

А.Ю. Пуряева

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОРОДСКИХ ЛЕСОВ В РОССИИ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

**Аннотация:** В статье Пуряевой А.Ю. рассматривается правовой режим лесов, расположенных на территориях городов (городских лесов) России в конце XIX – начале XX века. Приводятся нормы Лесных уставов разных редакций, действовавших в России до 1917 года, а также первые акты советской власти, отражавшие правовой статус городских лесов. Автор подчеркивает, что в дореволюционный период, города могли владеть лесами, как на праве собственности, так и посредством закрепления не на праве собственности. А особенностью правового статуса городских лесов в первые годы советской власти является отнесение городских лесов к единому государственному лесному фонду.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, лес, лесное, законодательство, России, городские, леса, лесной, фонд, история

В последнее время в науке активно обсуждается правовой статус городских лесов в рамках действующего лесного законодательства в связи с принятием Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года<sup>1</sup>. В соответствии с ч.1 статьи 6 Лесного кодекса РФ 2006 года леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. То есть, в том числе на землях населенных пунктов, в рамках деления земель РФ на категории, предусмотренном земельным законодательством. В соответствии с ч.2 ст.8 Лесного кодекса РФ 2006 года формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий (то есть не земель лесного фонда) определяются в соответствии с земельным законодательством. Данная норма фактически не нашла своего дальнейшего развития, позволяющего однозначно толковать форму собственности на лесные участки в составе земель населенных пунктов, не говоря уже о самих городских лесах, понятие которых не тождественно понятию лесных участков в составе земель населенных пунктов. Отмечается, что собственность на городские леса является не федеральной, а «неограниченной государственной собственностью»<sup>2</sup>, и лесное законодательство «не содержит положений, позволяющих определить форму собственности на земли, занятые городскими лесами, и на лесные участки, из них образованные»<sup>3</sup>. Поскольку норма ст.84 Лесного кодекса РФ 2006 года ставит зависимость владения, пользования и распоряжения лесными участками органами местного самоуправления от титула муниципальной собственности на них, данный вопрос имеет несомненную актуальность.

На наш взгляд целесообразно осветить вопрос о правовом статусе городских лесов в историческом аспекте в период, предусматривающий многообразие форм собственности на леса в нашей стране, достигший достаточно высокого уровня развития правовых актов лесного права в конце XIX века, а также в переходный период – начала XX века.

В 1857 году Н. Шелгуновым приведена следующая классификация лесов по владению:

Леса казенные

Леса корабельные

Леса приписанные к разным промыслам, фабрикам и заводам. Они подразделялись на: леса горных заводов; леса винокурных заводов; леса соляных заводов; леса казенных конных заводов; леса тульских оружейных заводов; леса военных поселений.

Леса духовного ведомства.

Леса городские.

Леса колонистов

Леса удельного ведомства.

Леса частные

Леса арендные и старостинские.

Леса поиезуитские и ленные.

Леса казенных крестьян.

Наконец леса общие, въезжие и спорные<sup>4</sup>.

Эта классификация лесов соответствовала тексту Лесного устава 1842 года издания, 1857 года издания, а также последующих редакций за некоторыми исключениями<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Лесной кодекс Российской Федерации №200-ФЗ от 04 декабря 2006 г. // Российская газета. – 08 декабря 2006.

<sup>2</sup> Кичигин Н.В. Городские леса: режим // Журнал российского права. – 2011. – №6.

<sup>3</sup> Нарышева Н.Г. Право собственности на земли, занятые городскими лесами // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2010. – №12.

<sup>4</sup> Шелгунов Н. История русского лесного законодательства. – Санкт-Петербург: Типография Министерства гос. им-в, 1857. – С. 347-360.

<sup>5</sup> Устав лесной 1842 года издания // СЗРИ. – Свод уставов казенного управления. – Т. 8. – Ч. 4. – Уставы лесной, о казенных оброчных статьях, о хозяйственном управлении казенных населенных имений. – СПб., 1842; Устав лесной 1857 года издания // СЗРИ. – Т.8 – Ч.1. – СПб., 1857; Устав лесной 1876 года издания // СЗРИ. – Т.8 – Ч.1 – Уставы: лесной, о казенных оброчных статьях, об управлении казенными именными в Западных и Прибалтийских губерниях. – СПб., 1876.

Согласно Уставу лесному 1905 года леса разделялись на:

- **государственные;**
- **состоящие в общественной собственности;**
- **состоящие в частной собственности.**

Леса ведомства Кабинета Его Императорского Величества в Алтайском и Нерчинском округах составляли собственность Государя Императора и управлялись на основании особых правил.

**Государственные леса** – это те леса, которые составляли собственность казны. Государственные леса разделялись на: *казенные и на имеющие особое предназначение.*

*Казенными* назывались те государственные леса, которые не были отведены к особым ведомствам, не были приписаны к каким либо установлениям, заведениям или обществам, и состояли в непосредственном распоряжении казны.

Государственные леса, *имеющие особое предназначение* – это были те леса, которыми предоставлено пользоваться особым ведомствам, установлениям, заведениям или обществам.

К лесам, *имеющим особое предназначение* принадлежали следующие леса:

«1) назначенные для различных военных устройств, как то; крепостей и проч.

2) приписанные к разным казенным и частным заводам, как то: к горным, соляным, винокурным, оружейным, пороховым и проч., а также разным фабрикам и промыслам.

3) государственные леса, из коих довольствуются лесом селения бывших государственных крестьян, до производства им лесных наделов, а также леса, отведенные в надел крестьянам и инородцам в Сибири и государственным поселянам в Закавказье.

4) принадлежащие к казенным имениям заказных и Прибалтийских губерний.

5) отведенные городам, в коих введено городской Положение.

6) предоставленные в наделение колонистам.

7) выделенные монастырям.

8) состоящие в пользовании инородцев, казачьих войск и т.п.»<sup>6</sup>.

**Те леса, которые не принадлежали к государственным лесам** – находились на праве собственности: обществ или частных лиц, «именуемые общественными или частными»<sup>7</sup>.

**К общественным лесам** принадлежали:

«1) леса, приобретенные духовным ведомством, архиерейскими домами, монастырями, церквями, пасторатами, посредством покупки, дара или завещания разных лиц.

2) леса, приобретенные в собственность по грамотам или покупке разными обществами, учеными сословиями, богоугодными заведениями, учреждениями, именуемыми у магометан вакуфами и проч.

3) леса, приобретенные в собственность: а) городами и б) обществами сельских обывателей.

4) леса, предоставленные в надел селениям бывших государственных крестьян по владенным записям и

5) леса казачьих войск»<sup>8</sup>.

**К частным относились** леса:

«1) удельного ведомства.

2) Особ Императорской фамилии.

3) состоящих в частном владении поиезуитских и ленных имений.

4) дворян, состоящие в их владении на основании общих узаконений или майоратские и т.п.

5) лиц прочих состояний»<sup>9</sup>.

Устав лесной 1913 года<sup>10</sup> деление лесов по формам собственности не менял. Ю.И. Шуплецова приходит к верному выводу о том, что леса в тот период были разделены на две формы собственности: государственную и частную, «поскольку общественные леса, по своей сути, представляли собой собственность «юридических лиц»»<sup>11</sup>.

Как видим, городские леса составляли самостоятельную классификационную группу, выделяющуюся по принадлежности владения.

С 1801 года городские леса были предоставлены городским обществам, на основании городского положения<sup>12</sup>, т.е. тем, у которых в планах значились леса или леса находились в черте города. Остальные были под надзором лесного управления, но в 1832 году переданы городам снова и заведывание ими возложено было на Городские Думы<sup>13</sup>. Города признавались обществами и потому леса городов относились к общественным лесам<sup>14</sup>. По тексту Лесного устава 1842 года издания, леса, отведенные городам, выделялись в составе государственных лесов, имеющих особое

<sup>8</sup> Ст.8. Там же.

<sup>9</sup> Ст.9. Устав лесной 1905 г. // СЗРИ. – Т. 8. – Ч.1. – СПб., 1905 г.

<sup>10</sup> Устав Лесной 1913 г. // СПб., 1913 (Типолиотография Якорь).

<sup>11</sup> Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы [Текст] / Ю.И. Шуплецова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С.54.

<sup>12</sup> Манифест О восстановлении городского Положения и грамоты, данной городам 02 апреля 1801 г. // ПСЗРИ. – 1-е собр. – Т. XXVI. – 1800-1801. – С.602.

<sup>13</sup> Указ Сенатский О предоставлении казенных лесов в заведении селений, монастырей и городских обществ 10 ноября 1832 г. // ПСЗРИ. – 2-е собр. – Т. VII. – 1832. – С. 831-835.

<sup>14</sup> Ст.7 Свод Устава лесного 1835 года издания // СЗРИ. – Т. 8 – Ч.4. – СПб., 1835.

<sup>6</sup> Ст.6. Устав лесной 1905 г. // СЗРИ. – Т. 8. – Ч.1. – СПб., 1905 г.

<sup>7</sup> Ст.7. Там же.

предназначение<sup>15</sup>. Леса, приобретенные городами посредством покупки или по смерти лиц, принадлежащих к их обществам, не оставивших после себя ни завещаний, ни законных наследников, относились к общественным лесам – леса, которые составляют собственность обществ.<sup>16</sup> Таким образом, города могли владеть лесами, как на праве собственности, так и посредством закрепления не на праве собственности.

Устав лесной 1905 года относительно городских лесов закреплял то, что леса, растущие на выгонах, принадлежащих городам, где не введено в действие Городовое Положение, когда они имеют утвержденные планы и простираются не далее двух верст вокруг города, предоставлялись в полное распоряжение тех городов, исключая деревья годные на кораблестроение, которые оставались в ведении лесного начальства. Рубка на корне стоящих деревьев городского леса дозволялась только в случаях крайней необходимости с разрешения Губернатора.

Леса, приобретенные городами посредством покупки или по правилам об обращении в пользу городов выморочных имуществ, а также леса, растущие на выгонах, принадлежащих городам, где введено Городовое Положение, составляли собственность городов и управлялись на общих основаниях, установленных для управления городским имуществом<sup>17</sup>.

В соответствии с Уставом лесным 1913 года леса, приписанные, выделенные или предоставленные в постоянное, либо временное пользование особым ведомствам, установлениям, заведениям или обществам, как то: казенным или частным горным, соляным и иным промышленным и сельско-хозяйственным предприятиям, различным военным устройствам (крепостям, стрельбищам и т.п.), учебным заведениям, церквям и монастырям, пасторатам, некоторым разрядам сельских обывателей, городам, в которых не введено Городовое Положение, находились в хозяйственном управлении и заведывании тех ведомств и установлений, для потребности которых они были отведены. Но Правила сбережения и охранения этих лесов были в ведении Главного Управления Землеустройства и Земледелия, по Лесному Департаменту<sup>18</sup>.

После свержения самодержавия и принятия Съездом советов рабочих и солдатских депутатов в 1917 году Декрета «О земле»<sup>19</sup>, а в 1918 года принятия Всероссийским Центральным исполнительным комитетом Декрета «О лесах»<sup>20</sup>, правовой статус городских лесов получил свое отражение в тексте Лесного кодекса РСФСР 1923 года, вступившего в силу с 1 августа 1923 года<sup>21</sup>. Согласно Лесному кодексу РСФСР 1923 года единый государственный лесной фонд<sup>22</sup> делил леса на: **а) леса местного значения; б) леса общегосударственного значения.**

**Леса общегосударственного значения** по роду пользования в соответствии с Лесным кодексом РСФСР 1923 года делились на:

- а) леса собственно государственные;
- б) леса особого назначения.

**К лесам особого назначения** относились лесные дачи, выделяемые из лесов общегосударственного значения для удовлетворения особых нужд государства. К ним в частности **относились:**

- а) защитные лесные дачи;
  - б) учебно-опытные лесные дачи и памятники природы;
  - г) горно-заводские леса;
  - г) городские;
  - д) эксплуатируемые на основе концессионных договоров;
  - е) предоставленные государственным транспортным или промышленным предприятиям и их объединениям в порядке создания комбинированных хозяйств.
- «Объединение столь различных по роли в народном хозяйстве лесов (с ограниченным использованием и интенсивной эксплуатацией) в одну категорию лесов «особого назначения» имело своим единственным основанием то, что перечисленные леса подлежали передаче от органов земельных в управление других организаций, причем подобная передача должна была носить временный характер, так как по истечении срока пользования, а также по миновании надобности в этих лесах они подлежали возврату в общий эксплуатационный фонд – «леса собственно государственные»<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> Ст. ст. 6, 7. Устав лесной 1842 года издания // СЗРИ. – Свод уставов казенного управления. – Т. 8. – Ч. 4. – Уставы лесной, о казенных оброчных статьях, о хозяйственном управлении казенных населенных имений. – СПб., 1842.

<sup>16</sup> Ст. 8, 9 Устав лесной 1842 года издания // СЗРИ. – Свод уставов казенного управления. – Т. 8. – Ч. 4. – Уставы лесной, о казенных оброчных статьях, о хозяйственном управлении казенных населенных имений. – СПб., 1842.

<sup>17</sup> Ст.ст. 465-466, 469. Устав лесной 1905 года издания // СЗРИ. – Т. 8. – Ч.1. – СПб., 1905.

<sup>18</sup> Устав Лесной 1913 года издания // СПб., 1913 (Типолитграфия Якорь).

<sup>19</sup> Декрет «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – №1. – Ст.2.

<sup>20</sup> Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – №42. – Ст.522.

<sup>21</sup> Лесной кодекс РСФСР 1923 г. // Библиотека Советской деревни. – Ленинград: Рабочее Издательство «Прибой», 1924.

<sup>22</sup> Понятие «единого государственного лесного фонда» в дореволюционном лесном законодательстве России отсутствовало.

<sup>23</sup> Полянская Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – С.225.

Таким образом, городские леса входили в понятие единого государственного лесного фонда и относились к лесам особого назначения.

В целях правильного использования имеющихся пригородных лесов, а также садов, парков роц в черте городских поселений, имеющих большое значение для здоровья населения, и в целях их дальнейшего развития было принято постановление Народных Комиссариатов Внутренних дел и Здравоохранения 03 мая 1920 г.<sup>24</sup>. В соответствии с указанным постановлением коммунальным отделам совместно с представителями санитарных отделов надлежало:

- произвести учет всех имеющихся в городских поселениях и их пригородах и рабочих поселках зеленых насаждений, то есть садов, парков, скверов, пригородных роц и лесов, причем учету подлежали участки от ½ десятины. Учету подлежали все зеленые участки, как в пределах самого города, так и в окружной полосе, определяемой местными советами, как площадь для будущих распределений и строительства города;

- разработать план использования зеленой площади, кроме фруктовых садов;

- принять меры к дальнейшему расширению зеленых насаждений в городах и пригородах и рабочих поселках, выработать соответствующие планы новых посадок и особенно обеспечить этим окраины и другие районы, лишенные растительности;

- принять меры к тщательной охране всех существующих в городах, пригородах и поселках зеленых насаждений, воспретив всякую вырубку и уничтожение древесных насаждений без разрешения специальных органов надзора<sup>25</sup>.

В целях разграничения земель городов от иных земель была принята Инструкция о городских землях постановлением НКЗ и Внутренних Дел от 18 июля 1923 г.<sup>26</sup>. Все земли внутри городской черты находились в административном и хозяйственном заведывании городского совета и подчиненных им коммунальных отделов. Постановления Земельного кодекса РСФСР на эти земли не распространялось. Городская черта согласно Инструкции охватывали все застроенные кварталы города с находящимися на них садами, парками, огородами, а также с непосредственно

примыкающими к ним незастроенными землями: которые ранее были городскими или состояли в фактическом заведывании городских Советов к 1 августа 1922 г.<sup>27</sup>. Для определения действующей городской черты и выяснения границ города принимались во внимание:

- сохранившиеся документы и планы дореволюционного времени;

- документы, планы, распоряжения, постановления, на основании которых можно установить какие земли находились в заведывании городских Советов к 1 августа 1922 г.;

- сведения и документы, полученные по особому запросу от местных земельных органов и волостных исполнительных комитетов, на основании которых можно было установить какие земли, примыкающие к городу, к 1 августа 1922 года не состояли в фактическом управлении волостных исполнительных комитетов или непосредственном ведении земельных органов НКЗ;

- опроса должностных лиц, ведавших городским земельным хозяйством до указанного выше срока, а также местных граждан, в фактическом пользовании которых находились земельные участки, граничащие с волостными землями.

Перемещение городской черты могло производиться в случае необходимости расширения города, в том числе в целях расширения зеленой зоны<sup>28</sup>.

В соответствии с Лесным кодексом РСФСР 1923 года заведывание лесами единого государственного лесного фонда было возложено на органы соответствующего Народного Комиссариата Земледелия.

Выводы: Понятие городского леса, лесного законодательство России в конце XIX – начале XX века не раскрывало. Место расположения городских лесов, как в дореволюционном лесном законодательстве, так и в лесном законодательстве первых годов советской власти зависело от вхождения их в черту города. Особенность правового режима городских лесов зачастую характеризовалась тем, что городские леса имели уникальные природоохранные функции, выполняли рекреационную нагрузку и имели экологическую значимость. В дореволюционный период, города могли владеть лесами, как на праве собственности, так и посредством закрепления не на праве собственности. А особенностью правового статуса городских лесов в первые годы советской власти является отнесение город-

<sup>24</sup> Постановление Народных Комиссариатов Внутренних Дел и Здравоохранения «Об охране зеленой площади (садов, пригородных лесов и других зеленых насаждений)» от 03 мая 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – №32. – Ст.157.

<sup>25</sup> П. 1-5. Постановление Народных Комиссариатов Внутренних Дел и Здравоохранения «Об охране зеленой площади (садов, пригородных лесов и других зеленых насаждений)» от 03 мая 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – №32. – Ст.157.

<sup>26</sup> Постановление Народного Комиссариата Земледелия и Внутренних Дел «Инструкция по применению постановления о городских землях» от 18 июля 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – №77. – Ст.746.

<sup>27</sup> П.3-4. Постановление Народного Комиссариата Земледелия и Внутренних Дел «Инструкция по применению постановления о городских землях» от 18 июля 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – №77. – Ст.746.

<sup>28</sup> П.12, 21. Постановление Народного Комиссариата Земледелия и Внутренних Дел «Инструкция по применению постановления о городских землях» от 18 июля 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – №77. – Ст.746.

ских лесов к единому государственному лесному фонду. Сбережение и охрана городских лесов в соответствии с лесным законодательством России в конце XIX – начале XX века были в ведении государственных органов.

### Библиография:

1. Декрет «О земле» от 26 октября (8 ноября) 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – №1. – Ст.2.
2. Декрет «О лесах» от 27 мая 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – №42. – Ст.522.
3. Кичигин Н.В. Городские леса: режим // Журнал российского права. – 2011. – №6.
4. Лесной кодекс РСФСР 1923 г. // Библиотека Советской деревни. – Ленинград: Рабочее Издательство «Прибой», 1924.
5. Лесной кодекс Российской Федерации №200-ФЗ от 04 декабря 2006 г. // Российская газета. – 08 декабря 2006.
6. Манифест О восстановлении городского Положения и грамоты, данной городам 02 апреля 1801 г. // ПСЗРИ. – 1-е собр. – Т. XXVI. – 1800-1801. – С.602.
7. Нарышева Н.Г. Право собственности на земли, занятые городскими лесами // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2010. – №12.
8. Полянская Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 407 с.
9. Постановление Народных Комиссариатов Внутренних Дел и Здравоохранения «Об охране зеленой площади (садов, пригородных лесов и других зеленых насаждений» от 03 мая 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – №32. – Ст.157.
10. Постановление Народного Комиссариата Земледелия и Внутренних Дел «Инструкция по применению постановления о городских землях» от 18 июля 1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – №77. – Ст.746.
11. Указ Сенатский О предоставлении казенных лесов в заведении селений, монастырей и городских обществ 10 ноября 1832 г. // ПСЗРИ. – 2-е собр. – Т. VII. – 1832. – С. 831-835.
12. Свод Устава лесного 1835 года издания // СЗРИ. – Т. 8 – Ч.4. – СПб., 1835.
13. Устав лесной 1842 года издания // СЗРИ. – Свод уставов казенного управления. – Т. 8. – Ч. 4. – Уставы лесной, о казенных оброчных статьях, о хозяйственном управлении казенных населенных имений. – СПб., 1842;
14. Устав лесной 1857 года издания // СЗРИ. – Т.8 – Ч.1. – СПб., 1857;
15. Устав лесной 1876 года издания // СЗРИ. – Т.8 – Ч.1 – Уставы: лесной, о казенных оброчных статьях, об управлении казенными имениями в Западных и Прибалтийских губерниях. – СПб., 1876.
16. Устав лесной 1905 г. // СЗРИ. – Т. 8. – Ч.1. – СПб., 1905 г.
17. Устав Лесной 1913 г. // СПб., 1913 (Типолиитография Якорь).
18. Шелгунов Н. История русского лесного законодательства. – Санкт-Петербург. Типография Министерства гос. им-в, 1857. – 378 с.
19. Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы [Текст] / Ю.И. Шуплецова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 160 с.

### References (transliteration):

1. Kichigin N.V. Gorodskie lesa: rezhim // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2011. – №6.
2. Narysheva N.G. Pravo sobstvennosti na zemli, zanyatyе gorodskimi lesami // Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii. – 2010. – №12.
3. Polyanskaya G.N. Pravo gosudarstvennoy sobstvennosti na lesa v SSSR. – М.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo yuridicheskoy literatury, 1959. – 407 s.
4. Shelgunov N. Istoriya russkogo lesnogo zakonodatel'stva. – Sankt-Peterburg. Tipografiya Ministerstva gos. im-v, 1857. – 378 s.
5. Shupletsova Yu.I. Veshchnye prava na prirodnye resursy: publichnye i chastnye interesy [Tekst] / Yu.I. Shupletsova. – М.: ID «Yurisprudentsiya», 2007. – 160 s.