

УДК 94(470+571)
DOI: 10.17223/19988613/46/9

М.О. Тяпкин

СОДЕРЖАНИЕ И ГЕНЕЗИС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Рассматриваются теоретические аспекты государственной политики. Показаны особенности формирования государственной лесной политики в России. Описывается содержание государственной лесной политики, находившееся в тесной связи с политическим режимом и социально-экономическим развитием страны. Отмечается особая роль важнейших элементов государственной лесной политики – рационального лесопользования и охраны лесов. Характеризуется эволюция подходов к пониманию сущности государственной лесной политики.

Ключевые слова: лесная политика; принципы лесной политики; лесная собственность; лесное хозяйство; охрана лесов.

В январе 2016 г. Президент Российской Федерации подписал указ, согласно которому «в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности» 2017 г. объявлен в России годом экологии. Россия является одной из крупнейших лесных держав. Леса в нашей стране являются стратегическим ресурсом, фактором сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности. Каждый гражданин нашей страны имеет право на благоприятную окружающую среду, а государство обязано создать условия и гарантии для реализации этого права. Обострившиеся в последние десятилетия экологические проблемы и другие неблагоприятные факторы, в том числе в сфере лесопользования, требуют комплексного подхода к формированию долгосрочной государственной лесной политики, которая должна определить перспективные направления развития лесного сектора России и стать основой для формирования и функционирования рационального лесного хозяйства.

В нашей стране накоплен богатый исторический опыт организации взаимодействия человека и природы, в том числе в сфере эксплуатации и охраны лесных ресурсов. Этот опыт требует изучения, анализа, систематизации учета и рецепции в практической деятельности государственных и общественных природоохранных организаций. В рамках данной статьи мы делаем попытку рассмотреть процесс формирования государственной лесной политики в России и проследить изменения ее содержания, которые происходили под влиянием разнородных социально-экономических и политических факторов. Научная новизна такого подхода заключается в том, что он предполагает проведение содержательного анализа и рассмотрение генезиса лесной политики России с точки зрения теории государственного управления на конкретном историческом материале.

Государственная политика, с точки зрения теории государственного управления, определяется как совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стра-

тегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной власти с учетом интересов населения с целью достижения позитивных результатов в определенной сфере общественных отношений [1. С. 75].

Для разработки и реализации государственной политики, являющейся (в идеале) концентрированным выражением интересов всего общества, государство создает систему специализированных административных органов. Ответственными за реализацию государственной политики являются административные органы, создаваемые специально для осуществления государственного управления в конкретной сфере общественных отношений. Правовой основой деятельности органов и учреждений, ответственных за реализацию государственной политики, является совокупность правовых норм, которая со временем может складываться в отдельную отрасль, регулирующую конкретную сферу общественных отношений.

Политический или управленческий цикл развития государственной политики проходит в своей эволюции несколько этапов. Начальной стадией формирования государственной политики является ее инициирование, т.е. определение реально существующих общественных проблем и возможных путей их решения. На этом же этапе происходит первоначальное определение целей государственной политики, т.е. основных направлений ее будущего развития и возможных и желаемых позитивных результатов, которые могут получать формальное выражение в разного рода программных документах: стратегиях, концепциях и пр.

Следующим этапом становится разработка и легитимация государственной политики путем формирования нормативно-правовой базы, определения принципов, методов, технологий и средств реализации поставленных целей, а также создания системы органов и учреждений, ответственных за ее реализацию. Все это вместе взятое представляет собой так называемый оптимальный механизм реализации политики, включающий в себя организационно-управленческую, нормативно-правовую, финансово-экономическую составляющую, а также систему управления персоналом. Си-

стема может подвергаться трансформациям в процессе поиска оптимальной модели функционирования.

После формирования базовых установок государственной политики начинается ее непосредственная реализация, в процессе которой содержание и вектор государственной политики могут меняться в зависимости от объективных факторов, а также субъективных взглядов и устремлений ее инициаторов или исполнителей. Для успешной реализации государственной политики могут быть использованы экономические, административные, правовые и иные методы воздействия, а также ресурсы, имеющиеся в распоряжении государства. Промежуточные результаты политики выявляются в процессе мониторинга, который может стать основанием для корректировки выбранного курса в целом или по отдельным направлениям вплоть до признания его неэффективным с последующим прекращением.

Все вышесказанное относится и к такой разновидности государственной политики, как лесная политика, основной задачей которой является определение «принципов и направлений деятельности, принятых органами государственной власти в соответствии с социально-экономической и природоохранной политикой страны в целях формирования решений в области управления, использования и сохранения лесов в интересах общества» [2. С. 6].

Складывание лесной политики происходило в тесной зависимости и под влиянием политических и социально-экономических условий и факторов. Значение и ценность леса предопределили довольно раннее включение лесных массивов в гражданско-правовой оборот. Первые правовые нормы, регламентировавшие отношения в сфере лесопользования, касались защиты интересов собственника от незаконных посягательств на его лесное имущество, поэтому ряд исследователей датируют процессы зарождения лесного права временем принятия Русской правды [3. С. 68]. Однако разрозненные правовые нормы не складывались в единую правовую систему, поскольку для этого не существовало объективных причин и предпосылок. В. Врангель в работе «История лесного законодательства Российской империи» отмечал, что «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» [4. С. 2–3]. В допетровское время нормативные акты в сфере лесного хозяйства носили характер «случайных распоряжений правительства, вызываемых каждый раз частными случаями» [5. С. 3].

Строго определенной даты возникновения государственной лесной политики назвать невозможно, поскольку этот процесс может «рассматриваться как акт одноразовый и, вместе с тем, непрерывно длящийся» [6. С. 7]. Однако начало оформления основ государ-

ственной лесной политики, на наш взгляд, можно датировать временем правления Петра I, когда потребность государства в корабельной древесине предопределила необходимость законодательного регулирования отношений в сфере лесопользования и лесоохраны, а также привела к созданию специализированного управленческого аппарата.

В широком смысле слова лесную политику можно определить как отношение государства к лесу и мотивы этого отношения (В.Н. Петров), в связи с чем одной из важнейших черт отечественной государственной лесной политики в дореволюционный период являлась ее тесная зависимость от личности монарха, поскольку «при одних государях лесоохранительный закон поддерживался и даже несколько развивался, при других же его значение падает и даже сводится к ничтожеству» [7. С. 344].

Известный дореволюционный лесовод Н.М. Зобов связывал отсутствие до XVIII в. лесного хозяйства и лесного законодательства с тем, что «до Петра Первого леса в России не имеют почти никакого значения. Ими всякий мог пользоваться как воздухом или водой. Это эпоха изобилия лесов при малой в них потребности». Причиной появления лесного хозяйства в России становится потребность в корабельном лесе, «потому леса приобретают государственное значение, создается строгое лесное законодательство и управление» [8. С. 80].

Формирование государственной лесной политики было начато благодаря упорству Петра I в реализации идеи создания военного и торгового морского флота и превращения России в морскую державу. По мнению И.В. Шутова, примеров подобного «феноменального внимания первого лица государства к лесам не было и нет не только в России, но и в других странах» [9. С. 10–11]. Роль Петра I в появлении российского лесного хозяйства была так велика, что председатель Лесного общества В.Т. Собичевский, выступая 2 марта 1896 г. на торжественном заседании по случаю 25-летия общества, охарактеризовал российского императора как «первого русского древовода и лесовода» (цит. по: [10. С. 154]).

В основу государственной лесной политики Петра I было положено несколько принципов: преобладание государственных интересов над партикулярными, обязательная служба дворян по надзору за заготовкой и охраной корабельных лесов, ограничение свободного лесопользования, назначение суровых наказаний за рубку ценных деревьев.

Насколько сильно зависел вектор развития государственной лесной политики от взглядов и устремлений Петра I, настолько же существенно ее содержание изменилось после его смерти. В связи с этим какой-либо системной лесной государственной политики вплоть до второй половины XVIII в. в Российской империи не существовало. Стратегическое планирование отошло на второй план и уступило место поиску тактических

способов решения существовавших и мнимых проблем в развитии лесной отрасли в зависимости от политической конъюнктуры.

Лесная политика претерпевает значительные изменения и приобретает новые черты начиная со второй половины XVIII в., поскольку принципы, заложенные в нее Петром I, устарели и требовали обновления. Важнейшими направлениями реформирования лесной отрасли стали восстановление прав частных лесовладельцев на собственные лесные дачи, постепенное освобождение дворян от обязательной лесной службы, изменение правового статуса лесов, исходя из их владельческой принадлежности, а также коммерциализация казенной лесной отрасли.

В соответствии с указом Екатерины II от 22 сентября 1782 г. помещики получили неограниченное право собственности на все леса, произрастающие в пределах их владений, в том числе имевшие статус заповедных. В указе были закреплены два самых распространенных заблуждения относительно российского лесного хозяйства. Во-первых, законодатель полагал, что «казенные наши дачи столько изобилуют лесными произрастаниями, что флоты наши всегда тем могут удовлетворяться». Во-вторых, то, что «радетельные помещики приложат старание их о всевозможном охранении лесов своих от напрасного истребления и о размножении растений их в собственную свою и потомства их пользу» [11].

Разделение лесного фонда на строго различаемые по владельческой принадлежности категории, произошедшее при Екатерине II, заложило новую парадигму развития дореволюционной лесной политики. Государственные леса подлежали хозяйственному устройству, эксплуатации и охране как казенное имущество, «правительство стало обращать внимание на важность для государственных интересов установления надлежащего хозяйства в лесах» [12. С. 1]. Устройство казенных лесов должно было служить примером для частных лесовладельцев, однако лесное ведомство, «обладавшее наибольшей суммой специальных знаний, систематически устранялось от всякого влияния на развитие хозяйства в лесах частновладельческих, хотя бы даже в форме содействия» [13. С. 325]. Таким образом, состояние частных лесов, освобожденных от правительственного надзора, полностью зависело от их владельцев.

Дореволюционный правовед С. Ведров писал, что в 1782 г. «кончается в России история лесоохранения и начинается, с одной стороны, история управления казенными лесами, а, с другой, печальная летопись истребления частных лесов их собственными хозяевами вследствие малопродуктивности лесной собственности вообще и стремления к превращению лесной недвижимой собственности в деньги» [14. С. 171]. Частные леса, вышедшие из-под государственной опеки, стали быстрыми темпами уничтожаться, поскольку «владельцы старались как можно скорее обратить их в деньги, опа-

саясь, чтобы рубка опять не воспрещена была правительством» [15. С. 502].

Правление Павла I отмечено кардинальными переменами в системе лесного хозяйства Российской империи, прежде всего в сфере лесоуправления. Вместе с тем говорить о том, что коренным образом была изменена государственная лесная политика, было бы преувеличением. На наш взгляд, речь шла скорее о постепенной модернизации существовавшей системы. Лесное хозяйство по-прежнему рассматривалось как сырьевой источник кораблестроительной индустрии. Для более эффективного управления корабельными лесами и их охраны в 1798 г. был учрежден Лесной департамент, именованный первоначально Департамент для Лесной части при Интендантской экспедиции Адмиралтейств-коллегии. Лесной департамент за короткий отрезок времени не только сохранил и приумножил все достижения петровского времени, но и создал условия для внедрения более совершенных форм управления лесами, как в центре, так и на местах [16. С. 47].

На протяжении всего дореволюционного периода Лесной департамент оставался центральным органом государственного лесного управления. Несмотря на периодические модернизации различных сторон его деятельности, основные задачи по сохранению, умножению и рациональному использованию казенного лесного фонда оставались неизменными. Нахождение лесного ведомства в составе того или иного центрального учреждения довольно четко выражало вектор развития государственной лесной политики и характер задач, стоявших перед лесным ведомством. Лесная служба являлась структурной частью сначала военноморского, затем финансового учреждений, но окончательно «обосновалась» в ведомстве, отвечавшем за эксплуатацию государственных земельных и лесных ресурсов (1837–1894 гг. – Министерство государственных имуществ, 1894–1905 гг. – Министерство земледелия и государственных имуществ, 1905–1915 гг. – Главное управление землеустройства и земледелия, 1915–1918 гг. – Министерство земледелия, 1918–1919 гг. – Министерство земледелия и колонизации).

В начале XIX в. возникает и постепенно наполняется конкретным содержанием новая государственная лесная политика, основными принципами которой стали повышение рентабельности казенного лесного хозяйства и превращение леса в источник постоянных доходов для государства. Для реализации этой задачи предпринимались конкретные действия: формирование новой нормативной базы (в том числе принятие в 1802 г. первого Лесного устава), приведение лесов в известность и разделение их на лесосеки, развитие лесопользования и лесоохраны, лесной торговли, в том числе внешней, формирование системы лесоводческих учебных заведений и т.д. Содержание этих и других преобразований рассматривалось нами в предыдущих работах [17. С. 214–220]. В рамках данной статьи мы ограничимся констатацией факта, что к середине

XIX в. в России была сформирована новая лесная политика, лейтмотив которой выразил М.М. Орлов, который писал, что «цель лесного хозяйства заключена в извлечении из леса, при наименьших затратах, постоянного наибольшего дохода, при условии не только сохранения леса, но и его постепенного улучшения, влекущего за собой в будущем поднятие доходности» [18. С. 374].

Основным собственником лесов в дореволюционной России, при наличии многообразия форм лесной собственности, оставалось государство, которое осуществляло использование и охрану лесов непосредственно или передавая свои полномочия другим ведомствам, в чьем управлении и распоряжении находились выделенные лесные участки.

По официальным данным Лесного департамента, к 1914 г. общая площадь лесов европейской и азиатской России составляла около 480 млн дес., из которых в ведении казенного лесного управления находилось около 338 млн дес., т.е. 70% лесных ресурсов. Основные лесные владения казны были сосредоточены в азиатской части страны, однако даже к началу Первой мировой войны Лесной департамент признавал, что «сколь угодно точными сведениями о пространстве лесов Азиатской России мы в настоящее время не располагаем» [19. С. 203]. По результатам командировки в Сибирь в 1910 г. управляющий ГУЗиЗ докладывал императору, что огромные лесные массивы, принадлежавшие казне в Азиатской России, практически не приведены в известность [20. С. 304]. Согласно перспективным планам Лесного департамента к 1919 г. должно было закончиться лесоустройство в европейской части страны, а к 1929 г. планировалось привести в известность леса Азиатской России [21. С. 26].

Леса других форм собственности, в том числе частные и общественные, в Европейской России составляли около 35%, в азиатской части – около 28%. Указанные 28%, или 86 млн дес., включали в себя не только леса Кабинета ЕИВ, переселенческие и казачьи наделы, но и лесные территории, которые не были обследованы и закреплены за казной. С правовой точки зрения последняя категория лесов не являлась собственностью казны, и местное население пользовалось ими свободно без каких-либо ограничений. Из общей лесной площади азиатской части страны более 220 млн дес. (56,7%) составляли леса единственного владения казны, 8,9% – леса, из которых происходило выделение наделов крестьянам, 34,4% – неразмежеванные между населением и казной лесные массивы. Частное лесовладение присутствовало лишь в европейских губерниях, где его доля составляла 21% от общей лесной площади (35 млн дес.) [22. С. 20–25].

Лесоводческое профессиональное сообщество дореволюционной России осознавало необходимость наличия единого подхода к ведению лесного хозяйства на территории всей страны, однако в условиях многообразия форм собственности на леса реализовать это было

невозможно. Лесная политика по своему определению может быть только государственной, и не только потому, что основные лесные запасы находятся в государственной собственности, но, главное, по причине того, что именно государство имеет необходимые механизмы реализации, контроля и принуждения. Немаловажным является также то обстоятельство, что государственная лесная политика должна обладать внутренним единством, иметь в своей основе принципы, определяемые и реализуемые в масштабах всего государства, всего лесного фонда страны.

В середине XIX в. начинается теоретическая разработка основополагающих принципов лесной политики, сначала в работах немецких ученых [23], а затем в работах отечественных лесоводов и правоведов [24–26]. Основной задачей этих исследований являлась разработка системы рационального лесопользования, которое учитывало бы биологические и социально-экономические факторы развития лесного хозяйства.

В начале XX в. в связи с увеличением роли лесного хозяйства в экономическом развитии страны у исследователей появляется устойчивый интерес к вопросам развития государственного лесного хозяйства и лесной политики [27–34]. В исследовании Н.И. Фалеева «Лесное право» присутствовало определение лесной политики как идеи о целесообразном ведении лесного хозяйства в индивидуальных, национальных и общечеловеческих интересах [35. С. 25]. Содержание лесной политики сводилось преимущественно к поиску и определению наиболее рационального способа эксплуатации лесов в зависимости от их владельческой принадлежности.

После Февральской революции 1917 г. коренные изменения государственного механизма монархической России затронули лесное ведомство, такое, на первый взгляд, далекое от политики. Лесное хозяйство не могло развиваться бессистемно, оно требовало формирования новых подходов и принципов организации, отвечавших изменившимся политическим реалиям. Вопросы собственности на землю и лес оказались краеугольным камнем русской революции. Идеи социализации и национализации природных ресурсов, до того времени существовавшие лишь на теоретическом уровне, в программах политических партий вдруг получили реальную возможность претворения в жизнь. Революция и смена власти создали благоприятную почву для преодоления недостатков существовавшей лесохозяйственной системы прежде всего в вопросах организации охраны лесов.

На открывшемся в апреле 1917 г. в Петрограде I Всероссийском съезде лесоводов и лесных техников председатель Временного совета Всероссийского союза лесоводов, известнейший ученый-лесовод Г.Ф. Морозов обозначил главные задачи лесоводческого сообщества следующим образом: признание лесов государственным достоянием; широкое и планомерное удовлетворение лесом местного населения; служение

лесу под лозунгом «Берегите лес!». Участники съезда проголосовали за национализацию лесов, поддерживая позицию Г.Ф. Морозова: «Лес должен принадлежать только государству, и последнее должно быть хозяином в нем. <...> Государственность – это общность интересов; лес, принадлежа государству, принадлежит тем самым всем, и только государство может целесообразно распоряжаться им в интересах всенародных» [36. С. 50]. В установлении единой государственной формы собственности на лес лесоводам виделся единственный способ его сохранения в период революционной смуты и условие для развития лесного хозяйства в послереволюционные годы.

Дальнейшее развитие революционных событий 1917 г. создали предпосылки для формирования рационального лесного хозяйства на основе единого правового режима владения лесами, поскольку «изменение формы собственности (провозглашение исключительной государственной социалистической собственности на леса) повлекло за собой изменение системы управления лесным хозяйством и формирование новой лесной политики» [37. С. 41]. Одним из основных идеологов формирования новой государственной лесной политики Советской России, основанной на принципе общенародной собственности на лес, стал Н.И. Фалеев – руководитель лесного ведомства и член коллегии Народного комиссариата земледелия РСФСР.

Изменения государственного устройства привели к тому, что на страницах прессы, в лесоводческой литературе, в выступлениях представителей различных общественных организаций начинают активно обсуждаться предложения о том, как распорядиться судьбой российских лесов и сформировать новую лесную политику [38–53]. Национализация земель и лесов повлекла за собой коренной пересмотр системы лесопользования, лесного законодательства и других элементов лесохозяйственного механизма. Потребовались новые методологические подходы к формированию и реализации государственной лесной политики. Многие из них нашли отражение в принятом в 1923 г. первом Лесном кодексе РСФСР.

Однако надежды лесоводов не оправдались: советское лесное хозяйство оказалось в подчиненном положении по отношению к лесной промышленности, а приоритетом его развития стала идея о максимально широкой эксплуатации природных лесных ресурсов. Некоторые вопросы государственной лесной политики косвенно затрагивались в более поздних обобщающих работах, рассматривающих итоги развития лесного хозяйства за определенные периоды [54–59]. Однако необходимость в разработке единой государственной лесной политики отпала, сам термин вообще был исключен из профессионального оборота, результатом чего стали содержательная неопределенность лесной политики и отсутствие комплексной разработки данной проблематики на протяжении всего советского периода [37. С. 22].

В постсоветский период вопросы лесной политики вновь приобрели новое звучание, что, как и раньше, было вызвано коренными преобразованиями в политической и социально-экономической сферах. История развития лесного хозяйства последних десятилетий насыщена реформами различного масштаба и последствий, что находило отражение в теоретических исследованиях. Ключевыми событиями в новейшей истории лесной отрасли стало включение Федерального агентства лесного хозяйства в состав Министерства природных ресурсов и экологии РФ в 2000 г. и принятие в 2006 г. нового Лесного кодекса РФ. Безусловно, основной целью этих и других трансформаций являлась оптимизация системы управления лесным хозяйством. Экспертные оценки проводимых преобразований давались самые разные, вплоть до полного неприятия предлагаемых нововведений. Современная модель управления лесной отраслью и система нормативного регулирования лесных правоотношений все еще далека от совершенства. Рациональное лесопользование, в том числе сохранение лесных ресурсов, невозможно без целенаправленной государственной лесной политики. Среди современных исследований, посвященных изучению государственной лесной политики, можно выделить работы А.П. Петрова, В.Н. Петрова, С.К. Быковского, И.В. Лебедева, С.В. Мясникова, Р.В. Боброва, С.А. Иванова и др. [6; 37; 60. С. 17–30; 61. С. 55–57; 62. С. 166–169; 63; 64. С. 428–431; 65. С. 20–22]. Лесная политика авторами рассматривается как самостоятельный объект и как составная часть экологической и природоохранной политики, но вместе с тем следует согласиться с С.В. Мясниковым, что «на сегодняшний день в отечественной науке нет однозначных определений лесной политики, неясен вопрос о ее сущности» [64. С. 428].

В 2008 г. совместным приказом Министерства промышленности и торговли и Министерством сельского хозяйства была утверждена «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года», которая определяет направления развития лесной промышленности. Однако его существенным недостатком является то, что он «предусматривает меры по развитию лесной промышленности без принятия достаточных взаимосогласованных мер и направлений развития в области охраны и защиты лесов» [61. С. 55].

В связи с этим возникла насущная необходимость формирования единой концепции развития всего огромного лесохозяйственного и лесопромышленного комплекса, поскольку Россия обладает одними из самых больших запасов древесины в мире. В 2012 г. Федеральным агентством лесного хозяйства был подготовлен проект лесной политики России, который был утвержден распоряжением Правительства РФ № 1724-р от 26.09.2013 г. под названием «Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года». Документ носит концептуальный

характер и определяет принципы, цели и задачи государства в области использования, сохранения и воспроизводства лесов, а также механизмы их реализации.

Условием успешной реализации государственной лесной политики должна стать консолидация усилий всех заинтересованных сторон: и теоретиков, смотрящих «на лес», и практиков, смотрящих «из леса» (по образному выражению В.Н. Петрова). Не вызывает также сомнения и то, что степень эффективности реализации государственной политики, как в целом, так и по отдельным направлениям, напрямую зависит от учета интересов общества, его ценностных установок и конкретно-исторических условий, а также имеющегося исторического опыта. И.В. Лебедев справедливо отмечал, что характер взаимоотношений государства и леса зависит от имеющихся традиций в области использования лесных ресурсов, в связи с чем «построение “будущей лесной политики” невозможно без связи с “прошлым” и “настоящим”» [63. С. 4].

Таким образом, государственная лесная политика России представляет собой необходимый и неотъемлемый элемент системы рационального природопользования. Формирование лесной политики происходило в тесной зависимости от социально-экономической и

политической обстановки в стране, а также взглядов главы государства на роль лесной отрасли в хозяйственном механизме. Содержание лесной политики на протяжении последних трехсот лет неоднократно менялось, однако лесные ресурсы всегда играли особую роль в формировании государственного бюджета, укреплении обороноспособности и обеспечении экономической и экологической безопасности страны.

Исторический опыт показывает, что наиболее приемлемой формой собственности на лес является государственная. Несмотря на относительную громоздкость и «неповоротливость» государственной системы лесного хозяйства, только единообразие формы собственности способно обеспечить сохранность ценных лесных ресурсов. Вместе с тем необходимо создавать систему общественного участия в формировании государственной лесной политики с целью создания гарантий реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Сегодня в России принято несколько нормативных актов, устанавливающих основополагающие принципы лесной политики, однако их успешная реализация возможна лишь при условии учета интересов и консолидации сил всех заинтересованных в сохранении нашей уникальной природы сторон.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственная политика и управление : в 2 ч. М., 2006. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления.
2. Лесная политика России. Проект. М., 2012.
3. Манин В.А. Зарождение русского лесного законодательства и проблема правовой регламентации охраны лесов в России до конца первой четверти XVIII в. // Вестник Югорского государственного университета. 2007. Вып. 7.
4. Врангель В. История лесного законодательства. СПб., 1841.
5. Романовский М. Курс русского лесного законодательства. СПб., 1881.
6. Петров В.Н. Лесная политика и лесное право. СПб., 2007.
7. Арнольд Ф.К. История лесоводства (репринтное изд. 1895 г.). М., 2004.
8. Зобов Н.М. Петр Великий как первый лесовод в России // Лесной журнал. 1872. № 2.
9. Шутов И.В. Вехи лесного хозяйства России. СПб., 2012.
10. Рохленко Д. Петр Великий. Флот и лес // Наука и жизнь. 2003. № 5.
11. Именной, данный Сенату указ «О распространении права собственности владельцев на леса, в дачах их растущие» (22 сентября 1782 г.) [№ 15518] // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. СПб., 1830. Т. 21. С. 676.
12. Нехорошев Т.В. Краткий обзор деятельности казенного лесного управления за 1893–1902 гг. СПб., 1903.
13. Шилов Д. Наше лесоохранение. Критические очерки по поводу магистерской диссертации Ведрова «Лесоохранение по русскому праву» // Лесной журнал. 1880. Кн. 5.
14. Ведров С. О лесоохранении по русскому праву. СПб., 1878.
15. Вейнберг Я. Лес. Значение его в природе и меры к сохранению. М., 1884.
16. Зверев А.И. 205 лет образования Лесного департамента России // Устойчивое лесопользование. 2003. № 1.
17. Тяпкин М.О., Соболева Т.Н. Некоторые аспекты лесной политики Российской империи в первой четверти XIX в. // Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 4/2 (88).
18. Орлов М.М. Организация лесного хозяйства // Энциклопедия русского сельского хозяйства. СПб., 1902. Т. VI.
19. Фаас В.В. Лесные богатства Азиатской России // Азиатская Россия. СПб., 1914. Т. 2.
20. Записка Председателя Совета министров и главноуправляющего землеустройством и земледелием о поездке в Сибирь в 1910 г. // Вопросы колонизации. 1911. № 8.
21. Страхов В.В. О реформе лесоустройства в России // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2010. № 3.
22. Результаты бывшего казенного лесного хозяйства к 1914 году / под ред. В.В. Фааса. СПб., 2010.
23. Шваппах А. Лесная политика, политика охоты и рыболовства / пер. с нем. А.В. Костяева. СПб., 1910.
24. Анненков С. О лесном богатстве России и о выгоднейшем способе разработки его. СПб., 1856.
25. Рудзкий А. Лесные беседы. Для русских лесовладельцев и лесничих. СПб., 1881.
26. Кайгородов Д. Беседы о русском лесе. СПб., 1881.
27. Рудзкий А. Лекции государственного лесного хозяйства, читанные в 1885–1886 гг. в Петербургском лесном институте. СПб., 1917.
28. Арнольд Ф. Русский лес : в 3 т. СПб., 1893–1899.
29. Общие основания организации лесного хозяйства. Составленные по лекциям проф. М.М. Орлова. СПб., 1903.
30. Рудзкий А. К вопросу о прямой роли леса в народном хозяйстве. СПб., 1906.
31. Орлов М.М. Нужды русского лесного хозяйства. СПб., 1909.
32. Зайцев Д.М. Государственное лесное хозяйство в связи с аграрной реформой и нуждами промышленности. СПб., 1910.
33. Сазонов Т. Лесное государственное хозяйство. СПб., 1912.

34. Леонтьев А., Мещерский И. Лес. Значение леса. Как хозяйствовать в лесу и как разводить его. СПб., 1913.
35. Фалеев Н.И. Лесное право. М., 1912.
36. Истомина Э.Г. Лесоохранительная политика России в XVIII – начале XX в. // Отечественная история. 1995. № 4.
37. Петров В.Н. Лесная политика и охрана лесов. СПб., 1998.
38. Богословский С.А. К вопросу о государственном лесном хозяйстве. Пг., 1923.
39. Богословский С.А. Как устраивается правильное лесное хозяйство. Пг., 1919.
40. Кузнецов Н.А. Государственные леса и пользование ими при земельной реформе. Киев, 1917.
41. Кузнецов Н.А. Организация лесного хозяйства. М., 1919.
42. Морозов Г.Ф. О лесоводственных устоях. М.; Пг., 1922.
43. Орлов М.М. Об основах русского государственного лесного хозяйства. Пг., 1918.
44. Переход В.И. Теория лесного хозяйства. Минск, 1925.
45. Переход В.И. Введение в учение о лесном хозяйстве. Ветлуга, 1920.
46. Сажин Д.К. Крестьянские леса. М., 1918.
47. Ткаченко М.Е. Задачи лесной политики на Севере. Доклад совещанию по изучению Севера при РАН. Пг., 1923.
48. Ткаченко М.Е. Изучение лесных богатств СССР и путей их использования. М., 1929.
49. Фалеев Н.И. Коммунистическое лесное хозяйство // Лесная политика. М., 1918. Вып. 4.
50. Фалеев Н.И. Лесные органы // Лесная политика. М., 1918. Вып. 6.
51. Фалеев Н.И. Отмена частной собственности // Лесная политика. М., 1918. Вып. 2.
52. Фалеев Н.И. Принципы обобществления лесов // Лесная политика. М., 1918. Вып. 1.
53. Шульц А.И. Основы советской лесной политики. Л., 1925.
54. Лесная промышленность СССР. 1917–1957 : в 3 т. М., 1957.
55. Лесное хозяйство СССР за 50 лет (1917–1967 гг.). М., 1967.
56. Перепечин Б.М., Филинов Н.П. Лесопользование в СССР (1946–1962 гг.). М., 1964.
57. Цапляев В.П. Лесное хозяйство СССР (Основные итоги лесохозяйственной деятельности). М., 1965.
58. Лесное хозяйство СССР. М., 1977.
59. Цыпек А.А. Социалистическое лесное хозяйство. М., 1977.
60. Бобров Р.В. Экономические аспекты лесной политики // Лесное хозяйство. 1990. № 11.
61. Быковский В.К. К вопросу о понятии государственной лесной политики // Юридический мир. 2014. № 2.
62. Иванов С.А. Государственная лесная политика: основные направления и роль в стимулировании рационального лесопользования // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2009. № 4 (28).
63. Лебедев И.В. Лесная политика советского государства: исторический опыт и проблемы : дис. ... канд. ист. наук. М., 1992.
64. Мясников С.В. Государственная лесная политика в России: проблемы и противоречия // Проблемы современной экономики. 2012. № 4 (44).
65. Петров А.П. Экономические и правовые основы формирования региональной лесной политики // Лесное хозяйство. 1995. № 1.

Tyapkin Mikhail O. Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Barnaul, Russia). E-mail: tyapkin@rambler.ru

CONTENT AND GENESIS OF THE STATE FOREST POLICY OF RUSSIA.

Keywords: forest policy; principles of forest policy; forest property; forestry; forest conservation.

The aim of this work is studying of process of formation of the state forest policy and change of its contents depending on the political regime existing in the country and the directions of social and economic development of the state. The article was prepared with the attraction of a wide range of the researches devoted to various problems of the state forest policy. Works of Russian and foreign historians, legal experts and forestry specialists are used. In the article the theoretical characteristic of the state forest policy is considered from the point of view of the theory of public administration. As result of the work done the author came to the following conclusions. The maintenance of the state forest policy during the pre-revolutionary period was in close dependence on the identity of the monarch and his political views. The state forest policy of Russia began its formation in the XVIIIth century, which was directly connected with activities in formation of military and trade navy by Peter I. State's requirement of wood for ships has predetermined need of legislative regulation in the sphere of forest exploitation and forest conservation, and also has led to creation of specialized administrative agency. In the second half of the 18th century the state forest policy got new features: the rights of private forest owners were restored, noblemen were exempted from obligatory forest service, the legal status of the forests changed, forestry gradually became commercial. Benefit extraction from the state forest resources operation becomes the basic principle of forest policy at the beginning of the XIXth century. Realization of the state forest policy has been assigned on the Forest Department created in 1798. One of the problems of Russian forest policy was the variety of forms of ownership. After changing of a political regime in the country in 1917 the sole state ownership on all forest resources became the basic principle of forest policy. Nationalization of the lands and the forests has caused radical revision of system of forest management, the forest legislation and other elements of the forestry mechanism. However the Soviet forestry developed in the direction of the maximum wide use of natural resources therefore it was dependent on the forest industry. Theoretical research of the state forest policy during the Soviet period was not practically conducted. At the present day the forestry is in process of searching of optimum model of functioning. Rational forest exploitation, including preservation of forest resources, is impossible without purposeful state forest policy. At the process of the formation and the realization of the state forest policy it is necessary to consider the domestic historical experience.

REFERENCES

1. Smorgush, L.V. (ed.) (2006) *Gosudarstvennaya politika i upravlenie: v 2-kh ch.* [State Policy and Management: In 2]. Part 1. Moscow: ROSSPEN.
2. Russia. (2012) *Lesnaya politika Rossii. Proekt* [Russian forest policy]. Moscow: [s.n.].
3. Manin, V.A. (2007) Zarozhdenie russkogo lesnogo zakonodatel'stva i problema pravovoy reglamentatsii okhrany lesov v Rossii do kontsa pervoy chetverti XVIII v. [The origin of Russian forest legislation and the problem of legal regulation of forest protection in Russia until the late 18th century]. *Vestnik Yugorskogo gosudarstvennogo universiteta*. 7.
4. Wrangel, V. (1841) *Istoriya lesnogo zakonodatel'stva* [History of forest legislation]. St. Petersburg: Fisher.
5. Romanovskiy, M. (1881) *Kurs russkogo lesnogo zakonodatel'stva* [Russian forest legislation]. St. Petersburg: A.F. Devrien.

6. Petrov, V.N. (2007) *Lesnaya politika i lesnoe pravo* [Forest policy and forest law]. St. Petersburg: Saint Petersburg State Forest Technical University.
7. Arnold, F.K. (2004) *Istoriya lesovodstva* [The history of forestry]. Moscow: MSFU.
8. Zobov, N.M. (1872) Petr Velikiy kak pervyy lesovod v Rossii [Peter the Great as the first silviculturist in Russia]. *Lesnoy zhurnal*. 2.
9. Shutov, I.V. (2012) *Vekhi lesnogo khozyaystva Rossii* [Landmarks of forestry in Russia]. St. Petersburg: St. Petersburg Polytechnic University.
10. Rokhlenko, D. (2003) Petr Velikiy. Flot i les [Peter the Great. Fleet and Forest]. *Nauka i zhizn'*. 5.
11. Russia. (1830) Imennoy, dannyy Senatu ukaz "O rasprostraneniі prava sobstvennosti vladel'tsev na lesa, v dachakh ikh rastushchie" (22 sentyabrya 1782 g.) [№ 15518] [Decree "On the extension of the ownership rights to forests in their summer cottages" (September 22, 1782) [No. 15518]]. In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Vol. 21. St. Petersburg: [s.n.].
12. Nekhoroshev, T.V. (1903) *Kratkiy obzor deyatelnosti kazennogo lesnogo upravleniya za 1893–1902 gg.* [A brief overview of the activities of the state forest management for 1893–1902]. St. Petersburg: Novel Press.
13. Shilov, D. (1880) *Nashe lesookhraneniye. Kriticheskie ocherki po povodu magisterskoy dissertatsii Vedrova "Lesookhraneniye po russkomu pravu"* [Our forest preservation. Critical essays on the Master's Thesis "Forest conservation on Russian law" by Vedrov]. *Lesnoy zhurnal*. 5.
14. Vedrov, S. (1878) *O lesookhraneniі po russkomu pravu* [About forest conservation under Russian law]. St. Petersburg: [s.n.].
15. Weinberg, Ya. (1884) *Les. Znachenie ego v prirode i mery k sokhraneniyu* [Forest. Its meaning in nature and measures to preserve]. Moscow: E.Lissner i Yu.Roman.
16. Zverev, A.I. (2003) 205 let obrazovaniya Lesnogo departamenta Rossii [205 years of education of the Forest Department of Russia]. *Ustoychivoe lesopol'zovanie – Sustainable Forestry*. 1.
17. Tyapkin, M.O. & Soboleva, T.N. (2015) The Evolution of the Forest Management System of the Russian Empire in the Second Part of the 18th Century. *Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta – Izvestiya of Altai State University Journal*. 4/2 (88). DOI: 10.14258/izvasu(2015)4.2-36
18. Orlov, M.M. (1902) Organizatsiya lesnogo khozyaystva [Organization of forestry]. In: Rudzkiy, A.F. (ed.) *Entsiklopediya russkogo sel'skogo khozyaystva* [Encyclopedia of Russian Agriculture]. Vol. 6. St. Petersburg: A.F. Debrien.
19. Faas, V.V. (1914) Lesnye bogatstva Aziatskoy Rossii [Forest wealth of Asian Russia]. In: Tsvetkov, M. (ed.) *Aziatskaya Rossiya* [Asian Russia]. Vol. 2. St. Petersburg: The Resettlement Department of the General Directorate for Land Management and Agriculture.
20. The Council of Ministers and the Chief Executive of Land Management and Agriculture. (1911) Zapiska Predsedatelya Soveta ministrov i glavnoy upravlyayushchego zemleustroystvom i zemledeliem o poezdke v Sibir' v 1910 g. [Note by the Chairman of the Council of Ministers and the Chief Executive of Land Management and Agriculture on his trip to Siberia in 1910]. *Voprosy kolonizatsii*. 8.
21. Strakhov, V.V. (2010) O reforme lesoustroystva v Rossii [On the reform of [Russian forest management]]. *Ispol'zovanie i okhrana prirodnnykh resursov v Rossii*. 3.
22. Faas, V.V. (ed.) (2010) *Rezultaty byvshego kazennogo lesnogo khozyaystva k 1914 godu* [The results of the former state forestry by 1914]. St. Petersburg: St. Petersburg Polytechnic University
23. Shvappakh, A. (1910) *Lesnaya politika, politika okhoty i rybolovstva* [Forest policy, policy of hunting and fishing]. Translated from German by A.V. Kostyaev. St. Petersburg: [s.n.].
24. Annenkov, S. (1856) *O lesnom bogatstve Rossii i o vygodneyshem sposobe razrabotki ego* [About Russian forest wealth and the most profitable way of developing it]. St. Petersburg: Ministry of State Property.
25. Rudzkiy, A. (1881) *Lesnye besedy. Dlya russkikh lesovladel'tsev i lesnichikh* [Forest talks. For Russian forest owners and foresters]. St. Petersburg: [s.n.].
26. Kaygorodov, D. (1881) *Besedy o russkom lese* [Conversations about the Russian forest]. St. Petersburg: A.F. Devrien.
27. Rudzkiy, A. (1917) *Lektsii gosudarstvennogo lesnogo khozyaystva, chitaniye v 1885–1886 gg. v Peterburgskom lesnom institute* [Lectures of the state forestry delivered in 1885–1886 in St. Petersburg Forestry Institute]. St. Petersburg: [s.n.].
28. Arnold, F. (1893–1899) *Russkiy les: v 3-kh t.* [Russian Forest: In 3 vols]. St. Petersburg: A.F. Marks.
29. Orlov, M.M. (1903) *Obshchie osnovaniya organizatsii lesnogo khozyaystva* [Common grounds for the organization of forestry]. St. Petersburg: [s.n.].
30. Rudzkiy, A. (1906) *K voprosu o pryamoy roli lesa v narodnom khozyaystve* [On the direct role of forests in the national economy]. St. Petersburg: [s.n.].
31. Orlov, M.M. (1909) *Nuzhdy russkogo lesnogo khozyaystva* [Needs of Russian forestry]. St. Petersburg: M.P. Frolova.
32. Zaytsev, D.M. (1910) *Gosudarstvennoe lesnoe khozyaystvo v svyazi s agrarnoy reformoy i nuzhdami promyshlennosti* [State forestry in connection with agrarian reform and the needs of industry]. St. Petersburg: Sankt-Peterburgskoe lesoustroitel'noe i zemel'no-tekhnicheskoe tovarishchestvo.
33. Sazonov, T. (1912) *Lesnoe gosudarstvennoe khozyaystvo* [Forest State Economy]. St. Petersburg.
34. Leontiev, A. & Meshcherskiy, I. (1913) *Les. Znachenie lesa. Kak khozyaystvovat' v lesu i kak razvodit' ego* [Forest. The value of the forest. How to farm in the forest and how to breed it]. St. Petersburg: V. Bezobrazov i K^o.
35. Faleev, N.I. (1912) *Lesnoe pravo* [Forest law]. Moscow: I.D. Sytin.
36. Istomina, E.G. (1995) Lesookhranitel'naya politika Rossii v XVIII – nachale XX v. [Russian forest policy in the 18th – early 20th centuries]. *Otechestvennaya istoriya*. 4.
37. Petrov, V.N. (1998) *Lesnaya politika i okhrana lesov* [Forest policy and protection of forests]. St. Petersburg: Nauka.
38. Bogoslovskiy, S.A. (1923) *K voprosu o gosudarstvennom lesnom khozyaystve* [On the state forestry]. Petrograd: [s.n.].
39. Bogoslovskiy, S.A. (1919) *Kak ustroiyaetsya pravil'noe lesnoe khozyaystvo* [How is the right forestry managed?]. Petrograd: [s.n.].
40. Kuznetsov, N.A. (1917) *Gosudarstvennye lesa i pol'zovanie imi pri zemel'noy reforme* [State forests and their use in land reform]. Kyiv: [s.n.].
41. Kuznetsov, N.A. (1919) *Organizatsiya lesnogo khozyaystva* [Organization of forestry]. Moscow: [s.n.].
42. Morozov, G.F. (1922) *O lesovodstvennykh ustoyakh* [About silvicultural foundations]. Moscow; Petrograd: [s.n.].
43. Orlov, M.M. (1918) *Ob osnovakh russkogo gosudarstvennogo lesnogo khozyaystva* [On the foundations of Russian state forestry]. Petrograd: Devyataya Gos. tip.
44. Perekhod, V.I. (1925) *Teoriya lesnogo khozyaystva* [Theory of forestry]. Minsk: [s.n.].
45. Perekhod, V.I. (1920) *Vvedeniye v ucheniye o lesnom khozyaystve* [Introduction to the doctrine of forestry]. Vetluga: Vetluzhsk. vneshkol'nyy p/otd.
46. Sazhin, D.K. (1918) *Krest'yanskie lesa* [Peasant forests]. Moscow: NKZ.
47. Tkachenko, M.E. (1923) *Zadachi lesnoy politiki na Severe. Doklad soveshchaniyu po izucheniyu Severa pri RAN* [Tasks of forest policy in the North. Report to the meeting on the study of the North in the Russian Academy of Sciences]. Petrograd: [s.n.].
48. Tkachenko, M.E. (1929) *Izuchenie lesnykh bogatstv SSSR i putey ikh ispol'zovaniya* [Studying the forest wealth of the USSR and ways of using it]. Moscow: [s.n.].
49. Faleev, N.I. (1918a) *Kommunisticheskoe lesnoe khozyaystvo* [Communist Forestry]. *Lesnaya politika*. 4.
50. Faleev, N.I. (1918b) *Lesnye organy* [Forest authorities]. *Lesnaya politika*. 6.
51. Faleev, N.I. (1918) *Otmena chastnoy sobstvennosti* [Abolition of private property]. *Lesnaya politika*. 2.
52. Faleev, N.I. (1918d) *Printsipy obobshchestvleniya lesov* [Principles of the socialization of forests]. *Lesnaya politika*. 1.
53. Schultz, A.I. (1925) *Osnovy sovetskoy lesnoy politiki* [Fundamentals of Soviet forest policy]. Leningrad: [s.n.].
54. Popov, V.A. (ed.) (1957) *Lesnaya promyshlennost' SSSR. 1917–1957: v 3-kh t.* [Timber industry of the USSR. 1917–1957]. Moscow: Goslesbumizdat.
55. Rubtsov, V.I. (ed.) (1967) *Lesnoe khozyaystvo SSSR za 50 let (1917–1967 gg.)* [Forestry in the USSR for 50 years (1917–1967)]. Moscow: Lesnaya promyshlennost'.

56. Perepechin, B.M. & Filinov, N.P. (1964) *Lesopol'zovanie v SSSR (1946–1962 gg.)* [Forest use in the USSR (1946–1962)]. Moscow: Lesnaya promyshlennost'.
57. Tsaplyaev, V.P. (1965) *Lesnoe khozyaystvo SSSR (Osnovnye itogi lesokhozyaystvennoy deyatelnosti)* [Forestry of the USSR (Main results of forestry activities)]. Moscow: Lesnaya promyshlennost'.
58. Vorobiev, G. (ed.) (1977) *Lesnoe khozyaystvo SSSR* [the USSR Forestry]. Moscow: Lesnaya promyshlennost'.
59. Tsymek, A.A. (1977) *Sotsialisticheskoe lesnoe khozyaystvo* [Socialist forestry]. Moscow: Lesnaya promyshlennost'.
60. Bobrov, R.V. (1990) Ekonomicheskie aspekty lesnoy politiki [Economic aspects of forest policy]. *Lesnoe khozyaystvo*. 11.
61. Bykovskiy, V.K. (2014) About the notion of the state forest policy. *Yuridicheskiy mir – Judicial World*. 2. (In Russian).
62. Ivanov, S.A. (2009) The state forestry policy: Main trends and role in stimulating of the rational use of forest resources. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta – Vestnik of Saratov State Socio-Economic University*. 4(28). (In Russian).
63. Lebedev, I.V. (1992) *Lesnaya politika sovetskogo gosudarstva: istoricheskiy opyt i problem* [Forest policy of the Soviet state: Historical experience and problems]. History Cand. Diss. Moscow.
64. Myasnikov, S.V. (2012) State forestry politics in Russia: problems and contradictions. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of Modern Economics*. 4 (44). (In Russian).
65. Petrov, A.P. (1995) Ekonomicheskie i pravovye osnovy formirovaniya regional'noy lesnoy politiki [Economic and legal basis for the formation of regional forest policy]. *Lesnoe khozyaystvo*. 1.