

Э. В. Доржи-Горяева

**ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ:
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ**

В настоящей статье автор приводит исторический обзор пути формирования законодательства, регулирующего отношения по использованию земель особо охраняемых территорий. Выдвигается тезис о том, что право собственности в отношении земель особо охраняемых территорий устанавливалось изначально отдельными разрозненными нормативными актами в течение многих веков и имело ограниченное содержание. Однако в дореволюционный период необходимость создания заповедников была обоснована комплексно, соответственно этой потребности стало формироваться законодательство о землях особо охраняемых территорий, которое в наиболее развернутом виде было представлено только в ходе земельной реформы 90-х гг. прошлого века. Проведен развернутый анализ действующих законов, закрепляющих правовые основы осуществления и ограничения прав на земельные участки в пределах земель особо охраняемых территорий в наши дни.

Ключевые слова: особо охраняемые территории, заповедные земли, земли курортов, ограничение права собственности, государственная собственность.

Dorzhy-Goryaeva E. V.

**RESTRICTION OF RIGHTS TO SPECIALLY PROTECTED AREA LANDS:
PROBLEMS OF DRAWING UP AND DEVELOPMENT**

In the article the author gives a historical survey of the way of drawing up the legislation regulating relations connected with the use of specially protected area lands. The author states that the right of property in regard to specially protected area lands was initially established by separate normative acts during many centuries and had a restricted content. However, during the pre-revolutionary period the necessity to create conservancy areas was comprehensively grounded. The legislation about specially protected area lands was drawn up accordingly, and it was presented in the most expanded form only in the course of the land reform of 1990-s. The author makes a comprehensive analysis of the current laws establishing the legal basis for exercising and restricting rights to specially protected area lands at the present day.

Keywords: specially protected area lands, conservancy areas, resort areas, restriction of right of property, state property.

Приступая к исследованию этапов формирования законодательства, регулирующего отношения по использованию земель особо охраняемых территорий, следует отметить, во-первых, что само понятие «земли особо охраняемых территорий» является современным и употребляется с момента вступления в силу действующего Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. Ранее в различные временные периоды такие земли именовались «охотными»,

«заповедными», «курортными», «землями несельскохозяйственного назначения».

Во-вторых, право собственности в отношении земель особо охраняемых территорий устанавливалось изначально отдельными разрозненными нормативными актами в течение многих веков. Позднее, уже в XX в., необходимость создания заповедников была обоснована комплексно, и соответственно этой потребности стало формироваться

законодательство о землях особо охраняемых территорий. В связи с этим изучение и анализ исторических аспектов осуществления прав на земли особо охраняемых территорий следует разделить на отдельные этапы, начав периодизацию со времен еще царской России.

Первый этап — истоки особо охраняемых территорий, или «заповедь государева» (приблизительно XIII—XVIII вв.). Изначально особо охраняемые территории образовывались как охотничьи заказники, где не могли охотиться простые люди, а охотилась царская знать. Например, в XIII в. на волыно-галицких землях по приказу князя Даниила Галицкого был создан «великий заповедник у межах сучасных» Беловежской и Цуманской пуш. В XVII в. во времена царствования Алексея Михайловича Романова по такому же принципу была организована сеть режимных территорий вокруг Москвы, где была запрещена охота для всех, кроме царя, и ограничена хозяйственная деятельность (Сокольники, Измайлово, Останкино, Кунцево). Такие территории имелись и в окрестностях Петербурга (Заячий ремиз, Гатчинская охота). Места царских охот в Крыму и на Кавказе (Кубанская охота, Караязский лес) охранялись казачьими конными сотнями и опытными егерями. И хотя в таких местах при массовых охотах гибло много дичи, они, тем не менее, способствовали сохранению природы, так как перерывы между охотами были длинными и принимались особые меры для увеличения численности дичи. Недаром многие современные заповедники возникли на месте тех «охот». В те же давние времена возникали и сезонные заказники, в которых полностью прекращалась охота в определенное время. Царь Алексей Романов установил «государеву заповедь» на Семи островах у Мурманского побережья (сейчас это часть территории Кандалакшского заповедника), где ловили кречетов для царских охот. Птиц здесь отлавливали только по особым разрешениям, пребывание посторонних, охота и хозяйственная деятельность запрещались или сильно ограничивались [1, с. 4].

Сведения об особо охраняемых территориях этого периода ученые собирают по крупицам. И

надо сказать, что их возникновение связано не только с царской охотой, но и рядом других причин. Например, государственный природный заповедник «Белогорье» берет свое начало с 1640 г., когда вековая нагорная дубрава на р. Ворскла стала частью Белгородской защитной черты или оборонительной линии для защиты южных рубежей государства от татарских и ногайских набегов [2, с. 107].

Собственно природоохранное значение засечных (оборонительных) лесов состоит в том, что их военно-стратегическая роль для государства определяла исключение здесь практически всех видов природопользования и, следовательно, сохранение старовозрастных насаждений. Характер установленного для лесов оборонительной линии режима и ответственность за его нарушение иллюстрирует выдержка из царского наказа, посланного белгородскому воеводе: «...Стольнику же и воеводе князю Федору Волконскому смотреть и беречь того накрепко, и в Белгороде всяким служилым и жилецким людям заказ учинить крепкой под смертною казнью, чтоб они белгородского заповедного лесу и в иных причинных местах с Полскую и с Русскую сторону, за которыми крепостями и лесами от воинских людей укрытца и пробыть мочно, лесов не секли и деревья никаково не подлупливали, и через заповедные леса не ездили, и дорог и стезек не накладывали, и пашен в заповедных лесах не заводили и не пахали...» [3, с. 56].

Как мы видим, на этом этапе говорить о создании собственно заповедников (в том смысле, как они понимаются сейчас) не приходится, однако в этот период происходит выделение территорий с особым режимом использования земель, в пределах этих земель запрещается хозяйственная деятельность и ограничения прав на землю носят жесткий характер.

Второй этап — наследие Петра I (1705—1870 гг.). На пути к построению системы особо охраняемых территорий России важную роль следует отнести Петру Первому (1672—1725), так как в годы его правления мероприятия по охране природы стали более целенаправленными и систематическими. По указу царя были

определены водоохранные леса, где запрещалась вырубка деревьев в 30 верстах от больших рек и в 20 — от малых. В этих лесах нельзя было даже пасти скот. Ограничивалась или полностью запрещалась рубка корабельных сосновых лесов в окрестностях Петербурга, в Поволжье, на Урале. Объявлялись «заповедными» ценные для кораблестроения древесные породы: дуб, сосна, лиственница, клен, вяз, карагач. Для охраны лесов учреждалась специальная лесная стража. Наказания за нарушения этих запретов были исключительно строги: «За дуб, буде хоть одно дерево срубит, также и за многую лесов посечку, учинена будет смертная казнь» [4, с. 123].

Именно Петр Великий учредил аптекарский огород, ставший прародителем ботанических садов [5]. Основы курортного дела в России также были заложены Петром I. Вместе с другими идеями, вывезенными из своих путешествий и поездок для лечения в Спа и Пирмонт, Петр почерпнул и идею организации курортов. Указ от 24.04.1717 г. «О приискании в России минеральных вод»: «... доктору Шоберу искать в нашем государстве ключевых вод, которыми можно пользоваться от разных болезней, на приклад, какими в здешних краях пользуются как Пирмонтская, Шпавассер и прочая...» [6, с. 52].

В целом государственная политика этого периода оказала существенное влияние на развитие особо охраняемых территорий в России, однако отвести большую роль государству в создании охраняемых территорий не представляется возможным: эти меры лишь наметили контуры общей стратегии, которая получила развитие в дальнейшем.

Третий этап — первые заповедники (1870—1917 гг.). Однако несмотря на то, что предпосылки формирования системы особо охраняемых территорий были заложены так давно, ее развитие началось только в конце XIX в. При анализе этого исторического периода стоит отметить важную деталь: если ранее инициатива создания особых заповедных земель принадлежала царю или приближенным к нему князьям, то теперь ситуация меняется и приобретает характер дворянского движения —

ученые дворяне на собственных землях создают заповедники. Эти заповедники уже во многом были похожи на нынешние: на их территории полностью прекращалась хозяйственная деятельность, а иногда даже проводились научные исследования, но они создавались не на государственных землях, а в пределах частных поместий.

Так было в степном заповеднике Чапли, знаменитой теперь на весь мир Аскании-Нова, созданной в 1874 г. Ф. Э. Фальц-Фейном в Херсонской губернии [7, с. 340—347]. В это время граф Потоцкий учредил заповедник в своем имении Пилявин на Волыни, где охранялись зубры, олени, бобры и другие животные. Строгий заповедный режим соблюдался в лесах по реке Ворскла, принадлежавших графу Шереметеву (сейчас это заповедник «Лес на Ворскле»). Вход туда был разрешен только по особым билетам, выдаваемым лесной стражей. Заповедники существовали в имении Карамзиных в Саратовской губернии, в имении графини Паниной в Валуйском уезде, около Воронежа. Немаловажен тот факт, что частные землевладельцы по своей воле ограничивали свои права на принадлежащие земли в целях охраны природы.

Но все-таки при всем том нецеликом вкладе, который внесли эти люди в дело охраны природы, специалисты понимали, что решить проблему, организовав заповедники в отдельных частных владениях, нельзя. В конце XIX в. развернулось движение за создание государственных заповедников.

Таким образом, на данном этапе впервые создание особо охраняемых территорий приобретает более осмысленный, целенаправленный и концептуальный характер, однако особо охраняемые территории все же в большей части организованы частными землевладельцами и находились в собственности частных помещиков. В начале XX в. были приняты отдельные законы в этом направлении. Итогом этого движения явилась организация в 1916 г. первого отечественного заповедника — Баргузинского. Это единственный государственный заповедник страны,

учрежденный до Октябрьской революции 1917 г. [8, с. 171—188].

Четвертый этап — советское время (1917—1991 гг.). Основное развитие законодательства об особо охраняемых природных территориях произошло в период советской власти.

27 октября 1917 г. II Всероссийским Съездом Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов был принят Декрет о земле, которым было «навсегда» отменено право частной собственности на землю [9]. Земельные участки с высококультурными хозяйствами: сады, плантации, рассадники, питомники, оранжереи и т. п. не подлежали разделу, а превращались в показательные и передавались в исключительное пользование государства или общин, в зависимости от размера и значения их. Таким образом, все частные заповедники стали государственной собственностью. С этого момента началась разработка научной концепции правового режима земель, которые позднее были отнесены к землям ООПТ, принят ряд нормативно-правовых актов, в которых отмечалось, что заповедники являются национальным достоянием, предназначенным исключительно для выполнения научных и научно-технических задач страны. Использование заповедника в каких-либо практических целях допускалось лишь с разрешения Совета Народных Комиссаров.

В целом В. И. Ленин придавал особое значение созданию заповедников. По его инициативе 16 сентября 1921 г. издан декрет «Об охране памятников природы, садов и парков» [10], позднее — декрет «О курортах СССР». В декрете 1921 г. утверждалось, что земли под заповедниками и национальными парками не могут использоваться под обработку или разработку естественных богатств без разрешения Народного Комиссариата просвещения. Позднее были приняты Земельные кодексы республик СССР, которые содержали ограничения по использованию заповедных земель. В постановлении Президиума ВЦИК 1924 г. [11, с. 141—146] еще раз подчеркивалось, что заповедники — это участки земли, навсегда подлежащие полной охране и изымаемые из

какого бы то ни было хозяйственного использования. И более поздние законодательные акты по заповедному делу утверждали эти же основополагающие идеи. Как результат — с 1930 по 1940 г. учреждено 42 новых заповедника. И даже во время Великой Отечественной войны ни один заповедник не был закрыт, а, наоборот, создавались новые. В послевоенное время политика государства только ужесточается: в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 1 апреля 1934 г. говорилось о том, что хозяйственное использование территорий заповедников запрещается в целях их сохранения. Положение о заповедниках, утвержденное тем же постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 1 апреля 1934 г., устанавливало, что все заповедники — научно-исследовательские учреждения, проводящие научные исследования силами своих штатных научных сотрудников или привлекающие сторонних специалистов.

В этих законодательных актах начального периода становления заповедного дела в СССР утверждалось, что заповедники предназначаются для сохранения природных объектов в качестве государственного резервата генетического материала, эталонов естественного хода природных процессов и объектов научных исследований. Устанавливалось, что вопросы использования заповедников вправе решать только государственные органы высшего ранга: Совет народных комиссаров или народный комиссариат.

Однако, несмотря на декларацию таких идей, намечается отход от полной неприкосновенности особо охраняемых территорий: в одних заповедниках сокращается площадь, разрешается то или иное хозяйственное использование, другие заповедники утрачивают свое самостоятельное значение благодаря присоединению к производственным учреждениям, среди властимущих распространяется мнение, что «в период интенсивного строительства и всестороннего использования естественных богатств охрана природы не является актуальным и государственным делом» [12, с. 18].

29 августа 1951 г. председатель Совета Министров СССР И. В. Сталин подписал

постановление № 3192 «О заповедниках» с приказом закрыть 88 и сократить территории 20 заповедников. Одновременно закрыто, «как бесполезное», Всероссийское общество охраны природы. Из 130 заповедников было оставлено 40, да и им предписывалось делать основной упор не на науку и сохранение дикой природы, а на практический вклад в развитие народно-хозяйственного комплекса. В 1951 г. постановлением Совета Министров СССР было ликвидировано большинство заповедников, а площадь оставшихся значительно сокращена. Большинство заповедников стали учебно-опытными лесными хозяйствами при учебных заведениях. После смерти И. Сталина наступила «оттепель». И, несмотря на огромный ущерб, через несколько лет сеть заповедников стала восстанавливаться. К 1960 г. число заповедников достигло 85. В этом же году принят новый «Закон об охране природы РСФСР», который определил заповедники как территории, навечно изъятые из хозяйственного использования в научно-исследовательских и культурно-просветительских целях.

В 1962 г. принято «Положение о государственных заповедниках РСФСР», которое вернуло им статус научно-исследовательских учреждений [1, с. 5]. В декабре 1968 г. были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, согласно ст. 40 которых землями заповедников признавались выделенные в установленном порядке участки земли, в пределах которых имеются природные объекты, представляющие особую научную или культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, сообщества растительных или животных организмов, редкие геологические образования, виды растений, животных и т. п.). Всякая деятельность, нарушающая природные комплексы заповедников или угрожающая сохранению природных объектов, имеющих особую научную или культурную ценность, запрещается как на территории заповедников, так и в пределах установленных вокруг заповедников охранных зон [13, с. 56]. Основы распределяли земли на шесть категорий, среди которых выделены в отдельный раздел земли промышленности, транспорта,

курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения.

Примечательно, что на регулирование правового режима курортов и заповедников отведено лишь по одной статье, а другие виды земель ООПТ вообще не были учтены. Н. И. Краснов и Н. А. Сыродоев во введении к сборнику нормативных актов о земле объясняют такое совмещение тем, что «данные земли выделяются в самостоятельную категорию по общему признаку основного целевого назначения — это земли несельскохозяйственного назначения, т. е. используемые не в качестве производительной силы, а в качестве операционного (территориального, пространственного) базиса, места расположения средств той или иной несельскохозяйственной деятельности» [14, с. 78]. Кроме того, вышеназванные авторы указывают, что для предотвращения необоснованного изъятия большого количества земли из сферы сельскохозяйственного производства земельные участки для специальных несельскохозяйственных целей отводились в минимально необходимых размерах. В 1970 г. в РСФСР был принят Земельный кодекс РСФСР, который своим содержанием в отношении земель ООПТ продублировал положения Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых Верховным Советом СССР 13 декабря 1968 г., и действовал до 1990 г.

Таким образом, наиболее противоречивым и интенсивным периодом развития особо охраняемых территорий и правовой основы их деятельности можно считать советский период: в нем переплетаются времена застоя и разорения заповедников с временами ренессанса и укрепления отечественного заповедного и курортного дела. Однако бесспорным является одно: был сделан переход от частных особо охраняемых объектов, располагавшихся на землях отдельных лиц и развивавшихся бессистемно, в сторону концептуального построения системы особо охраняемых территорий. Если ранее земли под такими объектами могли находиться в собственности

князей, дворян, то в советский период земли и иные природные ресурсы ООТ находились исключительно в собственности государства, как, впрочем, и другие земли тоже, однако ограничения по использованию таких земель сохранялись лишь на определенных отрезках времени.

Пятый этап — реформаторский (1991—2001 гг.). Начало данного периода ознаменовано принятием Земельного кодекса РСФСР 25 апреля 1991 г. [15] (далее — ЗК РСФСР, Кодекс). Кодекс закрепил новый земельно-правовой строй и многообразии субъектов права собственности на землю, земельные участки могли находиться как в публичной (государственной или муниципальной), так и в частной собственности. Также данный нормативный акт впервые выделил земли под особо охраняемыми объектами в отдельную категорию. Раздел VI ЗК РСФСР был посвящен правовому режиму земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, к таким землям были отнесены земли заказников (за исключением охотничьих), запретных и нересто-охраняемых полос, земли, занятые лесами, выполняющими защитные функции, другие земли в системе охраняемых природных территорий, земли памятников природы, земли заповедников, природных (национальных) и дендрологических парков, ботанических садов и т. д. Правовые нормы земельного законодательства этого периода были направлены на сохранение уже сложившегося режима использования и охраны земель, однако они закрепили ряд ограничений, которые повлияли на содержание права собственности в отношении земель данной категории. Внутри этой категории земли делились на субкатегории в зависимости от цели использования и степени ограничения их использования в обороте.

На землях заповедников и заповедных зон природных (национальных) парков была запрещена любая деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная законодательством РСФСР. На других землях природно-заповедного фонда допускалась

ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность в соответствии с установленным для них режимом. В этот период практически полностью сформировалась законодательная основа для регулирования оборота земель и определены основные тенденции ее развития, которые нашли свое отражение в современной правотворческой деятельности.

В целом, подводя итог историческому исследованию, можно сделать следующие выводы. *Во-первых*, анализируя путь становления и развития правовой базы, регулирующей использование земель особо охраняемых территорий в гражданском обороте, можно условно разделить его на несколько этапов: 1 этап — «заповедь государева» (приблизительно XIII—XVIII вв.); 2 этап — наследие Петра I (1705—1870 гг.); 3 этап — первые заповедники (1870—1917 гг.); 4 этап — советское время (1917—1991 гг.); 5 этап — реформаторский (1991—2001 гг.); 6 этап — современный (2001—2011 гг.). Данная периодизация позволит осознать основные закономерности развития законодательства в этой сфере, учесть ошибки и общий правотворческий опыт прошлого.

Во-вторых, необходимо заметить, что на всем пути становления системы особо охраняемых территорий в отечественной практике в большей или меньшей степени фигурировала и по сей день актуальная проблема, связанная с определением пределов использования в хозяйственной деятельности и гражданском обороте земельных участков под особо охраняемыми объектами как объектов гражданских прав.

Список библиографических ссылок

1. Горяшко А. Государева заповедь. История российских заповедников // МОЛ. 2002. № 4—5. С. 4.
2. Загоровский В. П. Белгородская черта. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1969. С. 107.
3. Кириков С. В. Человек и природа восточноевропейской лесостепи в X — начале XIX вв. М.: Наука, 1979. С. 56.
4. Реймерс Н. Ф., Штильмарк Ф. Р. Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. С. 123.
5. Аптекарский огород: ботанический сад МГУ им. М. В. Ломоносова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hortus.ru> (дата обращения: 20.10.2011).
6. Мирский М. Государева служба // Медицинский вестник. 2010. № 13—14. С. 52.
7. Дрогобыч Н. Е. Асканийская хроника (1917—1996) // Аскания-Нова. В. Фальц-Фейн. Киев, 1997. С. 340—347.
8. Черникин Е. М. Баргузинский заповедник // Заповедники России. Заповедники Сибири. I. М.: Логата, 1999. С. 171—188.
9. Декрет о земле [Электронный ресурс]: принят II Всероссийским съездом Советов 27.10.1917 г. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2129> (дата обращения: 20.10.2011).
10. Об охране памятников природы, садов и парков: декрет СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusarchives.ru/evants/exhibitions/forest/9.shtml> (дата обращения: 20.10.2011).
11. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик: сб. док. 1917—1937 гг. Т. 1. М., Госюриздат, 1959. С. 141—146.
12. Труды IV Всесоюзного съезда зоологов, анатомов и гистологов в Киеве, 6—12 мая 1930 г. Киев-Харьков, 1931. С. 18.
13. Нормативные акты о земле / сост. Б. В. Ерофеев, Н. И. Краснов, Н. А. Сыродоев. М., 1978. С. 56.
14. Краснитский А. М. Проблемы заповедного дела. М., 1983. С. 78.
15. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.