернаторств, которые могли по решению местных властей предоставляться местному населению в свободное пользование для удовлетворения домашних хозяйственных потребностей (ст. 332 и 333 проекта Лесного устава 1913 г.). Обоснованием являлось то же самое обстоятельство, которое подвигло законодателя в конце XVIII в. предоставить возможность свободно пользоваться казенным лесом всем сибирским обывателям, – богатые лесные запасы и неразвита си-

стема лесопользования в этих отдаленных районах Восточной Сибири.

В проект Лесного устава не перешла норма, содержащаяся в ст. 344 устава 1905 г., дававшая право Иркутскому и Приамурскому генерал-губернаторам объявлять леса заказными и изымать их из свободного пользования сибирских обывателей. Исключение этой нормы было обусловлено приданием лесам Западной и Восточной Сибири нового статуса – «леса единственного владения казны».

Ревизии были также подвергнуты нормы о лесных наделах крестьян и инородцев в Сибири. Значение этого вопроса для отечественной лесохозяйственной системы было велико, поскольку он имел прямую связь с освоением природных ресурсов Сибири и установлением границ хозяйственной инициативы казенного лесного ведомства в регионе. В проекте устава содержалось восемь статей (ст. 379–386), составлявших отдельную третью главу «Лесные наделы крестьян и инородцев в Сибири» третьего раздела третьей книги «О государственных лесах, в непосредственном распоряжении лесного ведомства не состоящих».

В этих статьях была уточнена процедура продажи крестьянами и инородцами части своих лесных наделов. Продажа могла осуществляться только с разрешения губернских или областных учреждений по крестьянским делам; две трети вырученной от продажи части наделного леса суммы поступали в мирской капитал, а одна треть распределялась между домохозяевами на основании заранее составленного общественного приговора.

В проекте Лесного устава были более четко регламентированы вопросы пользования лесными ресурсами на переселенческих участках. Здесь также был обозначен курс на единообразие. Для всех местностей Российской империи, где предусматривалась возможность отвода лесных наделов переселенцам, в том числе в Сибири, устанавливались единые правила пользования этой категорией лесов.

Таким образом, проект устава содержал в себе нормы, имевшие прямое влияние на отношения, возникавшие по поводу лесопользования, лесопользования и лесоохраны в Сибири: устранение правовой обособленности сибирских лесов, запрет на свободное пользование лесными ресурсами, уточнение порядка лесопользования. Кроме того, опосредованное влияние на лесную отрасль Сибирского региона в случае принятия проекта

могли оказать новые для всего отечественного лесного хозяйства подходы к организации охраны лесов и лесокультурной деятельности, правила предоставления долгосрочной аренды лесных участков, подходы к организации и т. п.

Проект четко обозначил курс на отказ от правовой и хозяйственной обособленности лесов Сибири и включение их в единый лесохозяйственный механизм. Это означало, что на сибирские леса автоматически, без дополнительных

нормативных уточнений и предписаний, должны были распространяться все нормы, действовавшие в европейской части страны. Это был бы большой шаг вперед, практическая реализация которого могла оказать положительное влияние на социально-экономическое и хозяйственное развитие всего огромного Сибирского региона. То, что проект Лесного устава 1913 г. так и не был принят, нужно, на наш взгляд, отнести к разряду упущенных возможностей.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Результаты бывшего казенного лесного хозяйства к 1914 году / под ред. В. В. Фааса. СПб., 2010. 182 с.
2. Законопроект о новом Лесном уставе // Ежегодник Лесного департамента за 1913 год. Т. 1. Пг., 1915. С. 3–7.
3. Фаас В. В. Лесные богатства Азиатской России // Азиатская Россия. СПб., 1914. Т. 2.
4. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1278. Оп. 6. Д. 745. Л. 9.
5. Фалеев Н. И. Лесное право. М.: Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1912.
6. Лесной устав 1905 г. // Свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолжениями и с дополнительными узаконениями по 1 сентября 1910 г. Т. 8. Ч. 1. СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1911.
7. Тяпкин М. О. Правовое регулирование лесных отношений в Алтайском округе в конце XIX — начале XX в. // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2 (93). С. 25–42.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 26. Отд. 1. № 27805. СПб.: Тип. II Отд. Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1909.

Статья поступила в редакцию 23.01.2025; одобрена после рецензирования 14.03.2025; принята к публикации 13.04.2025.

The article was submitted 23.01.2025; approved after reviewing 14.03.2025; accepted for publication 13.04.2025.