

Лунева Е.В.
аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗЕМЕЛЬНОМ УЧАСТКЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ПЕРИОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Практически с первых лет после октябрьских событий 1917 года отечественное законодательство о земельном участке особо охраняемых природных территорий (далее ООПТ) получило бурное развитие. Так, Декретом ВЦИК от 27.05.1918 «О лесах»¹ были закреплены цели придания лесам статуса защитных, среди которых защита почв, истоков рек, укрепление оврагов, интересы гигиены, охрана памятников природы, а также эстетические и культурные задачи. В таких лесах хозяйство либо полностью запрещалось, либо разрешалось с ограниченным пользованием. Декретом СНК РСФСР от 20.03.1919 «О лечебных местностях общегосударственного значения»² Наркомздраву было предоставлено право учреждать лечебные местности и курорты. По указанию В.И. Ленина в начале 1919 года был разработан проект Декрета о заповедниках, который так и не был принят, однако в последующем основные его положения были использованы при издании нормативных правовых актов о данном виде ООПТ³. Вскоре, 11 апреля 1919 года был организационно оформлен и открыт первый советский заповедник – Астраханский⁴. Затем Декретом СНК РСФСР от 14.05.1920 «Об объявлении отдельных участков Ильменских гор на Южном Урале государственным минералогическим заповедником»⁵ Наркомпросу, было предоставлено специальное право организации новых заповедников.

¹ СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

² СУ РСФСР. 1919. № 19. Ст. 231.

³ См.: *Колбасов О.С.* Советское законодательство об охране природы за 40 лет // *Экологическое право.* 2006. № 5.

⁴ См.: *Куражковский Ю.Н.* Заповедное дело в СССР. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1977. С. 17,18.

⁵ СУ РСФСР. 1920. № 39. Ст. 181.

Отдельно на данном этапе необходимо выделить Декрет СНК РСФСР от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков»⁶, представляющий собой первый законодательный акт по заповедному делу нашей страны; на основе его положений были определены дальнейшие пути создания и развития ООПТ⁷. Декрет устанавливал порядок образования и охраны участков природы и отдельных произведений (животных, растений, горных пород и т.д.), представляющих особую научную и культурно-историческую ценность. К ним были отнесены: неприкосновенные памятники природы, заповедники, национальные парки, неприкосновенные памятники садово-парковой культуры музейно-академического значения. Стало быть, указанный документ впервые заложил основы современной классификации ООПТ. Кроме того, он запрещал без разрешения Наркомпроса РСФСР на территории заповедников и национальных парков осуществлять обработку земли, разработку естественных богатств, охоту, отлов зверей и птиц, собирание яиц и гнезд, а также ловлю рыбы. После издания декрета «Об охране памятников природы, садов и парков» в стране развернулась грандиозная работа по выявлению особо ценных объектов природы для дальнейшего их сбережения⁸, вследствие чего сеть охраняемых природных территорий начала быстро увеличиваться.

Особое значение в то время имел и Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07.01.1924 «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы»⁹, устанавливавший порядок учета и охраны памятников природы. Этот акт вводил запреты: на самовольную рубку заповедного леса, на истребление любых насаждений, на охоту на зверей и птиц, на рыбную ловлю, на разорение гнезд, на эксплуатацию недр земли и на мелиорационные работы.

⁶ СУ РСФСР. 1921. № 65. Ст. 492.

⁷ См.: *Хрусталева В.М.* Создание и деятельность системы государственных заповедников в РСФСР 1917-1937 гг.: дис. канд. истор. наук: 07.00.02. – М., 1984. – С. 50.

⁸ См.: *Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р.* Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. С. 37.

⁹ СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 179.

Вслед за этим декретом была издана специальная одноименная инструкция¹⁰, которой на исполнительные комитеты автономных республик и областей, на губернские и областные исполнительные комитеты и подведомственные им органы возлагалась обязанность принимать результативные меры к охране памятников природы (заповедников, отдельных видов растений и животных).

В целях планомерного использования курортов общегосударственного значения, согласно Декрету ВЦИК, СНК РСФСР от 16.02.1925 «Об утверждении Положения об управлении курортами РСФСР общегосударственного значения»¹¹, они были объединены под руководством Наркомздрава РСФСР.

В последующем был подписан Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 05.10.1925 «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное и культурно-историческое значение»¹², внесший существенный вклад в развитие охраны природных достопримечательностей на территории нашей страны. Указанным декретом введена градация заповедников на полные и частичные. В целях сохранения возможности изучения законов развития природы в полных заповедниках запрещалось хозяйственное использование и нарушение их естественного состояния. Частичные же заповедники представляли собой участки природы, в которых заповедность распространялась только на отдельные части территории¹³.

¹⁰ Постановление Наркомпроса РСФСР «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» (утв. Президиумом ВЦИК 07.07.1924) // СУ РСФСР. 1924. № 66. Ст. 654.

¹¹ СУ РСФСР. 1925. № 12. Ст. 81.

¹² СУ РСФСР. 1925. № 70. Ст. 559.

¹³ В настоящее время заповедная зона есть на территории национального парка, т.е. частичные заповедники являются прародителями современных национальных парков.

В 1929 году Наркомпросом было принято Типовое положение о заповедниках¹⁴, в котором устанавливались функции, задачи и порядок их деятельности.

С 1930 года начинается вовлечение земельного участка ООПТ в хозяйственный оборот. Так, Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20.06.1930 «Об охране и развитии природных богатств РСФСР»¹⁵ заповедники учреждались не только в целях сохранения и изучения типичных, нетронутой участков природы, но и для ввода естественных произведений природы в хозяйственный оборот, а также в целях их использование для отдыха трудящихся.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что в период с 1930-1940 годов была создана значительная сеть ООПТ не только на территории СССР, но и в других союзных республиках.

Между тем, в 1940 году получила нормативное закрепление охрана природных свойств курортов и местностей лечебного значения. Так, Положением¹⁶ была утверждена санитарная охрана курортов и местностей, которая осуществлялась в целях сохранения их природных физических и лечебных свойств. На всех курортах устанавливались округа санитарной охраны, где запрещалась любая деятельность, влекущая за собой загрязнение почвы, воды, воздуха, и которая могла бы вредно отразиться на качествах лечебных свойств и санитарных условий.

Дальнейшее увеличение ООПТ в РСФСР связано с Постановлением СМ РСФСР от 23.09.1946 «Об охране природы на территории РСФСР», где говорилось о целесообразности заповедования особо ценных земельных

¹⁴ Типовое положение о заповедниках, состоящих в ведении Наркомпроса // Еженедельник Наркомпроса РСФСР. 1929. № 14. Ст. 306. С. 33-37.

¹⁵ СУ РСФСР. 1930. № 30. Ст. 397.

¹⁶ Положение о санитарной охране курортов и местностей лечебного значения (утв. СНК СССР 10.04.1940) // СП СССР. 1940. № 12. Ст. 289.

участков, а также о необходимости упорядочить охрану природных территорий, имеющих научное или культурно-историческое значение¹⁷.

В последующем «Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР» (утв. Постановлением СМ РСФСР от 10.10.1960 № 1548)¹⁸ (действует до сих пор) разделило все охотничьи угодья на три группы: 1) угодья, закрепленные за государственными, кооперативными и общественными организациями, в которых охота производится по разрешениям, выдаваемым этими организациями; 2) угодья общего пользования, в которых охота разрешается всем гражданам в порядке, установленном правилами охоты; 3) угодья, закрытые для охоты (заповедники, заказники и зеленые зоны). Анализ указанного положения дает основания утверждать, что в нем делается акцент на особую строгость природоохранных режимов заповедников, заказников и зеленых зон.

В 1960 году был принят Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР»¹⁹ состоящий из 22 статей, три из которых посвящены ООПТ (ст.ст. 8, 9, 10). Охране подлежали типичные ландшафты, редкие и достопримечательные природные объекты, курорты местностей, лесопарковые защитные полосы и пригородные зеленые зоны. Территории государственных заповедников навечно изымались из хозяйственного использования. В границах заказников допускалось использование лишь части природных объектов, в той мере в какой не наносило им вреда. Но самое главное, что на основании рассматриваемого закона, заповедники и заказники наряду с научно-исследовательским, получили и природоохранное значение²⁰.

Далее Постановлением СМ РСФСР от 05.06.1962 № 769 «Об утверждении Положения о государственных заповедниках РСФСР,

¹⁷ См.: Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. С. 39.

¹⁸ СП РСФСР. 1960. № 34. Ст. 164.

¹⁹ Ведомости ВС РСФСР. 1960. 40. Ст. 586.

²⁰ См.: Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 28-34.

находящихся в ведении Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при СМ РСФСР»²¹ были уточнены цели и задачи государственных заповедников, а также более подробно определен их природоохранный режим. Сразу укажем на то, что в дальнейшем правовой режим охраняемых природных территорий регламентировался разделом IV Основ земельного законодательства СССР и союзных республик²².

Спустя 11 лет Постановлением СМ СССР от 05.09.1973 № 654 «Об утверждении Положения о курортах»²³ были закреплены правила развития и застройки курортов, их санитарная охрана, а также пределы эксплуатации природных лечебных средств и благоустройство курортов. Вслед за постановлением была издана особая инструкция²⁴, в которой более детально прописывался порядок разработки, представления и утверждения положений о каждом курорте общесоюзного, республиканского и местного значения; а также давался перечень основных вопросов, подлежащих включению в положение о конкретном курорте.

Согласно Постановлению СМ РСФСР от 12.09.1974 № 501 «О порядке признания водных объектов памятниками природы или культуры»²⁵ памятниками природы признавались необъявленные заповедными редкие и достопримечательные водные объекты, представляющие собой характерные или уникальные примеры природных условий отдельных зон и физико-географических областей, ценные в научном, культурно-познавательном и оздоровительном отношении. Они передавались под охрану предприятиям, учреждениям и организациям, которая оформлялась «Охранным обязательством».

²¹ СПС «КонсультантПлюс». 2012. Версия 4000.00.03. (Документ опубликован не был).

²² Закон СССР от 13.12.1968 № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

²³ СП СССР. 1973. № 20. Ст. 112.

²⁴ Инструкция по применению «Положения о курортах», утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 05.09.1973 № 654 (утв. Минздравом СССР 20.05.1974, Секретариатом ВЦСПС 16.05.1974) // СПС «КонсультантПлюс». 2012. Версия 4000.00.03. (Документ опубликован не был).

²⁵ СП РСФСР. 1974. № 23. Ст. 129.

Законом СССР от 17.06.1977 «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик»²⁶ (ст. 15) была отдельно выделена первая группа лесов, к которым отнесены леса, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции. В эту же группу лесов были включены леса заповедников, национальных и природных парков, заповедные лесные участки, леса, имеющие научное или историческое значение, природные памятники, лесопарки, леса орехопромысловых зон, лесоплодовые насаждения, притундровые и субальпийские леса. Кроме того, этим нормативным правовым актом предусматривался особый режим охраны для лесов, имеющих научное или историческое значение, а также для заповедных лесных участков.

Далее Постановлением Госплана СССР и ГКНТ от 27 апреля 1981 г. № 77/106²⁷ были утверждены Типовые положения о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках, которыми устанавливался природоохранный режим и назначение соответствующих ООПТ.

Подводя итоги анализа законодательства о земельном участке ООПТ в период осуществления советской власти в России, следует говорить о его существенном развитии. Именно в этот период получила нормативное закрепление первая классификация ООПТ, были разработаны подробные положения о каждой такой территории отдельно. Охраняемые природные участки изымались полностью или частично из хозяйственного использования. Их гражданский оборот был сильно ограниченным. ООПТ находились только в публичной собственности.

²⁶ Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 388.

²⁷ Постановление Госплана СССР № 77, ГКНТ СССР № 106 от 27.04.1981 «Об утверждении Типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1982. № 12.