

СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (На примере Дагестана)

© 2008 г. О. К. Алиев¹

Результаты анализа государственно-правовой охраны окружающей среды дореволюционного Российского государства могут быть подвергнуты обобщению с тем, чтобы выявить наиболее существенные закономерности и тенденции данного процесса. Это необходимо, поскольку совершенствование правовой охраны окружающей среды в стране, по нашему глубокому убеждению, должно осуществляться на основе учета и всестороннего изучения таких тенденций. Недооценка влияния последних может привести к ложным выводам и принятию таких решений, которые противоречат логике развития социальных процессов, характеру взаимоотношений общества и природы, в течение более тысячелетия российской истории являвшихся одним из важнейших факторов политического, хозяйственного, социального развития страны. Изучение хода становления отечественной правовой охраны окружающей среды позволяет использовать в ходе сегодняшнего реформирования российского общества неоправданно забытый дореволюционный опыт деятельности государства в этой сфере, выявить и творчески учесть отдельные национальные особенности правоустановления и правореализаторской практики².

При постоянном возрастании важности проблемы взаимодействия человека и природы на протяжении истории нашей страны также, как и в других социально важных сферах, роль государства в ее решении была неодинаковой на различных этапах истории нашей страны. В течение первых веков государство осуществляло правовое воздействие на отношения в сфере контактов общества и природы совместно с другими влиятельными социальными институтами – церковью, общиной-вервью, вотчинниками и служилыми людьми. Значение государства усиливалось по мере объединения земель, населенных русскими и другими народами вокруг Москвы. В эпоху абсолютизма оно во все большей степени подчиняло своему контролю правовую сторону природоохраны, строго регламентируя поведение субъек-

тов в этой области. Судебники (1497 и 1550 годов), Соборное Уложение 1649 г. в России, “Постановления кайтагского уцмья Рустем-Хана”, “Кодекс Умахана Аварского” в Дагестане заметно расширили права пользования природными объектами в интересах государства, ограничив при этом права частной собственности на них.

Исследования археологов показали, что Кавказская Албания была первым государством на территории Дагестана. Сопоставляя известное об Албании с государственным устройством соседних государств, можно предположить о существовании в Албании “царской земли”. Крупными земельными собственниками в Албании выступали храмы, которым принадлежали обширные земельные владения. Царская знать и жрецы имели неограниченное право на принадлежащие им земли и другие природные ресурсы, расположенные на них. Эти земли в основном были заселены рабами, не имеющими на нее никаких прав. В это время в Дагестане, как и на других территориях в составе Албании встречается термин “ал акра”, “акара”, “агарак” со значением посев, пахотное поле, луг, обозначающий частновладельческое хозяйство. О других формах земельной собственности античные авторы ничего не сообщают. Развитие частной собственности на остальной территории происходит на чисто местной основе при условиях сохранения позиций сельской общины. По данным обычного права в общинной части Дагестана частная собственность на землю к рассматриваемому времени не оформилась. Эти обстоятельства и обусловили многообразие форм земельной собственности: государственная, дийа, икта, вакуф и общинная. С появлением раннефеодальных государств ведущей формой земельной собственности стала государственная. Деятельность государства в рассматриваемой нами области была направлена на охрану отдельных компонентов окружающей среды, природных объектов, являющихся объектами права государства, вакуфной и общинной собственности. Дагестанские цари стали верховными собственниками подвластной им территории. Феодалные земли в Дагестане обозначались термином дийа, которая формировалась путем захвата крупных земельных массивов в качестве военной добычи. Зе-

¹ Доцент кафедры экономико-правовых дисциплин Дагестанского государственного университета.

² См.: Бринчук М.М. Экологическое право (Право окружающей среды). М., 1998.

мельные наделы за службу были известны под названием икта. Вакуфами именовались земли, завещанные государем или другими частными лицами в пользу мечетей. Угодья, находящиеся в совместном пользовании всей общины назывались общинными землями. В части Дагестана сельская община контролировала не только не поделенные угодья, но и пахотные участки, которые находились в наследственном владении отдельных дворов³.

В течение многих веков российской империи неодинаковым было соотношение публично-правового и гражданско-правового начал воздействия на общественные отношения в сфере охраны природы. В первые века деятельности Российского государства в рассматриваемой нами области была направлена на охрану отдельных компонентов окружающей среды, природных объектов, являющихся объектами права общинной, а затем княжеской, частной собственности. Правовое регулирование природопользования на протяжении всего допетровского периода определялось преимущественно экономическими факторами. В это время все-таки можно проследить сочетание публично-правового и гражданско-правового подходов, которые затем эволюционируют в сторону приоритета охраны частной собственности.

В российском законодательстве XV–XVIII вв. наблюдается тенденция к определенному ограничению прав собственников природных ресурсов в интересах государства. Судебники (1497 и 1550 годов) содержали ограничения права собственности на природные объекты, права пользования в интересах государства. Соборное Уложение 1649 г. разрешало “служилым людям” свободно пользоваться лесом для различных воинских нужд, устанавливая в то же время ответственность за порубку деревьев в помещичьих и вотчинных угодьях. Петром I были введены новые ограничения прав владельцев на леса, растущие на их землях. Он разрешил для государственных нужд рубить во всех лесах всякое дерево, не платя за это ничего владельцу леса.

Основными формами земельной собственности в Дагестане рассматриваемого времени были земли феодалов, мюльки, общинные земли и вакуфные земли. Наиболее распространенной формой землевладения в Дагестане была мюльк – земли, которые считались отчуждаемой собственностью отдельных семей. К высшей группе феодальной знати относились: шамхалы, уцмий, нуцалы майсумы, ханы, султаны. Они являлись собственниками крупных земельных угодий как пахотных, так пастбищ, покосов и лесов. Даге-

станские феодальные владельцы были полновластными хозяевами в своих владениях.

Основное отличие союза сельских обществ от феодальных владений заключалось в том, что во главе них не стоял феодал и жизнь в них регулировалась обязательными для всех нормами обычного права (адатами), которые к рассматриваемому времени претерпели существенные изменения, отражая социальную дифференциацию внутри сельских обществ. Таким образом, в XVI–XVII вв. в Дагестане существовали следующие формы земельной собственности: земли феодалов, частновладельческие мюльки, вакуфные (мечетские), общинные. Для характеристики социально-экономических, в том числе экологических, отношений в Дагестане в XVI–XVII вв. большой интерес представляют памятники обычного права. Ханы, шамхалы, уцмий пересматривали нормы обычного права и закрепляли те нормы, которые наиболее четко отражали власть и привилегии феодальной верхушки. В целях укрепления феодальной власти, в том числе и на природные ресурсы, возникли судебники: “Постановления кайтагского уцмий Рустем-хана”, “Кодекс Умахана Аварского (Справедливого)”, “Гидатлинские адаты” и др.⁴

Однако уже со второй половины XVIII в. заметен процесс усиления защиты имущественных прав частных лиц. С 1762 г. права владельца леса заметно расширились. В 1767 г. впервые была запрещена свободная бесplatная заготовка древесины во всех лесах. Екатерина II Указом от 2 сентября 1782 г. отменила прежние ограничения, предписав предоставить в полную собственность владельцев имений все леса, растущие на “дачах” помещиков, хотя они были до сего времени объявлены заповедными. Тогда же была разрушена государственная монополия права собственности на недра. Право собственности каждого имеющего землю распространялась и на недра “той земли”, “сокровенные минералы” и “все делаемые из того металлы”. Важный шаг в развитии многообразия собственности был сделан во второй половине XIX в., и особенно в предреволюционные годы. В частности, “столыпинская реформа” распространила право частной собственности на довольно большое количество земельных участков.

В XVIII в. в Дагестане происходили заметные изменения в его общественно-политическом развитии. Однако эти изменения не внесли существенных различий в использовании и охране земли и других природных объектов. Пользование и охрана земель и ее недрами, другими объектами

³ См.: Даниялов Г.Д. Краткий курс истории Дагестана. Махачкала, 1966.

⁴ См.: Гаджиев М.Г., Даудов О.М., Шихсаидов А.Р. История Дагестана. Махачкала, 1996.

природы регулировалось нормами обычного и мусульманского права.

На последнем временном отрезке существования Российской Империи (с середины XIX в.) происходит сужение сферы деятельности государства в рассматриваемой области. Все более важное воздействие на его деятельность стала оказывать общественность. Осознавая опасность усугубляющихся проблем в сфере охраны окружающей среды, она активно участвовала в формировании правовых принципов и идей, стимулировала правотворческий процесс, обеспечивала экологическое просвещение населения, оказывала помощь органам исполнительной власти. Тогда же усиливается значение публично-правовых принципов воздействия на общественные отношения как реакция на угрозу загрязнения окружающей среды, утрату многих природных объектов. В области использования лесов, недр и других компонентов окружающей среды предусматривалось вмешательство государства в права частного собственника, запрещение бесконтрольного использования природных объектов. Согласно Лесному уставу (1913 г.), разрешалось вмешательство государства в права частного собственника, запрещение бесконтрольного использования леса, ограничивалось право на эксплуатацию лесов тех лесовладельцев, которые нарушали законодательство.

В начале существования Российского государства его усилия в природоохранной деятельности были в основном направлены на охрану отдельных компонентов окружающей среды, представляющих материально-хозяйственную базу существования общества, поскольку в древности от успешности их эксплуатации зависело благосостояние людей. Так, Указом 1563 г. царь Иван IV запретил хозяйственную эксплуатацию лесов на берегах Северной Двины (того лесу не чистить и дров не сечи, и лык не драть) с целью защиты ее поймы от наводнений. Осуществлялись попытки уменьшить воздействие факторов, негативно влияющих на природу, ухудшающих экологические условия проживания людей, представляющих опасность их жизни и здоровью. Допетровский период законодательно и посредством деятельности правоисполнительных органов осуществлялась борьба с пожарами, предпринимались меры по профилактике эпидемий и эпизоотий.

С XVIII в. это направление деятельности государства получило должную определенность и упорядоченность. Указом 1719 г. назначались суровые меры наказания (каторжные работы) за загрязнение мусором Невы и других рек. Елизавета Петровна подписала указы, предписывающие ликвидацию существующих и запрет строительства новых заводов в пригородах Москвы и

Санкт-Петербурга с тем, чтобы предотвратить негативное воздействие на вновь создаваемые там дворцово-парковые ансамбли. В соответствии с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.) владельцы промышленных предприятий, загрязнявших водные объекты, атмосферный воздух, почвы, подвергались штрафу, аресту с обязанностью прекратить экологически вредное производство⁵.

Первая половина XIX в. характеризуется существенными изменениями в истории Дагестана: край был включен в систему Российской империи, против которой горцы вели борьбу на протяжении всего рассматриваемого периода. Эти два фактора предопределили пути хозяйственного и социального развития. Сложившаяся веками модель хозяйственной и общественной жизни подверглась коренной перестройке. В ходе утверждения колониального режима здесь утвердилась казенная собственность на землю и другие объекты природы, которая сдавалась в аренду. По-прежнему все земли и воды, другие объекты природы считались собственностью феодалов, сельских обществ, мечетей, индивидуальной частной собственностью. Охрана указанных земель и объектов природы осуществлялась их собственником и государством. Например, по обычаям (адамам) союза сельских общин "Акуша – Дарго" обременяемый в порче, потраве чужого имущества, посевов общин и его членов, пастбищ, земли, воды и др. объектов природы вознаграждает хозяина по оценкам общества и сверх того за такие умышленные действия взыскивается штраф – один бык в пользу джамаата (общины). А за порчу, сделанную в мечети, гумне и на пашне взыскивается штраф вдвое и сверх того в пользу турганов всего округа – 14 котлов по 2 рубля. Среди всех организационных форм деятельности по реализации экологической функции дореволюционного Российского государства и Дагестана на протяжении всего времени существования особенно большое значение имела ее организационно-идеологическая форма⁶.

Пореформенный и предреволюционный период характеризуется всплеском социальных идей, формировавших природоохранительную направленность общественного мнения и обеспечивавших идеологическую поддержку посвященной этому государственной деятельности. Ярким отражением такого явления служило возникновение в Санкт-Петербурге, Москве и других городах многочисленных общественных организаций

⁵ См.: Лукьянцев В.П. Деятельность государства в области охраны окружающей среды в России: использование опыта тысячелетней истории // Черные дыры в российском законодательстве. М., 2003.

⁶ См.: Шигабудинов М.Ш. История Дагестана. Махачкала, 1997.

(создание в 1832 г. в Санкт-Петербурге первой в России природоохранной организации “Общества для поощрения лесного хозяйства”, в 1845 г. – “Русского императорского географического общества”, в 1910-х годах – “Общества натуралистов” и “Общества охраны природы” и т.д.), ставивших целью развитие науки о Земле, пропаганду научных знаний, воздействие на общественное мнение. Рост общей культуры населения приводил к осознанию многими жителями страны важности соблюдения необходимых норм поведения по охране окружающей среды.

В рассматриваемых нами временных рамках наиболее последовательно осуществлялась правотворческая деятельность Российского государства. У ее истоков лежат экологизированные правовые нормы, содержащиеся в комбинированных источниках, таких, как “Русская Правда”, Новгородская и Псковская Судные Грамоты. В последующем появилось множество специальных законов, охватывающих практически весь спектр отношений, складывающихся по поводу взаимоотношений общества и природы. В течение позднего допетровского периода регламентация природоохранной деятельности осуществлялась в соответствии с кодифицированными законами универсального содержания – Судебниками (1497 и 1550 годы), Соборным Уложением 1649 г., а также указными, жалованными указами и грамотами, постановлениями Земских соборов, приговорами Боярской Думы, распоряжениями приказов. В конце XVII в. проблемам природоохраны были посвящены десятки актов. В эпоху абсолютизма активно осуществлялись попытки упорядочения законотворчества в данной сфере. Увидели свет многочисленные акты, сгруппированные по отдельным вопросам охраны окружающей среды, посвященные, в частности, защите лесов, недр, вод, объектов животного мира, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, пожарной безопасности и т.д. В начале XIX в. процесс кодификации российского законодательства затронул и отрасли права, регулирующие отношения по охране природы. В 1802 г. был утвержден Устав о лесах. С 1837 по 1861 годы издается и вводится в действие несколько десятков нормативных правовых актов, регламентирующих разные стороны лесопользования и охраны недр, других компонентов природной среды. Во второй половине XIX–начале XX вв. принимаются многочисленные законы об охране и использовании лесов (1883–1913), недр (1864–1893), земель (1893), об охоте (1892), заповедниках (1916) и т.д. Таким образом, к окончанию пореформенного и предреволюционного периода сформировались основные отрасли российского права окружающей среды, их нормативно-правовая база. Наметилась тенденция кодификации природоохранительного законодательства. Помимо этого, продолжался

процесс экологизации административного, уголовного, гражданского и других отраслей законодательства. Экологизированные нормы содержались во многих актах – Устав о наказаниях, Уголовном Уложении (1903), Таможенных уставах (1892, 1904, 1910) и т.д.

Исторические изменения роли государства в решении проблем охраны окружающей среды наиболее показательно проявляется в становлении правоисполнительной деятельности в этой области. В раннем средневековье в Дагестане, как и по всей России, отсутствовали какие-либо государственные структуры, специализировавшиеся в области охраны природы. Эти задачи решались представителями княжеской власти, а также церковью, органами местного самоуправления. Во время утверждения абсолютизма наблюдается становление государственно-правового механизма регулирования общественных отношений в этой области. Еще при Петре I создаются приказ рудокопных дел (1700–1711), на смену которому в 1719 г. пришла Берг-Коллегия, Вальдмейстерская канцелярия, другие специально уполномоченные органы. Во второй половине XIX и начале XX вв. правопреемник Берг-Коллегии Горное управление являлось частью Министерства земледелия и государственных имуществ. В состав других ведомств (Министерства императорского двора и Военного министерства) также входили подразделения, осуществлявшие управление и контроль по горному праву.

Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды включали, в частности, подразделения, которые осуществляли контрольные, надзорные функции, а также занимались предотвращением и пресечением нарушения законодательства. Наиболее характерным примером в этом отношении являлись структуры в составе органов лесоохраны. Были созданы: в 1805 г. Лесная инспекция, в 1839 г. – Корпус лесничих, а в 1869 г. – Лесная стража. Горной администрации принадлежало ведущее место в осуществлении правоприменительных функций в области горных отношений. Она осуществляла надзор за производством работ в соответствии с подготовленными проектами, безопасностью производственной деятельности, рациональным использованием недр. К нарушителям применялись (в основном) меры административной ответственности⁷.

Постоянной была правоохранительная деятельность, основное содержание которой не претерпело значительных изменений в течение всего тысячелетия. В Древней Руси она осуществлялась органами государства, а также рядом социальных

⁷ См.: Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2000.

институтов (церковь, вотчинники, служилые люди). В течение удельно-вечевое периода истории нашей страны, а также периода становления централизованного Российского государства для полицейской функции была характерна прежде всего необходимость указанной функции в числе других направлений деятельности. Отсутствовали какие бы то ни было специализированные органы, государственные институты как в центре, так и на местах. В эпоху абсолютизма компетенция полиции была настолько широка, что охватывала практически все области деятельности государства внутри страны. В России имели место периоды исторического развития, когда полиция присваивала себе не только административные, но и нормотворческие полномочия. В подтверждение этого мнения можно привести немало исторических примеров, которые свидетельствуют о широких полномочиях российской полиции в сфере охраны окружающей среды, начиная со времен Петра I. С 1718 г., помимо других функций, она стала заниматься надзором за чистотой, пожарной безопасностью, борьбой с торговлей запрещенными товарами в Санкт-Петербурге, а затем и в других населенных пунктах. Позднее, согласно указам, обнародованным в 1730 и 1732 годах полиция надлежало следить за работами по мощению улиц, очистке рек, укреплению берегов, посадке деревьев и т.д.⁸

Как указывалась выше, начиная с середины XIX в., происходит сужение сферы деятельности государства в сфере охраны окружающей среды. Заметно возрастает роль общественности в развитии правовых идей, стимулировании и поддержке законотворческого процесса. Общественные выборные организации берут на себя ряд функций по осуществлению контроля за выполнением требований природоохранного законодательства, принятия решений об ограничении права природопользования нарушителями. Тем не менее, правоохранительные органы в течение XIX и в начале XX вв. постоянно совершенствовали свою деятельность, применяя все более совершенные средства для предупреждения и пресечения экологических правонарушений, привлечения виновных к ответственности. Полиция выполняла обязанности за точным исполнением правил охоты и рыболовства. Безусловным достижением последнего столетия существования Российской Империи можно считать расширение методов профилактики экологических правонарушений⁹.

Следует обратить внимание на одну из наиболее выраженных тенденций становления и разви-

тия государственно-правового механизма регулирования экологических отношений в нашей стране. Она состоит в том, что в течение российской истории имела место динамика формирования совокупности специальных правоохранительных органов, задачей которых являлось обеспечение экологического правопорядка. Начало возникновения таких органов на локальном уровне в Москве можно отнести к XVI в. После этого, особенно с первых десятилетий XVIII в. до 1917 г. в масштабах страны функционировали несколько видов специальных правоохранительных органов, созданных для обеспечения правопорядка в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны природы в горном, лесном деле.

Специализированные в области охраны окружающей среды правоохранительные органы тесно сотрудничали с целым рядом силовых структур, существовавших в рамках некоторых ведомств и выполнявших задачи природоохраны. Среди них следует указать подразделения промышленной полиции, горной полиции. Весьма успешным было взаимодействие МВД с Главным управлением землеустройства и земледелия, Управлением межевой части Министерства юстиции, а также земством и нотариатом в регулировании различных сторон земельных отношений. Перечисленные государственные органы составляли постоянно развивающуюся комплексную структуру, обеспечивающую решение правоохранительных задач в сфере охраны окружающей среды.

Важной особенностью развития государственно-правового механизма, регулирующего общественные экологические отношения в России, выступает воздействие на него внешних факторов. Наибольшее внешнее воздействие имело место с начала XVIII в., когда началось преобразование российской правовой системы по образцу развитых в этом отношении стран. Проникновение в нашу страну передовых политико-правовых идей стало особенно заметным со второй половины XVIII в. Воспринятые правящими кругами, просвещенной общественностью, они придали природоохранительной политике государства большую определенность, последовательность и обоснованность. В пореформенный и предреволюционный период правовая охрана окружающей среды и ее компонентов (особенно недр, лесов, заповедное дело) достигла европейского уровня в немалой степени за счет постоянных и тесных внешних связей в области права, науки, культуры, политики и экономики.

В наиболее общем плане историю природоохранительной деятельности государства в дореволюционной России можно разделить на две части. В течение первой (в основном до середины XVIII в.) оно занимало пассивную позицию, стре-

⁸ См.: Лукьянцев В.П. Указ. соч.

⁹ См.: Шмыглева А.В. Исторические аспекты формирования экологической политики в России // ЭКО-бюллетень ИнЭкА. № 2 (85). М., 2003.

мясь лишь сохранить имеющиеся экосистемы. Охране подлежали отдельные компоненты окружающей среды, природные комплексы. Деятельность общества по восстановлению лесов, объектов животного мира практически не проводилась, что было обусловлено избыточностью естественных ресурсов. Во второй половине (конец XVIII – начало XX вв.) помимо указанной политики, которая с середины XIX в. значительно активизировалась, проводилась линия целенаправленного воздействия на общественные отношения (к примеру, повышению заинтересованности пользователей в сохранности природных объектов путем разгосударствления собственности на недра и леса, развития форм земельной собственности и непосредственного проведения природоохранных и ресурсовосстановительных мероприятий. Показательно, например, что из более чем полутысячи нормативно-правовых актов природоохранительной направленности, принятых с начала XVIII в. по 60-е годы XIX в., приблизительно 5–6% составляли источники, направленные на преднамеренное преобразование и воспроизводство природных объектов. С начала XVIII в. до 1917 г. были искусственно высажены леса на площади почти 1 млн. га, из них более пятой части – степных, овражно-балочных и пескоукрепительных.

Анализ природоохранительной деятельности дореволюционного Российского государства приводит к выводу о том, что, при всей ее неоднозначности, она на протяжении некоторых периодов отличалась сравнительно высокой степенью эффективности. Наличие отлаженного государственного аппарата, сравнительно хорошо подготовленное общественное мнение о необходимости охраны природы при условии сдерживания самодержавием предпринимательской деятельности позволили за счет важных организационных мероприятий достичь повышения эффективности некоторых аспектов природоохраны¹⁰.

Во второй половине XIX в. кончилась почти полувековая эпопея борьбы горцев за свое достоинство и национальную независимость. Дагестан был окончательно покорен и включен в состав России, где после отмены крепостного права утвердился капиталистический способ производства. Рыночное хозяйство развивалось “вширь”, вовлекая в сферу своего влияния новые районы, в том числе и Дагестан. Постепенно сюда проникали новые формы хозяйствования. Вхождение в состав могущественного государства обеспечивало народам Дагестана мирное существование. Отмена крепостного права, осуществление многих других реформ 1863–1874 гг. в России вынудили царское правительство вплотную заняться проведением административно-судебной и аграрной ре-

форм в Дагестане. Осторожно, шаг за шагом, правительство приступило к созданию нового управления, которое укрепило бы его позиции в этом регионе.

В начале 1860 г. была создана Дагестанская область. Она была разделена на четыре военных отдела: Верхний, Средний, Северный и Южный Дагестан. Во главе области стоял начальник, который приравнивался к генерал-губернатору. В его руках сосредоточивалась вся военная и гражданская власть. Военные отделы возглавляли офицеры царской армии. В этом же году при Кавказской армии была создана особая Канцелярия по управлению кавказскими горцами, впоследствии она была преобразована в Кавказское “военно-народное” управление. Города Дербент и Порт-Петровск управлялись по общим законам империи, вся остальная часть области – по народным обычаям и особому положению. По мере укрепления колониального режима система “военно-народного” управления стала распространяться и на ханства. Вскоре, в 1859–1867 гг. власть всех владетелей была ликвидирована. Административная реформа носила колониальный характер. С ее проведением стабилизируется политическая ситуация, ослабляется феодальная эксплуатация. Дагестан приобретает черты единого целого.

Вскоре (после ликвидации ханств) царизм приступил к реформе сельского управления. Положение о нем было утверждено 26 апреля 1868 г. В управление сельским обществом включались сходы (джамаат), старшина, кадий и суд. Сельский старшина и их помощники назначались начальниками округов, обладали огромной властью, вплоть до наказания членов общества в виде обязательных двухдневных работ и ареста, наложения денежного штрафа. Сельский кадий, избранный на сходе, утверждался властями. В его обязанности входила деятельность религиозных учреждений, а также судопроизводство на основе шариата. А сельский суд состоял из трех и более членов, избираемых сельским сходом на три года. Сельский суд разбирал дела о мелких правонарушениях и гражданских исках между общинниками в сумме до 100 руб. Сельский суд по-прежнему носил сословный характер, находился в полной зависимости от царской администрации, свою власть они осуществляли, опираясь на институт исполнителей – бегаулов, мангушов и др. Несмотря на то, что сельское управление явилось низовым звеном колониально-административной власти, оно все же подорвало ханскую и бекскую власть в селлах, создало единообразную систему во всей области, избавив жителей от неограниченного феодального произвола.

Судебная реформа, проведенная в начале 1860 г. вводила Дагестанский областной суд, где разби-

¹⁰ См.: Шмыглева А.В. Указ. соч.

рались дела по общим для всей империи законам в случае, если преступление было совершено жителями на территории гражданского управления. Судебные дела между коренными жителями решались на основе адата, шариата и особых правил.

В рассматриваемых нами временных рамках в Дагестане наиболее последовательно (не смотря на ограниченный характер) осуществлялась административно-судебная реформа, которая явилась шагом в сторону буржуазного судопроизводства, попыткой установить в крае определенную законность, хотя реформы 1860–1870 гг. в Дагестане не оказали существенного влияния на рациональное пользование природными ресурсами и улучшение государственного управления охраной окружающей среды. В основе правотворческой деятельности лежат экологизированные правовые нормы, содержащиеся в комбинированных

источниках. А регламентация природоохранной деятельности осуществлялась в соответствии с вышеупомянутыми кодифицированными законами универсального содержания¹¹.

Рассмотренные выше основные тенденции природоохранительной деятельности государства в дореволюционной России и Дагестане, а также некоторые недостатки правоохранительной системы делают возможным более предметно подойти к анализу исторического наследия в рассматриваемой области. Это позволяет внести значительный вклад в формирование научно-обоснованной базы разработки рекомендаций по совершенствованию системы правовой охраны окружающей среды в нашей стране в современных условиях.

¹¹ См.: Шмыглева А.В. Указ. соч.