

ПОНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ПРАВОВОЙ И ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Данная статья посвящена рассмотрению исторических и правовых аспектов понятия приграничных земель. Дан краткий исторический очерк становления границ Российского государства, определены место и роль приграничных земель в сфере обеспечения безопасности государства. Подробно рассмотрено законодательство страны последних десятилетий, регулирующее вопросы предоставления и использования приграничных земель различными субъектами земельных отношений.

Проблемы правового режима государственных границ и приграничных регионов вызывают устойчивый интерес ученых и практиков с середины 80-х годов XX века. Этот интерес обусловлен глобализацией экономики, развитием межрегионального сотрудничества, кардинальными изменениями на карте мира. На современном этапе развития России угрозы ее безопасности приобрели в основном невоенный характер, поэтому защита интересов государства на приграничных территориях представляется не менее важной, чем на государственной границе. Государство обязано оказывать доминирующее влияние на развитие приграничных регионов, что в первую очередь должно найти выражение в создании соответствующей правовой основы, поскольку появление новых независимых государств на территории бывшего Советского Союза и неразвитость новой приграничной инфраструктуры привели к появлению связанных с этим пограничных и приграничных проблем и угроз. Открытость и незащищенность границ способствует росту нелегальной миграции, появлению трудностей в проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. По данным Управления статистики Оренбургской области [1] за 2002 год на территории Оренбургской области иностранными гражданами совершено около 900 правонарушений и преступлений. Нарастает контрабандная деятельность, связанная с перемещением наркотиков и оружия.

Проблемы приграничья затрагивают интересы и тех, кто работает на земле. Так, например, в Оренбургской области тринадцать районов граничат с суверенной Республикой Казахстан. В 20-километровой полосе расположен ряд хозяйств, чьи сельскохозяйственные угодья и районы выпаса скота находятся непосредственно на границе [2].

По состоянию социально-экономического развития приграничные регионы в большинстве случаев уступают внутренним регионам

России, в связи с чем Правительство Российской Федерации выражает необходимость особого отношения к приграничным субъектам федерации. 6 июля 1999 года на заседании Правительства РФ был вынесен вопрос о проблемах приграничных субъектов Российской Федерации [3] и поставлены конкретные задачи перед федеральными органами исполнительной власти, имеющие ключевое значение для жизнеобеспечения регионов, часть границ которых совпадает с государственной границей Российской Федерации. В настоящее время в Государственной Думе РФ разрабатывается проект Федерального закона «О защите государственной границы и приграничных территорий Российской Федерации».

Анализ правового режима земель приграничных территорий невозможен без осмысления самого понятия «приграничная территория», что имеет свою историю. Это даст возможность не только объяснить существующее положение дел на землях приграничных территорий, но и спрогнозировать основные тенденции развития земельных отношений в приграничных территориях, создать методологическую базу для государственного управления землями, составной частью которого является определение правового режима земель.

Первоначальное понимание сущности категории «граница» сводилось к черте, ограде, отделяющей один объект от другого и охраняющей его целостность. Исходя из этого, и в нашей общественной науке утвердилось воззрение на государственную границу как на линию, разделяющую два государства, за пределами которой существуют различного рода угрозы. Однако граница между социальными объектами никогда не была линией. На самом деле между ними всегда существовало некое пространство – пограничная территория. Причем это пространство создавалось довольно часто искусственно. Так, русские цари присоединяли к России окраинные земли не только с целью по-

лучения новых источников сырья, рынков сбыта, но и чтобы обезопасить центральные районы от внешнего врага.

Первым законодательным документом, достаточно четко определившим назначение сторожевой и станичной службы, был «Боярский приговор о станичной и сторожевой службе» 1571 года, принятый на совете станичных голов, станичников, станичных вожжей и сторожей. Приговор определял организацию службы сторожей, отмечая, что нет необходимости делать особых ограждений и «станов», а: «...стояти сторожам на стороже с июнь несседа, переменяясь, и ездити по урочищам, переменяясь направо и налево по 2 человека по наказам, каковы им наказы дадут воеводы. А станов им неделати, а огни класть не в одном месте...» [4]. Это стало первым этапом выполнения государством своей важнейшей функции охраны и защиты границ.

На втором этапе на смену сторожевой службе пришла служба форпостная, которая осуществлялась поселенным войском и городами-форпостами.

Ко второй четверти XVII века часть военно-административных функций перешла к Стрелецкому приказу и Казачьему, существовавшему в 1613-1624 годах. В 1624 году был создан Иноземный приказ, который ведал делами офицеров, назначенных Москвой для службы в полках «нового строя». С 1649 года начал работать Рейтарский приказ, занимавшийся комплектованием и подготовкой конницы. Для управления Сибирью в 1637 году был создан Сибирский приказ, в чьем ведении находилось пограничное население Сибири и «служилые», несшие форпостную службу на рубежах. Важное значение имела деятельность Посольского приказа, в состав которого в 1680 году были включены приказы, ведавшие вновь приобретенными землями.

В 1782 году вышел указ Екатерины II «Об учреждении особой таможенной цепи и стражи для отвращения потаенного ввоза товаров», положив начало таможенной службе в каждой пограничной губернии. Позднее, 9 июля 1822 года, был принят указ, согласно которому таможенная пограничная стража стала располагаться на первой линии охраны границы. Цель, состоявшая из казаков, с границы была снята и размещена позади таможенной стражи на расстоянии от 3 до 5 верст. К этому времени на приграничных землях сосредоточились не только войска

пограничной стражи, но и таможенные и карантинные войска. Так, на основании пункта 5 императорского указа от 21 августа 1818 года казачьи формирования находились в ведении не таможенного, а карантинного начальства.

Положение «Об устройстве таможенной стражи по сухопутной европейской границе» от 9 июня 1822 года учреждало таможенную (пограничную) стражу как военизированное учреждение, а также решало режимные вопросы:

- вводилось понятие пограничной полосы;
- подтверждалась необходимость периодической (раз в шесть месяцев) смены места службы объездчиков.

В Положении «О правилах производства дел по конфискации тайно вывезенных товаров, задержанных в пределах пограничной черты» от 14 февраля 1824 г. уточнялось определение «пограничной полосы» как «пятверстное от границы до второй линии и двухверстное от сей линии во внутрь империи расстояние (а всего пространство семи верст) как по сухопутной европейской границе, так и по берегам Белого, Балтийского, Черного и Азовского морей».

Необходимо отметить, что в описываемый период и вплоть до начала XX века как в теории, так и в нормотворческой практике не существовало понятия режима применительно к охране границы и, соответственно, не предусматривалось его разделения на определенные режимы: режим границы, режим приграничных земель и т. д.

По этой причине при анализе исторических документов в большинстве случаев можно только предполагать, что речь идет о том или ином режиме.

К началу 90-х годов XIX века, российское правительство приняло дополнительные меры по усилению режимов охраны границы. Особенно активно разрабатывались мероприятия пограничного режима, как системы мероприятий и норм, регламентирующих порядок выезда, проживания, передвижения населения и производства сельскохозяйственных работ в пограничных районах.

Во-первых, были расширены определенные ранее указом от 25 марта 1839 года права таможенной стражи, осуществляющей свои полномочия на западном участке уже не в 7-верстной пограничной черте, а в 30-верстной от границы полосе.

Во-вторых, определены пределы земель, принадлежавших сибирским казакам, дальше

которых они не имели права откочевывать, установлены «приемочные места» с постоянными караулами и маяками для прохода и проезда в русские селения.

Начало XX века было временем активного совершенствования режима пограничного надзора. Были заново разработаны нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность пограничной стражи. Важнейшей из них была «Инструкция службы чинов отдельного корпуса пограничной стражи», утвержденная в 1912 году [5]. В Инструкции было дано определение государственной границы как линии, отделявшей территорию нашей страны от соседних, а также устанавливалось разделение местности, прилегавшей к границе, на несколько полос:

- а) непосредственно прилегающую к линии границы,
- б) стосаженную,
- в) двухсотшестидесятисаженную,
- г) восьмисотсемидесятипятисаженную,
- д) морскую таможенную,
- ж) двадцатидноверстную пограничную,
- з) пятидесяти- и стоверстную пограничную.

Эти полосы определяли особые права чинов пограничной стражи. Разделение местности на полосы предусматривало не столько запрещающие меры по отношению к населению, сколько предоставляло определенные права пограничникам по выполнению своих обязанностей.

Первым законодательным актом Советского государства в сфере земельных отношений явился декрет «О земле», принятый II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 года. Указанным декретом была отменена частная собственность на все земли, а равно на все недра, леса и воды и установлено право государственной социалистической собственности [6]. 19 февраля 1918 года принимается декрет «О социализации земли», который устанавливает особый правовой режим и порядок использования земель несельскохозяйственного назначения. В ст. 20 декрета указывалось, что отдельные участки земли предоставляются в пользование государственных и общественных объединений для застройки и в целях культурно-просветительных, а также для нужд торгово-промышленных и транспортных предприятий и для устройства путей сообщений. Ни декреты, ни принятый в 1922 году Земельный кодекс РСФСР не содержали статей, регулирующих

правовой режим земель специального назначения, в том числе земель, предоставленных для нужд обороны, которые непосредственно находятся на границе государства.

Необходимо отметить, что в законодательстве советского периода не было и не могло быть упоминания о землях приграничных территорий. Дело в том, что этот вид земель в Земельном кодексе РФ 2002 года упоминается только в связи с невозможностью их приобретения в собственность иностранными лицами. С учетом того, что вся земля декретом «О земле» была объявлена государственной собственностью, а значит, не могла находиться ни в чьей собственности вообще, то мы можем отследить только правовое регулирование земель обороны, которые составляют большую часть земель, входящих в приграничные территории.

Первым общесоюзным законом, определившим правовой режим всех категорий земель, явились Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные ЦИК СССР 15 декабря 1928 года [7]. В них вводилось понятие земель специального назначения, которыми признавались земли, предоставленные в непосредственное пользование государственных учреждений и предприятий, общественных организаций для их специальных целей несельскохозяйственного характера (для нужд обороны, транспорта, фабрик и заводов, горных разработок).

28 мая 1918 года советской властью был принят декрет об учреждении советской пограничной охраны. Декрет впервые дал определение пограничной (приграничной) полосы, понимаемой как пространство от пограничной черты до расположения застав первой линии и семиверстное пространство от этих застав внутрь республики. На погранохрану возлагались обязанности по наблюдению, «чтобы вдоль всей черты границы был свободен проезд в 6 аршин шириною, потому все строения, пашни и огороды должны находиться в некотором от границы расстоянии» [8].

В 1921 году были приняты два важных документа, завершивших правовое оформление режимных мероприятий по охране государственной границы Советской России на этапе ее становления, а именно: «Инструкция частям ВЧК, охраняющим границы РСФСР» от 15 февраля и «Положение об охране границ РСФСР» от 10 июля. С принятием этих документов была определена правовая основа для новой систе-

мы режимных мероприятий по охране советской государственной границы. В дальнейшем изменения правового режима приграничных земель касались только размеров последних. Так, Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 июля 1934 г. «О въезде и проживании в пограничной полосе» и «Проектом Устава пограничной службы НКВД (УПС – 40)» вдоль государственной границы, прежде всего в районе Балтийского побережья, вводилась 10-километровая пограничная полоса.

В середине 1946 г. 10-километровая береговая пограничная полоса была отменена. Постановлением Совета министров СССР от 29 июня 1946 года «О запретной пограничной зоне и береговой пограничной полосе в пределах Карело-Финской ССР, Эстонской ССР, Латвийской ССР, Литовской ССР, Белорусской ССР, Украинской ССР, Молдавской ССР, Мурманской, Ленинградской и Южно-Сахалинской областей» была установлена двухкилометровая пограничная полоса на северо-западных, западных и дальневосточном участках границы. Были также определены размеры пограничных полос, переданных в полное распоряжение пограничных войск [9].

С принятием Основ земельного законодательства СССР 1969 года земли обороны были включены в категорию земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения. Особенности же в правовом режиме данных земель предусматривались Положением «Об охране государственной границы Союза Советских Социалистических республик», утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 августа 1960 года [10]. Согласно Положению в интересах охраны государственной границы на сухопутной и водной территории СССР Советом министров СССР или по его поручению Советами министров союзных или автономных республик в необходимых случаях устанавливаются пограничная зона и пограничная полоса. Пограничная зона устанавливается, как правило, в пределах территорий района, города, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся, прилегающих к государственной границе.

Ширина пограничной полосы не должна превышать 2 км от линии государственной границы. В пограничной полосе, а также полосе местности между границей и линией инженерно-технических заграждений пограничных

войск производство сельскохозяйственных и иных работ возможно только со специального разрешения пограничных войск.

Первый в истории советского государства Закон СССР «О государственной границе СССР» [11] был принят в ноябре 1982 года на седьмой сессии Верховного Совета СССР. Закон определил государственную границу СССР как линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, определяющую пределы территории СССР – суши, вод, недр, воздушного пространства.

Вызывает интерес определение Законом пограничной зоны и пограничной полосы. Согласно статье 22 пограничная зона устанавливалась, как правило, в пределах территории района, города, поселка, сельсовета, прилегающей к государственной границе СССР или к охраняемому пограничными войсками побережью моря. В состав пограничной зоны, там, где она устанавливается, включаются также территориальные воды СССР, внутренние воды СССР, советская часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов и расположенные в этих водах острова.

Пограничная зона по своей ширине на разных участках границы различалась и зависела от политических, экономических факторов, плотности населения и т. д. Более того, она не всегда совпадала с административными границами районов или сельских советов. Перечень административных районов, городов, поселков и сельских советов, входящих в пограничную зону, определялся Советами министров союзных республик и публиковался в специальных постановлениях.

Далее статья 22 Закона определяет правовое положение пограничной полосы, которая устанавливалась непосредственно вдоль государственной границы СССР на ее сухопутных участках или вдоль берегов пограничных рек, озер и иных водоемов. Ширина пограничной полосы на разных участках границы СССР была различна, однако она не должна была превышать 2 км от линии государственной границы на суше или от берегов пограничных рек и озер. В пределах этой полосы пограничными войсками вводятся дополнительные режимные ограничения.

В отдельных районах СССР Советы министров союзных и автономных республик по согласованию с пограничными войсками и Министерством сельского хозяйства СССР вводят

так называемые профилактические полосы, призванные предохранять территорию СССР от заноса болезней животных. Эти полосы, ширина и ветеринарный режим которых определяются заинтересованными ведомствами, закрыты для содержания и выпаса скота.

В интересах надежного обеспечения охраны государственной границы СССР, соблюдения международных договоров по режиму границы между СССР и сопредельными странами пограничным войскам предусмотрено выделение земельных полос для возведения инженерных сооружений, строительства пограничных дорог, мостов и иных объектов. В частности, решениями Советов министров союзных и автономных республик пограничным войскам отводятся в бессрочное пользование необходимые

земельные полосы шириной от 30 до 50 метров, как в пограничной полосе, так и за ее пределами, а также 5-метровую полосу вдоль государственной границы СССР [12].

Таким образом, Закон о государственной границе СССР, закрепив правовой режим государственной границы, введя понятия «пограничная зона» и «пограничная полоса», определения приграничной территории не вводил вообще.

Таким образом, наделение определенных земельных территорий, называемых приграничными территориями, особым правовым статусом имеет протяженное историческое развитие, на что влияют политические, экономические и социальные факторы. Этот процесс продолжается.

Список использованной литературы:

1. Информация предоставлена сотрудником Управления статистики Оренбургской области.
2. Махров И.Е. Административно-правовые аспекты приграничного положения Оренбургской области. Материалы международной научно-практической конференции «Человек и общество», Оренбург, 2002, с. 129.
3. См.: www.legislature.ru.
4. См.: Боярский В.И. На стороже Руси стояти. М., 1992.
5. Плеханов А.М. Отдельный корпус пограничной стражи. М., 1993.
6. См.: СУ РФ 1917 №1, ст. 3.
7. См.: СЗ 1928, №69, ст. 642.
8. См.: Декреты Советской власти. – М., 1957. – Т. 1. – С. 64.
9. Постановление Совета министров СССР от 29 июня 1946 г.
10. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. №34, ст. 324.
11. Ведомости Верховного Совета СССР, 1982 г., № 48, ст. 891.
12. Пушмин Э.А., Порк А.А. Государственная территория и государственная граница. М., 1982.