

Александрова Марина Александровна

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ПРАВЕ XII-XX ВЕКОВ

В статье рассматриваются ключевые этапы формирования правового режима земель особо охраняемых природных территорий в отечественном праве. Особое внимание уделено периоду до XVIII века, который до сих пор был охарактеризован в научных исследованиях лишь в общих чертах. Автор дает оценку концепции "частного заповедника", не закрепленной в отечественном праве, но повлиявшей на становление заповедного дела, и приводит характеристику процесса формирования правового режима земель особо охраняемых природных территорий в отечественном праве.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2014/5-6/2.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2014. № 5-6 (84). С. 18-21. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2014/5-6/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

EDUCATIONAL ENVIRONMENT AND EDUCATIONAL SPACE WHEN PROVIDING SOCIAL-PEDAGOGICAL SUPPORT OF EMPLOYMENT FOR ORPHANS IN POST BOARDING SCHOOL PERIOD

Abasyan Ruslan Kachakhovich

Moscow Psychological-Pedagogical University
abas.rk@list.ru

The article describes the difference between educational space and educational environment, social-pedagogical work is viewed as a holistic process, which consists of two phases: the period of a child's staying in the boarding school and the post boarding school period, as well as the mechanism of educational environment use when providing the social-pedagogical support of orphans' employment in post boarding school period is substantiated.

Key words and phrases: social-pedagogical activity; social-pedagogical support of orphans' employment in post boarding school period; educational space; educational environment; boarding schools; boarding schools graduates.

УДК 349.6

Юридические науки

В статье рассматриваются ключевые этапы формирования правового режима земель особо охраняемых природных территорий в отечественном праве. Особое внимание уделено периоду до XVIII века, который до сих пор был охарактеризован в научных исследованиях лишь в общих чертах. Автор дает оценку концепции «частного заповедника», не закрепленной в отечественном праве, но повлиявшей на становление заповедного дела, и приводит характеристику процесса формирования правового режима земель особо охраняемых природных территорий в отечественном праве.

Ключевые слова и фразы: охрана окружающей среды; особо охраняемые природные территории; правовой режим земель особо охраняемых природных территорий; заповедное дело; история заповедного дела; частный заповедник.

Александрова Марина Александровна

Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
alexmarina1986@gmail.com

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ПРАВЕ XII-XX ВЕКОВ[©]

Под «правовым режимом» в юридической науке понимается «установленный законодательством особый порядок регулирования, представленный специфическим комплексом правовых средств, который при помощи оптимального сочетания стимулирующих и ограничивающих элементов создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов» [20, с. 13-14]. Правовой режим может быть определен для различных по своей юридической природе объектов: имущества юридических лиц, выборов в органы власти, земельных участков, лесного фонда, объектов недвижимости, территорий, в отношении которых федеральным законом установлен особый порядок использования и охраны (например, Крайнего Севера, закрытых административно-территориальных образований, территорий с особым эколого-правовым режимом) и т.д. [5, с. 340].

Суть особого эколого-правового режима заключается в установлении особого порядка использования и охраны определенной четко локализованной территории, включая установление особенностей управления ею, финансирования и проведения специальных экологических мероприятий. Особый эколого-правовой режим охраны природных объектов и комплексов устанавливается при создании двух разновидностей территорий: особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и зон экологического бедствия. Целью установления особых стимулов и ограничений по использованию и охране таких территорий является создание дополнительных гарантий по достижению главной задачи экологического законодательства – обеспечения благоприятного качества окружающей среды [4, с. 413].

Как показал анализ литературы, в теории экологического права не уделяется достаточно внимания периоду формирования правового режима земель особо охраняемых природных территорий вплоть до XVIII в. Большинство авторов отправной точкой своих исследований считают акты Петра I о лесах. Более ранний период истории развития законодательства о заповедных территориях был до сих пор охарактеризован в научных исследованиях лишь в самых общих чертах. Однако о появлении таких природных зон с особой охраной можно говорить задолго до появления права как такового.

Многие авторы связывают появление заказников и заповедников с местами княжеских и царских охот. Так, Повесть временных лет рассказывает о сохранении мест для охоты и ловли птиц, установленных

княгиней Ольгой [17]. Другая летопись [18] упоминает о наличии таких угодий на всей территории Киевского княжества, а затем в Московском и ряде других княжеств. Однако в юридическом памятнике – Русской Правде, принятой на съезде Ярославичей в 1072 г., – в Уставе Ярославичей о заповедных местах или землях, как таковых, не сказано [21].

Уже с XVI в. был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек («засека» – преграда из срубленных и наваленных деревьев). Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами [7, с. 485].

Несмотря на то, что у такого запрета очевиден оборонительный, а не природоохранный характер, подобные ограничения охраняли деревья от рубок в принципе, что способствовало сохранению и восстановлению лесных экосистем.

Соборное уложение 1649 г. [22], так же, как и Русская Правда до него, не содержит правовых норм о заповедных землях, а лишь статьи об ответственности за недозволенные действия по отношению к землям, лесам, диким животным.

Однако в период царствования Алексея Михайловича Романова, равнодушного к охоте, была установлена «государева заповедь» на Семи островах у Мурманского побережья, где ловили кречетов для царских охот. Птиц здесь отлавливали только по особым разрешениям, пребывание посторонних, охота и хозяйственная деятельность запрещались или сильно ограничивались [9]. Это и стало одним из первых шагов к правовому закреплению статуса заповедников.

Несомненный вклад в дальнейшее развитие идей заповедности внесли акты Петра I об учреждении «заповедных участков» и объявлении «заповедных деревьев», нарушение которых каралось смертной казнью [19, с. 25-26]. Таким образом, Петр I стал первым царем, предписывающим проводить природоохранные мероприятия не только в собственных угодьях, но и по всей стране в целом.

В теории экологического права считается, что охрана лесов (природного ресурса) и охрана природных комплексов (заповедников) – это два разных направления охраны окружающей среды [2, с. 52-53]. В связи с этим возникает вопрос: можно ли оценивать деятельность Петра I как создание первых заповедных территорий? Н. Ф. Реймерс и ученый-биолог и охотовед Ф. Р. Штильмарк высказывали мнение о том, что, «оценивая роль Петра I для заповедного дела, не следует придавать чрезмерное значение обилию запретов и частому употреблению слова “заповедный”. Выделение запретных участков касалось чаще всего охраны лесов от самовольных порубок населением (а не от рубок вообще)» [19, с. 26].

Вместе с тем, именно действия Петра I можно рассматривать частью охраны природных комплексов – заповедных территорий. В те годы, когда Петр Великий начал охрану лесов, отечественное право еще не знало статуса «особо охраняемой природной территории», следовательно, не могли быть закреплены меры по охране и защите именно территории, а не отдельных компонентов окружающей среды. К тому же, последующие действия показывают, что идеи объявления особо охраняемыми отдельных территорий (а не лесных массивов) у Петра I уже присутствовали. Известны указы о запрете охоты на лосей вокруг Петербурга и Москвы, о регулировании рыболовства и ряд других [Там же].

Петром I был учрежден аптекарский огород – прообраз ботанических садов, а также по его инициативе в России были открыты первые курорты [3, с. 16-17]. В целом, в годы его правления мероприятия по охране природы стали более целенаправленными и систематическими.

Природоохранные меры, принимаемые Екатериной II, а также последующими императорами вплоть до конца XIX в. можно охарактеризовать как печальные страницы в летописи заповедного дела в России.

Однако уже с конца XIX века начинают существовать частные заповедники – на землях отдельных землевладельцев или научных обществ (степной заповедник Чапли (Аскания-Нова), созданный Ф. Э. Фальц-Фейном; заповедник графа Потоцкого в имении Пилявин Волынской губернии; леса по реке Ворскле графа Шереметьева; в имении Карамзиных Самарской губернии; в имении графини Паниной в Валуйском уезде Воронежской губернии; заповедный лес имения Кочубея близ Диканьки под Полтавой). Несмотря на то, что право Российской империи не знало такой конструкции как частный заповедник, их роль в развитии идеи «особо охраняемых природных территорий» в современном смысле этого понятия невозможно недооценивать.

Многие авторы (Ф. Р. Штильмарк [19; 24], Н. Ф. Реймерс [19], В. Борейко [6], И. Касаткин [10], П. Чечелюк [23], Т. К. Горышина [8, с. 1953]) сходятся на том, что в конце XIX века в России охрана животного мира серьезно осуществлялась только в частных заповедниках. С этой мыслью трудно не согласиться, учитывая, что названные землевладельцы по собственной инициативе в пользу охраны природы ограничивали в первую очередь себя, а соответственно, и других лиц в правах на выделенные территории, осуществляли их охрану, а зачастую и проводили научные исследования в области зоологии, орнитологии, ботаники и др., то есть устанавливали, по сути, современный режим особо охраняемых природных территорий.

В конце XIX в. развернулось движение за создание государственных заповедников. И уже в декабре 1916 года был создан первый государственный заповедник Баргузинский на берегу озера Байкал.

Ленинские декреты «О земле» (1917 г.), «О лесах» (1918 г.), «Об охоте» (1920 г.) и другие стали юридическими предпосылками, определяющими порядок и основы организации заповедников в нашей стране. В 1921 г. начал работу Государственный комитет по охране природы при Народном комиссариате по просвещению, которому было предоставлено право создания новых заповедников. Учреждение такого комитета представляется первым уверенным шагом официальной власти на пути к определению и закреплению правового статуса особо охраняемых природных территорий и их земель.

В декрете «Об охране памятников природы, садов и парков» 1921 г. утверждалось, что земли под заповедниками и национальными парками не могут быть обращаемы под обработку или разработку естественных богатств без разрешения Наркомпроса, а равно на площади заповедников и национальных парков охота и ловля зверей и птиц, собирание яиц и гнезд и ловля рыбы не допускаются без такого же разрешения [14, п. 3].

Названным декретом было положено начало к закреплению правового режима земель, находящихся на территории особо охраняемых природных территорий, в отечественном праве. В 1929 г. было принято первое «Типовое положение» о заповедниках, состоящих в ведении Наркомпроса, в соответствии с которым заповедниками признавались участки земельной и водной площади, «которые навсегда подлежат оставлению в неприкосновенном виде» [24, с. 18].

Формирование правового режима заповедников было продолжено Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР», согласно которому заповедниками называются участки природы или отдельные ее произведения, объявленные неприкосновенными [12].

Работа по приданию официального статуса заповедникам отражена в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 01.04.1934 г. «Об утверждении Положения о заповедниках». Правовой режим заповедников де-юре остался прежним, скорректированы лишь дефиниция (теперь заповедниками признаются определенные представляющие особую хозяйственную, научную или культурную ценность участки природы, хозяйственное использование которых запрещается или ограничивается в целях их сохранения от грозящей порчи или уничтожения), цели их создания, расширены права сотрудников заповедника [16, ст. 1].

В 1951 г. по инициативе главы советского правительства И. В. Сталина было закрыто 88 из 128 заповедников СССР, позднее – в 1961 г. – были упразднены еще 16 заповедников и 7 были значительно уменьшены [1].

Закон об охране природы в РСФСР (1960 г.) четко определил заповедники как территории, навечно изъяты из хозяйственного использования в научно-исследовательских и культурно-просветительских целях. Это же подтверждено Основами земельного законодательства СССР и союзных республик (1968 г.) и Законом об охране и использовании животного мира (1980 г.) [24, с. 23].

Так, в соответствии с Законом об охране природы в РСФСР 1960 г., ранее именовавшиеся полными заповедники объявлены государственными, а частичными – заказниками. Была продолжена и концепция защитных участков, которые отныне стали охраняемыми урочищами и памятниками природы [15, ст. 9]. В начале 60-х годов XX в. Совет министров РСФСР и советы министров большинства других союзных республик приняли новые положения о республиканских заповедниках, а в 1981 г. были приняты «Типовые положения о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках» [24, с. 23-24].

В годы перестройки заповедному делу не уделялось особого внимания. Несмотря на создание в 1981-1982 гг. новых заповедников, в законодательстве восьмидесятых годов об охране природы существует большой пробел. Только в 1991 г. на законодательном уровне вновь поднимается вопрос об «особо охраняемых природных объектах» и «особо охраняемых природных территориях» – так они теперь называются в правовых актах.

В Земельном кодексе РСФСР 1991 г. появляется категория «земли природоохранного и природно-заповедного назначения». Законом РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» введено понятие природно-заповедного фонда Российской Федерации, который образуют государственные природные заповедники, включая биосферные заповедники, заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные, отнесенные к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, красные книги республик в составе Российской Федерации. Все эти территории и объекты обеспечиваются особой охраной государства. Изъятие земель природно-заповедного фонда Российской Федерации по данному Закону, аналогично Земельному кодексу 1991 года, было также запрещено [13]. Затем было принято Постановление Правительства РСФСР от 18.12.1991 № 48 «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в РСФСР», которое впоследствии было изрядно изменено, но действует и поныне.

В настоящее время основополагающим правовым актом, определяющим статус особо охраняемых природных территорий, стал принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях». Он, однако, не продолжил традицию Закона об охране окружающей природной среды 1991 г. о запрете изъятия земель природно-заповедного фонда.

Видимо, из экономических соображений законодатель полностью изъял из оборота только природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников. В отношении других видов ООПТ (национальных парков, природных парков, природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) правовой режим был ослаблен. В отдельных случаях на их территории теперь могут располагаться земли иных собственников [11]. Подводя итог нашему краткому историческому исследованию, можно сделать следующие выводы:

1) становление правового режима земель особо охраняемых природных территорий проходило постепенно, усилившись только к XIX в. Сам термин «особо охраняемые природные территории» закрепился в советское время. Так назывались заповедники, заказники, национальные парки и другие охранные зоны, на которых был установлен особый, не присущий другим землям режим охраны (причем в СССР все земли находились под охраной государства);

2) создание правового режима земель особо охраняемых природных территорий прошло эволюцию от мест княжеских и царских охот до закрепления на общегосударственном уровне при Петре I; затем укрепилось

частными инициативами отдельных землевладельцев, которые (инициативы) ценны стремлением к достижению идеи заповедности территорий путем установления ограничений на собственных землях; и, наконец, встало на путь полного государственного регулирования, минуя этап хозяйственно-производственного освоения;

3) формирование правового режима земель особо охраняемых природных территорий в отечественном праве с XII в. до середины XX в. происходило наступательно. Со второй же половины XX в. наблюдается волнообразное развитие правового режима – пик с 60-х до начала 80-х годов, затем пробел во второй половине 80-х годов, снова пик в 1991 г. и последующее ослабление особо природоохранного режима, начиная с 1995 г.

Список литературы

1. **1951 год: первый разгром заповедников** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ecoethics.ru/old/b15/1061.html> (дата обращения: 08.04.2014).
2. **Анисимов А. П.** К вопросу о предмете экологического права // Закон и право. 2003. № 4. С. 51-54.
3. **Анисимов А. П., Доржи-Горяева Э. В., Рыженков А. Я.** 18 тезисов о правовом режиме особо охраняемых территорий // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 8. С. 16-21.
4. **Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чаркин С. А.** Экологическое право России: учебник для прикладного бакалавриата. 4-е изд. М.: Юрайт, 2014. 504 с.
5. **Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е.** Экологическое право России: учебник для вузов / под ред. А. П. Анисимова. Волгоград: Альянс, 2005. 440 с.
6. **Борейко В.** Память о Фальц-Фейне и его деле [Электронный ресурс]. URL: <http://bio.1september.ru/2002/12/11.htm> (дата обращения: 30.03.2014).
7. **Бринчук М. М.** Экологическое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. 670 с.
8. **Горышина Т. К.** К истории заповедника «Лес на Ворскле» // Русский орнитологический журнал. 2012. Т. 21. № 785. С. 1949-1963.
9. **Горяшко А.** История российских заповедников [Электронный ресурс]. URL: <http://bio.1september.ru/article.php?ID=200004001> (дата обращения: 30.03.2014).
10. **Касаткин И.** Фридрих Фальц-Фейн: Охота? Непременно, Непременно... [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stfond.ru/articles.htm?id=4844> (дата обращения: 30.03.2014).
11. **Об особо охраняемых природных территориях** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. **Об охране и развитии природных богатств РСФСР** [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. **Об охране окружающей природной среды** [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. **Об охране памятников природы, садов и парков** [Электронный ресурс]: Декрет Совета народных комиссаров от 16 сентября 1921 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. **Об охране природы в РСФСР** [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 27.10.1960 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. **Об утверждении Положения о заповедниках** [Электронный ресурс]: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 01.04.1934 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. **Повесть временных лет** [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4869> (дата обращения: 24.01.2014).
18. **Поучение Владимира Мономаха** [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4874> (дата обращения: 08.04.2014).
19. **Реймерс Н. Ф., Штильмарк Ф. Р.** Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. 295 с.
20. **Родионов О. С.** Механизм установления правовых режимов российским законодательством: автореф. дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2001. 27 с.
21. **Русская правда (пространная редакция)** [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=4947> (дата обращения: 08.04.2014).
22. **Соборное уложение 1649 года** [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikisource.org/wiki/соборное_уложение_1649_года (дата обращения: 08.04.2014).
23. **Чечелюк П.** Кто спасет любимца «царской охоты»? [Электронный ресурс]. URL: <http://bp21.org.by/ru/art/a071207.html> (дата обращения: 30.03.2014).
24. **Штильмарк Ф. Р.** Заповедники и заказники. М.: Физкультура и спорт, 1984. 144 с.

FORMATION OF LEGAL REGIME OF LANDS OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL SITES IN DOMESTIC LAW OF THE XII-XX CENTURIES

Aleksandrova Marina Aleksandrovna

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Branch) in Volgograd
alexmarina1986@gmail.com*

The article discusses the main stages in the formation of the legal regime of the lands of specially protected natural sites in the domestic law. Particular attention is paid to the period before the XVIII century, which until now has been described in scientific studies in general terms only. The author assesses the conception of “private reserve”, which is not entrenched in the domestic law, but influenced the formation of reserve management, and gives the characteristic of the formation process of the legal regime of the lands of specially protected natural sites in the domestic law.

Key words and phrases: environmental protection; specially protected natural sites; legal regime of lands of specially protected natural sites; reserve management; reserve management history; private reserve.