

Пуряева А.Ю.

## 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.

**Abstract:** In the article, Puryaeva A.Yu. considers the legal regime of forests located within the city (urban forests) in Russia of the late 19th – early 20th century. She also provides the norms of forest charters of different editions operating in Russia until 1917, and the first acts of the Soviet government, reflecting the legal status of the urban forest. The author emphasizes that in the pre-revolutionary period, cities could own forests both by right of ownership, and by fixing, without the right of ownership. An important feature of the legal status of urban forests in the first years of the Soviet regime is the attribution of urban forests to a unified state forest fund.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, лес, лесное, законодательство, России, городские, леса, лесной, фонд, история  
**Keywords:** Jurisprudence, forest, forestry, legislation, Russia, municipal, forests, fund, history

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 «неразграниченной 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 винокуренных заводов; леса соляных заводов; леса казенных конных заводов; леса тульских оружейных заводов; леса военных поселений.

Леса духовного ведомства.

Леса городские.

<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.

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>.

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.

<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 имениями в Западных и Прибалтийских губерниях. – СПб., 1876.

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 покупкою разными обществами, учеными условиями, 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,

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

<sup>7</sup> Ст.7. Там же.

<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).

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 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 до-

зволялась 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:

<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>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 (Типолитография 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.

- 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 пользованием 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>.

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 рощ 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 рощ 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

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

<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.

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 городских 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.

<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.

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 именными 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 (Типолиграфия 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 Rossiiskogo prava. – 2011. – №6.
2. Narysheva N.G. Pravo sobstvennosti na zemli, zanyatyte gorodskimi lesami // Imushchestvennye

otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii. – 2010. – №12.

3. Polyanskaya G.N. Pravo gosudarstvennoi sobstvennosti na lesa v SSSR. – М.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo yuridicheskoi 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.: ИД «Юриспруденция», 2007. – 160 с.