



Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО .

---

**ПРАВОВЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ  
ЭКОЛОГИИ**

АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНСКОЙ ССР  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ

КИЕВ  
НАУКОВА ДУМКА  
1989

Ответственный редактор  
**В. Л. МУНТЯН**

Утверждено к печати ученым советом  
Института государства и права АН УССР

Редакция философской и правовой литературы

Редактор **В. П. Винокур**

**Шемшученко Ю. С.**

Ш46 Правовые проблемы экологии / АН УССР. Ин-т государства и права; Отв. ред. В. Л. Мунтян — Киев : Наук. думка, 1989. — 232 с. — Библиогр.: 219—229 с.  
ISBN 5-12-001069-5 (в пер.): 3 р. 2000 экз.

Монография посвящена исследованию наиболее актуальных для теории и практики проблем правового регулирования отношений по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования экологических отношений и практики применения законодательства об охране окружающей среды. Для научных работников, преподавателей и студентов юридических вузов, работников природоохранительных органов и общественных организаций.

1203020900-287  
Ш \_\_\_\_\_ 133-89  
M221(04)-89

ББК 67.99(2)5

ISBN 5-12-001069-5

© Издательство «Наукова думка», 1989

ВРР,  
И.  
И.

533194

Социализм — это общество, на знамени которого начертано: «Все во имя человека, все для блага человека»<sup>1</sup>. Человек — самое главное, бесценное богатство нашего общества, его творец, высшая цель общественного прогресса. Но человеческий фактор в полной мере может раскрыться и реально проявиться, если для этого будут созданы все необходимые условия. На обеспечение таких условий направлена выработанная партией стратегия перестройки на основе ускорения социального и экономического развития страны. Эта стратегия является средством реализации основополагающей задачи — «поднять благосостояние советских людей на качественно новую ступень, обеспечить такие уровень и структуру потребления материальных, социальных и культурных благ, которые будут в наибольшей степени отвечать целям формирования гармонично развитой, духовно богатой личности, создания необходимых условий для полного раскрытия способностей и талантов советских людей в интересах общества»<sup>2</sup>.

В системе условий, обеспечивающих социально-активное проявление всех способностей личности, особое место занимают экологические условия. Они являются необходимой предпосылкой биологической жизни человека, его здоровья и благополучия. Поэтому составной частью социально-экономической политики Советского государства на современном этапе его развития является экологическая политика. Цель ее состоит в последовательной гармонизации взаимодействия общества и природы, человека и окружающей среды.

Практическая реализация этой политики в условиях интенсификации общественного производства связана с определенной переориентацией системы сложившихся экологических взглядов. Эта система сформировалась в период экстенсивного развития народного хозяйства, в условиях относительного избытка природных ресурсов и локального загрязнения окружающей среды. То был период, когда преобладали ресурсоемкие и «грязные» технологии, господствовал затратный принцип хозяйствования, а производство ориентировалось не на конечные, а на промежуточные результаты. Застойные явления способствовали известной деформации общественного сознания — недооценке охраны окружающей среды. В процессе природопользования экология фактически загонялась в угол во имя достижения экономических интересов.

Сейчас, когда многие виды природных ресурсов оказались на грани исчерпания, а потери вследствие антропогенных изменений в окружающей среде исчисляются несколькими десятками миллиардов рублей в год, к вопросам экологии нельзя подходить со старыми мерками. Насущные потребности защиты естественной среды жизни и труда советских людей настоятельно диктуют необходимость обновления, коренных изменений приоритетов и формирования нового экологического мышления. Охрана окружающей среды, радикальное улучшение экологической обстановки в стране являются одной из ключевых задач всеохватывающего процесса революционной перестройки. Вопрос фактически поставлен таким образом: чем интенсивнее производство, тем более эффективными должны быть меры по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

На перестройку экологической деятельности нацелены задачи, сформулированные в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года. Предусмотрено, в частности, повысить эффективность мер по охране природы, шире внедрять малоотходные и безотходные технологические процессы, развивать комбинированные производства, обеспечивающие полное и комплексное использование природных ресурсов, сырья и материалов, исключаящие или существенно снижающие вредное воздействие на окружающую среду<sup>3</sup>. Для обеспечения этих задач выделяются значительные средства. В текущей пятилетке на цели охраны окружающей среды запланировано израсходовать 15 млрд руб. только централизованных капитальных вложений<sup>4</sup>.

Экологическая политика Советского государства базируется на общественной собственности на природные ресурсы, планировании мероприятий по охране окружающей среды, научном подходе к решению соответствующих проблем, сочетании экономических и экологических интересов советских людей. Она является составной частью стратегии развития социалистического общества в условиях перестройки и носит долговременный характер. В этой политике отражена линия партии на сохранение и приумножение природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды на основе признания необходимости решения этих вопросов не только для советского народа, но и для всего человечества.

После апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС в условиях возросшей социальной активности и заинтересованности всех слоев населения в улучшении состояния окружающей среды, рациональном использовании и воспроизводстве природных богатств приняты принципиально важные решения партии и правительства по оздоровлению экологической обстановки во многих промышленных центрах и регионах страны. Всенародную поддержку получили конкретные меры, которые предстоит осуществить уже в текущей пятилетке по защите от загрязнения бассейнов озер Ладожское и Байкал, постановления о прекращении работ по переброске части стока северных и сибирских рек и об охране уникальных памятни-

ков природы и культуры. Важное значение будет иметь разрабатываемая сейчас государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на тринадцатую пятилетку и на перспективу до 2005 года.

Однако, как отмечается в постановлении ЦК КПСС «Об экологической обстановке в ряде районов и промышленных центров страны» (июль 1987 г.), некоторые партийные, советские, профсоюзные организации медленно перестраивают свою работу, не проявляют строгих требований к руководителям предприятий, нерадиво относящимся к выполнению природоохранных мероприятий, не проводят необходимой воспитательной работы в трудовых коллективах по соблюдению технологии производства, не ставят остро вопросов перед министерствами по устранению недостатков, имеющих в этом деле. Центральный Комитет КПСС потребовал от руководителей министерств и ведомств, Советов Министров союзных и автономных республик, областных и краевых Советов народных депутатов коренным образом изменить свое отношение к этим вопросам, значительно усилить работу по своевременному и полному решению задач, связанных с оздоровлением экологии<sup>5</sup>.

На серьезные недостатки в природоохранительной деятельности министерств, ведомств СССР, Советов Министров союзных республик, советских и хозяйственных органов обращено внимание и в январском (1988 г.) постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>6</sup>. В нем, в частности, отмечается, что в деле охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов не обеспечивается комплексный подход. Развитие производительных сил в различных регионах страны осуществляется без должного учета экологических последствий в проведении единой природоохранительной политики.

Безответственное отношение некоторых министерств и ведомств СССР к вопросам природопользования привело к резкому ухудшению состояния окружающей среды в отдельных регионах страны. Во многих звеньях отраслевого управления преобладают ведомственность и субъективный подход в принятии хозяйственных решений. В результате низкой исполнительской дисциплины ряд решений партии и правительства по осуществлению природоохранных мероприятий выполняется с отступлениями от установленных сроков и не в полном объеме.

Постановлением определены главные задачи в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также основные направления природоохранительной деятельности на современном этапе. Решен, в частности, вопрос об образовании единой системы специальных органов управления во главе с Государственным комитетом СССР по охране природы, даны установки по широкому внедрению достижений научно-технического прогресса в области охраны окружающей среды и совершенствованию экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану природных богатств страны. Поддержаны предложе-

ния общественности об образовании специализированного издательства для выпуска научных, научно-методических, публицистических материалов и художественной литературы по охране природы и об организации выпуска еженедельной газеты «Природа». Намечено осуществить меры по повышению эффективности международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Перед всеми партийными, государственными и хозяйственными органами, объединениями и предприятиями, общественными организациями и трудовыми коллективами поставлена задача настойчиво и последовательно проводить линию партии на сохранение и приумножение природных ресурсов, улучшение состояния окружающей среды. Указано на необходимость первоочередного использования экономических методов в экологической деятельности. В решении этих вопросов, подчеркнуто в постановлении, недопустимы политическая и организационная вялость, безынициативность органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений.

Важным средством реализации природоохранительной политики Советского государства и обеспечения перестройки в этом деле является право. Оно выступает в качестве регулятора экологических отношений в нужном для общества направлении, мощного организующего и дисциплинирующего фактора, высокогуманного начала, обеспечивающего интересы личности и социальной справедливости в соответствующей сфере.

Но право может успешно выполнить возложенную на него роль только в том случае, если оно само будет в достаточной степени совершенным. На сегодня, однако, правовое регулирование экологических общественных отношений отстает от потребностей практики. Действующее законодательство об охране окружающей среды во многом устарело, противоречиво, имеет немало пробелов. Оно, как правило, фиксирует статус-кво, а поэтому слабо работает на опережение. Следовательно, назрели радикальные изменения как в правовом регулировании экологических отношений, так и в правовой системе в целом. С этой целью в соответствии с решениями XIX Всесоюзной партийной конференции в стране осуществляется широкая правовая реформа. Она призвана сделать нашу правовую систему действенным инструментом общественного развития, способствовать формированию Советского правового государства<sup>7</sup>.

Необходимой предпосылкой совершенствования правового регулирования экологических отношений является его научное обоснование. За последние три десятилетия советская юридическая наука внесла заметный вклад в становление теоретико-экологических воззрений. Благодаря усилиям многих правоведов практически с нуля создана теория правовой охраны окружающей среды. Достижения этой науки положительно оцениваются как в нашей стране, так и за рубежом.

Новые масштабные задачи в области практической экологии предполагают дальнейшее развитие теории правовой охраны окружающей среды. Это необходимо и потому, что становление данной

науки происходит негладко. Многие ее принципиальные положения являются остродискуссионными, другие же базируются на отживших свой век концепциях. Сейчас здесь нужны новые подходы, отражающие современные требования. Речь прежде всего идет о научной разработке экологической тематики с точки зрения процессов перестройки и под углом зрения удовлетворения потребностей человека в благоприятной окружающей среде.

Предмет исследования данной работы составляют теоретические и практические проблемы экологии. Термин «экология» образован от двух греческих слов: *oikos* — местообитание и *logos* — учение. В современном понимании экология — это наука о закономерностях взаимосвязей и взаимоотношений организмов с окружающей средой<sup>8</sup>.

В центре современной экологической ситуации находится человек. Исследованием взаимодействия человеческого общества с окружающей его средой занимается современная социальная экология. Она является научной основой охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в современном обществе.

С социальной экологией связан процесс экологизации научных знаний в общественных науках, в частности в юридической науке. К категории экологических относятся все правовые проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования. Для целей настоящего исследования избраны наиболее актуальные из них. Это, в частности, проблемы: дифференциации и интеграции в развитии права окружающей среды; кодификации соответствующего законодательства; эффективности реализации законодательства об охране окружающей среды; юридической ответственности за экологические правонарушения и др. Эти проблемы рассмотрены сквозь призму права человека на благоприятную окружающую среду как одного из фундаментальных его прав.

## ПРАВО ЧЕЛОВЕКА (ГРАЖДАНИНА) НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

### 1. ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Человек — существо биосоциальное. Участвуя в общественной жизни главным образом через процесс труда, он становится личностью. Марксизм-ленинизм рассматривает личность как диалектическую совокупность социальных и биологических свойств. Но роль этих свойств различна. Биологическое развитие человека выступает в качестве предпосылки его социального развития. С другой стороны, социально значимые черты являются определяющими для человека как личности. «...Сущность «особой личности», — отмечал К. Маркс, — составляет не ее борода, не ее кровь, не ее абстрактная физическая природа, а ее социальное качество...»<sup>1</sup>

Личность диалектически связана с обществом. Она является движущей силой его развития. Но потенциальные возможности человека в этом отношении могут быть использованы наилучшим образом, если общество предоставит личности необходимые для этого права и гарантирует их. Проблема личности, ее прав и обязанностей относится к числу «вечных» проблем человечества. Его прогрессивное развитие сопряжено с расширением прав человека.

Социалистическая концепция прав человека раскрывает самое существенное, что характеризует взаимоотношение личности и общества, — творческую активность человека. Она рассматривает права и свободы в единстве личных и общественных интересов.

Иные подходы к правам человека характерны для капиталистических стран. Но это не исключает возможности и необходимости сотрудничества в данной области государств с различным социально-экономическим строем. Более того, новое политическое мышление предполагает деидеологизацию межгосударственных отношений. Честная борьба идеологий, отмечал в своем выступлении в ООН в декабре 1988 г. М. С. Горбачев, не должна переноситься на взаимоотношения между государствами. Нам надо «...совместно искать пути к верховенству общечеловеческой идеи над бесчисленным множеством центробежных сил, к сохранению жизнеспособности цивилизации, возможно, единственной во Вселенной»<sup>2</sup>.

Идеи свободы и прав человека являются огромными ценностями человеческой культуры, они внесли значительный вклад в политическое развитие человечества<sup>3</sup>. Следовательно, вопрос о правах человека не ограничивается только отдельными государст-

вами, а имеет большое международное значение. Этот аспект — составная часть современной концепции прав человека.

Важным импульсом для становления данной концепции в международном праве явилось принятие в 1945 г. Устава ООН. В нем в качестве одной из целей ООН зафиксировано осуществление международного сотрудничества в поощрении уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 1, п. 3).

Более полное отражение основные права граждан получили в принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г. Всеобщей декларации прав человека. Все люди, говорится в ст. 1 Декларации, рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства. В Декларации содержится конкретный перечень экономических, социальных и культурных прав человека. В ней также закреплены основные начала международного сотрудничества в области прав человека.

Принципиальные положения Всеобщей декларации прав человека получили развитие в принятых в 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах. Эти документы исходят из общего принципа международного права, признающего суверенное право государств устанавливать и обеспечивать права человека. Все народы, говорится в ст. 1 обоих Пактов, имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

Пакты закрепляют систему экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав человека, обязательных для государств, ратифицировавших эти международно-правовые документы. Данные пакты составляют юридическую основу, на которой должно базироваться международное сотрудничество в области прав человека в современный период.

Анализ указанных документов показывает, что в них право человека на благоприятную окружающую среду непосредственно не закреплено, хотя на момент их принятия уже существовала определенная заинтересованность в этом. Она проявилась в опосредованном признании права человека на благоприятную окружающую среду через закрепление его права на жизнь. Каждый человек имеет право на жизнь, — провозглашается в ст. 3 Декларации. Это право, согласно ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, является неотъемлемым правом человека. Оно охраняется законом.

В биологическом плане человек неотделим от природы ни материально, ни духовно. Он является «...непосредственно природным существом... есть телесное, обладающее природными силами, живое, действительное, чувственное, предметное существо»<sup>4</sup>. Жизнь человека обусловлена сравнительно узкими рамками физических и

химических условий, соответствующих его анатомической и физической характеристикам. Если же эти условия не соблюдаются, подрываются естественные предпосылки для здоровой жизни людей и социального самовыражения личности. Следовательно, право человека на жизнь обусловлено его правом на благоприятную окружающую среду. Последнее всегда предполагается при провозглашении права человека на жизнь.

Право на благоприятную окружающую среду нашло опосредованное выражение и в некоторых других положениях Декларации и указанных международных пактов. Декларация, например, предусматривает право каждого человека на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания его здоровья и благосостояния (ст. 25), а Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах — право каждого человека на достаточный жизненный уровень и на непосредственное улучшение условий жизни (ст. 11). Известно, однако, что одним из обязательных элементов жизненного уровня населения являются благоприятные условия окружающей среды. Таким образом, провозглашая право человека на достаточный жизненный уровень, указанные акты в то же время предполагают и его право на благоприятную окружающую среду.

Впервые на международном уровне проблема права человека на благоприятную окружающую среду как самостоятельная была широко обсуждена при подготовке и в процессе проведения Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде (1972 г.) В ходе подготовки этой конференции межправительственная рабочая группа первоначально предложила текст принципа 1 проекта Декларации об окружающей человека среде в следующей редакции: «Каждый имеет фундаментальное право на безопасную и здоровую окружающую среду для полного удовлетворения основных прав человека, включая право на уровень жизни, соответствующий его здоровью и благополучию»<sup>5</sup>. Однако в результате многочисленных дискуссий эта формулировка претерпела существенные изменения. В принятой конференцией Декларации данный принцип изложен таким образом: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешних и будущих поколений»<sup>6</sup>.

В Декларации прямо не говорится о праве человека на благоприятную окружающую среду. Но фактически в ней отражено именно это право через конструкцию права человека на «благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь».

Анализ принципа 1 и других положений Декларации позволяет сделать некоторые выводы, касающиеся содержания и места права человека на благоприятную окружающую среду в системе других прав. Во-первых, судя по данному документу, это право является одним из фундаментальных прав человека наряду с та-

кими его правами, как право на свободу и равенство. Оно также имеет решающее значение для осуществления всех основных прав человека, включая право на саму жизнь (преамбула Декларации).

Во-вторых, из текста Декларации можно составить представление о том, что понимается в данном случае под благоприятной окружающей средой. Это среда, качество которой позволяет человеку вести достойную и процветающую жизнь. Иными словами, речь идет об окружающей среде: а) обеспечивающей нормальное физическое существование человека; б) предоставляющей ему возможности для интеллектуального, нравственного, социального и духовного развития (преамбула Декларации).

В-третьих, благоприятная окружающая среда — это среда безопасная в военном отношении. Милитаризация среды обитания человека ставит под угрозу само существование жизни на Земле. Поэтому человек и его среда, гласит принцип 26 Декларации, должны быть избавлены от последствий применения ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Государствам следует стремиться к скорейшему достижению договоренности в соответствующих международных органах о ликвидации и полном уничтожении таких видов оружия.

В-четвертых, в Декларации говорится не только о праве человека на благоприятную окружающую среду, но и об ответственности человека за охрану и улучшение этой среды на благо нынешнего и будущих поколений. Тем самым указывается на необходимость увязки прав и обязанностей человека по отношению к окружающей среде. Декларация при этом исходит из того, что человек должен не просто охранять среду, но и активно действовать по формированию ее благоприятного качества.

В-пятых, Декларацией предусмотрен обширный перечень рекомендуемых государствам и международным организациям мер по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Фактически, это гарантии права человека на благоприятную окружающую среду. Таковы, в частности, положения о необходимости планирования и управления использованием возобновимых природных ресурсов (принцип 2) и разработки невозобновимых ресурсов Земли таким образом, чтобы обеспечивалась защита от истощения этих ресурсов, а выгоды от их разработки получало все человечество (принцип 5).

Принцип 6 предусматривает прекращение введения в окружающую среду токсичных и других вредных веществ в количествах или концентрациях, превышающих способности среды обезвреживать их.

Важное значение имеют рекомендации Декларации о решающем значении экономического и социального развития для обеспечения благоприятных условий жизни и работы человека, а также создания условий, необходимых для улучшения качества окружающей среды (принципы 8—16). Такое развитие должно базироваться на достижениях науки и техники в целях предотвращения случаев нанесения ущерба окружающей среде (принцип 18).

Декларация призывает большие и малые страны сотрудничать на основе равноправия в целях организации эффективного контроля, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду. Государства должны содействовать тому, чтобы международные организации играли эффективную и динамичную роль в деле улучшения качества окружающей среды (принципы 24—25).

Согласованные действия международного сообщества по охране окружающей среды предполагают уважение суверенитета каждого государства. В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, гласит принцип 21 Декларации, государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Таким образом, в Стокгольмской декларации об окружающей человека среде получили отражение концептуальные идеи о праве человека на благоприятную окружающую среду. Эта Декларация, не имея юридической силы, обладает важным нормообразующим качеством<sup>7</sup>. Поэтому она оказала и оказывает определенное влияние на процесс формирования права на благоприятную окружающую среду как в международном праве, так и в национальном законодательстве. Многие принятые в последние годы международные акты, хотя непосредственно и не закрепляют права на благоприятную окружающую среду, направлены на защиту именно этого права. Данного рода цель в той или иной мере отражена в разделе «Окружающая среда» Заключительного акта Сессии по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе (1975 г.), в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1976 г.), Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений» (1981 г.), Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) и в ряде иных международно-правовых документов.

Право человека на благоприятную окружающую среду находится в непосредственной связи с концепцией обеспечения экологической безопасности как составной части идеи всеобъемлющей системы международной безопасности. Экологическая безопасность — это необходимое условие гарантированности права человека на благоприятную окружающую среду. До полной реализации идеи экологической безопасности, вероятно, еще далеко. Но правовые предпосылки для этого уже создаются. Возьмем, например, Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду<sup>8</sup>. Основная ее идея состоит в том, чтобы, с одной стороны, предот-

вратить появление новых средств ведения войны, а с другой — способствовать решению общечеловеческой задачи — охраны окружающей среды. Государства — участники Конвенции согласились не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные и серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику.

Конвенция не запрещает использовать средства воздействия на природную среду в мирных целях. Более того, предусмотрены обмен научной и технической информацией об использовании средств воздействия на природную среду в мирных целях, оказание содействия в сфере сохранения и улучшения окружающей среды.

Расширяющиеся возможности человека управлять мощными процессами природы не должны быть использованы во вред человеку. Практически исключая все виды военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природу, Конвенция тем самым закрепляет чрезвычайно важные предпосылки экологической безопасности, а следовательно, и гарантии права человека на благоприятную окружающую среду.

Заметно влияние Стокгольмской декларации об окружающей человека среде и на такие обобщающие международные документы, как Всемирная стратегия охраны природы (1978 г.) и Всемирная хартия природы (1982 г.). Первый из этих документов определяет цели, приоритетные направления, средства, способы, формы и методы охраны природы в мире, а второй содержит принципы поведения государств и народов по отношению к природе, которые «...должны найти отражение в законодательстве и практике каждого государства, а также на международном уровне» (п. 14 Всемирной хартии природы).

В отличие от Стокгольмской декларации, Всемирная стратегия охраны природы и Всемирная хартия природы основное внимание уделяют вопросам охраны живой природы. Эти документы «...отражают объективную заинтересованность человечества в формулировании и юридическом закреплении экологических требований, которые были бы столь же едиными для всего человечества, как законы природы едины для всего материального мира»<sup>9</sup>. Они, кроме того, проливают дополнительный свет на концепцию права человека на благоприятную окружающую среду.

Указанная концепция занимает центральное место и в одобренном Генеральной Ассамблеей ООН в 1987 г. докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию под названием «Наше общее будущее». Из множества других принципов, зафиксированных в этом программном документе, первым названо право человека на жизнь в благоприятных условиях окружающей природной среды.

По своей юридической сущности право человека на благоприятную окружающую среду представляет собой правовой институт, принцип более широкой категории — международного права окру-

жающей среды. Как органическая часть целого, право человека на благоприятную окружающую среду развивается вместе с комплексной отраслью международного права окружающей среды. Существенную роль в этом играет созданная в соответствии с решениями Стокгольмской конференции Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). С 1975 г. разработка права окружающей среды включена в число функциональных задач этой организации. На третьей сессии Совета управляющих ЮНЕП было принято решение о создании Постоянной межправительственной рабочей группы экспертов по праву окружающей среды. Эта группа разработала или приняла участие в разработке проектов ряда международно-правовых актов, а также подготовила документы о принципах поведения государств в отношении охраны и использования тех или иных природных ресурсов.

Заметным событием в развитии сотрудничества государств и международных организаций по разработке права окружающей среды явилось проведенное под эгидой ЮНЕП в 1981 г. в Монтевидео специальное совещание правительственных экспертов. На нем были подведены итоги работы ЮНЕП по развитию права окружающей среды и принята программа правотворческой деятельности в данной области на перспективу. Участники совещания договорились уделить первоочередное внимание совершенствованию правового регулирования отношений, связанных с трансграничным загрязнением водных источников и атмосферного воздуха, компенсацией ущерба, возникшего вследствие экологических нарушений, торговлей химическими веществами и др.

Ряд мероприятий программы уже выполнен. В соответствии с ней, например, в рамках ЮНЕП был разработан проект международной Конвенции об охране озонового слоя. Она принята на конференции в Вене в марте 1985 г. Государства-участники взяли на себя обязательства принимать необходимые меры по защите здоровья человека и окружающей среды от негативных последствий, которые являются или могут явиться результатом производственной деятельности, изменяющей либо могущей изменить состояние озонового слоя Земли. С этой целью стороны, во-первых, сотрудничают между собой путем систематических наблюдений, исследований и обмена информацией, а также в разработке согласованных мероприятий, процедур и стандартов, касающихся озонового слоя; во-вторых, согласовывают соответствующие программы контроля, ограничения, сокращения и предотвращения деятельности человека, если эта деятельность влияет или может отрицательно влиять на состояние озонового слоя; в-третьих, сотрудничают с компетентными международными органами, имея в виду эффективное выполнение Конвенции и протоколов к ней.

Кроме того, в плане реализации программы указанного совещания Совет управляющих ЮНЕП утвердил Каирские руководящие положения и принципы в отношении экологически оправданного использования опасных отходов, Лондонские руководящие принципы обмена информацией о химических веществах в между-

народной торговле, цели и принципы оценки воздействия на окружающую среду.

Таким образом, Стокгольмская конференция стала первым важным шагом на пути к разработке международного права окружающей среды, а в его составе — основополагающего правового института, каким является право человека на благоприятную окружающую среду. В Найробийской декларации, принятой на юбилейной сессии Совета управляющих Программы ООН по окружающей среде в 1982 г., Стокгольмская декларация была названа основополагающим кодексом поведения стран в области охраны окружающей среды<sup>10</sup>.

Но жизнь не стоит на месте. На 1992 г. запланировано проведение в рамках ООН новой международной конференции по окружающей среде. Было бы полезно, чтобы эта конференция разработала и приняла Конвенцию об охране окружающей среды и долговременном развитии. Эта конвенция, наш взгляд, должна исходить из презумпции права человека на благоприятную окружающую среду. В конвенции следовало бы закрепить и само это право как один из важнейших элементов современной концепции прав человека.

Необходимы также согласованные в рамках ООН усилия по достижению договоренностей о единообразном понимании принципов и норм международного права окружающей среды, их координации, а также разработке новых норм, отражающих баланс экологических интересов государств и новое политическое мышление.

## 2. ПРАВО СОВЕТСКИХ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Исследование данного вопроса нуждается в одном предварительном замечании. Сущность его состоит в выяснении соотношения понятий «права человека» и «права гражданина». Первое из них в настоящее время преимущественно употребляется применительно к правам индивида на международном, а второе — на внутригосударственном уровне. В последнем случае соответствующие права обусловлены юридической принадлежностью лица к государству, т. е. институтом гражданства. В законодательстве ряда стран, правда, наряду с термином «права гражданина», употребляется и термин «права человека». Но под человеком в таком случае понимается гражданин, права которого закрепляются и обеспечиваются соответствующим государством.

Правовой статус личности определяется прежде всего конституционными правами, свободами и обязанностями граждан. Но до принятия Стокгольмской декларации об окружающей среде человека в законодательстве зарубежных государств отсутствовали положения, касающиеся права граждан на благоприятную окружающую среду. Ничего не говорится об этом праве, например, в

Х... 14  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
И. В. Д. ... ИЛИНСКОГО

конституциях Великобритании, США, Франции, ФРГ, Японии и ряда других развитых капиталистических государств.

Определенный шаг по данному вопросу сделан в некоторых новых буржуазных конституциях, принятых после Стокгольмской конференции по окружающей среде (Конституция Испании 1978 г., Конституция Португалии 1976 г.). Так, ст. 10 Конституции Португалии закрепляет право каждого гражданина на здоровье и сбалансированную окружающую среду. Не ясен, правда, смысл, вкладываемый в понятие «сбалансированная окружающая среда». Но можно думать, что он близок к смыслу термина «благоприятная окружающая среда».

Из конституций социалистических государств право гражданина на благоприятную (здоровую) окружающую среду непосредственно закреплено в Конституции СФРЮ, в ст. 192 которой говорится: «Человек имеет право на здоровую окружающую среду. Общество обеспечивает условия для обеспечения этого права».

В конституциях других социалистических государств соответствующее право непосредственно не закреплено. Некоторые юристы, правда, в этом вопросе допускают натяжки. Цитируя ст. 71 Конституции ПНР о праве граждан пользоваться благами окружающей среды, они полагают, что тем самым в конституции непосредственно закреплено и право граждан на благоприятную окружающую среду<sup>11</sup>. Нельзя, однако, не видеть, что право пользования окружающей средой и право на благоприятную окружающую среду — это не одно и то же. Желательной для людей, разумеется, является благоприятная окружающая среда. Но они вынуждены сейчас пользоваться и неблагоприятной (например, загрязненной) окружающей средой. Более того, в наличии последней заключена суть экологических проблем. В праве пользования окружающей средой качественная ее сторона как бы вынесена за скобки. Что же касается права граждан на благоприятную окружающую среду, то эта сторона имеет первостепенное значение.

Отсутствие норм, непосредственно закрепляющих право граждан на благоприятную окружающую среду, в конституциях зарубежных социалистических государств отнюдь не свидетельствует о том, что в этих конституциях не учитываются интересы личности в этой области. Наоборот, государство признает эти интересы законными и берет их под свою защиту, предусматривая в конституционном порядке осуществление экологических мер, направленных на обеспечение здоровья и благосостояния граждан. Так, в конституциях ВНР и Республики Куба зафиксировано право граждан на охрану здоровья, гарантируемое в числе иных мер и мерами по охране окружающей среды (статьи 57 и 27 — соответственно). В интересах благосостояния граждан, говорится в ст. 15 Конституции ГДР, государство и общество заботятся об охране природы. Статья 15 Конституции ЧССР гласит, что государство заботится об улучшении и всенародной охране природы, о сохранении природных красот Родины, чтобы тем самым создавать все более бо-

гатые источники благосостояния народа и благоприятные условия для укрепления здоровья и отдыха трудящихся<sup>12</sup>.

Более определенные формулировки, касающиеся права граждан на благоприятную окружающую среду, содержатся в некоторых новых законах об охране окружающей среды стран социалистического содружества. Например, в венгерском Законе об охране окружающей человека среды, принятом 19 марта 1976 г., говорится, что «каждый гражданин имеет право жить в условиях, достойных человека» (§ 2)<sup>13</sup>. Эта норма несомненно сформулирована под влиянием принципа 1 Стокгольмской декларации, но она более точно отражает сущность права гражданина на благоприятную окружающую среду. Характерна ориентационная установка Закона на обеспечение этого права. Необходимо в *первую очередь*, говорится в § 4, осуществлять те задачи по охране окружающей среды, которые благотворно воздействуют на формирование жизни и здоровья человека (курсив наш. — Ю. Ш.).

В СССР все советские люди априори пользуются правом на благоприятную окружающую среду, и оно в целом обеспечивается обществом и государством. Основополагающее правовое значение в этом имеет ст. 18 Конституции СССР, предусматривающая, что в нашей стране в интересах настоящей и будущих поколений принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды.

Но ни в Конституции СССР, ни в конституциях союзных и автономных республик, ни в других актах советского законодательства право граждан на благоприятную окружающую среду в прямой форме не зафиксировано. В этой связи возникает вопрос: почему законодатель проявляет столь большую осторожность в деле официального закрепления этого субъективного права? Ведь правоведы и до принятия ныне действующей Конституции СССР и после этого неоднократно ставили вопрос о более полном и всестороннем отражении права граждан на благоприятную окружающую среду в законодательстве<sup>14</sup>.

Причин здесь, по нашему мнению, несколько. Одна из них — в недостаточной определенности самого понятия «благоприятная окружающая среда». А без этого трудно судить об объеме и содержании субъективного права граждан на благоприятную окружающую среду и в полной мере гарантировать реализацию этого права.

Приведенные выше критерии оценки качества окружающей среды, зафиксированные в Стокгольмской декларации об окружающей человека среде, носят общий характер. Они могут быть достаточны для формального провозглашения права человека на благоприятную окружающую среду. Но эти критерии недостаточно определены для того, чтобы по ним делать юридически значимые выводы в рамках национальных правовых систем. Здесь для объективной

оценки качества окружающей среды в контексте права граждан на благоприятную окружающую среду нужны специальные, официально утвержденные уполномоченными на то государственными органами нормативы. Соответствие состояния окружающей среды этим нормативам свидетельствует о благоприятном, а несоответствие — о неблагоприятном ее качестве.

В нашей стране, однако, система этих правовых нормативов в настоящее время развита, во-первых, недостаточно, а во-вторых, — односторонне. Наиболее существенный прогресс в этом деле достигнут в области санитарно-гигиенического нормирования чистоты атмосферного воздуха и воды. Ныне действуют утвержденные органами санитарного надзора Минздрава СССР нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) для более чем 250 видов загрязняющих веществ и их соединений в атмосферном воздухе и для около 500 видов загрязняющих веществ и их соединений в воде водных объектов, предназначенных для хозяйственно-питьевого и рыбохозяйственного водопользования.

Указанные нормативы отражают максимальные требования к качеству атмосферного воздуха и воды главным образом с точки зрения их безопасности для здоровья человека. Основным принципом нормативов ПДК является принцип «нулевого ущерба». Его сущность заключается в том, что при соблюдении ПДК атмосферный воздух и вода не оказывают неблагоприятного влияния на здоровье и работоспособность человека настоящего и будущих поколений, а также не ухудшают гигиенические условия жизни населения.

Однако новое советское законодательство предъявляет к нормативам ПДК более широкие требования. Так, согласно Закону СССР об охране атмосферного воздуха нормативы ПДК загрязняющих веществ и уровней вредных физических воздействий на атмосферу должны отвечать интересам не только охраны здоровья людей, но и охраны окружающей природной среды (ст. 8)<sup>16</sup>.

В этом же законе содержатся принципиальные положения, касающиеся назначения нормативов ПДК загрязняющих веществ и уровней вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Данного рода нормативы, указано в ст. 8, устанавливаются для *оценок* состояния атмосферного воздуха (курсив наш. — Ю. Ш.).

В Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик ничего не говорится о нормативах ПДК загрязняющих веществ в воде водных объектов. Пробел в определенной мере заполняют Правила охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами, утвержденные Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерством здравоохранения СССР и Министерством рыбного хозяйства СССР 16 мая 1974 г.<sup>16</sup> В соответствии с этими Правилами водоемы и водотоки (водные объекты) считаются загрязненными, если показатели состава и свойств воды в них изменились под прямым или косвенным влиянием производственной деятельности и бытового использования населением и стали частично или полностью непригодными для одного из видов во-

допользования. Критерием загрязненности воды является ухудшение ее качества вследствие изменения ее органолептических свойств и появления вредных веществ для человека, животных, птиц, рыб, кормовых и промысловых организмов, в зависимости от вида водопользования, а также повышение температуры воды, изменяющей условия для нормальной жизнедеятельности водных организмов. Пригодность состава и свойств поверхностных вод, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения и культурно-бытовых нужд населения, а также для рыбохозяйственных целей, определяется их соответствием нормативам ПДК и другим требованиям, изложенным в указанных Правилах.

Таким образом, и в сфере водоохраны нормативы ПДК устанавливаются для оценки качества воды в водных объектах. Представляется, что это важное положение следовало бы закрепить в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик подобно тому, как это сделано применительно к нормативам ПДК загрязняющих веществ и уровней вредных физических воздействий на атмосферный воздух в Законе СССР об охране атмосферного воздуха.

При всей кажущейся разветвленности системы обладающих юридической силой нормативов ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и воде водных источников на самом деле эта система еще далека от идеала. В этом легко убедиться, если учесть, что в настоящее время в промышленно развитых странах выбрасывается в окружающую среду более полумиллиона наименований загрязняющих веществ, подавляющее большинство которых не только не нормируется, но и должным образом не изучено. В этих условиях действующие нормативы ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и воде водных источников позволяют судить о подлинном «здоровье» воздушного и водного бассейнов с определенной долей условности.

Еще большие трудности возникают при оценке загрязнения почв. Система нормативов ПДК загрязняющих веществ в почвенном покрове только начинает складываться. В качестве первого шага установлены ПДК для 26 наименований пестицидов<sup>17</sup>, в то время как в списки стимуляторов роста растений, химических и биологических средств борьбы с вредителями и болезнями растений, разрешенных для применения в сельском и лесном хозяйстве, включаются сотни наименований различных агрохимикатов. Практически не нормируется содержание микроэлементов в почве, многих загрязняющих веществ, что осложняет или вообще делает невозможной всестороннюю качественную ее оценку.

Нормативы ПДК отражают качество окружающей среды с санитарно-гигиенической точки зрения. С ними связано понятие «здоровая окружающая среда». Принимая это во внимание, а также положения ст. 42 Конституции СССР об обеспечении охраны здоровья мерами по охране окружающей среды, некоторые юристы обосновывают право советских граждан на здоровую окружающую среду<sup>18</sup>.

Не отрицая правомерности такой постановки вопроса, отметим вместе с тем, что «здоровая» и «благоприятная» окружающая среда не одно и то же. Конечно, «благоприятная» — это прежде всего «здоровая» окружающая среда. Но дело к этому не сводится. Благоприятная окружающая среда характеризуется не только признаками здоровой (незагрязненной), но и ресурсоемкой, экологически устойчивой, эстетически богатой и разнообразной среды обитания человека. В таком комплексе все элементы важны, поскольку с ними связано оптимальное удовлетворение многообразных потребностей людей и общественного производства. Поэтому концепция права граждан на благоприятную окружающую среду представляется более емкой по содержанию в сравнении с концепцией права граждан на здоровую окружающую среду.

Отметим, однако, что система нормативов для оценки качества окружающей среды с точки зрения ее ресурсоемкости, экологической устойчивости, эстетического богатства и разнообразия у нас развита слабее, чем система нормативов ПДК для определения уровня чистоты окружающей среды. Отдельные из указанных нормативов закреплены в ГОСТах, СНИПах, экологических стандартах, различного рода правилах и т. п. Чем лучшей будет система этих нормативов, тем больше возможностей для всесторонней и комплексной оценки качества окружающей среды.

Известно, что в настоящее время некоторые международные организации и ряд стран ведут поиски индикаторов качества окружающей среды комплексного характера. Так, в рамках одного из проектов ЮНЕСКО был подготовлен документ «Индикаторы качества окружающей среды». Его автор профессор политических наук Нью-Йоркского университета Л. Милбрайт предложил систему показателей качества окружающей среды, необходимых для принятия управленческих решений на разных уровнях. Эту систему составляют 28 обобщенных показателей, определяемых через индикаторы низшего уровня (всего 130 специфических параметров). Вся система подразделяется на четыре основных блока: а) физическая среда (климат, чистота воды, воздуха, разнообразие видов и т. д.); б) искусственная среда (дороги, здания, степень озеленения и пр.); в) среда, связанная с повседневной человеческой активностью (школы, рабочие помещения, магазины); г) общественное окружение (услуги, удобства, безопасность, правительство и т. д.). Слабой стороной данной системы является смешение категорий «качества окружающей среды» и «качества жизни», недостаточная корреляция между «объективными» и «субъективными» индикаторами. Эти недостатки указанного документа были отмечены в советской литературе<sup>19</sup>.

Более определенны предложенные чехословацкими авторами И. Ржегоржем и З. Благоушеком критерии для оценки качества окружающей среды в виде специального комплексного индекса. Он исчисляется по сумме показателей качества воздуха, воды, почвы, зеленых насаждений и по уровню шума. Сводный индекс качества окружающей среды, по их мнению, может колебаться в пре-

делах от 9 (высокий показатель) до 800 (низкий показатель) баллов<sup>20</sup>.

Теоретическая разработка комплексных индексов качества окружающей среды ведется и в нашей стране. В этот процесс вовлечены и юристы. Авторы книги «Государственно-правовое управление качеством окружающей среды», например, предлагают совокупный индекс качества окружающей среды, отражающий ее состояние в трех плоскостях: биологической, экономической и социально-культурной. В биологической плоскости в зависимости от количества баллов качество окружающей среды может быть охарактеризовано как целебное, нормальное либо опасное для здоровья или жизни людей. В экономическом смысле в зависимости от доступности природных ресурсов, степени их освоения и других факторов качество среды может быть благоприятным для развития всего производства или его отдельных отраслей. В социально-культурной плоскости участок среды может быть определен как уникальный, пригодный для рекреации или обычный<sup>21</sup>.

Некоторые юристы к стандартам качества окружающей среды комплексного характера относят так называемые нормативы предельно допустимой нагрузки на природную среду. И. Т. Хламов, например, рассматривает эти нормативы как уже действующие в нашей стране и пишет, что они используются в селитебных, хозяйственных и рекреационных целях<sup>22</sup>. О. С. Колбасов и М. М. Бринчук обоснованно обратили внимание на то, что вопрос об указанных И. Т. Хламовым нормативах находится на стадии теоретической проработки, а в законодательстве они еще не закреплены<sup>23</sup>. Со своей стороны отметим, что нормативы предельно допустимой нагрузки на природную среду вообще не могут выступать в роли критериев (стандартов) для определения ее качественного состояния. Под допустимой понимается такая нагрузка, «которая не должна вызывать нежелательных последствий, изменений у обитающих на земле организмов (и биогеоценозов) и, конечно, в первую очередь у человека, а также не приведет к ухудшению (любому или существенному) качества природной среды»<sup>24</sup>. Данным нормативом устанавливаются пределы отрицательного воздействия человеческой деятельности на окружающую среду, а не ее качественные характеристики. Но он должен базироваться на нормативах качества окружающей среды (в частности ПДК), поскольку они обуславливают параметры допустимой нагрузки на экологические системы.

Изложенное свидетельствует не только об ограниченности и однородности существующей системы закрепленных в праве нормативов качества окружающей среды, но и о тенденции к развитию этой системы. Имеются, следовательно, предпосылки к созданию такой системы нормативов, которая будет оптимальной для всесторонней оценки качества окружающей среды. Это внесет элемент большей определенности в понятие «благоприятная окружающая среда».

Право граждан на благоприятную окружающую среду относит-

ся к категории субъективных прав. В теории права признается, что субъективное право (т. е. право, принадлежащее тому или иному субъекту) представляет собой единство трех возможностей: во-первых, вид (и объем) возможного поведения самого обладателя субъективного права; во-вторых, возможность требовать соответствующего поведения (совершения известных действий или, напротив, воздержания от действий) от других (обязанных) лиц; в-третьих, возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию государственного аппарата для осуществления второй возможности<sup>25</sup>. Ограниченность, а тем более отсутствие любой из этих возможностей, делает ущербным то или иное субъективное право, порождает лишь видимость в обеспечении личности определенными социальными благами.

В свете этих теоретических воззрений выделяется прежде всего проблема соразмерного, сбалансированного отражения в законодательстве прав и обязанностей личности в области охраны окружающей среды. В юридической литературе справедливо отмечается, что активность личности в использовании обязанностей по охране природы зависит, кроме иных факторов, и от системы корреспондирующих им прав и законных интересов граждан, степени их обеспеченности в исполнении и реализации<sup>26</sup>. Однако практика свидетельствует о том, что в условиях возрастающего воздействия человека на окружающую его среду в законодательстве появляются все новые и новые запреты и обязанности экологического характера, относящиеся к гражданам. Но это отнюдь не всегда сопровождается соответствующим расширением их прав.

В ряде случаев наблюдается несоразмерность в характере отражения в законодательных актах прав и обязанностей граждан. Например, в ст. 19 «Права и обязанности пользователей животного мира» Закона СССР об охране и использовании животного мира права граждан в данной области зафиксированы одной общей фразой — «граждане имеют право осуществлять только те виды пользования животным миром, которые им разрешены.» Что же касается обязанностей граждан, то они здесь представлены в значительно более развернутом виде. В зависимости от вида пользования, говорится в статье, пользователи животного мира (в том числе граждане) обязаны: соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром; пользоваться животным миром способами, не допускающими нарушения целостности естественных сообществ и обеспечивающими сохранение животных, не предоставленных в пользование; не допускать нарушения среды обитания животных; оказывать всемерную помощь государственным и иным органам, осуществляющим контроль за охраной и использованием животного мира; выполнять другие требования по охране, воспроизводству и использованию животного мира, предусмотренные законодательством Союза ССР и союзных республик<sup>27</sup>.

Недостаточно полно и конкретно зафиксированы и субъективные права граждан по пользованию землей, водами, лесами, недра-

ми соответственно в Основах земельного, водного и лесного законодательства, Основах законодательства о недрах.

Отметим и то, что на конституционном уровне закреплена общая обязанность советских граждан беречь природу, охранять ее богатства (ст. 67 Конституции СССР, ст. 65 Конституции УССР). В конституционном порядке, однако, не сформулировано право граждан пользоваться благами окружающей среды, как это сделано, например, в упоминавшейся выше ст. 71 Конституции ПНР.

Напрашивается, следовательно, вывод о более соразмерном закреплении в отраслевом законодательстве прав и обязанностей граждан, связанных с природопользованием.

В свете изложенного представляет интерес и вопрос о внедрении в природоохранительную практику общеправового принципа «дозволено все, что не запрещено законом». На наш взгляд, этот принцип касается прежде всего хозяйственной сферы деятельности предприятий и объединений. Именно под этим углом зрения он был сформулирован в решениях июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС. Что же касается других сфер общественной жизни, в частности сферы экологии, применительно к ним действие данного принципа не может быть безграничным. Ведь безоговорочное и всеобщее восприятие этого принципа равнозначно отказу от института субъективных прав граждан. Зачем закреплять эти права в конституционном и ином законодательном порядке, если, следуя указанному принципу, гражданину дозволено все, что не является запрещенным.

Категория прав человека исторически и логически связана с идеей социальной защиты личности. Поэтому отказ от официальной фиксации основных прав граждан привел бы к размыванию правового статуса гражданина и ослаблению государственной защиты интересов личности в целом и в области охраны окружающей среды в частности.

Для становления права граждан на благоприятную окружающую среду особое значение имеет проблема развития системы гарантий, обеспечивающих это право. Уместно в этой связи напомнить слова В. И. Ленина о том, что советская демократия цент тяжести переносит не на то, чтобы провозглашать права и свободы всего народа, а на то, чтобы на деле обеспечить массам трудящихся фактический доступ к управлению государством, фактическую возможность пользоваться благами культуры, цивилизации и демократии<sup>28</sup>. Эти ленинские установки не утратили актуальности и в наши дни. Углубление социально-политических и личных прав и свобод советского человека, упрочение их гарантий партия и государство рассматривают как свой первейший долг<sup>29</sup>.

Систему гарантий права граждан на благоприятную окружающую среду составляют экономические, политические, идеологические и юридические гарантии. Марксистско-ленинская концепция прав человека признает реальным лишь те права, которые обеспечены системой гарантий<sup>30</sup>. Чем более развита соответствующая си-

стема, тем больше возможностей у граждан практически реализовать предоставленные им права, в том числе и право на благоприятную окружающую среду.

В системе гарантий права граждан на благоприятную окружающую среду важнейшими являются экономические гарантии. Они коренятся в экономической системе Советского государства, обусловлены общенародной собственностью на средства производства и его плановым характером. Используя объективные экономические законы, государство может обеспечить прогрессивное развитие экономики, что является предпосылкой непрерывного улучшения жизненных, в том числе и экологических, условий человека. На практике, правда, не всегда так бывает.

Взаимосвязь экономики и экологии, намеченное удвоение экономического потенциала страны к 2000 году предполагают увеличение расходов на охрану окружающей среды. Несмотря на постепенное увеличение этих расходов, они еще недостаточны для того, чтобы обеспечить благоприятное во всех отношениях качество окружающей среды. По имеющимся оценкам удельный вес всех затрат на охрану окружающей среды (государственные ассигнования плюс собственные средства предприятий) в валовом национальном продукте страны за годы одиннадцатой пятилетки составил несколько более 0,7 %. Специалисты, между тем, считают, что при современном уровне технологии и состоянии окружающей среды 2 % валового национального дохода могут обеспечить существенное сокращение процесса деградации этой среды, 6 % — полное прекращение этого процесса, 8—10 % — всестороннее и быстрое восстановление потерянных благ<sup>31</sup>. США ежегодно расходуют на охрану окружающей среды 70—80 млрд. долларов<sup>32</sup>.

Интересы дела требуют изыскания дополнительных средств для финансирования экологических мероприятий. С этим связано не только более широкое внедрение экономических методов в перестройку дела охраны окружающей среды в стране, но и расширение экономических гарантий права советских граждан на благоприятную окружающую среду.

Наряду с экономическими большое значение для обеспечения указанного права имеют политические гарантии. Они обусловлены политической организацией социализма. На усиление этих гарантий направлена реформа политической системы.

В условиях расширяющейся демократии особенно возрастает значение гарантий, которые непосредственно связаны с личным участием граждан в деятельности по охране окружающей среды. Это находится в русле перестроечных процессов, стратегической линии партии по развитию политической системы общества, состоящей в совершенствовании советской демократии, все более полном осуществлении социалистического самоуправления народа на основе активного и действенного участия трудящихся, их коллективов и организаций в решении вопросов государственной и общественной жизни.

Существует много форм и методов непосредственного участия

граждан в деле охраны окружающей среды. Но используются эти формы и методы не всегда с должной отдачей. Полезным, например было всенародное обсуждение проектов Закона СССР об охране атмосферного воздуха и Закона СССР об охране и использовании животного мира. Граждане проявили глубокую заинтересованность в решении соответствующих вопросов и внесли немало конструктивных предложений, позволяющих сделать соответствующие законы более совершенными. Это же можно сказать и о всенародном обсуждении проекта Закона СССР о государственном предприятии (объединении), ряд положений которого касается экологических отношений.

Однако на уровне местных Советов народных депутатов проекты решений по вопросам охраны окружающей среды выносятся на обсуждение населения весьма редко, хотя они во многих случаях непосредственно затрагивают коллективные и личные интересы граждан, проживающих на соответствующей территории. Возьмем, например, вопрос об отводе земель для государственных и общественных нужд. Такой отвод часто сопровождается переселением граждан с изымаемых участков на новые места жительства, причинением им убытков, потерями сельскохозяйственного производства и другими последствиями. Исполкомы местных Советов народных депутатов обычно согласовывают проекты решений об отводе земель для государственных и общественных нужд с соответствующими землепользователями в лице администрации предприятий, учреждений и организаций. Но к этому делу слабо привлекаются трудовые коллективы этих предприятий, учреждений и организаций, во многих случаях вопросы отвода земель для указанных целей и последствия таких отводов для граждан не обсуждаются по месту их жительства. Такая практика не исключает принятия исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов субъективных и волюнтаристских решений, нередко приводит к возникновению споров и других конфликтных ситуаций.

Особо важное значение имеют опросы и другие формы выявления общественного мнения по крупным, преобразующим природу народнохозяйственным проектам. Это в ряде случаев позволяет предотвратить наступление серьезных для населения экологических последствий. Хорошо известна, например, судьба крупномасштабного проекта переброски части северных и сибирских рек в южные районы страны, затронувшего интересы миллионов людей. Разработка его велась без достаточного учета всех экологических аспектов проблемы. В течение нескольких лет этот проект широко обсуждался общественностью и специалистами, в научной литературе и на страницах периодической печати, в органах государственной власти и управления. В августе 1986 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О прекращении работ по переброске части стока северных и сибирских рек»<sup>33</sup>. Решение о прекращении реализации соответствующего проекта принято исходя из необходимости дополнительного изучения экологических и экономических аспектов проблемы, за что выступали широкие круги об-

ственности. При этом Государственному комитету СССР по науке и технике, Академии наук СССР и ВАСХНИЛ поручено продолжить изучение научных проблем, связанных с региональным перераспределением водных ресурсов, на основе проведения всесторонних экономических и экологических исследований, применения современных экономико-математических методов и технических средств, а также глубокого анализа отечественного и зарубежного опыта в этом деле <sup>34</sup>.

Повышение действенности гласности как одного из важных инструментов осуществления экологической политики не происходит само по себе. Оно должно обеспечиваться различными, в том числе и правовыми, средствами. Положительное значение в этом имеет принятый в 1987 г. Закон СССР о всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни <sup>35</sup>. Теперь необходимо добиться, чтобы этот закон срабатывал в необходимых случаях. Правовой механизм расширения и обеспечения гласности, как отмечает С. А. Боголюбов, должен стать безотказно действующей системой <sup>36</sup>.

Право советских граждан на благоприятную окружающую среду тесно связано с возрастанием экологической культуры личности, формированием ее идеологической зрелости. Идеологические гарантии данного права обеспечивают правильную ориентацию личности, способствуют овладению населением научным мировоззрением в области экологии, сознательному использованию этого мировоззрения в интересах всего общества.

Советское государство уделяет много внимания нравственному и эстетическому воспитанию людей в духе любви к природе, повышению их экологического сознания и его составной части — правосознания. Для этого используются средства массовой информации и многие другие формы природоохранительной пропаганды. Но экологическая культура людей все еще находится не на должном уровне. Нужны, следовательно, дополнительные усилия по развитию идеологических гарантий права советских граждан на благоприятную окружающую среду. Сознательное и бережное отношение к природе каждого советского человека, отмечается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», должно формироваться начиная с детства, в семье, школе, средних и высших учебных заведениях и непосредственно на производстве. На это должна быть нацелена деятельность всех учреждений системы воспитания и образования, науки, литературы и искусства, средств массовой информации, профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций. Во всей этой работе необходимо настойчиво проводить линию на искоренение психологии неисчерпаемости природных ресурсов и потребительского примитивизма по отношению к природе и ее ресурсам.

В системе идеологических гарантий права граждан на благоприятную окружающую среду нельзя не обратить внимание и на меры, связанные с повышением экологического правосознания лю-

дей. Придавая важное значение этому вопросу, XIX Всесоюзная партийная конференция поддержала идею организации юридического всеобуча как единой комплексной общегосударственной программы, охватывающей все слои населения, все наши кадры в центре и на местах.

Особое место в системе гарантий данного права занимают юридические гарантии. Под ними понимается совокупность специальных правовых средств и способов, при помощи которых реализуется, охраняется и защищается субъективное право гражданина на благоприятную окружающую среду. К этим средствам и способам, в частности, относятся: правовые нормы, регулирующие соответствующие общественные отношения; право граждан на обжалование действий, нарушающих установленный экологический правопорядок; деятельность государственных органов и общественных организаций, которые в соответствии с их компетенцией призваны обеспечивать право граждан на благоприятную окружающую среду, и др.

Специфика этих гарантий состоит в том, что в конечном счете система экономических, политических и идеологических гарантий права граждан на благоприятную окружающую среду «работает» лишь через юридические гарантии, нормы правоустанавливающего и праввосстановительного характера, которые непосредственно обеспечивают реальный правовой статус личности<sup>37</sup>.

Из этого вытекает настоятельная необходимость в развитии существующих и появлении новых юридических гарантий, оптимально обеспечивающих право граждан на благоприятную окружающую среду. В социалистическом обществе человек и условия его существования должны быть социально защищены. И эта защита должна усиливаться. Необходимо, в частности, расширить судебную защиту права граждан на благоприятную окружающую среду, усилить прокурорский надзор в данной области.

Таким образом, факторами, сдерживающими непосредственное закрепление права советских граждан на благоприятную окружающую среду в законодательстве, на наш взгляд, являются: а) недостаточная теоретическая разработанность понятия «благоприятная окружающая среда»; б) ограниченность системы правовых нормативов для определения качества окружающей среды; в) пробелы в отражении данного права в земельном, водном, лесном законодательстве, законодательстве о недрах, об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира; г) недостатки в развитии системы гарантий в области охраны окружающей среды.

Но означает ли это, что закрепление указанного права в советском законодательстве — дело неопределенного будущего? Думается, что нет. По нашему мнению, основные предпосылки для решения данной проблемы уже имеются. Ведь любое субъективное право не является безграничным, оно устанавливается в пределах, предусмотренных законом. В этих пределах соответствующее право подлежит охране и защите со стороны государства. В частности,

право граждан на благоприятную окружающую среду должно обеспечиваться у нас в пределах тех качественных характеристик данной среды, которые установлены нормативами ПДК вредных веществ в атмосфере, воде и почве, а также другими нормативами. Следовательно, назрела необходимость непосредственного закрепления права граждан на благоприятную окружающую среду в будущем Законе СССР об охране окружающей среды.

Данное право является самостоятельным, одним из основных прав гражданина, которое нельзя сводить к тому или иному элементу другого основного права. Поэтому оно требует и самостоятельной конституционно-правовой формы<sup>38</sup>. На наш взгляд, в процессе предстоящего внесения изменений и дополнений в Конституцию СССР в нее следует включить статью, закрепляющую право советских граждан на благоприятную окружающую среду, что будет отвечать идеалам социалистического гуманизма.

Право граждан на благоприятную окружающую среду имманентно присуще социалистическому правовому государству. Но это право должно развиваться не само по себе, а в общемировой системе правовых ценностей. В нынешних условиях взаимозависимого мира прогресс в становлении права человека (гражданина) на благоприятную окружающую среду на национальном уровне продвигает решение соответствующего вопроса на уровне международном и наоборот. Это вытекает из нового политического мышления, нашедшего отражение, в частности, в Итоговом документе Венской встречи представителей государств — участников Соприобщения по безопасности и сотрудничеству в Европе (1989 г.). Стороны согласились, что они будут уважать право друг друга устанавливать свои законы, административные правила, практику и определять политику. В то же время, осуществляя эти права, они будут обеспечивать, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотносились с их обязательствами по международному праву<sup>39</sup>. Хотелось бы верить, что наметившаяся гармония не останется на бумаге, а будет стимулировать не только формальное, но и реальное утверждение прав человека, в том числе его право на благоприятную окружающую среду.

## ОБЩЕНАРОДНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

### 1. ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ — ОБЩЕЕ ДОСТОЯНИЕ СОВЕТСКОГО НАРОДА

Как уже отмечалось, одним из важных показателей благоприятной для человека окружающей среды является ее ресурсоёмкость. Природные ресурсы могут использоваться человеком непосредственно (например, дикие плоды, орехи, грибы и т. п.) Но главное их назначение — быть материальным источником для развития производства. В этом смысле природные ресурсы — категория экономическая. Они выступают в качестве необходимой предпосылки всякого производства, служат исходным материалом для образования любого продукта, что в конечном счете направлено на удовлетворение разнообразных материальных и других потребностей людей.

К природным ресурсам относятся земля, недра, воды, леса, атмосферный воздух, животный мир и т. п., которые используются или могут быть технически использованы в общественном производстве. В процессе труда природные ресурсы выступают и в качестве производительной силы, и в качестве средств производства. Природные ресурсы, отмечает В. Р. Веснин, — это «...особое качественное состояние природных элементов, в котором они, хотя и являются еще частью природы, но функционально уже принадлежат общественному производству»<sup>1</sup>.

В контексте понятия окружающей среды природные ресурсы взаимосвязаны с природными условиями. Но между ними имеются и различия. Если природные ресурсы, по Марксу, — это естественное богатство средствами труда, то природные условия — это естественное богатство средствами жизни<sup>2</sup>. Последние (свет, тепло, электрополя, давление и т. п.) имеют неоценимое жизнеобеспечивающее значение для человека, но они не участвуют непосредственно в материальной производственной и непроизводственной деятельности людей<sup>3</sup>. Следовательно, природные условия не являются категорией экономической.

В отличие от природных условий природные ресурсы в основном существуют в натурально-овеществленной форме. В силу этого природными ресурсами можно владеть физически, т. е. они могут быть в чьей-либо собственности. Собственность имманентно присуща любой социально-экономической формации. Отмечая это, К. Маркс писал, что «ни о каком производстве, а стало быть, ни о

каком обществе, не может быть и речи там, где не существует никакой формы собственности...»<sup>4</sup>. Тип собственности определяется характером соответствующей общественно-политической системы. Основу экономической системы СССР, согласно ст. 10 Конституции Союза ССР, составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. Социалистической собственностью является также имущество профсоюзных и иных общественных организаций, необходимое им для осуществления уставных задач (профсоюзно-общественная собственность). Государственная (общенародная) собственность в СССР выступает в качестве основной формы социалистической собственности. По Конституции СССР она является общим достоянием всего советского народа (ст. 11).

Достояние — это имущество, собственность, это то, что безраздельно принадлежит кому-либо<sup>5</sup>. В нашей стране достояние принадлежит всему советскому народу, вследствие чего оно и называется общим. Концепция общего достояния неотделима от концепции общенародной собственности на средства производства. Они взаимообусловлены в своем поступательном развитии.

Понятие собственности, как известно, имеет два аспекта: экономический и правовой. Первый раскрывает экономическое содержание собственности через систему производственных отношений. Второй проявляется в правовых формах выражения этого содержания. Следовательно, собственность — категория экономико-юридическая.

Проблема собственности всегда привлекала к себе внимание экономистов и юристов. Но сложившиеся в советской экономической и юридической науках концепции собственности в основном формировались в условиях экстенсивного развития экономики, господства административно-командной системы в управлении народным хозяйством. В этот период в экономической науке широкое распространение получили взгляды, принижавшие роль собственности в системе экономических категорий социализма. Они сводили ее значение лишь к общей предпосылке планового хозяйства, которая, раз возникнув, в дальнейшем пребывает в неизменном состоянии, не имея прямого отношения к конкретным экономическим мотивациям и поведению участников хозяйственного процесса<sup>6</sup>.

Формально-догматический подход к исследованию проблем права государственной собственности был присущ и юридической науке. Длительное время здесь господствовала наиболее полно сформулированная А. В. Венедиктовым в его работе «Государственная социалистическая собственность» (1948 г.) концепция, согласно которой единым и единственным юридическим собственником общенародного имущества является Советское государство, а предприятия получают от него соответствующее имущество в оперативное управление. Эта концепция, как справедливо отмечает В. П. Мозолин, «резко сужает общественную базу собственности при социа-

лизме, фактически отделяет гражданина от общенародной собственности, участником которой он является, и вступает в противоречие с процессом демократизации общества, углублением социалистического самоуправления народа»<sup>7</sup>.

Радикальная перестройка хозяйственного механизма и дела охраны окружающей среды в стране требует более глубокого теоретического анализа экономических и правовых проблем социалистической собственности. «Исходя из требований жизни, — отметил на XXVII съезде КПСС М. С. Горбачев, — надо по-новому взглянуть на некоторые теоретические представления и концепции. Это относится к таким крупным проблемам, ...как социалистическая собственность и экономические формы ее реализации»<sup>8</sup>. На это же обратил внимание и мартовский (1989 г.) Пленум ЦК КПСС.

В аспекте нашего исследования нуждаются в более углубленной теоретической разработке сущность отношений, регулируемых правом общенародной собственности на природные ресурсы, его формы движения, субъекты и объекты, гарантии обеспечения.

Гносеологически формирование взгляда на природные ресурсы как общее достояние советского народа уходит своими корнями в период, когда закладывались общественно-политические и экономические основы Советской власти. Начало ему положил ленинский декрет «О земле»<sup>9</sup>. Им, как известно, отменялась частная собственность на землю, и она вместе с другими природными ресурсами бесплатно передавалась в пользование трудящимся, т. е. была обращена в общее достояние. Правда, ни в этом декрете, ни в последовавшем за ним декрете ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли»<sup>10</sup>, подтвердившим факт национализации земли и других природных ресурсов, термин «общее достояние» еще не употреблялся. Прямо не говорилось в этих актах и об установлении государственной (общенародной) собственности на указанные ресурсы. Но фактически эти два декрета предоставили трудящимся массам такие полномочия по пользованию землей и другими природными ресурсами, с которыми и сейчас связывается право общенародной собственности на соответствующие ресурсы как общее достояние всего советского народа.

Впервые в советском законодательстве термин «общенародное достояние», эквивалентный термину «общее достояние», был употреблен применительно к лесам в декрете ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах»<sup>11</sup>. В нем говорилось, что леса, принадлежавшие частным лицам и обществам, объявляются без всякого выкупа, явного или скрытого, общенародным достоянием РСФСР (ст. 2).

В более широком аспекте этот вопрос нашел отражение в Конституции РСФСР 1918 г.<sup>12</sup> Весь земельный фонд объявлялся общенародным достоянием, а леса, недра и воды общегосударственного значения — национальным достоянием (ст. 3).

В связи с образованием Союза ССР основополагающие полномочия по организации использования природных ресурсов как общего достояния были предоставлены соответствующим союзным органам. По Конституции СССР 1924 г. за Союзом ССР было

з:креплено право устанавливать общие начала землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами на территории всей страны (ст. 1) <sup>13</sup>. Это отвечало интересам всех наций и народностей Советского Союза.

Таким образом, понятие «общее (общенародное) достояние» применительно к природным ресурсам появилось в нашей стране в первые годы Советской власти. Оно получило тогда законодательное закрепление, в том числе на конституционном уровне. Фактически это означало закрепление права общенародной собственности на соответствующие ресурсы, что выразилось в полномочиях пролетарского государства распоряжаться данными ресурсами в интересах всего народа. Но для становления общенародной собственности на природные ресурсы самого по себе этого права недостаточно. Нужно еще создать механизм рационального использования этих ресурсов и управления природопользованием. Ведь собственность, как известно, осуществляется в самом производстве <sup>14</sup> и выражается в соединении факторов производства (работника или рабочей силы со средствами производства) <sup>15</sup>.

В период 20—30-х годов развитие отношений собственности и института общего достояния на природные ресурсы осуществлялось в условиях жесткой централизации и административно-командной системы партийно-государственного руководства страной. Это наложило определенный отпечаток на правовое регулирование соответствующих вопросов. В Общих началах землепользования и землеустройства СССР 1928 г. о земле как объекте общего достояния ничего не было сказано. Вместе с тем она официально была признана «исключительной государственной собственностью Союза ССР» <sup>16</sup>.

Несколько иная формулировка была включена в Конституцию СССР 1936 года. Согласно ст. 6 земля, ее недра, воды и леса являлись государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. В Конституции СССР, как видим, не был назван конкретный субъект (или субъекты) права государственной собственности на природные ресурсы и ничего не говорилось об исключительности этого права. Государственная собственность вместе с тем отождествлялась в конституционном порядке со всенародным достоянием, т. е. фактически с общенародной собственностью на природные ресурсы.

В Конституции СССР 1977 г. законодатель снова возвратился к понятию исключительной собственности на природные ресурсы. Согласно ст. 11 Конституции земля, ее недра, воды и леса находятся в исключительной собственности государства. В то же время эти ресурсы рассматриваются в качестве общего достояния советского народа.

Сущность права собственности обычно раскрывается через правомочия владения, пользования и распоряжения вещью, принадлежащей собственнику. В этом смысле конституционное положение об исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса означает, что только Советское государство

имеет право в полном объеме владеть, пользоваться и распоряжаться соответствующими природными ресурсами. Исключительность этих правомочий государства является главной особенностью права государственной собственности на природные объекты, отличающей ее от других видов государственной социалистической собственности в СССР<sup>17</sup>.

Наряду с природными ресурсами, являющимися исключительной государственной собственностью, к объектам общего достояния по советскому законодательству относится и животный мир. Согласно Закону СССР об охране и использовании животного мира он является государственной (неисключительной) собственностью (ст. 3)<sup>18</sup>.

Таким образом, в эколого-правовом смысле общее достояние — это природные ресурсы, являющиеся собственностью всего советского народа и используемые им в рамках установленных государством правил в интересах развития материального производства и удовлетворения разнообразных потребностей людей.

Концепция общего достояния не вписывается в систему частной собственности на землю и другие природные ресурсы в капиталистических странах. Но она была воспринята странами социалистического содружества. Эта концепция, однако, имеет определенную специфику в законодательстве, что обусловлено степенью обобществления природных ресурсов в этих странах. Данного рода специфика, в частности, касается круга природных ресурсов, относимых к общему достоянию в той или иной стране. Так, конституциями всех европейских социалистических государств недра объявлены государственной (общенародной) собственностью. За небольшим исключением аналогично решен данный вопрос и в отношении вод.

В странах социалистического содружества определенная часть лесов и земель находится в собственности кооперативов и частных лиц. Поэтому к государственной собственности здесь относятся только земли государственного земельного фонда. Что же касается лесов, то по Конституции ЧССР национальным достоянием является только основной лесной фонд (ст. 8), а по Конституции ПНР к общенародной собственности отнесены только государственные леса (ст. 12). Согласно Конституции СРР леса принадлежат всему народу и рассматриваются в качестве государственной собственности (ст. 7).

Для европейских социалистических государств характерно и то, что по их законодательству к общему достоянию относятся не только природные ресурсы, но и отдельные природные объекты. Такими, в частности, являются природные источники энергии и пастбища (ст. 16 Конституции НРБ), водохранилища и крупные водоемы (ст. 12 Конституции ГДР), основные источники энергии и природные целебные источники (ст. 8 Конституции ЧССР) и т. п.

Опыт решения соответствующих вопросов в конституциях зарубежных социалистических стран наводит на некоторые размышления. Возникает, в частности, вопрос о целесообразности радикаль-

ного изменения форм реализации прав собственника на природные ресурсы в СССР. Нынешнее положение в этой сфере нередко приводит к фактическому отторжению соответствующих ресурсов от непосредственных природопользователей, к реальному присвоению их отдельными министерствами и ведомствами, местными органами государственного управления, т. е. к деформированным формам реализации общенародной собственности<sup>19</sup>.

В более широком плане наблюдавшаяся у нас абсолютизация государственной собственности, стремление «государствить» все и вся на деле обернулись приматом администрирования, расширением пространства для бюрократизма. Концентрация внимания на абстрактных рассуждениях о преимуществах государственной формы собственности перед колхозно-кооперативной отнюдь не способствовало действительному познанию механизма экономической жизни. Укреплялся стереотип отношений к государственной собственности: наше — не мое, это — ничье<sup>20</sup>.

Перестройка экономических отношений требует признания равноправия различных форм социалистической собственности на средства производства и основанных на них способов ведения хозяйства. Это наложит свой отпечаток на формы реализации права общенародной собственности на природные ресурсы, усилит заинтересованность природопользователей в их бережном использовании. Подтверждение тому — аренда земли и других природных объектов, уже получившая законодательное закрепление.

Заложенная в социалистической концепции общего достояния идея всеобщей заинтересованности в охране и рациональном использовании природных ресурсов имеет прогрессивное значение как для отдельных государств, так и международного сообщества. В этой связи без преувеличения можно утверждать, что данная концепция объективно способствовала формированию современной концепции общего наследия человечества (*common heritage of mankind*) в международном праве.

Концепция общего наследия человечества пришла на смену длительному времени господствовавшей в международной правовой теории и практике концепции ничейности международных природных ресурсов (*res natural nullis*). Причиной этого явилась озабоченность международного сообщества за судьбу этих ресурсов в условиях усилившейся хищнической и бесконтрольной их эксплуатации со стороны империалистических монополий. Наиболее отчетливое международно-правовое отражение эта концепция получила в отношении ресурсов Мирового океана и космического пространства.

Появление концепции общего наследия человечества применительно ко дну морей и океанов и его ресурсам связано с подготовкой проекта Конвенции ООН по морскому праву. Еще в 1967 г. правительство Мальты распространило в ООН меморандум под названием «Новые принципы правового регулирования эксплуатации морского дна». В нем содержалось предложение признать дно морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции общим наследием человечества.

Идея была поддержана и вскоре получила международно-правовое закрепление. Впервые это было сделано в Декларации принципов, касающихся использования дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции (1970 г.), а затем в Хартии экономических прав и обязанностей государств (1974 г.).

Но наиболее развернутое отражение рассматриваемая концепция нашла в подписанной в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву<sup>21</sup>. Она провозгласила дно морей и океанов и его ресурсы (твердые, жидкие или газообразные минеральные ресурсы, включая полиметаллические конкреции) за пределами действия национальной юрисдикции общим наследием человечества (ст. 136).

Основу данной концепции составляет принцип неприсвоения так называемого Района (дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции) и его ресурсов. «Ни одно государство, — говорится в ст. 137 Конвенции, — не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части Района или его ресурсов и ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было их часть. Никакие притязания такого рода или осуществление суверенитета или суверенных прав и никакое присвоение не признаются».

Конвенция закрепила принцип общего и равноправного пользования ресурсами Района. В ней указано, что все права на эти ресурсы принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну (ст. 137). Деятельность в этом районе должна осуществляться на благо всего человечества, независимо от географического положения государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю, и с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран и народов (ст. 140).

Основу нормативного регулирования деятельности по освоению природных ресурсов морского дна составляет поддерживаемая СССР и другими социалистическими странами на Конференции ООН по морскому праву формула, получившая название «параллельной системы». Сущность ее состоит в том, что право на деятельность в Районе имеют как Международный орган по морскому дну, так и государства. Но орган наделен контрольными полномочиями. Он должен осуществлять контроль за всеми сооружениями в Районе, используемыми для добычи природных ресурсов морского дна, а также принимать соответствующие меры с целью обеспечить соблюдение положений Конвенции (ст. 153).

Ряд норм Конвенции ООН по морскому праву касаются использования морского дна за пределами национальной юрисдикции исключительно в мирных целях и на основе тесного сотрудничества государств. Международный Район, гласит ст. 141, открыт для использования исключительно в мирных целях всеми государствами, как прибрежными, так и не имеющими выхода к морю, без дискриминации и без ущерба для других положений Конвенции. Общее поведение государств в этом Районе определяется в соответствии

с нормами международного права в интересах поддержания мира и безопасности, а также содействия международному сотрудничеству и взаимопониманию (ст. 138).

Таким образом, концепция общего наследия человечества в Конвенции ООН по морскому праву зиждется на следующих основных принципах:

— непризвояния Района и его ресурсов отдельными государствами, физическими или юридическими лицами;

— суверенного равенства всех государств в отношении Района и его ресурсов и участия всех их в управлении этим Районом через Международный орган по морскому дну;

— использования ресурсов Района в интересах всего человечества, без какой-либо дискриминации и с учетом интересов развивающихся стран;

— использования дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции и их ресурсов исключительно в мирных целях и на основе международного сотрудничества государств.

На одготипных принципах базируется данная концепция и применительно к космическому пространству и его телам. Поправка делается в основном на специфику каждого из объектов охраны и использования. Так, в соответствии с одобренным Генеральной Ассамблеей ООН в 1978 г. Соглашением о деятельности государств на Луне и других небесных телах<sup>22</sup>, а также с Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.)<sup>23</sup>, Луна не подлежит национальному присвоению ни путем провозглашения на нее суверенитета, ни путем ее использования другими способами. Кроме того, по Соглашению, поверхность и недра Луны, а также другие естественные ресурсы там, где они находятся, не могут быть собственностью какого-либо государства, международной, межправительственной, неправительственной организации или физического лица. Провозглашено право государств — участников Соглашения на исследование и использование Луны без дискриминации, на основе равенства и в соответствии с нормами и принципами международного права (ст. 11).

Средоохранительные аспекты ресурсного компонента Луны и других небесных тел определены положениями Соглашения, предусматривающими рациональное использование их естественных ресурсов с учетом интересов нынешнего и будущих поколений. В данном акте также закреплены требования по принятию мер, направленных на предотвращение нарушения равновесия лунной среды вследствие ее загрязнения или антропогенных изменений, а также предусмотрена возможность оглашения отдельных районов Луны, представляющих особый научный интерес, международными заповедниками. Для защиты последних должны предприниматься меры, согласованные между государствами (ст. 7).

Имеет свою специфику отражение концепции общего наследия человечества в принятой в 1972 г. Генеральной конференцией ЮНЕСКО в Париже Конвенции об охране всемирного культурного

и природного наследия<sup>24</sup>. Под природным наследием здесь понимаются: природные памятники, состоящие из физических и биологических образований или групп таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки; геологические и физиологические образования и точно ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или консервации; природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, консервации или природной красоты (ст. 2).

Указанные объекты находятся на территории отдельных государств, а следовательно, полностью подпадают под действие их национальной юрисдикции. Из этого исходит и Конвенция. Полностью уважая суверенитет государств, на территории которых находится природное наследие, и не ущемляя прав, предусмотренных национальным законодательством, государства — стороны Конвенции признают, что оно является всеобщим наследием, охрана которого — долг всего международного сообщества (ст. 6).

Понятие «природное наследие», употребляемое в данной Конвенции, на наш взгляд, нельзя ставить в один ряд с понятием «общее наследие человечества», которым охватываются природные ресурсы и объекты, находящиеся за пределами действия национальной юрисдикции. Это связано с различиями в правовом режиме природных ресурсов и объектов, охватываемых указанными понятиями. Поэтому Конвенция не предусматривает создание какого-либо международного органа для осуществления охраны природного наследия в мировом масштабе. В то же время каждое государство — сторона Конвенции согласилось с тем, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение и популяризацию природного наследия, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него. С этой целью оно стремится действовать как путем собственных усилий, максимально используя собственные ресурсы, так и в случае необходимости, посредством международной помощи и сотрудничества (ст. 4).

Хотя объекты природного наследия принадлежат отдельным государствам, в их охране заинтересовано все человечество. Важное значение в этой связи имеют нормы статей 5 и 6 Конвенции, в соответствии с которыми каждое государство-сторона согласилось принимать зависящие от них меры по охране природного наследия на своей территории и не предпринимать каких-либо преднамеренных действий, которые бы могли причинить прямо или косвенно ущерб природному наследию, расположенному на территории других государств.

Таким образом, применяемый в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия термин «международная охрана» значительно отличается по своему характеру от применяемого к общему наследию человечества в Конвенции ООН по морскому праву. Всемирное природное наследие охраняется на основе

сочетания соответствующих национальных и международных мер. При этом международная охрана в основном понимается как создание системы международного сотрудничества, определение мер помощи государствам-участникам в усилиях, направленных на сохранение и выявление природного наследия (ст. 7 Конвенции). Предусмотрен и механизм оказания такой помощи (Комитет всемирного наследия при ЮНЕСКО и Фонд охраны всемирного культурного и природного наследия).

Изложенное свидетельствует о том, что концепция общего наследия человечества применительно к различным природным ресурсам и объектам имеет специфику в ее проявлении. При всей дискуссионности ряда положений данной концепции она уже на стадии становления отражает новое мышление в подходе к решению глобальной проблемы охраны окружающей среды. Главное ее достоинство состоит в том, что эта концепция отвергает идею ничейности международных природных ресурсов и связанный с нею произвол в их использовании и презюмирует объединение усилий всех государств на основе международного сотрудничества в целях организации рационального природопользования в глобальном масштабе.

С точки зрения международного права концепция общего наследия человечества не может толковаться шире, чем это установлено относящимися к данному вопросу положениями соответствующих международно-правовых актов<sup>25</sup>. В этой связи является обоснованной критика С. В. Виноградовым попыток некоторых западных юристов распространить концепцию общего наследия человечества на атмосферу Земли, другие природные ресурсы и даже на окружающую среду в целом. Такие попытки, пишет автор, не только юридически несостоятельны, но и политически опасны<sup>26</sup>.

Необходимо вместе с тем отметить притягательную силу рассматриваемой концепции и обусловленный этим интерес к ней. Поэтому есть большая вероятность в том, что круг объектов общего наследия человечества будет расширяться за счет включения в него не охваченных еще им природных ресурсов и территорий, находящихся за пределами действия национальной юрисдикции и нуждающихся в охране и рациональном использовании силами мирового сообщества (например, живых ресурсов открытого моря, Антарктиды и др.). Но для этого потребуются принятие новых международных соглашений по соответствующим вопросам.

Анализ концепции общего наследия человечества и ее сопоставление с социалистической концепцией общего достояния показывают, что эти концепции имеют различные правовые базы, масштаб действия и механизмы реализации. Но та и другая исходят из принципа равенства прав всех субъектов на соответствующие природные ресурсы и общей заботы о них.

Общее достояние базируется на закрепленном в конституционном порядке праве общенародной собственности на природные ресурсы. Что же касается международно-правовых актов, то в них

четко не определено соотношение общего наследия с собственностью. Это породило споры по данному вопросу. Одни авторы утверждают, что понятие общего наследия человечества не идентично понятию собственности, в том числе и общей, а является разновидностью общего пользования. Другие же полагают, что концепция общего наследия фактически является одним из вариантов концепции общей собственности<sup>27</sup>.

На наш взгляд, не следует сводить концепцию общего наследия человечества только к общему пользованию соответствующими природными ресурсами. Из Конвенции ООН по морскому праву вытекает, что каждое государство имеет право на свою долю в общем наследии. Это является отправной точкой для получения им доходов от эксплуатации природных ресурсов Района, хотя само государство может непосредственно и не принимать участия в соответствующей деятельности.

Концепция общего наследия исходит из того, что это наследие не ничейное, а является общей собственностью всего человечества. Но собственность эта специфична в силу особенностей, присущих природным ресурсам и объектам, находящимся за пределами действия национальной юрисдикции. Эти особенности соответствующим образом отражаются на характере пользования общим наследием субъектами международного сообщества.

Сопоставляя социалистическую концепцию общего достояния с концепцией общего наследия человечества, следует обратить внимание на преимущества термина «достояние» перед термином «наследие». Ни природные богатства, ни права на них фактически никто не передавал человечеству по наследству. Современная окружающая среда — это продукт взаимодействия с природой многих поколений. Осваивая природу, люди не создали принципиально новых природных ресурсов, но придали им социальную окраску, превратив, таким образом, в свое достояние. В настоящее время, отмечается в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии, все отчетливее вырисовывается потребность в эффективных международных процедурах и механизмах, которые обеспечивали бы рациональное использование ресурсов планеты как общечеловеческого достояния<sup>28</sup>.

Таким образом, заложенные еще в ленинский период правовые основы советской концепции природных ресурсов как общего достояния всего советского народа сыграли прогрессивную роль в становлении соответствующей концепции в других социалистических странах и международно-правовой концепции общего наследия человечества.

В современных условиях развития демократии и самоуправления народа в нашей стране концепция общего достояния ориентирует всех граждан быть подлинными хозяевами общенародной собственности на природные ресурсы, рационально их использовать и приумножать совместными усилиями. Этим обусловлена необходимость в более последовательном отражении этой концепции в советском законодательстве об охране окружающей среды и за-

креплении не только права граждан пользоваться природными ресурсами, но и их обязанности умножать общее достояние.

Многообразие особенностей общего достояния раскрывается через институт права общенародной собственности на природные ресурсы. Он относится к категории фундаментальных правовых институтов. Все другие институты, связанные с охраной и рациональным использованием природных ресурсов, производны от права общенародной собственности на эти ресурсы либо основаны на нем.

В советской юридической литературе анализу права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы посвящены многие работы<sup>29</sup>. По ряду принципиальных вопросов определилась общность в их понимании. Право государственной (общенародной) собственности, в частности, рассматривается с двух позиций: во-первых, как совокупность норм, закрепляющих принадлежность природных ресурсов Советскому государству, и, во-вторых, в качестве его субъективного права по владению, пользованию и распоряжению этими ресурсами.

Правоведы уделили много внимания исследованию форм и методов охраны права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы. Широко признается при этом, что охрана права государственной (общенародной) собственности на эти ресурсы тесно связана с охраной права природопользования.

Наряду с этим имеются дискуссионные или недостаточно теоретически разработанные вопросы. Одним из них является вопрос о признаках права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы. Новеллы связаны с коренной перестройкой дела охраны природы в стране, возникновением новых проблем, касающихся указанного права. Длительное время, например, широко признавалась в качестве характерного признака права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы бесплатность пользования ими. Сейчас это теоретическое положение нуждается в соответствующей корректировке, что связано с частичным введением платности природопользования и внесенными в этой связи изменениями в законодательство. Так, в соответствии со ст. 14 Земельного кодекса УССР в прежней редакции колхозам, совхозам, другим предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам земля предоставлялась в бесплатное пользование. Сейчас эта статья сформулирована в новой редакции: пользование землей осуществляется бесплатно, за исключением случаев, устанавливаемых законодательством Союза ССР<sup>30</sup>. Соответствующие изменения внесены также в Водный кодекс УССР и Кодекс УССР о недрах.

Таким образом, принцип бесплатности природопользования в настоящее время не является абсолютным. В одних случаях природные ресурсы как объекты государственной (общенародной) собственности предоставляются в пользование бесплатно, а в других — за плату (ст. 20 Закона СССР о государственном предприятии (объединении)).

Введение платности природопользования породило некоторые противоречия в законодательстве. Так, согласно новому Примерному Уставу колхоза земля, занимаемая колхозами, закрепляется за ними в бессрочное пользование (ст. 8). В ранее действовавшем уставе говорилось и о бесплатности пользования такой землей (ст. 8). Конституция СССР также закрепляет принцип бесплатного и бессрочного колхозного землепользования. Сейчас колхозы обязаны платить за землю. Очевидно, что соответствующая конституционная норма нуждается в уточнении.

Из других дискуссионных вопросов внимание привлекает проблема объектов и субъектов рассматриваемого права. Остановимся на ней подробнее.

## 2. ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ПРАВА ОБЩЕНАРОДНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Анализ юридической литературы показывает, что право государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы до последнего времени исследовалось главным образом применительно к таким его объектам, как земля, недра, воды и леса. Что же касается еще одного важного элемента окружающей среды — животного мира, то он оставался в тени. Между тем с ним, особенно в свете Закона СССР об охране и использовании животного мира, связано немало новых моментов юридического характера, углубляющих и развивающих содержание права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы.

По советскому законодательству, как уже отмечалось, государственная (общенародная) собственность на природные ресурсы может быть исключительной и неисключительной. Круг объектов, относящихся к исключительной собственности государства, четко очерчен в ст. 11 Конституции СССР: земля, ее недра, воды, леса. Формулировка данной статьи не оставляет места для ее расширительного толкования. Нельзя согласиться в этой связи с утверждением А. А. Забелышенского о том, что к исключительной собственности государства относятся не только перечисленные в ст. 11 Конституции СССР основные элементы природного комплекса, «но и все другие живые силы природы, органически с ними связанные, т. е. растительный и животный мир»<sup>31</sup>. Такой же позиции по данному вопросу придерживается и Ю. А. Вовк<sup>32</sup>.

Растительный и животный мир, действительно, экологически тесно связан со всеми иными природными ресурсами, но в юридическом смысле представляет собой самостоятельный объект охраны и использования с присущими ему специфическими признаками. Не случайно отношения по его охране и использованию регулируются специальным законодательством. Что же касается растительного мира, кроме лесов, то следует отметить, что ни в одном акте действующего законодательства не сказано, что он

является собственностью, а тем более исключительной собственностью государства.

Некоторые юристы полагают, что уже с принятием Конституции СССР 1936 г. полностью сформировалось право исключительной государственной собственности «на живые силы природы»<sup>33</sup>, хотя в этой Конституции говорилось не об исключительной, а просто государственной собственности и только на землю, ее недра, воды и леса (ст. 6). «Живые силы природы» в Конституции не упоминались.

Другие авторы пытаются доказать, что право исключительной государственной собственности на «живые силы природы» было закреплено в нашем законодательстве еще до принятия Конституции СССР 1936 г. Так, Ю. И. Тютюкин пишет, что принятый в 1918 г. ВЦИК РСФСР Основной закон о социализации земли, «отнес к объектам исключительной собственности Советского государства «живые силы природы», т. е. всю природную флору и фауну»<sup>34</sup>. Анализ данного акта, однако, свидетельствует о том, что в нем зафиксированы отмена всякой собственности на землю, недра, воды, леса и живые силы природы, а также переход земли без всякого выкупа в пользование всего трудового народа, но ничего не говорится об исключительной собственности государства на живые силы природы.

Думается, что по вопросу отнесения животного мира к исключительной государственной собственности нет нужды в натяжках. Сейчас этот вопрос в праве решен однозначно: животный мир является государственной (общенародной) собственностью, но собственностью неисключительной.

Исключительная и неисключительная собственность на природные ресурсы — это не две отличающиеся одна от другой по своей сущности и социальному назначению формы собственности. И земля, недра, воды, леса и животный мир охватываются общим понятием государственной (общенародной) собственности — общего достояния всего советского народа. Конституционное выделение из числа объектов государственной (общенародной) собственности исключительных по своей значимости природных ресурсов обусловлено объективными обстоятельствами. Это сделано, в частности, для того чтобы отразить особый эколого-правовой характер земли, ее недр, вод и лесов по отношению к товарно-материальным объектам, которые находятся в неисключительной собственности государства.

Специфика исключительной собственности на землю, ее недра, воды и леса, кроме того, состоит в том, что только советский народ в лице Советского государства является собственником этих ресурсов и в полной мере может осуществлять в отношении их функции владения, пользования и распоряжения. Что же касается всех других субъектов, то они вправе пользоваться природными ресурсами.

В отличие от земли, ее недр, вод и лесов животный мир может быть собственностью не только государства, но и других субъектов.

Это положение было зафиксировано в проекте Закона СССР об охране и использовании животного мира, содержавшем положение о том, что в предусмотренных случаях отдельные объекты животного мира могут находиться в собственности кооперативных и других общественных организаций<sup>35</sup>. В окончательный вариант Закона данное положение, правда, не вошло. Но оно логично вытекает из толкования нормы Закона о государственной собственности на животный мир и фактического положения дел в данном вопросе. Животный мир легко переходит из категории природных ресурсов в категорию товарно-материальных ценностей и наоборот. Отловленные в установленном порядке дикие звери и птицы могут стать товарно-материальными ценностями — собственностью общественных организаций (например, республиканских обществ охотников и рыболовов). Однако, будучи выпущенными на волю, они снова сливаются с природной средой и становятся объектами государственной собственности. Подобная метаморфоза практически невозможна с природными ресурсами, являющимися исключительной государственной собственностью.

О неисклнчительном характере государственной собственности на животный мир свидетельствует и то, что мигрирующие через государственную границу дикие звери и птицы находятся в собственности Советского государства не неизменно, а только тогда, когда они пребывают в пределах его территории. Пересекая государственную границу, эти звери и птицы выбывают из собственности нашей страны, а когда они возвращаются, на них снова распространяется право государственной собственности.

Если дикие животные, находящиеся в пределах нашей страны, относятся к государственной собственности, то находящиеся в пределах континентального шельфа СССР рыбы и другие мигрирующие животные, а также водное пространство не являются государственной собственностью. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968 г. «О континентальном шельфе СССР»<sup>36</sup> к объектам государственной собственности в пределах шельфа отнесены: минеральные и прочие неживые ресурсы поверхности и недр морского дна, а также живые организмы «сидячих» видов, т. е. организмы, которые в надлежащий, с промысловой точки зрения, период своего развития либо прикреплены к морскому дну или под ним, либо могут передвигаться только по морскому дну или в его недрах (крабы, моллюски, морские ежи, иглокожие, морские звезды, губки, красные водоросли и др.).

Определенными особенностями характеризуется и правовой статус природных ресурсов экономической зоны СССР. Такая зона, как известно, установлена в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. «Об экономической зоне СССР»<sup>37</sup> в целях сохранения и оптимального использования живых и других ресурсов и защиты иных экономических интересов СССР в морских районах, прилегающих к побережью

Союза ССР. При этом были приняты во внимание соответствующие положения Конвенции ООН по морскому праву.

Экономическая зона СССР — это морские районы, находящиеся за пределами территориальных вод (территориального моря) СССР и прилегающие к ним, включая районы вокруг принадлежащих СССР островов. Внешняя ее граница находится на расстоянии 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, что и территориальные воды (территориальное море) СССР. Делимитация экономической зоны между СССР и государствами, побережья которых противоположат побережью СССР или являются смежными с побережьем СССР, осуществляется с учетом законодательства СССР путем соглашения на основе международного права в целях достижения справедливого решения.

Согласно ст. 89 Конвенции ООН по морскому праву никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету. Экономическая зона — часть открытого моря. Следовательно, на нее распространяется правовой статус открытого моря<sup>38</sup>. Учитывая это, в Указе «Об экономической зоне СССР» содержится положение о том, что в данной зоне все государства — как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю — пользуются, при условии соблюдения этого указа, других соответствующих актов законодательства СССР, а также общепризнанных норм международного права, свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящихся к этим свободам. (ст. 4).

Своеобразие феномена экономической зоны как части открытого моря состоит в специфике правового статуса ее ресурсов и режима их использования. Так, Советский Союз в своей экономической зоне в соответствии со ст. 2 Указа «Об экономической зоне СССР» осуществляет суверенные права: в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, а также в целях управления этими ресурсами; в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны. Наше государство, кроме того, осуществляет в данной зоне юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды.

Цитированный указ не содержит положений, позволяющих отнести минеральные и другие живые и неживые природные ресурсы экономической зоны СССР к государственной собственности. Но Советский Союз имеет ряд суверенных прав в целях разведки, разработки и сохранения этих ресурсов, частично совпадающих с правомочиями собственника. В соответствии с указом, в частности, СССР обеспечивает оптимальное использование рыбных и других живых ресурсов в своей экономической зоне путем осуществления надлежащих мер по их сохранению и управлению.

ими с учетом наиболее достоверных научных данных и в надлежащих случаях в сотрудничестве с компетентными международными организациями. В этих целях, например, советские компетентные органы определяют ежегодный общий допустимый улов каждого вида рыбы и других живых ресурсов, часть этого улова, доступ к которой может быть предоставлен иностранным государствам, а также принимают меры по обеспечению рационального ведения рыбного промысла, сохранению и воспроизводству живых ресурсов и их охране, включая осмотр, задержание и арест судов (ст. 5). Установлено также, что промысел рыбы, а также исследование, разведка и иные операции, связанные с таким промыслом, могут осуществляться иностранными юридическими и физическими лицами в экономической зоне СССР только на основе международных договоров или иной договоренности СССР с соответствующими иностранными государствами (ст. 6).

Специфика животного мира как объекта права государственной собственности отразилась и на правовом решении вопроса о едином государственном фонде этого мира. В действующем законодательстве закреплены единые государственные земельный, водный, лесной фонды и единый государственный фонд недр, что соответствует праву исключительной государственной собственности на землю, воды, леса и недра. Юридическое оформление этих фондов как экономических категорий благоприятно отражается на организации рационального использования земель, недр, вод и лесов в отраслях народного хозяйства, оказывает положительное влияние на характер государственного управления охраной каждого из указанных видов природных ресурсов.

Что же касается животного мира, то о его едином государственном фонде в Законе СССР об охране и использовании животного мира и других актах советского законодательства ничего не говорится. Кроме иных факторов, это, на наш взгляд, связано со сложностью внутренней структуры понятия «животный мир» и многообразием включаемых в него видов и подвидов животных. Значительное количество этих видов (подвидов) на сегодня не является объектами хозяйственного (например, многие моллюски, насекомые и пр.), т. е. природными ресурсами в прямом смысле, хотя они нуждаются в охране. Эти виды (подвиды) животных, следовательно, не подлежат включению в ресурсный фонд. Если же этим пренебречь, то единый государственный фонд животного мира оказался бы на самом деле не единым, а двуединым, т. е. состоящим, во-первых, из видов животных ресурсного и, во-вторых, — нересурсного значения. Но такие конгломератные фонды не вписываются в юридически признанную систему природоресурсных фондов.

Из всего многообразия видов животного мира наибольшее промысловое, а стало быть, и ресурсное значение сейчас имеют те из них, которые используются с целью рыболовства и охоты. Правомерной поэтому представляется постановка вопроса о выделении из общего массива животного мира и правовом закреплении

на союзном уровне государственных рыболовного и охотничьего фондов. Это диктуется необходимостью коренного улучшения дел в использовании и восстановлении рыбных запасов и охотничьей фауны, имеющих существенное значение для выполнения задач по снабжению страны продовольствием.

Следует отметить, что законодательству союзных республик уже давно известна категория государственного охотничьего фонда как объекта государственной собственности. Впервые о нем говорилось еще в Правилах охоты РСФСР 1922 г. Затем соответствующие нормы были включены в республиканские положения об охоте и охотничьем хозяйстве. Ныне действующее Положение об охоте и охотничьем хозяйстве в Украинской ССР, например, предусматривает, что дикие звери и птицы, находящиеся на территории республики в состоянии естественной свободы, а также выпущенные в охотничьи угодья в целях разведения независимо от того, в чем пользовании находится территория, на которой они обитают, составляют государственный охотничий фонд<sup>39</sup>.

Как отмечается в юридической литературе, то обстоятельство, что об общесоюзном охотничьем фонде не говорится ни в одном нормативном акте Союза ССР, не свидетельствует о наличии лишь соответствующих республиканских фондов. По смыслу положений об охоте и охотничьем хозяйстве союзных республик речь в данном случае идет о едином для всего Союза ССР государственном фонде, в который входят и обитающие на территории союзной республики дикие звери и птицы. Поэтому правомерным является утверждение о том, что можно и нужно говорить о государственном охотничьем фонде СССР как составной части животного мира нашей страны<sup>40</sup>.

По мнению других авторов, государственного охотничьего фонда СССР юридически никогда не было и не существует. Имеется лишь 15 охотничьих фондов союзных республик. А это означает, «что дикие животные, входящие в состав государственных охотничьих фондов, не являются общенародной собственностью, а состоят в собственности народов каждой союзной республики»<sup>41</sup>.

Конечно, о государственном охотничьем фонде СССР на сегодня можно говорить только де факто. Де юре такового действительно нет. Но трудно согласиться с тем, что дикие животные, входящие в состав республиканских охотничьих фондов, не являются общенародной, а, стало быть, и государственной собственностью на том основании, что они состоят в собственности народов каждой союзной республики. Все виды диких животных, в том числе и относящиеся к объектам охоты, согласно Закону СССР об охране и использовании животного мира, как уже отмечалось, являются государственной (общенародной) собственностью.

Вряд ли можно согласиться и с высказанным в юридической литературе мнением о том, что всенародное достояние не выражает специфику исключительности права государственной собственности<sup>42</sup>. Применительно к природным ресурсам общее (все-

народное) достояние — это и природные ресурсы, отнесенные к исключительной собственности государства (земля, ее недра, воды и леса), и природные ресурсы, являющиеся государственной собственностью (животный мир). В совокупности они составляют государственный фонд природных ресурсов.

Проблемным в юридической науке оказался и вопрос об атмосферном воздухе как объекте права государственной (общенародной) собственности. Что же касается Закона СССР об охране атмосферного воздуха, то в соответствии с ним атмосферный воздух таким объектом не является. Это обусловлено физическим состоянием атмосферного воздуха. В отличие от земли, ее недр, вод, лесов и животного мира, обладающих натурально-овеществленной формой, атмосферный воздух как физическая субстанция находится в состоянии постоянного, турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. А это исключает возможность фактического владения им.

Такой точки зрения придерживается большинство советских и зарубежных правоведов-экологов<sup>43</sup>. Но имеются и некоторые другие мнения. Так, Ф. М. Раянов полагает, что атмосферный воздух может быть объектом права исключительной государственной собственности. Эту мысль автор аргументирует тем, что сами по себе признаки и свойства материального мира не могут служить препятствием для объявления их объектом права исключительной государственной собственности, поскольку они не входят в структуру общественных отношений собственности, возникающих между людьми по поводу объектов реального мира<sup>44</sup>.

То, что общественные отношения возникают между людьми — это бесспорно. Но характер этих отношений, их классификация на виды зависят от признаков и свойств объектов материального мира, связанных с соответствующими отношениями. Свойство тех или иных природных ресурсов обособляться в натурально-овеществленной форме является одним из важнейших критериев возникновения отношений государственной (общенародной) собственности на них. Отсутствие этого свойства у атмосферного воздуха не только может служить, но и фактически служит препятствием для объявления права государственной (общенародной) собственности на него.

Еще менее убедительным, на наш взгляд, является предложение Р. Х. Габитова признать в качестве объекта правовой охраны в данной области не атмосферный воздух, а атмосферу, распространив на нее отношения исключительной государственной собственности<sup>45</sup>. На уязвимость этого предложения обоснованно обратил внимание М. М. Бринчук<sup>46</sup>. Со своей стороны отметим, что атмосфера представляет собой воздушную оболочку Земли. О собственности одного государства на нее вообще говорить не реально. В данном случае может идти речь только о части атмосферы, находящейся над территорией того или иного государства. Но и в этом случае у государства практически нет возможности осуществить право собственности на соответствующую часть атмос-

феры, учитывая неконтролируемое передвижение составляющих ее газов (атмосферного воздуха).

Некоторые авторы допускают неоправданное смешение понятий «атмосферный воздух» и «воздушное пространство», что приводит к ошибочным выводам по вопросу о праве собственности государств на атмосферный воздух. Б. М. Клименко, например, считает, что государство распоряжается своим воздушным пространством так же, как и землей. Оно как территориальный суверен использует атмосферный воздух до тех пор, пока он находится в пределах его границ. Стало быть, за государством признается право собственности на атмосферу или атмосферный воздух, находящийся над территорией этого государства<sup>47</sup>.

Атмосферный воздух — это особый природный ресурс, обладающий определенными качественными и количественными характеристиками (химическим составом, массой и т. п.). Он «нависает» над территорией отдельных государств и всей планеты. Государство не может существовать как без воздушного пространства, так и атмосферного воздуха. Но правовой режим этих категорий различен. Воздушное пространство по международному и национальному праву рассматривается в качестве сферы распространения на него государственного суверенитета. В этом смысле данное пространство как бы привязано к территории конкретного государства. Что же касается атмосферного воздуха, то он, свободно мигрируя, не является неотъемлемой частью государственной территории, а стало быть, и не может принадлежать тому или иному государству на праве собственности.

Интересы Советского государства, касающиеся использования воздушного пространства над его территорией, в правовом порядке обеспечиваются не путем установления государственной собственности на находящийся в его пределах атмосферный воздух, а посредством объявления государственного суверенитета на это пространство. Согласно ст. 1 Воздушного кодекса СССР Союзу ССР принадлежит полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством над его территорией. Это способствует решению не только вопросов безопасности полетов, обороны страны и т. п., но и экологических проблем, связанных с охраной атмосферного воздуха от различных форм деградации.

Обратим внимание и на следующее обстоятельство. Чтобы чем-то владеть, необходимо четко определить пределы владения. Между тем верхняя граница атмосферы на сегодня установлена условно. Еще не так давно считалось, что толщина атмосферной оболочки нашей планеты немногим больше 100 км. Сейчас, однако, ученые доказали, что она поднимается на высоту свыше 2000 км. Следы воздуха с помощью новейших средств исследования обнаруживаются и на большей высоте (порядка 3000—3500 км), после чего граница атмосферы незаметно теряется в межпланетном пространстве<sup>48</sup>.

Можно было бы ограничить высоту соответствующего воздушного пространства установленной в международно-правовом по-

рядке границей между этим и космическим пространством. Но и эта граница в настоящее время недостаточно определена. Во всяком случае еще не достигнута международно-правовая договоренность по данному вопросу. Что же касается международной практики, то она идет по пути признания границы между воздушным и космическим пространством на высоте минимальных перигеев искусственных спутников Земли (примерно 100—110 км над уровнем моря)<sup>49</sup>. Эта граница и является высотным пределом распространения суверенитета государств на их воздушное пространство.

Но даже если граница между воздушным и космическим пространством будет согласована в международно-правовом порядке, то и это не станет индульгенцией для признания собственности государств на соответствующие участки атмосферы. Атмосферный воздух не знает государственных границ. Вот почему в деле его охраны столь велика роль международного сотрудничества государств, осуществляемого сейчас в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и других двусторонних и многосторонних соглашений по данному вопросу.

Отмеченные особенности атмосферного воздуха не только исключают возможность владеть им, но и соответствующим образом отражаются на реализации двух других элементов правовой конструкции «владение — пользование — распоряжение». Неубедительной в этой связи представляется позиция Ф. М. Раянова, полагающего, что в отношении охраны атмосферного воздуха законодатель фактически применяет такую же правовую конструкцию, которая использована им в отношении охраны вод, лесов, животного мира и т. д. Хотя законодательство об охране атмосферного воздуха, считает автор, не содержит термина «атмосферопользование» (или «воздухопользование»), но фактически оно использует институт права пользования атмосферой. Та же конструкция («институт права собственности — институт права пользования») присуща и организации правовой охраны любых иных объектов природы<sup>50</sup>.

На наш взгляд, полной аналогии здесь не может быть по той простой причине, что государственная собственность на атмосферный воздух в правовом порядке, как уже отмечалось, не провозглашена. Отношения пользования атмосферным воздухом главным образом регулируются действующим законодательством под углом зрения использования воздуха в качестве среды для поглощения вредных отходов производства. Многие другие вопросы пользования атмосферным воздухом, типичные для права пользования землей, ее недрами, водами, лесами и животным миром, Законом СССР об охране атмосферного воздуха и другими соответствующими актами не регламентируются. Что же касается потребления воздуха для производственных нужд, то оно может быть ограничено, приостановлено или запрещено только в случаях, когда это приводит к изменениям состояния атмосферного воздуха, оказывающим вредное воздействие на здоровье людей, расти-

тельный и животный мир (ст. 19 Закона СССР об охране атмосферного воздуха).

Закон СССР об охране атмосферного воздуха направлен в основном на обеспечение благоприятного качества атмосферного воздуха путем принятия соответствующих охранительных мер. Не случайно в его названии нет слова «использование» подобно тому, как оно употреблено, например, в наименовании Закона СССР об охране и использовании животного мира.

Отсутствие возможности обособить или индивидуализировать определенные части атмосферного воздуха препятствует реализации полномочий распоряжения им. Некоторые авторы, правда, считают, что Советское государство обладает правом распоряжения атмосферным воздухом, потому что ему принадлежит право устанавливать формы, условия и порядок атмосферопользования в стране<sup>51</sup>. Однако в данном случае речь идет фактически не о праве распоряжения, а праве пользования атмосферным воздухом. В отношении земли, недр, вод и лесов распоряжение ими как элемент содержания права исключительной собственности на них означает возможность определения их целевого назначения, распределения между заинтересованными субъектами, предоставления в пользование и изъятия из пользования<sup>52</sup>. Ни одно из этих полномочий применительно к атмосферному воздуху не регулируется Законом СССР об охране атмосферного воздуха.

Таким образом, попытки доказать право государственной собственности на атмосферный воздух не только не согласуются с законом, но и нереальны по существу. Атмосферным воздухом нельзя владеть и распоряжаться, какие бы теоретические конструкции на этот счет не создавались. Он — не общее достояние, а всеобщее благо, во многом определяющее характер экологических условий и главным образом в этом смысле имеющее непреходящую ценность для человека.

Таким образом, с принятием Конституции СССР 1977 г., а на ее основе — нового советского законодательства заметно усовершенствовалось правовое регулирование отношений государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы. Но такое совершенствование в основном имело отраслевую направленность. Поэтому, учитывая требования комплексности, было бы целесообразно в будущем Законе СССР об охране окружающей среды, во-первых, указать на окружающую среду как интегрированный объект охраны и рационального использования, во-вторых, с учетом появившихся новаций сформулировать принцип общенародной собственности на природные ресурсы как общее достояние советского народа, в-третьих, закрепить круг природных ресурсов, являющихся объектами общенародной собственности.

В данном акте следовало бы также отразить правовой статус атмосферного воздуха как жизнеобеспечивающего блага, подлежащего всеобщей охране.

Теперь о субъекте права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы. Казалось бы, что ответ на этот

вопрос прост. Государственная собственность — значит собственность Советского государства, выражающего волю и интересы советского народа. Но что понимается в данном случае под Советским государством как субъектом собственности на природные ресурсы? Ведь и Советский Союз и союзные республики — советские социалистические государства. СССР представляет собой единое союзное многонациональное государство, а союзные республики — суверенные советские социалистические государства, объединившиеся в Союз Советских Социалистических Республик.

Ни Конституция СССР, ни конституции союзных республик не содержат прямого ответа на поставленный вопрос. То же самое относится и к иным актам действующего законодательства. Основы земельного, водного и лесного законодательства, Основы законодательства о недрах в качестве субъекта права исключительной собственности на землю, воды, леса и недра называют Советское государство.

В советской юридической литературе дискутируются в основном две точки зрения по вопросу о субъекте права государственной собственности на природные ресурсы. Согласно первой из них таким субъектом является Союз ССР<sup>53</sup>, а второй — Союз ССР и каждая из союзных республик в отдельности<sup>54</sup>. Последняя из указанных точек зрения представляется предпочтительной, позволяющей оптимально использовать потенциал как Союза ССР, так и союзных республик в деле охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Теоретические построения, отвергающие право государственной собственности на природные ресурсы за союзными республиками, объективно льют воду на мельницу бытующего среди части населения взгляда о ничейности богатств природы в нашей стране. Логика здесь проста: Союз ССР как союзное государство немыслим без союзных республик, входящих в его состав. Следовательно, если принять во внимание, что природные ресурсы не принадлежат на праве собственности союзным республикам, то они не принадлежат никому. При всей упрощенности такого вывода им нельзя пренебрегать.

Отрицание указанного права за союзными республиками не согласуется ни с их правовым статусом, ни с той ролью, которую они играют в организации рационального природопользования. Союзные республики обладают правомочиями распоряжаться на своей территории единым государственным фондом природных ресурсов. Эффективная реализация этих правомочий практически немыслима без права владения соответствующими ресурсами, т. е. без права государственной собственности на них.

При всем том значение права государственной собственности союзной республики на природные ресурсы нельзя фетишизировать. В условиях федеративного государства представляется опрометчивой постановка вопроса о признании единым субъектом этого права только союзной республики. Такую попытку предпринял в 1988 г., например, Верховный Совет Эстонской ССР, внесший

в конституцию республики положение о том, что земля и другие природные ресурсы являются *исключительной* собственностью Эстонской ССР (курсив наш — Ю. Ш.). Это принципиальное отступление от Конституции СССР, согласно которой природные ресурсы, как уже отмечалось, рассматриваются в качестве общенародного достояния. Передача этого достояния в полную собственность республик чревата подрывом экономики страны как единого народнохозяйственного комплекса. Она ведет к замкнутости и автаркии, не увязывается с задачами экономической реформы, что отмечалось на заседании Президиума Верховного Совета СССР 26 ноября 1988 г.<sup>55</sup>

Общенародное достояние не подлежит физическому расчленению между Союзом ССР и союзными республиками. Общенародная собственность едина и неделима. Поэтому природные ресурсы союзной республики — это в то же время и природные ресурсы Союза ССР по аналогии с тем, что гражданин союзной республики является гражданином СССР (ст. 33 Конституции СССР). Правильно и другое утверждение: природные ресурсы Союза ССР — это в то же время и природные ресурсы соответствующих союзных республик. Отсюда следует, что право государственной собственности СССР на землю, недра, воды, леса и животный мир в пределах всей его территории не исключает, а, наоборот, включает в себя право государственной собственности каждой союзной республики на соответствующие природные ресурсы в пределах территории данной союзной республики. Признание права государственной собственности союзной республики на землю, недра, воды и леса не противоречит установленному законом праву исключительной государственной собственности Советского государства на эти ресурсы.

Право государственной собственности на природные ресурсы Союза ССР и союзных республик базируется на их суверенитете. По Конституции СССР союзная республика является суверенным Советским социалистическим государством. Вне пределов, указанных в ст. 73 Конституции СССР, она самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории (ст. 76 Конституции СССР).

Точка зрения, что субъектом права государственной собственности на природные ресурсы является только Союз ССР, умаляет или полностью отрицает значение связи между суверенитетом союзных республик и их правом собственности на указанные ресурсы. По мнению сторонников этого взгляда, для осуществления предоставленных в конституционном порядке союзным республикам суверенных прав им необходима только территория.

Слов нет, без территориального верховенства не может быть речи о государственном суверенитете. Но этот вопрос нельзя решать метафизически. Территория для государства важна не как физическая абстракция, а вместе с ее природными ресурсами и материальными ценностями. Без возможности владеть, пользоваться и распоряжаться этими ресурсами реальность предусмот-

ренного ст. 76 Конституции СССР права союзной республики самостоятельно осуществлять государственную власть на своей территории становится проблематичной.

Союзные республики пользуются правом государственной собственности на природные ресурсы в таком объеме, который необходим им для организации рационального природопользования в пределах предоставленных полномочий. Компетенция Союза ССР и союзных республик в этой части не является раз навсегда данной, а изменяется в ту или иную сторону. Это обусловлено решаемыми на каждом этапе экономическими и экологическими задачами.

Таким образом, субъектами права государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы в нашей стране являются Союз ССР и каждая из союзных республик в отдельности. При этом правомочия собственности на природные ресурсы союзных республик не направлены друг против друга. Все союзные республики имеют общие цели и задачи, действуют как единый механизм в рамках Союза ССР и в интересах всего советского народа. В этих условиях государственная (общенародная) собственность на природные ресурсы союзных республик позволяет глубже использовать возможности каждой из них в организации рационального природопользования. А это соответствует сформулированным в Программе КПСС задачам повышения роли союзных республик в решении актуальных проблем, наращивании материального и духовного потенциала каждой из них в рамках единого народнохозяйственного комплекса<sup>56</sup>.

В теоретическом плане интересен и вопрос о субъектах государственной и общенародной собственности на природные ресурсы. Судя по конституционной конструкции «государственная (всеобщая) собственность» эти две части социалистической собственности тождественны друг другу. На самом деле это не так. Понятия «государственная» и «общенародная» собственность не совпадают по содержанию, ибо не являются тождественными понятиями «государство» и «народ».

Трактовка общенародной собственности на природные ресурсы только как государственной фактически узаконивает отчуждение трудящихся от непосредственного участия в управлении качеством окружающей среды на всех уровнях общественной организации, не способствует воспитанию у них чувства хозяина. Отторжение объекта собственности от непосредственных природопользователей, кроме того, ведет к потере общенародной сущности социалистической собственности на природные ресурсы, превращению ее в казенно-государственную собственность с четко выраженными элементами бюрократизма в механизме ее реализации.

Общенародная собственность является высшей формой собственности при социализме. Доминирующим началом этой собственности на природные ресурсы выступает всеобщность природного достояния. Совокупным его собственником (субъектом) является советское общество в целом. Оно регулирует отношения по вла-

дению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, определяет границы этих отношений.

Общество реализует отношения общенародной собственности на природные ресурсы на всех уровнях: отдельных индивидов, классов и социальных групп, производственных коллективов, отраслевых и региональных сообществ людей и т. д.. Что же касается государственной собственности на природные ресурсы, то она играет роль важной, но не единственной формы реализации общенародной собственности на соответствующие ресурсы. Следовательно, с точки зрения форм реализации понятие общенародной собственности является более емким, чем понятие государственной собственности на природные ресурсы.

Концепция общенародной собственности на природные ресурсы основывается на учете человеческого фактора, коллективных и индивидуальных интересов в деле организации рационального природопользования. В ней заложен большой потенциал бережного отношения к общему достоянию и обеспечения права советских граждан на благоприятную окружающую среду. Эти соображения, на наш взгляд, следовало бы учесть при внесении дополнений и изменений в главу 2 — «Экономическая система» Конституции СССР.

## ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ

### 1. ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ В РАЗВИТИИ ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В системе советского права объективно заложены два противоречивых начала. С одной стороны, она должна быть устойчивой и стабильной, а с другой — подвижной и динамичной. Динамика права, обусловленная быстро изменяющимися в условиях перестройки общественными отношениями, вызывает структурную перестройку его системы. Происходит это эволюционно, в одних случаях путем дифференциации, а в других — интеграции отраслей права и правовых институтов.

Сущность дифференциации состоит в разделении, расчленении, расщеплении чего-либо на отдельные разнородные элементы, а интеграции — в объединении в целое каких-либо частей<sup>1</sup>. В нашем случае «что-либо» — это система права. В рамках этой системы в числе первых начали формироваться в самостоятельные отрасли земельное, горное, водное и лесное право. Однако в силу ряда причин объективного и субъективного характера, а также неодинакового уровня научной разработки развивались они в разном темпе. Быстрее — земельное право, медленнее — горное, водное и лесное. Последние в сороковых годах благодаря усилиям главным образом специалистов земельного права оказались в орбите теоретической конструкции «земельного права в широком смысле». Один из ее сторонников Л. И. Дембо отрицал самостоятельность горного, водного и лесного права на том основании, что правовое регулирование соответствующих отношений «покоится на том же принципе, что и все земельное право — на принципе национализации земли, ее недр, лесов и вод»<sup>2</sup>. Потребовались многочисленные дискуссии, прежде чем был восстановлен статус-кво. К началу семидесятых годов в основном возобладал дифференцированный подход к земельному (в узком смысле), горному, водному и лесному праву. Этому способствовало официальное закрепление в ст. 2 принятых в 1968 г. Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик положения о том, что земельные отношения в СССР регулируются этими Основами, земельными кодексами и другими актами земельного законодательства, а горные, лесные и водные отношения — специальным законодательством Союза ССР и союзных республик. В настоящее время отрасли земельного, горного, водного и лесного права широко при-

знаются правоведами в качестве самостоятельных в системе советского права<sup>3</sup>.

Теоретическая конструкция «земельного права в широком смысле» не соответствовала действительному развитию законодательства по отраслям, но в значительной мере поддерживалась практикой преподавания этих отраслей права в юридических учебных заведениях по программам земельного права, включавшим вопросы использования недр, вод и лесов<sup>4</sup>. Горное, водное и лесное законодательство (право) возникли и развивались не внутри земельного законодательства (права), а параллельно с ним. Они, стало быть, не «отпочковались» от последнего, как это утверждают некоторые правоведа<sup>5</sup>, и не появились в результате дифференциации земельного законодательства (права). Дифференциация в данном случае произошла на уровне всей системы права и была обусловлена необходимым для образования самостоятельных отраслей права обособлением общественных отношений по охране и рациональному использованию земли, недр, вод и лесов.

Получив статус самостоятельных, отрасли земельного, горного, водного и лесного права находятся в «родственных» отношениях друг с другом, образуя одну правовую семью. Все они базируются на принципе общенародной собственности на соответствующие природные ресурсы. Для этих поресурсных отраслей характерны наличие сходных правовых институтов и общность в схеме развития. Их взаимодействие опосредовано экологической взаимосвязью земли, недр, вод и лесов как составных элементов единого понятия — природы. Это, отмечает А. А. Забелышенский, свидетельствует о необычности данной семьи: степень родства в ней намного выше, чем в любой другой группе отраслей в системе советского права. Здесь, возможно, есть основания говорить о правовом феномене<sup>6</sup>.

На наш взгляд, некоторые правоведа без достаточных к тому оснований предлагают включить в семью указанных отраслей и колхозное право<sup>7</sup>. Нетрудно предвидеть, что в таком случае единство внутри данной группы отраслей права будет нарушено. Напомним в этой связи, что в тридцатых годах у нас господствовала теория земельно-колхозного права. Однако в начале сороковых годов эта отрасль разделилась на две — земельного и колхозного права. Последняя сейчас рассматривается в качестве подотрасли комплексной отрасли — сельскохозяйственного (агропромышленного) права.

Что же касается атмосфероохранного и фаунистического права, то в юридической литературе предприняты пока лишь робкие попытки обоснования их отраслевой самостоятельности. Так, М. М. Бринчук говорит только о предпосылках к формированию самостоятельной отрасли «воздушного права»<sup>8</sup>. Но в этом вопросе можно пойти дальше. Уже имеется достаточно оснований для признания атмосфероохранного и фаунистического права в качестве таких же самостоятельных отраслей права, как земельное,

горное, водное и лесное. Атмосфероохранному и фаунистическому праву присущи каждому свой предмет (совокупность общественных отношений соответственно по охране атмосферного воздуха, по охране и использованию животного мира) и специфика в методах правового регулирования. Вместе с тем эти отрасли обладают общими чертами, свойственными всем другим поресурсным отраслям права, что обуславливает их взаимосвязь.

Отраслевое обособление атмосфероохранного и фаунистического права отражает процесс дальнейшей дифференциации системы советского права. В такой дифференциации сейчас заинтересовано Советское государство. Это проявилось в существенном расширении за последние годы нормативно-правовой основы соответствующих отраслей права, а также в принятии в 1980 г. стержневых кодификационных актов — Закона СССР об охране атмосферного воздуха и Закона СССР об охране и использовании животного мира. Благодаря этому в настоящее время нормативно-правовая база атмосферного и фаунистического права и в количественном, и в качественном отношении достигла примерно такого же уровня развития, как и соответствующая база земельного, горного, водного и лесного права. Достаточно сказать, в частности, что в главы «Земельное законодательство» и «Законодательство о недрах» четвертого тома Свода законов СССР включены по 39, «Водное законодательство» — 31, «Лесное законодательство» — 20, а в главу «Охрана и использование животного мира» — 26 нормативных актов (извлечений из актов). Структуру аналогичных глав четвертого тома Свода законов Украинской ССР составляют соответственно 32, 16, 20, 10 и 20 нормативных актов (извлечений из актов).

Более скромно представлены в главах «Охрана атмосферного воздуха» Свода законов СССР и Свода законов Украинской ССР относящиеся к данному вопросу нормативные акты. Необходимо, однако, отметить специфику правового регулирования охраны атмосферного воздуха, выражающуюся в традиционно широком использовании для целей такого регулирования ведомственных нормативных актов, СНиПов, стандартов, нормативов ПДК и т. п.

Тенденция отраслевого формирования фаунистического права была замечена правоведами еще до принятия Закона СССР об охране и использовании животного мира. С. С. Алексеев, например, в 1972 г. указывал на существование комплексной отрасли охотничьего права<sup>9</sup>, а С. С. Константиныди в 1975 г. пришел к выводу о становлении и развитии особой комплексной отрасли фаунистического права, регулирующего общественные отношения, объектом которых является весь животный мир<sup>10</sup>.

Однако если до принятия Закона СССР об охране и использовании животного мира о существовании отрасли фаунистического права еще нельзя было судить «с бесспорной точностью»<sup>11</sup>, то в настоящее время эти сомнения, на наш взгляд, отпали. Это же касается и отрасли атмосфероохранного права. Достигнутый на сегодня уровень развития законодательства об охране атмос-

ферного воздуха и законодательства об охране и использовании животного мира в совокупности с другими критериями позволяет судить не о тенденции к формированию, а о наличии самостоятельных отраслей атмосфероохранного и фаунистического права, находящимися в одном ряду с земельным, горным, водным и лесным правом и дополняющими семью поресурсных отраслей.

В юридической литературе авторы оперируют различными названиями права (законодательства) об охране атмосферного воздуха. Встречаются, в частности, следующие варианты: воздушное право<sup>12</sup>, воздухоохранительное право<sup>13</sup>, атмосферное законодательство<sup>14</sup>, атмосфероохранительное<sup>15</sup> или атмосфероохранное право<sup>16</sup>. Мы отдаем предпочтение последнему наименованию. В отличие от термина «воздушное право» оно позволяет избежать путаницы, связанной с действием Закона СССР об охране атмосферного воздуха и Воздушного кодекса СССР. Последним, как известно, регулируются отношения по использованию воздушного пространства в интересах обеспечения безопасности полетов самолетов гражданской авиации. Этот акт не относится к актам природоохранительного характера.

Название «воздушное право», кроме того, представляется неполным, поскольку в нем не отражена цель данной отрасли — охрана атмосферного воздуха. Можно возразить, правда, что и в названиях «земельное», «горное», «водное», «лесное», «фаунистическое» право соответствующая цель только подразумевается. Хорошо, однако, известно, что она состоит в регулировании отношений не только по охране, но и по рациональному использованию соответствующих природных ресурсов. Атмосферный воздух в силу его специфики подлежит главным образом охране. Задачами соответствующего законодательства является регулирование общественных отношений в целях сохранения в чистоте и улучшения состояния атмосферного воздуха, предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу (ст. 1 Закона СССР об охране атмосферного воздуха). Эта специфика наиболее удачно передается термином «атмосфероохранное право». Это, собственно говоря, сокращенный и максимально приближенный к официальному названию данной отрасли законодательства (законодательства об охране атмосферного воздуха) его (названия) терминологический вариант.

Термин «фаунистическое право» берет свое начало от слова «фауна». Под этим словом понимается совокупность всех видов животных. Однако фаунистическим правом регулируются отношения по охране и использованию не всего животного мира, а только диких животных, предусмотренных ст. 2 Закона СССР об охране и использовании животного мира. Таким образом, «фаунистическое право» — это сокращенный вариант термина — «право об охране и использовании животного мира».

Процессом дифференциации в праве затронуты и некоторые другие виды экологических отношений. Определенную автономию

приобретают общности правовых норм об охране зеленой растительности (кроме лесов), а также особо охраняемых природных территорий и объектов. Однако говорить об отраслевой обособленности этих правовых общностей еще рано. Они не имеют на сегодня достаточно развитой нормативно-правовой базы и стержневого кодификационного акта. Но тенденции к выделению данного рода общностей в самостоятельные отрасли права имеются. Увеличивается количество нормативных актов по соответствующим вопросам, разрабатывается проект базового закона об охране и использовании внелесной растительности<sup>17</sup>, формируются принципы правовой охраны особо охраняемых территорий и объектов, охраны и использования зеленых насаждений вне пределов государственного лесного фонда и т. п.<sup>18</sup>

Идея комплексности, которая начала широко внедряться в дело охраны природы после второй мировой войны и была обусловлена новыми условиями хозяйствования, способствовала теоретической разработке научных представлений об интегрированных комплексных отраслях природоохранительного и природоресурсового права. Параллельно возникла и проблема соотношения этих отраслей, продолжающая оставаться дискуссионной и в наши дни. По сути — это проблема дифференциации и интеграции в праве, обособления таких его отраслей, которые предназначены для регулирования экологических отношений, существующих и развивающихся в составе сложных комплексов.

Одним из первых привлек внимание к идее интеграции природоресурсового права и законодательства Н. Д. Казанцев. В 60-х годах он пришел к выводу о том, что уже совершенно четко определились в качестве самостоятельных земельное, водное, лесное, горное и природоохранительное законодательство. Но подобно тому, как в природе все взаимосвязано и не совершается обособленно, отмечал он, точно также и в законодательстве, регулирующем использование и охрану природных ресурсов, существует определенная взаимосвязь, несмотря на то, что произошла существенная дифференциация этого законодательства. Этим, полагал Н. Д. Казанцев, обусловлена необходимость в конструировании новой интегрированной отрасли права — советского природоресурсового (в его редакции — «природно-ресурсового») права. Структурно эта отрасль должна состоять из общей и особенной частей. Общая часть — это нормы, закрепляющие право исключительной государственной собственности на природные ресурсы в СССР, право пользования этими ресурсами, принципы правовой охраны природы, ответственность за нарушение соответствующих правил и т. п. В особенную часть автор включил отрасли земельного, горного, водного и лесного, а также природоохранительного права. Каждый из этих дифференциалов зиждется на общей основе, но имеет самостоятельное значение отрасли права<sup>19</sup>.

Как и всякая новая идея, модель интегрированной отрасли природоресурсового права Н. Д. Казанцева вызвала споры в юридической литературе. Большинство оппонентов усмотрели в этой

идея угрозы существованию земельного, горного, водного и лесного права. Были также высказаны возражения против интеграции этих отраслей в единую суперотрасль, поскольку это противоречит положениям общей теории права об отрасли права<sup>20</sup>.

Значительно меньше внимания уделено критическому анализу соотношения природоресурсового и природоохранительного права в указанной правовой конструкции Н. Д. Казанцева. Между тем именно этот вопрос является наиболее слабым звеном его идеи. Включение им природоохранительного права в интегрированную отрасль природоресурсового права в качестве самостоятельного ее элемента снимает природоохранительную нагрузку с земельного, горного, водного и лесного права. Искусственность такой схемы очевидна. Допущенное автором механическое расчленение отношений по использованию природных ресурсов не согласуется с идеей комплексности в организации рационального природопользования. Кроме того, Н. Д. Казанцев природоохранительное право в системе природоресурсового права вынес как бы за скобки. Ему здесь отведена второстепенная роль, с чем трудно согласиться.

При всей уязвимости концепции природоресурсового права Н. Д. Казанцева она содержала и рациональное зерно. Оно заключено в самой идее интеграции поресурсных отраслей права на основе комплексного подхода к природе. Эта идея, как справедливо заметила Г. Н. Полянская, продолжает будоражить мысль. Причем ответы на поставленные вопросы является различными, а иногда диаметрально противоположными<sup>21</sup>. Но именно в споре рождается истина.

Попытку модернизации концепции природоресурсового права Н. Д. Казанцева предпринял В. В. Петров в своей книге «Экология и право». Он, в отличие от указанной концепции, не включает природоохранительное право в природоресурсовое, а рассматривает их в качестве двух взаимосвязанных, но самостоятельных отраслей советского права. К отрасли природоресурсового права автор отнес земельное, горное, водное и лесное право, а к отрасли природоохранительного права — нормы, направленные на организацию охраны земель, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, животного мира, природозаповедных комплексов, курортных, рекреационных, урбанизированных зон и т. д. как составных частей окружающей природной среды. Функционирование двух экологических отраслей в системе советского права — природоресурсового и природоохранительного права, пишет В. В. Петров, отражает закономерности взаимодействия общества и природы, связанные с двумя основными формами общения человека и среды его обитания: использованием природных ресурсов и охраной окружающей природной среды<sup>22</sup>.

Иной позиции по данному вопросу придерживается Н. Б. Мухитдинов. По его мнению, признание в сфере правовой охраны окружающей среды двух самостоятельных отраслей права — природоохранительного и природоресурсового — вольно или невольно ведет к отрыву проблемы охраны от вопросов использования

природных ресурсов. Чтобы этого не произошло, он предлагает свою конструкцию интегрированной моноотрасли природоресурсового права, основной задачей которой является комплексное регулирование наиболее общих и важных вопросов охраны и использования природных богатств.

Земельное, горное, водное и лесное право автор не включает в природоресурсовое право. Они соотносятся с последним как равноправные, самостоятельные элементы единой системы права. Чем же в таком случае рекомендуется «наполнить» отрасль природоресурсового права? В нее войдут нормы об охране атмосферного воздуха, внешней среды, природных комплексов и т. д. Что же касается права об охране и использовании животного мира, то вопрос о его соотношении с природоресурсовым правом Н. Б. Мухитдинов оставил открытым<sup>23</sup>.

По нашему мнению, сама постановка вопроса об отрасли природоресурсового права без норм об охране и рациональном использовании земли, недр, вод, лесов, животного мира и других природных ресурсов представляется несостоятельной. Ведь в таком случае природоресурсовое право фактически окажется без объекта правового регулирования — общественных отношений по поводу охраны и рационального использования основных природных ресурсов.

Оригинальную позицию по интересующей нас проблеме занимает А. И. Казанник. Он считает, что отношения по использованию природных ресурсов регулируются нормами земельного, горного, водного и лесного права, а отношения по охране природы — нормами самостоятельного комплексного института административного права, который, в его понимании, и есть природоохранительное право. Небезынтересна аргументация этой точки зрения. По мнению А. И. Казанника, отношения по охране природы и ее ресурсов складываются в сфере государственного управления, в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Их субъектами, с одной стороны, всегда выступают государственные или общественные органы, наделенные властными полномочиями, а с другой — природопользователи в самом широком смысле этого слова. Эти отношения порождаются административным актом и основываются на «власти — подчинении». Они составляют относительно обособленную группу однородных отношений, обладающих определенной спецификой и составляющих устойчивое единство. Исходя из того, что отношения по охране природы и ее ресурсов «целиком лежат в сфере административного права и признаются административно-правовыми», автор приходит к выводу, что нормы, регулирующие эти отношения, можно выделить в самостоятельный институт административного права<sup>24</sup>.

А. И. Казанник, на наш взгляд, обоснованно обратил внимание на важное значение административного права в регулировании природоохранительных отношений. Мы не можем, однако, согласиться с ним в том, что эти отношения «целиком лежат в сфере

административного права» (курсив наш. — Ю. Ш.). Хорошо известно, например, что борьба с преступностью в соответствующей сфере ведется при помощи норм уголовного права, а причиненный вследствие несоблюдения природоохранительных правил ущерб взыскивается по нормам гражданского права. В укреплении экологической дисциплины на производстве свою роль играют нормы трудового права.

В противоречии с положением о том, что отношения по охране природы и ее ресурсов *целиком* лежат в сфере административного права, находятся и суждения А. И. Казанника по вопросу комплексности сконструированного им института административного права. Комплексный характер этого института он видит в том, что данный институт содержит отдельные элементы методов правового регулирования поресурсных отраслей права — земельного, горного, водного, лесного. Автор допускает, в частности, сочетание норм административного и земельного права в регулировании управленческих отношений по поводу охраны плодородия почв. Стало быть, соответствующие отношения *целиком не лежат* в сфере административного права. Кроме того, значительная часть отношений по охране почв являются административными только по форме, а не по содержанию.

Противоречивость посылок, положенных в основу модели комплексного института административного права, и допускаемое искусственное членение норм поресурсных отраслей права не позволяют признать модель данного института плодотворной идеей.

В связи с изложенным можно сделать вывод, что научно убедительными и практически бесплодными являются попытки доказать существование двух самостоятельных интегрированных отраслей права — природоохранительного и природоресурсового. Это, по сути, попытки искусственно разделить единое и неделимое экологическое общественное отношение на отношение по охране природы и отношение по рациональному использованию природных ресурсов. В реальной жизни охрана природы всегда — суть рациональное использование ее ресурсов, а рациональное использование природных ресурсов — суть охрана природы. Поэтому конструктивной платформой для дальнейшего теоретического поиска в плане рассматриваемой проблемы является не конструкция «природоохранительное — природоресурсовое право», а концепция права окружающей среды как интегрированной, комплексной отрасли советского права.

## 2. ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ — САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ СОВЕТСКОГО ПРАВА

Проблема теоретического обоснования самостоятельности отрасли права окружающей среды и его места в системе советского права находится в фокусе эколого-правовых исследований. По этой проблеме наблюдается полифония суждений, порой взаимоисключающих друг друга. В связи с этим некоторые правоведы пришли

к выводу, что уже исчерпаны едва ли не все математически допустимые перестановки и возможности применения логического метода для решения данного вопроса. Поэтому к исследованию содержания и структуры совокупности норм, действующих в области охраны окружающей среды, они предпочитают подходить не с позиций соответствующей отрасли права, а из факта существования «некоторой сложившейся данности»<sup>25</sup>.

Отметим, однако, что для поиска истины нет предела. Нет оснований и для капитуляции перед сложностью проблемы отрасли права окружающей среды. Наоборот, чем сложнее проблема, тем большее внимание должна уделять ей наука. Отрасль права — принципиально важная научная категория, конструируемая для удобства изучения той или иной совокупности правовых норм и определения их места в системе советского права. В практическом преломлении выделение отрасли права определяет направления совершенствования правоприменительной деятельности. В свете этого неконструктивной представляется изложенная в 1982 г. на заседании «Круглого стола» журнала «Советское государство и право» позиция Ц. А. Ямпольской, суть которой сводится к отказу от отраслей права в пользу отраслей законодательства. Система права, по ее мнению, существует «не как система отраслей, а как система прочно взаимосвязанных в единое целое правовых норм»<sup>26</sup>. Данного рода суждения — шаг назад в науке теории права. Это фактически отказ от системного подхода к изучению структуры советского права. Систему права вообще нельзя называть системой, признав, что она состоит из массива «плавающих» правовых норм, не систематизированных в разрезе соответствующих отраслей или правовых институтов. Поэтому прав М. И. Пискотин, полагающий, что отказаться от отрасли права ни в научном, ни в практическом плане невозможно<sup>27</sup>.

Отметим также, что система права и ее отрасли — это явления объективной реальности. Они не могут быть «отменены» по воле отдельных личностей. Задача юридической науки состоит не в пересмотре системы права, а в познании объективных закономерностей ее развития, выявлении особенностей составляющих данную систему элементов (отраслей права и правовых институтов), изучении эффективности действия правовых норм и т. п. Все это предопределяет необходимость в продолжении научной разработки проблемы о самостоятельности отрасли права окружающей среды и ее месте в системе советского права с учетом уже накопленных знаний и новых тенденций в правовом регулировании экологических отношений.

Прежде всего коснемся названия рассматриваемой отрасли. В советской юридической литературе право окружающей среды выражается также такими терминами, как «природоохранительное право», «право об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов», «энвайронментальное право», «экологическое право» и другими. Такие же наименования применяются в отношении соответствующей отрасли законодательства.

В законах и других нормативных актах термины «энвайронментальное» и «экологическое» законодательство не употребляются. В одном и том же значении, однако, часто применяются понятия «природоохранительное законодательство», «законодательство об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов», «законодательство об охране окружающей среды». Причем нередко это имеет место в одном и том же законодательном акте<sup>29</sup>. Синонимия этих терминов, кроме путаницы и бесплодных споров, мало что дает для науки и вносит диссонанс в практику охраны окружающей среды. Она снижает качество юридического научного языка как носителя информации и средства общения.

Вопрос, следовательно, состоит в терминологической упорядоченности соответствующего научного аппарата. Такая упорядоченность не только положительно отражается на укреплении правовых основ охраны окружающей среды, но и свидетельствует о степени зрелости юридической науки, в рамках которой разрабатываются те или иные понятия.

Термин — это имя понятия, отражающего реально существующее явление. В идеале каждый термин должен выражать в пределах данной терминологии только одно понятие и, наоборот, каждому понятию должен соответствовать только один термин. Но в реальной действительности понятийный аппарат более динамичен, чем терминология. «...Человеческие понятия,— отмечал В. И. Ленин,— не неподвижны, а вечно движутся, переходят друг в друга, переливают одно в другое, без этого они не отражают живой жизни»<sup>30</sup>. Темп развития понятий, однако, не всегда совпадает с темпом развития терминологии, которая объективно является элементом более консервативным, чем система понятий. В этих «ножницах» заключена одна из главных причин терминологической неупорядоченности.

Параллельное использование в советской юридической литературе и законодательстве указанных выше терминов применительно к одному и тому же явлению — это дань переходному периоду от концепции охраны природы к концепции охраны окружающей среды. Первая из этих концепций еще не потеряла своего значения, а вторая не утвердилась в полной мере. Но сейчас заметно поступательное развитие последней. Термин «окружающая среда» получил статус конституционного. В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года имеется раздел «Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов». Уже издано много юридической и другой литературы по вопросам охраны окружающей среды.

Но переход на концепцию охраны окружающей среды — процесс эволюционный. Поэтому в нашей стране, с одной стороны, продолжает действовать правовая терминология, обусловленная концепцией охраны природы («природоохранительное право», «природоресурсовое право», «право об охране природы и рацио-

нальном использовании природных ресурсов»), а с другой — развивается система терминов, предназначенных для обслуживания концепции охраны окружающей среды («право окружающей среды», «экологическое право»).

На наш взгляд, уже созрели необходимые предпосылки к мононаименованию рассматриваемой отрасли советского законодательства. И с теоретической, и с практической точки зрения данную отрасль целесообразно именовать законодательством об охране окружающей среды. При этом необходимо исходить из того, что этим законодательством в комплексе регулируются отношения по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Поэтому, если быть до конца точным, то и данную отрасль более правильно называть законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Но такое длинное словосочетание неудобно в использовании. Более приемлем его сокращенный вариант — «законодательство об охране окружающей среды».

Изложенное полностью касается и наименования соответствующей отрасли права. Но в научном языке, как известно, в большей мере, чем в законодательстве, имеет место эллипс, т. е. потеря, сокращение с возможным видоизменением каких-либо терминологических элементов. Сравним для примера: «законодательство о недрах» — «горное право». Чем чаще употребляется тот или иной термин, тем более кратким он должен быть. С этих позиций наименование «право окружающей среды» предпочтительнее наименования «право об охране окружающей среды», хотя по смыслу оба они идентичны. Понятие «право окружающей среды» не только по смыслу, но и терминологически совпадает с понятием «энвайронментальное право». Последнее образовано от английского термина «environment» — окружающая среда. Однако первое понятие предпочтительнее из-за того, что оно благозвучно и более понятно.

Что касается наименования «экологическое право», то о нем много говорилось на проведенном в 1987 г. заседании «круглого стола» журнала «Вестник Московского университета», которое было посвящено обсуждению концепции экологического права. Большинство участников этого заседания не проводили различий между понятиями «право окружающей среды» и «экологическое право». Но если избирать одно из этих понятий, то в таком случае, на наш взгляд, следует прислушаться к мнению А. С. Тимошенко.

Опыт формирования и развития национальной и международной системы права показывает, что за основу наименования составляющих их отраслей берется предметная сфера соответствующих категорий правоотношений (для земельного права — земля, для водного права — вода и т. д.). Если же за основу нового термина взять название естественнонаучной дисциплины, исследующей объект соответствующих правоотношений (в нашем случае «экология»), то это противоречило бы сложившейся юридической практике, так как в данном случае мы имели бы «почвоведческое»,

«гидрологическое» право и т. п.<sup>3</sup> Предметной сферой экологических отношений является окружающая среда. Следовательно, в наименовании «право окружающей среды» более точно, чем в наименовании «экологическое право», отражается сущность соответствующей отрасли права. Не случайно концепция «права окружающей среды» является сейчас официальной концепцией ООН, ее органов и учреждений. Она также воспринята многими странами мира.

Последовательный переход на концепцию охраны окружающей среды в сфере правотворчества и науке будет способствовать сближению норм и институтов советской правовой системы с прогрессивными нормами и институтами других государств, более тесному взаимодействию соответствующей отрасли советского права с международным правом окружающей среды в интересах решения внутригосударственных и глобальных проблем.

Для того чтобы какая-либо группа правовых норм была признана самостоятельной отраслью права, она должна отвечать соответствующим критериям. Эти критерии вырабатываются юридической наукой. Процесс этот довольно не прост, о чем свидетельствуют многочисленные дискуссии по данному вопросу. В результате таких дискуссий, проведенных в 1938—1940 годах и в середине 50-х годов, большинство их участников в качестве основополагающего критерия деления системы советского права на отрасли признали предмет, а дополнительного — метод правового регулирования. Эти критерии не потеряли значения и в наши дни. Однако происшедшее за последние годы усложнение общественных отношений повлекло за собой дифференциацию и интеграцию правовых норм в системе советского права, возникновение новых отраслей права, в том числе комплексных, что явилось стимулом к теоретическому поиску дополнительных к предмету и методу критериев отраслевого деления системы права. В качестве таковых предлагаются отраслевые принципы и функции, заинтересованность государства в самостоятельном правовом регулировании тех или иных общественных отношений, специфический режим отрасли и некоторые другие. Об этом шла речь на заседании «круглого стола» журнала «Советское государство и право» в 1982 г., посвященном обсуждению проблем системы советского права и перспектив ее развития. Но по вопросу признания новых критериев не было достигнуто даже относительного консенсуса участников заседания в силу неопределенности и недостаточной специфичности этих критериев.

По нашему мнению, для обособления той или иной отрасли права в качестве самостоятельной важно выяснить три главных вопроса: во-первых, что регулируется данной отраслью, во-вторых, как осуществляется такое регулирование, в-третьих, чем регулируются соответствующие общественные отношения.

Ответ на первый вопрос связан с предметом, на второй — с методом правового регулирования и на третий — с наличием развитой нормативно-правовой базы. Взятые в совокупности эти критерии

могут быть положены в основу выявления самостоятельных отраслей в системе советского права.

В теории права под предметом правового регулирования отрасли права понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений, представляющих собой предметы правового регулирования других отраслей права<sup>32</sup>. Объективной предпосылкой для обособления той или иной группы общественных отношений, а стало быть, и соответствующей отрасли права является появление определенного вида государственной и общественной деятельности. Сейчас широко признается, что деятельность по охране окружающей среды выделилась в относительно самостоятельный вид и представляет собой одну из основных функций Советского государства<sup>33</sup>. Формой выражения этой деятельности является совокупность соответствующих общественных отношений, наиболее важные из которых регулируются правом окружающей среды. Следовательно, общественные правоотношения в сфере охраны окружающей среды объективно обладают предметным единством.

В кругу правоведов, однако, такое понимание вопроса разделяется не всеми. О. С. Қолбасов, например, полагает, что в настоящее время проблематично доказывать существование природоохранительного права в смысле права окружающей среды как самостоятельной отрасли, поскольку «не существует общественных отношений, которые бы находились вне сферы действия сложившихся отраслей права»<sup>34</sup>. Правда, в одной из своих более поздних работ автор призывает к дальнейшему обсуждению вопроса «о содержании права окружающей среды как отрасли права»<sup>35</sup>.

На позиции отрицания самостоятельного предмета правового регулирования у природоохранительного права стоит Н. Б. Мухитдинов. Свою точку зрения по данному вопросу он аргументирует тем, что в реальной жизни мы сталкиваемся не с природоохранительными отношениями вообще, а с отношениями по охране земли, недр, лесов, вод и т. д. Отношения по охране и использованию земель независимо от того, в какой сфере народного хозяйства они возникают, являются земельными отношениями. То же самое относится к горным, лесным и водным отношениям<sup>36</sup>.

На наш взгляд, следует согласиться с В. Л. Мунтяном в том, что непризнание отношений по охране природы в качестве самостоятельного предмета правового регулирования лишает возможности общество при современном уровне развития производительных сил целенаправленно регулировать эти отношения, обуславливает незаконченность, неточность и противоречивость их правового оформления<sup>37</sup>. Добавим к этому, что такое непризнание вольно или невольно способствует увековечиванию поресурсно-отраслевого подхода к комплексной по своей сущности проблеме охраны окружающей среды.

По нашему мнению, право окружающей среды имеет самостоятельный, присущий только данной отрасли предмет правового регулирования. Его составляют многочисленные, различающиеся по

конкретному содержанию, но обладающие органическим и устойчивым единством общественных отношений в сфере взаимодействия общества (человека) и окружающей среды, т. е. экологические отношения. В основе такого единства лежат два основных фактора. Первый из них связан с объектом экологических отношений — окружающей средой. Она выступает в качестве того цементирующего начала, которое объединяет различные направления деятельности в один вид, а все отношения, касающиеся охраны среды жизни человека и рационального использования ее природных ресурсов, — в единую систему экологических отношений, урегулированных в связи с этим и единой системой норм права окружающей среды.

Второй фактор — это единство общей цели, на достижение которой направлены регулируемые соответствующими нормами общественные отношения: обеспечить гармоничное взаимодействие общества и природы, создать благоприятные для жизнедеятельности человека условия окружающей его среды.

Указанной целью обусловлено содержание экологической деятельности и соответствующих общественных отношений. Они могут возникать и возникают как в производственной, так и непроизводственной сферах. Решающим звеном для достижения экологических целей является сфера экономики. Здесь происходит соединение природного вещества с трудом человека, образуется новый материальный продукт, предназначенный для удовлетворения разнообразных потребностей людей. Имеющие место в этой сфере отношения по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов носят эколого-экономический характер. Эти отношения регулируются нормами права, предусматривающими использование главным образом экономических рычагов для решения экологических проблем.

Значительная часть экологических отношений складывается также в непроизводственной сфере использования окружающей среды. Здесь природные ресурсы выступают не как предметы или средства труда, а в качестве благ, обеспечивающих физические, духовные, оздоровительные и другие потребности людей. Эти блага создают так называемый природно-антропологический оптимум для человека<sup>38</sup>. Связанные с этим экологические отношения регулируются преимущественно путем установления правовых запретов антиэкологической деятельности. В конечном счете, однако, экологические отношения в непроизводственной сфере тесно связаны с соответствующими отношениями в производственной сфере и образуют единый предмет отрасли права окружающей среды.

Экологические отношения нельзя ни механически расчленять на «отношения по охране окружающей среды» и «отношения по использованию природных ресурсов», ни противопоставлять их земельным, горным, водным, лесным, атмосферным и фаунистическим отношениям, которые регулируются соответствующими отраслями права. Последние, являясь соответственно земельными, горными, водными, лесными, атмосферными и фаунистическими, в то

же время выступают и как отношения по охране окружающей среды. Ведь охраняя землю, недра, воды, леса, атмосферный воздух и животный мир, мы одновременно охраняем природу, предотвращаем нарушение экологических связей в системе «человек — общество — окружающая среда». Следовательно, экологическое отношение является по своей сущности единым.

Из факта признания внутреннего единства экологических отношений, а стало быть, и единства предмета правового регулирования отрасли права окружающей среды, вытекает вывод о том, что это право не может рассматриваться как механическое соединение природоохранительного и природоресурсового права в единое целое. Между тем такой симбиоз был поддержан рядом юристов на указанном выше заседании «круглого стола» по вопросам концепции экологического права<sup>39</sup>. На наш взгляд, это представляет собой еще одну попытку обновления упомянутой выше идеи Н. Д. Казанцева по соответствующему вопросу в рамках современной отрасли экологического права.

Комплексный характер предмета правового регулирования, единство цели и специфика содержания, объективно присущие системе составляющих данный предмет экологических отношений, выступают в качестве интегрального свойства правовой общности, облакаемой в форму не обычной, а комплексной отрасли права окружающей среды. Внутреннюю ее структуру составляют отдельные нормы, регулирующие экологические отношения, нормы, объединенные в правовые институты, а также отрасли земельного, горного, водного, лесного, атмосферного и фаунистического права. Над всеми ними насаивается массив норм общего характера, выступающих в качестве «силового поля» для интеграции всех норм, институтов и поресурсных отраслей в единое целое.

Некоторые правоведы полагают, что вследствие интеграции поресурсные отрасли права утратят признаки самостоятельных отраслей в пользу «суперотрасли»<sup>40</sup>. С этим, однако, согласиться нельзя. Отрасли земельного, горного, водного, лесного, атмосферного и фаунистического права, будучи интегрированными в комплексную отрасль права окружающей среды, не только не теряют своей специфики, но будут постоянно обогащаться за счет более тесного взаимодействия, во-первых, между собой, во-вторых, с массивом норм «общей части» данной отрасли. Именно в этом состоит конструктивная роль комплексной отрасли права окружающей среды как научной абстракции и правовой общности, выполняющей практические задачи.

Комплексный характер предмета правового регулирования накладывает свой отпечаток и на метод отрасли права окружающей среды. Метод правового регулирования является инструментом, средством, приемом укрепления, развития, преобразования общественных отношений<sup>41</sup>. С этих позиций метод правового регулирования экологических отношений характеризуется как многоэлементное явление, заимствующее приемы и способы воздействия на участников соответствующих отношений у однородных отраслей

права. Доминирующее значение здесь имеют методы административного права, на которых зиждется управление качеством окружающей среды и которые обеспечивают реализацию правовых экологических предписаний путем применения административной ответственности и иных мер реагирования. Их дополняют методы гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права. Все они получают как бы двойную «прописку». Но, будучи заимствованными из административного, гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права, эти методы не теряют свойственных им черт в рамках комплексной отрасли права окружающей среды. Приспосабливая отраслевые элементы к комплексному их применению, отмечают С. С. Алексеев и В. Ф. Яковлев, комплексная отрасль не деформирует эти элементы и не лишает их отраслевой природы и принадлежности<sup>42</sup>.

Включение в сферу функционирования права окружающей среды методов административного, гражданского, трудового, уголовного и других отраслей права приводит к возникновению между ними определенного взаимосочетания. «Стыковка» этих методов осуществляется на экологической основе, что объединяет их в единый комплекс и придает соответствующую специфику методу правового регулирования отрасли права окружающей среды.

Кроме предмета и метода правового регулирования исключительно важное значение для выделения отрасли права имеет такой юридический критерий, как наличие развитой нормативно-правовой базы. Без такой базы сама постановка вопроса о соответствующей отрасли права теряет всякий смысл. Между тем некоторые юристы, как нам представляется, недооценивают объективного характера развития экологических отношений и регулирующего их законодательства на формирование отрасли права окружающей среды, «Существует ли природоохранительное право?» — спрашивает, например, Ц. А. Ямпольская. И отвечает: в основе его лежит комплекс общественных отношений. «Но разве отношений по охране природы не существовало? Они были, а соответствующей отрасли не было. Значит, их просто стало больше. Но «больше» или «меньше», «много» или «мало» — не научный критерий. Здесь неизбежно проявление субъективизма»<sup>43</sup>.

Можно согласиться с тем, что для признания той или иной отрасли права одних количественных критериев недостаточно. Нельзя, однако, не видеть, что право окружающей среды в нашей стране развивается не хаотично, не путем простого накопления соответствующих норм, а в системном порядке, на основе эволюционного превращения количества в качество. Этот процесс обусловлен процессом развития законодательства об охране окружающей среды в соответствии с возникающими задачами в данной области на том или ином этапе общественного развития. Так, начиная с Октябрьской революции и вплоть до окончания Великой Отечественной войны преобладал преимущественно поресурсный подход в этом деле, основанный на потребительской форме отношений в системе «общество — природа». Многочисленные законо-

дагельные акты, принятые в этот период, были направлены главным образом на охрану и рациональное использование земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов. В соответствии с этим получили теоретическое обоснование отрасли земельного, горного, водного и лесного права. Крупных правовых актов, комплексно регулирующих вопросы охраны и рационального использования природных ресурсов, в то время издано не было, хотя практическая деятельность по охране природы осуществлялась.

Положение изменилось в период восстановления разрушенного войной народного хозяйства, когда стала очевидной недостаточность поресурсного подхода для решения обостряющихся под воздействием развития научно-технического прогресса экологических проблем. В правовой сфере это выразилось в принятии актов комплексного характера. Инициативу в этом проявили союзные республики. На Украине, например, уже в июне 1949 г. был принят комплексный акт — постановление Совета Министров УССР «Об охране природы на территории Украинской ССР»<sup>44</sup>. Затем последовали постановление ЦК Компартии Украины и Совета Министров УССР «О мерах по улучшению охраны природы Украинской ССР» (1985 г.)<sup>45</sup> и постановление Совета Министров УССР «Об улучшении охраны природы, рациональном использовании и восстановлении природных богатств Украинской ССР» (1964 г.)<sup>46</sup>.

На союзном уровне первым крупным комплексным природоохранительным актом стало постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»<sup>47</sup>. В том же году в развитие данного акта было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»<sup>48</sup>.

Наряду с этим продолжало совершенствоваться и поресурсное законодательство. Была проведена, в частности, кодификация земельного (1968 г.), водного (1970 г.) и горного (1975 г.) законодательства. Таким образом, уже к началу 1976 г. произошли существенные не только количественные, но и качественные изменения в нормативно-правовой базе права окружающей среды.

Развитию законодательства об охране окружающей среды способствовало принятие Конституции СССР 1977 г. и последовавшее за этим принятие конституций союзных и автономных республик. Новая Конституция СССР значительно полнее и глубже урегулировала принципиальные требования, касающиеся охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, чем Конституция 1936 г. Она закрепила социалистическую концепцию природопользования, возвела в ранг конституционного сам термин «окружающая среда», явилась политико-правовой основой для дальнейшего совершенствования законодательства об охране окружающей среды.

После принятия Конституции СССР это законодательство пополнилось значительным количеством новых актов. Были приняты, в частности, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»<sup>49-50</sup>, постановление Верховного Совета от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов»<sup>61</sup>, Закон СССР об охране атмосферного воздуха и Закон СССР об охране и использовании животного мира, упоминавшееся уже январское (1988 г.) постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» и ряд других нормативных актов.

Общее количество правовых актов союзного и республиканского уровня по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов сейчас исчисляется тысячами. Важнейшие из них помещены в разделе «Законодательство об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» Свода законов СССР (т. IV), в том числе около 20 — по общим вопросам, т. е. комплексного характера.

Таким образом, по объему нормативного материала право окружающей среды на сегодня не уступает многим другим отраслям советского права. Отношения по охране природы и регулирующие их правовые нормы, разумеется, существовали и ранее. Но степень развития системы этих норм и особенно связующих их в единое целое элементов была недостаточна для выделения самостоятельной отрасли природоохранительного права. Положение изменилось в связи с восприятием законодателем обусловленного объективной необходимостью комплексного подхода к регулированию соответствующих общественных отношений. Это и повлекло за собой переход количества в качество. В настоящее время нормативно-правовая база права окружающей среды достигла такого уровня развития, который в совокупности с предметом и методом позволяет судить об этом праве как о самостоятельной институциональной целостности, в которой соответствующие нормы находятся в генетических и функциональных взаимосвязях, объединяются с учетом целей, практических потребностей и удобств правового регулирования экологических отношений. Данная отрасль отражает интерес Советского государства в относительной обособленной регламентации указанных отношений в целях успешного решения поставленных в этой области задач.

Но обособление отрасли права окружающей среды и ее качественные особенности не должны заслонять того факта, что данная отрасль существует в общей системе советского права и находится в сфере закономерностей развития последней. «... Право, — отмечал Ф. Энгельс, — должно не только соответствовать общему экономическому положению, не только быть его выражением, но также быть внутренне согласованным выражением, которое не опровергало бы само себя в силу внутренних противоре-

чий»<sup>52</sup>. Право окружающей среды, занимая отведенное ему место в системе советского права, развивается под воздействием общи́х начал и принципов этой системы.

По своей юридической природе комплексная отрасль права окружающей среды такая же, как и однородные (некомплексные) отрасли советского права.) Поэтому представляется необоснованным деление некоторыми правоведами отраслей права на «профилирующие» («фундаментальные») и «комплексные»<sup>53</sup>. Из такого деления следует, что комплексные отрасли, к которым относится и природоохранительное право, — это отрасли непрофилирующие. Получается, таким образом, что в системе советского права наличествуют отрасли права разного качества, чего на самом деле, разумеется, нет. Правовые нормы, независимо от того, к каким отраслям права они «приписаны», одинаково обязательны для исполнения и в этом смысле не могут иметь приоритета одна перед другой. (Признак комплексности характеризует отрасль права окружающей среды только с точки зрения ее формирования.) Во всем остальном данная отрасль такая же «равноправная», как и все иные, в том числе однородные отрасли советского права.

Итак, право окружающей среды — это самостоятельная комплексная отрасль советского права, представляющая собой совокупность обладающих внутренним единством правовых норм, регулирующих экологические общественные отношения в целях реализации политики Советского государства в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, создания благоприятных экологических условий для нынешнего и будущих поколений людей.

### 3. СООТНОШЕНИЕ ОТРАСЛИ ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ОТРАСЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Проблема соотношения отрасли права и отрасли законодательства многие годы вызывает оживленные споры в советской юридической литературе. Из общей теории права эти споры перешли и в отраслевую науку. Правоведы-экологи, в частности, нередко по-разному трактуют вопрос о соотношении отрасли права окружающей среды и отрасли законодательства об охране окружающей среды, гипертрофируют или недооценивают значение одной из этих категорий. И. Ф. Панкратов, например, признает наличие в системе советского законодательства суперотрасли экологического законодательства, но отрицает не только наличие, но и саму возможность формирования соответствующей комплексной отрасли права<sup>54</sup>.

А. С. Шестерюк, следуя распространенному в теории права взгляду о соотношении системы права и системы законодательства как содержания и формы, пришел к выводу об определяющей роли природоохранительного права в развитии природоохранительного законодательства. Свою позицию он аргументирует

тем, что система законодательства — категория субъективная, складывающаяся главным образом по воле законодателя. Система же права — категория объективная. Поэтому система законодательства формируется хотя и по воле законодателя, но на основе системы права<sup>55</sup>. Опираясь на эти суждения, автор признает наличие самостоятельной отрасли природоохранительного законодательства в системе советского законодательства. Что же касается природоохранительного права, считает он, то оно еще не сформировалось в самостоятельную отрасль советского права, но имеет тенденцию к этому. Но в таком случае напрашивается вопрос: как может недоразвитая, имеющая только тенденцию к оформлению в отрасль совокупность эколого-правовых норм быть объективной основой для развития уже сформировавшейся самостоятельной отрасли природоохранительного законодательства?

Представляется, что отрасль права окружающей среды и соответствующая отрасль законодательства — это разные, но диалектически связанные между собой категории. Различия между ними состоит прежде всего в том, что первичным элементом отрасли права является норма права, а отрасли законодательства — нормативный акт. Имеется специфика и в структуре каждой из отраслей. Структуре права окружающей среды присуще только горизонтальное строение (подотрасли, институты, их различные модификации и переходные формы между ними), а структуре соответствующего законодательства свойственно не только горизонтальное, но и вертикальное, т. е. иерархическое строение (общесоюзные нормативные акты, нормативные акты союзных и автономных республик).

В основе диалектической связи между отраслью права окружающей среды и соответствующей отраслью законодательства лежит единство их содержания. Оно обусловлено тем, что обе эти отрасли служат достижению единой цели — обеспечению благоприятного качества окружающей среды. Эта цель заложена в каждой экологической норме. Но именно из этих норм состоят те акты, совокупность которых составляет отрасль законодательства об охране окружающей среды. Таким образом, в содержательном аспекте данная отрасль законодательства и соответствующая отрасль права совпадают.

Содержание этих отраслей опосредовано закономерностями связей в системе «человек — общество — окружающая среда», а также характером нормотворчества в данной области. С этих позиций представляется неубедительным разделяемый А. С. Шестерюком подход к системе законодательства как к категории субъективной. Этот подход был подвергнут обоснованной критике на заседании «круглого стола» журнала «Советское государство и право» по вопросам системы советского права и перспектив ее развития. И система права, и система законодательства, отмечал, в частности, В. П. Мозолин, — это элементы надстройки общества. Они формируются по воле государства, деятельность которого в этой части составляет единство объективного и субъективного

факторов. Действие объективного фактора проявляется в том, что и система права, и система законодательства в равной мере основываются на производственных и иных отношениях, существующих независимо от сознания законодателя. Субъективный фактор характеризует рассматриваемые системы с иной стороны. Обе они — результат сознательной и целенаправленной деятельности государства<sup>56</sup>.

Такая постановка вопроса позволяет преодолеть известную долю фетишизации отрасли права окружающей среды по отношению к соответствующей отрасли законодательства. Совпадая по содержанию, каждая из них живет по своим законам. Это связано с тем, что и отрасль права окружающей среды, и соответствующая отрасль законодательства создаются законодателем, однако в результате разных его действий. Система права, указывает А. В. Мицкевич, складывается исторически на базе основополагающих решений законодателя. Для ее возникновения не обязательны кодификация и даже консолидация правовых норм. А для создания отрасли законодательства характерна именно упорядоченность законодательства, выраженная в его систематизации<sup>57</sup>.

По-разному проявляется и взаимодействие данных отраслей. Для законодателя система права окружающей среды служит в качестве ориентира, позволяющего издавать соответствующие законы с учетом эффективности действия той или иной правовой нормы в общей их системе. С другой стороны, законодательство об охране окружающей среды выступает средством разрешения противоречий между ним и соответствующей отраслью права. Достигается это путем законодательного урегулирования общественных отношений по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, которые еще не регламентированы в правовом порядке, а также внесения дополнений и изменений в действующие акты, их отмены и т. п.

Отрасль права окружающей среды находит опору и отражение в отрасли соответствующего законодательства. Последняя — более подвижный элемент единой нормативно-правовой системы. Именно в этом элементе заложен большой практический смысл.

Признание отрасли права и отрасли законодательства как явлений, характеризующихся единством внутреннего содержания, приводит к выводу о том, что развитой отрасли права соответствует одноименная и в основном такая же по степени развития отрасль законодательства, и наоборот. С другой стороны, как правильно отмечает С. С. Алексеев, «в большинстве случаев, когда исторически формируется отрасль законодательства, это одновременно означает, что перед нами становление особой отрасли права»<sup>58</sup>.

Следовательно, отрицание в системе советского права отрасли права окружающей среды, которая есть в системе законодательства, вряд ли может служить позитивной основой для совершенствования регулирования экологических отношений. Законода-

тельство об охране окружающей среды оказывает решающее влияние на формирование соответствующей отрасли права, а последнее, в свою очередь, по принципу обратной связи способствует развитию данной отрасли законодательства. Структуру комплексной отрасли законодательства об охране окружающей среды составляют: а) нормативные акты (их части) общего характера, регулирующие вопросы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов во всем их комплексе (специальные постановления Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных и автономных республик, постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, соответствующих органов союзных и автономных республик, республиканские законы об охране природы и др.); б) отрасли земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира; в) нормативные акты (их части) об охране и рациональном использовании нелесной растительности; г) нормативные акты (их части) об охране заповедных и других особо охраняемых природных территорий и объектов; д) нормативные акты (их части), регулирующие вопросы охраны и рационального использования всех иных природных ресурсов.

Некоторые авторы предпочитают ограничить структуру отрасли законодательства об охране природы только актами обо всем природном комплексе, о нескольких природных ресурсах и об отдельных природных регионах. Законодательство, регулирующее охрану и рациональное использование отдельных природных ресурсов, в данную отрасль не включается<sup>59</sup>. Эта модель, однако, представляется неприемлемой в силу тех же соображений, которые были изложены выше против конструирования комплексной отрасли права окружающей среды без ее подотраслей — земельного, горного, водного, лесного, атмосфероохранного и фаунистического права. Отрасли законодательства, регулирующие охрану и рациональное использование отдельных природных ресурсов, соотносятся с отраслью законодательства об охране окружающей среды как части целого. Именно в таком сочетании проявляется комплексность данной отрасли, ее способность всестороннего влияния на формирование благоприятного качества окружающей среды и рационализацию процессов природопользования.

Объединяющее значение для предложенной нами структуры комплексной отрасли законодательства об охране окружающей среды имеют нормативные акты общего характера, основные из которых помещены в главе первой (Общие вопросы) раздела «Законодательство об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» Свода законов СССР и в соответствующих главах сводов законов союзных республик. Эти и ряд других данного рода нормативных актов составляют законодательство, которое, по мнению Г. Н. Полянской, «...должно служить «крышей» над отраслевым законодательством об отдельных

природных ресурсах, но оно ни в коей мере не должно растворить его в себе»<sup>60</sup>.

При всем интеграционном значении указанных эколого-правовых актов для развития отрасли законодательства об охране окружающей среды и соответствующей отрасли права их в контексте рассматриваемого вопроса нельзя и переоценивать. Они, как правило, принимаются для решения возникших конкретных практических задач. Многие их нормы рассчитаны на относительно непродолжительный период действия. По своей форме эти акты не являются системообразующими в плане формирования комплексной отрасли законодательства об охране окружающей среды и соответствующей отрасли права.

В юридической литературе отмечается, что для признания самостоятельности той или иной комплексной отрасли законодательства не обязательно наличие стержневого кодификационного акта. Для этого достаточно иметь несколько относящихся к данной отрасли крупных законодательных актов<sup>61</sup>. Это, конечно, верно. Но нельзя упускать из вида того, что наличие стержневого кодификационного акта является показателем высокой степени развития соответствующей комплексной отрасли законодательства. В этой связи в настоящее время представляет большой интерес проблема кодификации законодательства об охране окружающей среды в свете предусмотренной постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» разработки проекта Закона СССР об охране природы.

## КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### 1. ЗАКОНЫ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ

Термин «кодификация» происходит от латинских слов «codex» — собрание законов и «facio» — делаю. Под кодификацией понимается один из основных способов систематизации законодательства.

Цель кодификации состоит в обновлении и упорядочении той или иной отрасли законодательства, устранении пробелов и противоречий в нем, уточнении терминологического и понятийного аппарата, создании системы нормативного регулирования, в которой все элементы находятся в логической связи и взаимодействии. В результате кодификации принимаются новые кодификационные акты, занимающие место во главе соответствующих отраслей законодательства. Кодификация способствует повышению эффективности правового регулирования и наиболее целесообразному содержательному и структурному развитию отраслей законодательства.

В условиях федеративного устройства Советского государства кодификация законодательства может быть союзно-республиканской (полной) или республиканской (частичной). Первый из этих видов кодификации имеет преимущества перед вторым. Союзно-республиканская кодификация предоставляет больше возможностей для обеспечения ленинского принципа единства социалистической законности и правового регулирования на территории всей страны. Целесообразность проведения кодификации по системе от общего к частному, кроме того, обусловлена тем, что конкретные решения в законодательстве более низкого иерархического уровня часто зависят от решения аналогичного вопроса на более высоком уровне вертикальной системы нормативных актов<sup>1</sup>. Не случайно поэтому большинство отраслей советского законодательства были кодифицированы путем принятия сначала стержневого для них акта на союзном, а затем соответствующего ему акта на республиканском уровне.

Своеобразную аномалию в этом отношении представляет законодательство об охране природы. Оно кодифицировано только в масштабе союзных республик путем принятия в каждой из них законов об охране природы. Более чем 30-летний опыт действия этих законов имеет немало поучительного в свете проводимых ра-

бот по союзно-республиканской кодификации законодательства об охране окружающей среды.

Необходимо отметить, что правоведы не всегда всесторонне оценивают значение законов об охране природы союзных республик. В некоторых случаях акцент делается в основном на недостатках этих законов и упускается из поля зрения их положительная сторона.

Значение указанных законов прежде всего состоит в том, что они стали новой правовой формой советского законодательства в данной области, впервые официально закрепив комплексный подход к охране природы. Охрана природы, говорится в ст. 1 Закона об охране природы Украинской ССР, состоит в сохранении, рациональном использовании всех ее богатств, воссоздании и развитии ценных видов флоры и фауны. В интересах охраны природы воспрещается такая хозяйственная деятельность, которая может вредно повлиять на состояние природных богатств, приводит к эрозии почв, загрязнению и обмелению водоемов, загрязнению воздуха, уничтожению полезных животных и растений, разрушению или повреждению иных ценных объектов природы.

С учетом этого подхода задача охраны природы впервые на уровне закона получила ранг важнейшей государственной задачи и дела всего народа. Именно так она была определена в преамбуле Закона об охране природы в РСФСР, законов об охране природы УССР, БССР и некоторых других союзных республик.

С принятием соответствующих республиканских законов природоохранительная деятельность в союзных республиках получила дополнительный импульс, стала более упорядоченной. Этому, в частности, благоприятствовало закрепление в законах принципиальных положений по вопросам планирования и управления в данной области, научно обоснованного подхода к решению экологических проблем. Как отмечается в юридической литературе, законы об охране природы союзных республик дали новый толчок развитию всего советского законодательства, стали не только средством правового регулирования отношений по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, но и фактором повышения экологической культуры населения, основой для организации природоохранительного воспитания и обучения людей. Они также способствовали развитию организационных структур природоохранительного характера и правовых исследований экологической проблематики<sup>2</sup>.

Наряду с этим уже с самого начала действия республиканских законов об охране природы юристами были замечены и их недостатки. Г. Н. Полянская, например, еще в 1963 г., проанализировав эти законы, указала на неоправданные их различия, касающиеся трактовки понятия охраны природы, круга охраняемых объектов и объема правового регулирования соответствующих отношений. Кроме того, она обратила внимание на факты несогласованности отдельных норм указанных законов с требованиями союзного законодательства, а также с соответствующими нормами

республиканских актов по вопросам охраны земель, недр, вод, лесов и других природных ресурсов<sup>3</sup>.

Эти и некоторые другие недостатки республиканских законов об охране природы были отмечены впоследствии во многих других публикациях<sup>4</sup>. В. Л. Мунтян, в частности, показал их на примере Закона об охране природы Украинской ССР. Он обоснованно пришел к выводу о юридическом несовершенстве этого Закона, проявляющемся в: несоответствии его норм требованиям отраслевого законодательства об охране земли, недр, вод и лесов; существенной неполноте данного Закона; узком определении им круга государственных органов, призванных обеспечивать охрану природы в республике; отсутствии в Законе норм о порядке его применения и др. Автор сформулировал ряд конкретных предложений, направленных на устранение отмеченных недостатков. В их числе рекомендации о целесообразности дополнения Закона об охране природы Украинской ССР нормами, закрепляющими: принципы научно обоснованного комплексного, рационального, планового природопользования, задачи Правительства УССР и права органов государственного контроля в области охраны природы; порядок финансирования природоохранительных мероприятий; требования по включению чтения курсов охраны природы в школьные программы и программы высших и средних специальных учебных заведений, по пропаганде природоохранительных знаний среди населения и др.<sup>5</sup>

В юридической литературе был отмечен и такой недостаток республиканских законов об охране природы, как их декларативность. При этом некоторые авторы связывают его с отсутствием в законах конкретных составов правонарушений в области охраны природы и соответствующих им мер ответственности<sup>6</sup>. Предлагается поэтому в будущем принять республиканские законы об охране окружающей среды, предусматривающие административную, материальную и дисциплинарную ответственность за нарушение природоохранительного законодательства<sup>7</sup>.

Однако с такими рекомендациями трудно согласиться. Опыт свидетельствует, что включение в некоторые законы союзных республик юридических санкций за нарушение правил охраны природы не сказалось сколько-нибудь существенно на уровне их действительности по сравнению с законами без таких санкций. Кроме того, в связи с совершенствованием законодательства об административной и уголовной ответственности соответствующие нормы законов об охране природы Армянской, Латвийской, Узбекской и некоторых других союзных республик вошли в противоречие с требованиями союзного законодательства и были отменены.

Серьезные возражения против включения конкретных санкций в республиканские законы об охране природы высказаны рядом юристов-экологов. Г. Н. Полянская, например, правильно отмечала, что если пойти по пути суммирования многочисленных правовых норм об ответственности в Законе об охране природы в РСФСР, то он потонул бы в этих нормах и превратился бы в ко-

декс гражданско-правовой и административной ответственности за соответствующие виды правонарушений, потеряв свое лицо. Санкция и правило не обязательно должны быть представлены в одной правовой норме и даже в одном правовом акте. При наличии одного предмета регулирования в Законе об охране природы в РСФСР отсылка в отношении ответственности, по мнению автора, неизбежна<sup>8</sup>. С этой позицией солидарен и О. С. Колбасов<sup>9</sup>.

Вызывает, однако, сомнение суждение Г. Н. Полянской о том, что в Законе об охране природы в РСФСР следовало бы сделать отсылку в отношении ответственности к законодательству о лесах, водах, недрах и т. п. (курсив наш. — Ю. Ш.)<sup>10</sup>. Ведь ни в Основах лесного и водного законодательства, ни в Основах законодательства о недрах, ни в соответствующих республиканских кодексах конкретные санкции за нарушение экологических правил фактически не закреплены. Нормы этих актов по вопросам ответственности сами носят отсылочный характер. Поэтому более обоснованной представляется постановка вопроса о том, чтобы сделать отсылку в республиканских законах об охране природы в отношении ответственности к административному, уголовному, гражданскому и трудовому законодательству. Это связано с тем, что в республиканских кодексах об административных правонарушениях, уголовных и гражданских кодексах, кодексах законов о труде содержатся практически все правовые санкции, применяемые в сфере охраны природы (окружающей среды).

Некоторые недостатки республиканских законов об охране природы особенно заметно стали проявляться по мере кодификации законодательства о земле, недрах, воде, лесах и других природных ресурсах. Это касается, в частности, дублирования норм этого законодательства об охране и рациональном использовании отдельных природных ресурсов с соответствующими нормами указанных законов. С принятием Основ земельного, водного и лесного законодательства, Основ законодательства о недрах, Закона СССР об охране атмосферного воздуха и Закона СССР об охране и использовании животного мира, а также соответствующих кодексов и законов в союзных республиках такое дублирование стало очевидным. При этом отношения по охране земли, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха и животного мира в актах отраслевого законодательства оказались урегулированными значительно глубже и полнее, чем в республиканских законах об охране природы. Поэтому соответствующие нормы этих законов сейчас не работают и потеряли свое практическое значение. Другие положения не учитывают тенденции к расширению природоохранительной компетенции союзных республик.

Следует отметить и то, что законы об охране природы союзных республик появились в условиях отсутствия научных представлений о концепции охраны окружающей среды, в период экстенсивного развития народного хозяйства и относительного избытка природных ресурсов. Это не могло не отразиться соответствующим образом на их содержании. Но сейчас они уже не впи-

сываются в рамки современной концепции охраны окружающей среды и задач перестройки, интенсивного социального и экономического развития. Данные законы настолько устарели, что их полезность для практики поставлена под вопрос. Свидетельством этого является невключение законов об охране природы РСФСР, Литовской, Молдавской и некоторых других союзных республик в республиканские своды законов. В Своде законов Эстонской ССР помещено только краткое извлечение (преамбула и ст. 1) из Закона об охране природы Эстонской ССР, а Закон об охране природы Украинской ССР оказался не в главе 1 «Общие вопросы» четвертого тома Свода законов Украинской ССР, где ему место, а в заключительном разделе тома «Акты (извлечения из актов), к которым даны отсылки в томе».

В целях приведения законов об охране природы в соответствие с новыми потребностями в ряде союзных республик после принятия ныне действующих Конституции СССР и конституций союзных республик были предприняты шаги по модернизации этих законов. Так, состоявшаяся в 1978 г. восьмая сессия Верховного Совета Украинской ССР девятого созыва поручила Совету Министров республики подготовить предложения о внесении изменений и дополнений к Закону об охране природы Украинской ССР<sup>11</sup>. Однако и до настоящего времени этот закон продолжает действовать в прежней редакции.

В последнее время Президиумы Верховных Советов Латвии, Узбекистана и Киргизии приняли указы о внесении изменений и дополнений в республиканские законы об охране природы. Наиболее существенному обновлению подвергся Закон об охране природы Латвийской ССР. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета республики от 24 февраля 1983 г.<sup>12</sup> в него, во-первых, внесены поправки и уточнения в терминах и названиях, во-вторых, ряд статей Закона изложен в новой редакции, в-третьих, Закон дополнен статьей 9<sup>1</sup> — «Охрана атмосферного воздуха».

Указом Президиума Верховного Совета Узбекской ССР от 1 марта 1984 г.<sup>13</sup> частично изменено наименование Закона об охране природы в Узбекской ССР. Теперь он называется Закон Узбекской ССР об охране природы. Уточнена система государственных органов, осуществляющих управленческие и контрольные функции в области охраны и рационального использования природных ресурсов республики. Закон пополнился нормой, обязывающей соответствующие министерства, государственные комитеты, ведомства, предприятия, учреждения и организации предусматривать в своих планах необходимые средства на природоохранные цели (ст. 4). Частично обновлены положения Закона, касающиеся научной разработки вопросов охраны и рационального использования природных богатств (ст. 5), пропаганды природоохранительных знаний (ст. 6), ответственности за нарушение соответствующих правил (ст. 7).

На усиление начал комплексности в использовании природных ресурсов, более широкое внедрение малоотходных и безотходных технологий направлены изменения и дополнения Закона об охране природы в Киргизской ССР, осуществленные в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета республики от 1 июля 1983 г.<sup>14</sup> В Закон включена, например, новая норма о том, что при решении народнохозяйственных задач по освоению новых территорий, размещении промышленных предприятий, строительстве крупных ирригационных каналов и других гидротехнических сооружений, использовании отдельных природных ресурсов министерства, государственные комитеты и ведомства должны учитывать интересы смежных отраслей и всего народного хозяйства республики в целом, а также потребности населения (ст. 13).

Задачам времени отвечает и впервые зафиксированная в Законе обязанность министерств, государственных комитетов и ведомств при проектировании предприятий и сооружений, связанных с использованием природных ресурсов, разрабатывать и внедрять технологические процессы, обеспечивающие максимальную переработку сырья и топлива и не дающие вредных отходов в атмосферу, поверхностные водоемы, грунтовые воды и почву (ст. 12).

Определенным образом модифицировано и содержание Закона об охране природы Армянской ССР. В декабре 1985 г. Верховный Совет республики утвердил новую редакцию этого закона<sup>15</sup>. Его основу составляют статьи об охране земель, недр, вод, лесов и древесно-кустарниковых насаждений, не входящих в государственный лесной фонд, иной полезной растительности, типичных и уникальных природных объектов, курортов и зон отдыха, лесопарковых защитных поясов и пригородных зеленых зон, атмосферного воздуха и животного мира. Большинство норм этих отраслей заимствованы из земельного, водного и лесного кодексов республики, Кодекса Армянской ССР о недрах, Закона Армянской ССР об охране атмосферного воздуха и Закона Армянской ССР об охране и использовании животного мира.

Кроме того, Законом об охране природы Армянской ССР регулируются вопросы санитарной охраны природы, учета, планирования и контроля в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов, участия общественности в природоохранительном деле. Отдельные статьи посвящены организации научно-исследовательской работы в области охраны природы, природоохранительной пропаганды и преподавания основ охраны природы в учебных заведениях. Предусмотрена также ответственность за нарушение Закона об охране природы Армянской ССР.

Не отрицая полезности работ по обновлению указанных республиканских законов об охране природы, отметим вместе с тем, что эти работы носят косметический характер. Они не повлияли существенно на общую концепцию соответствующих законов и не устранили дублирования одних и тех же норм в природоохрани-

тельном законодательстве. Более того, сфера дублирования даже расширилась. В этом довольно легко убедиться на примере включенной в Закон об охране природы Латвийской ССР ст. 9<sup>1</sup> — «Охрана атмосферного воздуха». Содержание ее составляют следующие положения: для оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и уровней вредных физических воздействий на атмосферу; эти нормативы должны отвечать интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей среды; при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых предприятий, сооружений и других объектов, при совершенствовании существующих и введении новых технологических процессов и оборудования необходимо обеспечивать соблюдение нормативов вредных воздействий на атмосферный воздух; запрещается ввод в эксплуатацию новых и реконструируемых предприятий, сооружений и других объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране атмосферного воздуха; при планировании размещения и развития городов и других населенных пунктов должны учитываться состояние атмосферного воздуха, прогноз его изменений и задача охраны атмосферного воздуха от вредных воздействий; проектирование, застройка и реконструкция городов и других населенных пунктов проводятся в соответствии с санитарно-гигиеническими и другими нормами и правилами по охране атмосферного воздуха. Эти положения один к одному заимствованы из статей 8, 13 и 14 Закона СССР об охране атмосферного воздуха и соответствующих статей Закона Латвийской ССР об охране атмосферного воздуха. Но от того, что соответствующие требования продублированы в трех законах, их практическая действенность не стала выше.

Сейчас стало очевидным, что вдохнуть полнокровную жизнь в республиканские законы об охране природы путем их частичного обновления практически невозможно. Это не более чем приспособление старых, отживших правовых форм к качественно изменившимся условиям общественной жизни. Нужны, стало быть, радикальные изменения в этой сфере, отвечающие задачам коренной перестройки дела охраны природы в стране. А это связано с принятием соответствующего союзного закона.

## 2. ЗАКОН СССР ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Идея проведения в нашей стране полной кодификации законодательства об охране окружающей среды имеет свою историю. Истоки ее уходят еще в предреволюционное время. Уже тогда большой энтузиаст природоохранительного дела в России академик И. П. Бородин выступил с инициативой принятия общероссийского закона об охране природы. В 1915—1916 годах Постоянная природоохранительная комиссия Географического общества выработала проект такого закона и внесла его на обсуждение в

Государственную думу. Данный проект касался преимущественно охраны заповедных территорий и других достопримечательных объектов природы, некоторых видов растений и животных, что отвечало тогдашним воззрениям на охрану природы. Однако в связи с разразившимися революционными событиями этот проект так и не был рассмотрен<sup>16</sup>.

В Советском Союзе идея принятия общесоюзного закона об охране природы впервые привлекла к себе внимание специалистов в середине 50-х годов, когда все более и более начала ощущаться необходимость комплексного подхода к решению экологических проблем. В 1955 г. Комиссия по охране природы АН СССР на одном из своих совещаний с представителями министерств и ведомств пришла к выводу о целесообразности подготовки проекта Указа об охране природы в СССР<sup>17</sup>. Затем (в 1957—1958 годах) в рамках этой комиссии разрабатывался первоначальный проект Закона об охране природы Союза ССР<sup>18</sup>. Но до принятия соответствующего союзного акта в то время дело не дошло. Однако сама по себе идея комплексного закона для регулирования экологических отношений была воспринята республиканским законодателем, что выразилось, как уже отмечалось, в издании законов об охране природы в союзных республиках. Но это не только не сняло проблему принятия союзного закона по данному вопросу, а еще больше актуализировало ее.

Одно из первых развернутых теоретических обсуждений концепции стержневого для данной отрасли законодательства акта об охране природы было предпринято в начале 60-х годов в работах Н. Д. Казанцева<sup>19</sup> и Г. Н. Полянской<sup>20</sup>. После этого мало кто из исследователей правовых проблем охраны окружающей среды не касался данного вопроса. И в том, что в настоящее время разрабатывается проект Закона СССР об охране природы, есть немалая заслуга правоведов-экологов. Ведь они затратили немало усилий для того, чтобы доказать необходимость и полезность данного акта для регулирования экологических отношений во всем их комплексе.

Каким же должен быть будущий Закон по своей структуре и содержанию? Иными словами, какова научная модель данного Закона? Этот вопрос представляет значительную сложность, и от его правильного решения во многом будет зависеть характер регулирования экологических отношений, а стало быть, и природоохранительной деятельности в стране.

Юристами предложены различные пути решения проблемы структуры и содержания соответствующего союзного акта. Н. Д. Казанцев еще в 1960 г. пришел к выводу, что содержанием союзного закона об охране природы должна быть как регламентация общих положений, так и отношений по охране и рациональному использованию каждого из природных ресурсов или элементов природной среды. Поэтому он предложил следующую структуру указанного акта: общие положения, охрана вод, охрана лесов, охрана воздуха, охрана недр, охрана заповедников,

охрана курортов. Об этом же он писал и несколько позже, предлагая издать союзные Основы законодательства об использовании природных ресурсов и их охране. При этом автор допускал существование наряду с указанными Основами и Основ законодательства о земле, недрах, воде и лесах<sup>21</sup>.

Эта точка зрения была подвергнута обоснованной критике. Главный недостаток предложенной Н. Д. Казанцевым модели состоит в том, что она предусматривает решение в рамках Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об охране природы таких вопросов, которые уже решены в Основах земельного, водного, лесного законодательства, Основах законодательства о недрах, Законе СССР об охране атмосферного воздуха и Законе СССР об охране и использовании животного мира. По мнению Г. Н. Полянской, поддержанном О. С. Колбасовым, все, что касается специальной охраны отдельных видов природных объектов и отдельных элементов окружающей природной среды, не должно присутствовать в общесоюзном законе об охране природы, а должно решаться в специализированных правовых актах<sup>22</sup>.

Противоречивую позицию по данному вопросу занял В. А. Чуйков. В одной из своих работ он утверждал, что в природоресурсовом праве диапазон регламентируемых отношений столь широк, что, несмотря на их предметную однородность, сведение в один нормативный акт хотя бы важнейших положений всех разновидностей отношений данной отрасли представляется по существу бесперспективным<sup>23</sup>. Но в последующей публикации автор предлагает разработать и принять, правда, в отдаленной перспективе Основы природоресурсового законодательства Союза ССР и союзных республик. Этим актом будут поглощены Основы земельного, водного, лесного и прочего законодательства о природных ресурсах, которые утратят свое самостоятельное значение<sup>24</sup>.

Трудно предсказать, что будет в отдаленной перспективе. Реалии сегодняшнего дня таковы, что проблема содержания Закона СССР об охране окружающей среды должна решаться в условиях существования законодательства о земле, недрах, воде, лесах, атмосферном воздухе и животном мире. В настоящее время не просматривается тенденция к принятию Основ природоресурсового или экологического (В. К. Попов) законодательства, как и Экологического кодекса СССР (В. В. Петров)<sup>25</sup>.

В полемике с Н. Д. Казанцевым принципиально иной подход к обоснованию содержания союзного закона об охране природы был сформулирован Г. Н. Полянской. Этот закон по своему содержанию, отмечала она, должен регулировать общественные отношения, которые выступают как общие для всех видов использования природных ресурсов. Он происходит от отраслевого законодательства, но должен не суммировать исходные позиции актов этого законодательства, а определить правовой режим всего природного комплекса как единого объекта правового регулирования<sup>26</sup>.

Такой же точки зрения придерживается О. С. Колбасов. Закон об охране природы, пишет он, должен решить только такие вопросы, которые относятся к охране природы или окружающей природной среды в целом<sup>27</sup>.

В. В. Петров вначале был солидарен с Н. Д. Казанцевым, предлагая включить в союзный Закон об охране природной среды нормы об охране и восстановлении природных ресурсов из отраслевого законодательства<sup>28</sup>. Но затем эту концепцию он скорректировал. В условиях уже завершённой пообъектной кодификации природоохранительного законодательства, приходит к выводу автор в книге «Экология и право», задачи и структура данного закона должны выглядеть иначе, чем предполагалось ранее. Основное предназначение этого закона состоит в том, чтобы на базе интегрированного подхода к охране окружающей природной среды сбалансировать развивающиеся связи между тремя подсистемами природоохранительного законодательства (принципами охраны природы, природоохранительными приоритетами, экологическими императивами)<sup>29</sup>.

В результате проведенных дискуссий возобладал взгляд на Закон СССР об охране окружающей среды как на своеобразную экологическую конституцию, в которую не должны механически включаться нормы из Основ и законов отраслевого законодательства об отдельных природных ресурсах. С учетом этого в юридической литературе предложены новые структуры соответствующего акта, отличающиеся как от рекомендованной Н. Д. Казанцевым структуры союзных Основ, так и от структуры ныне действующих республиканских законов об охране природы. Например, приложенная к книге «Социализм и охрана окружающей среды» схема закона об охране окружающей среды (вариант для близкой перспективы) имеет следующую структуру: преамбула; развитие конституционных положений о природоохранительной функции государства и права граждан на благоприятную окружающую среду; комплексный подход к окружающей природе; научные основы природопользования и охраны окружающей природной среды; принципы отраслевого и территориального планирования, финансирования и материально-технического обеспечения природоохранительной деятельности; моральное и материальное стимулирование в данной области; экологическая экспертиза; предварительное широкое обсуждение крупных проектов преобразования природы и учёт рекомендаций населения; запрещение приемки в эксплуатацию вновь созданных и реконструированных хозяйственно-технических объектов, не удовлетворяющих требованиям охраны окружающей среды; природоохранительные стандарты; глобальные наблюдения за состоянием окружающей среды и прогнозирование вероятных ее изменений; государственный учет природных ресурсов и их использования; принципы государственного управления, контроля и надзора в области охраны окружающей природной среды; участие общественности в охране окружающей среды; экологическое обучение и воспитание населения; ответ-

ственность за нарушение требований охраны окружающей среды; основы международного природоохранительного сотрудничества; соотношение национального и международного права окружающей среды<sup>30</sup>.

Судя по набору вопросов, представленных в данной схеме, она позволяет избежать дублирования положений отраслевого законодательства об охране и рациональном использовании отдельных природных ресурсов в Законе СССР об охране окружающей среды. Но эта схема составлена слишком обще, в свободном стиле, что затрудняет ее использование в практических целях.

С точки зрения юридической техники предпочтительней выглядит схема союзного закона в форме Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об охране окружающей среды, предложенная А. С. Шестерюком. Составными ее элементами являются преамбула и семь разделов: I — общие положения; II — государственное управление охраной окружающей среды; III — государственный учет объектов природы и природных комплексов, подлежащих охране; IV — система мониторинга; V — порядок решения споров о природопользовании; VI — ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды; VII — участие СССР в международных соглашениях по охране окружающей среды. Почти все разделы детализированы по вопросам, которые должны быть отражены в Основах<sup>31</sup>. Однако за пределами этой схемы остались многие важные вопросы, относящиеся к предмету правового регулирования кодификационного акта об охране окружающей среды. Это, в частности, вопросы экологической экспертизы, финансирования мероприятий по охране окружающей среды, участия трудовых коллективов, общественных организаций и граждан в осуществлении соответствующих мероприятий, экологического образования и воспитания населения и др. Это снижает значение данной схемы.

Для разработки оптимальной модели Закона СССР об охране окружающей среды представляет интерес опыт кодификации соответствующего законодательства в других государствах. Комплексные законы об охране окружающей среды сейчас действуют в около 100 странах. Многие из них приняты в последние годы.

Из числа соответствующих законов социалистических государств следует обратить прежде всего внимание на Закон ГДР о планомерном формировании социалистической культуры земли (1970 г.), Закон СРР о защите окружающей среды (1973 г.), Закон ВНР об охране окружающей человека среды (1976 г.)<sup>32</sup> и Закон ПНР об охране и формировании среды (1980 г.)<sup>33</sup>. Эти законы базируются на современной концепции охраны окружающей среды и регулируют экологические отношения во всем их комплексе. Так, предметом регулирования Закона ГДР о планомерном формировании социалистической культуры земли является планомерное развитие социалистической культуры земли как системы сознательного формирования природной окружающей среды и действенной охраны природы в целях сохранения, улучшения и

эффективного использования природных, жизненных и производственных основ общества — земли, вод, воздуха, а также растительного и животного мира в их единстве — в целях придания еще большей красоты социалистической родине (§ 1).

В Законе закреплены принципы управления и планирования в области охраны окружающей среды, а также обязанности государственных и хозяйственных органов, предприятий, учреждений и организаций по формированию социалистической культуры природопользования (раздел I).

В отдельный раздел выделены меры по поддержанию в надлежащем состоянии ландшафта и охране природы. Предусмотрено, в частности, что меры по сохранению в надлежащем состоянии ландшафта, включая развитие естественных условий окружающей среды в городах и общинах, подлежат долгосрочному и комплексному планированию. Зафиксированы также обязанности местных народных представительств и их органов, а также предприятий, учреждений и организаций по охране особо ценных диких животных и растений, заповедников, зон отдыха, курортов, живописных берегов и т. п. (раздел II).

Четыре последующих раздела Закона носят ресурсный характер. Нормами этих разделов регулируются вопросы использования и охраны земли (раздел III), использования и охраны лесов (раздел IV), использования и охраны вод (раздел V), сохранения чистоты атмосферного воздуха (раздел VI).

Два заключительных раздела посвящены регулированию использования и безвредного удаления производственных и бытовых отходов (раздел VII) и охране граждан от шума (раздел VIII). Согласно Закону территории, на которых находятся объекты и учреждения, нуждающиеся в повышенной тишине, объявляются народными представительствами зонами, охраняемыми от шума (§ 36).

Закон СРР о защите окружающей среды исходит из того, что защита окружающей среды является вопросом национального интереса. Понятие «защита окружающей среды» в контексте данного Закона практически ничем не отличается от понятия «охрана окружающей среды» в нашем законодательстве. Защита окружающей среды, говорится в ст. 4 Закона, имеет своей целью сохранение экологического равновесия, сохранность и улучшение качества природных ценностей страны, обеспечение необходимых условий жизни и работы для настоящего и будущих поколений. Она осуществляется путем рационального использования природных ресурсов, предупреждения загрязнения окружающей среды и вредных последствий природных явлений. Под этим углом зрения в Законе определены обязанности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций по защите окружающей среды, а также развитию международного сотрудничества Румынии в области техники, экономики и исследований в отношении окружающей среды (часть I).

В части II Закона предусмотрены меры по охране различных факторов окружающей среды: атмосферного воздуха, вод, почв и недр, лесов и других форм растительности, наземной и водной фауны, заповедников и памятников природы. Здесь же содержится раздел «Охрана населенных пунктов и других факторов среды, созданных человеческой деятельностью». Нормы этого раздела направлены на обеспечение лучших условий жизни и работы населения. С этой целью, гласит ст. 34 Закона, должны быть приняты специальные меры по предотвращению загрязнений, вызываемых экономической деятельностью и другими отрицательными воздействиями на природные факторы, и на факторы, созданные человеческой деятельностью в окружающей среде внутри и за пределами населенных пунктов.

Часть III Закона посвящена регламентации задач центральных и местных государственных органов, кооперативных и других общественных организаций в сфере проведения в жизнь государственной политики по защите окружающей среды. Здесь в краткой форме зафиксировано то, чем должны заниматься в соответствующей сфере министерства и ведомства, Академия наук СРР, исполнительные комитеты народных уездных, муниципальных, городских и сельских советов, пресса, радио и телевидение. Выделены задачи государственных органов по осуществлению экологического контроля.

Закон ВНР об охране окружающей человека среды состоит из двух глав: I. Общие положения; II. Детальные положения относительно охраны окружающей человека среды.

В первой главе определены цель Закона и задачи охраны окружающей среды в Венгрии, средства достижения этих целей и задач, а также общие обязанности государственных органов, предприятий, кооперативов, общественных организаций и граждан соблюдать экологические правила и обеспечивать их выполнение другими юридическими и физическими лицами. В основу Закона положены следующие задачи охраны окружающей человека среды: содействие сохранению и планомерному преобразованию данной среды, выявление причин возникновения опасных для нее загрязнений, вреда и иного ущерба, определение способов и условий их предупреждения или сокращения в целях охраны интересов общества.

Во второй главе закреплены правовые меры охраны земли, вод, атмосферного воздуха, животного мира, ландшафта. Здесь же имеется раздел «Охрана окружающей среды населенных пунктов».

Более сложным по структуре и разносторонним по содержанию является Закон ПНР об охране и формированию среды. Закон определяет принципы охраны и рационального формирования окружающей среды, направленные на обеспечение нынешнего и будущих поколений пригодными условиями жизни, а также принципы реализации права пользования ресурсами этой среды и сохранения ее ценности.

Закон состоит из преамбулы и восьми разделов: общие положения; основные направления охраны среды; осуществление охраны среды; ответственность за последствия нарушения состояния среды; экономические средства охраны среды; организация охраны среды; уголовно-правовые положения; заключительные положения.

Одним из центральных является раздел II Закона — «Основные направления охраны среды». Он подразделяется на главы: охрана поверхности земли и ископаемых; охрана вод и морской среды; охрана атмосферного воздуха; охрана растительного и животного мира; охрана достоинств ландшафта и мест отдыха среды; охрана зеленых насаждений в городах и селах; охрана среды от шума и вибраций; охрана среды от отходов и иных загрязняющих веществ; охрана среды от радиации.

Законом урегулированы обязанности физических и юридических лиц в области охраны окружающей среды, вопросы эколого-планировочной и инвестиционной деятельности, ограничений в пользовании средой, производства и эксплуатации машин и иных технических устройств с учетом экологических требований и т. п.

Нормами раздела «Организация охраны среды» закреплены полномочия, формы и методы экологической деятельности центральных и местных органов государственного управления. Здесь же содержатся правила, регулирующие участие жителей городов и сел, органов рабочего самоуправления, а также профессиональных союзов и иных общественных организаций в деятельности по охране окружающей среды.

Заслуживает внимания выделение в специальный раздел Закона норм, касающихся экономических средств охраны окружающей среды. Законом, в частности, предусмотрено взимание платы «за хозяйственное пользование средой и за внесение в нее изменений» (ст. 86).

Нормами данного раздела урегулированы также вопросы использования фонда охраны окружающей среды. Установлено, в частности, что средства фонда направляются на реализацию инвестиционных заданий, дополнительное финансирование общественных починов населения и деятельности, связанной с освоением отходов производства, внедрением малоотходных технологий, а также на иные расходы природоохранительного характера (статьи 87, 88).

Анализ структуры и содержания указанных законов ГДР, СРР, ВНР и ПНР показывает, что эти законы уделяют значительное внимание регулированию отношений по охране земли, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха и животного мира. В данной части законы во многом дублируют соответствующие положения из актов отраслевого законодательства, т. е. они страдают тем же недостатком, что и ныне действующие законы об охране природы советских союзных республик. Но в отличие от последних соответствующие законы ГДР, СРР, ВНР и ПНР базируются на современной концепции охраны окружающей среды. В Румынии,

Венгрии и Польше они были приняты взамен ранее действовавших законов об охране природы. Новые законы фокусируют внимание на вопросах формирования благоприятного качества окружающей среды, что отвечает современным потребностям. В этом свете представляется предпочтительным и наш стержневой акт назвать не Закон СССР об охране природы, а Закон СССР об охране окружающей среды.

В отличие от соответствующих законов ГДР, СРР, ВНР и ПНР принципиально по-иному сконструирован американский Закон о национальной политике в области среды (1970 г.)<sup>34</sup>. Он не дублирует положений, действующих в стране, законов об отдельных природных ресурсах (земле, воде, атмосферном воздухе и др.). Им регулируются специфические экологические отношения, не охватываемые сферой действия отраслевых законов.

Данный закон состоит из преамбулы и двух разделов. Первый из них — Декларация о национальной политике в области среды. Здесь сформулированы цели соответствующей политики и пути их достижения. В качестве основополагающего предусмотрен междисциплинарный подход к решению экологических проблем.

Значительное место в законе занимают вопросы учета факторов окружающей среды при осуществлении проектов хозяйственного развития. Закон обязывает заинтересованные ведомства федерального правительства и частные фирмы составлять по проектам строительства так называемое «Заявление о воздействии на окружающую среду» (Environment impact statement). Предусмотрен порядок публичного оглашения этих заявлений, а также их рассмотрения соответствующими контролирующими органами.

В первом разделе Закона о национальной политике в области среды, кроме того, содержатся нормы, требующие согласования экологической деятельности как федеральных, так и штатных органов, а также положения об участии США в международном сотрудничестве по охране окружающей среды.

Раздел второй указанного Закона всецело посвящен регулированию полномочий, форм и методов деятельности Совета по качеству окружающей среды при президенте США.

Американский Закон о национальной политике в области среды не лишен недостатков. Но его несомненное формально-юридическое достоинство состоит в том, что предмет регулирования этого Закона не перекрещивается с предметами регулирования законов об охране почв, вод, атмосферного воздуха и других природных ресурсов. Кроме того, данный Закон нацелен на предотвращение экологических нарушений на предпроектной стадии различного рода строительства, что имеет принципиально важное значение.

Основное назначение Закона СССР об охране окружающей среды, по нашему мнению, должно состоять в обеспечении благоприятного для советских людей качества окружающей среды. Эта цель обусловлена долгосрочными стратегическими задачами экологической политики Советского государства. Специфика цели

придает специфическую окраску и предмету правового регулирования данного Закона. Он не должен явиться суммированием исходных позиций отраслевого законодательства об охране и использовании отдельных природных ресурсов, а призван определить правовой режим всего природно-антропогенного комплекса как единого объекта правового регулирования<sup>35</sup>. Закон должен закрепить систему принципиальных положений, направленных не только на охрану окружающей среды, но и на формирование благоприятного ее качества.

Каждый кодификационный акт должен иметь свое ядро, т. е. центральную группу норм, цементирующих всю структуру акта. Сердцевину ныне действующих республиканских законов об охране природы, как уже отмечалось, составляют нормы об охране земли, вод, лесов и других природных ресурсов, дублирующие нормы земельного, водного, лесного и других соответствующих республиканских кодексов и законов. Во избежание такого дублирования за исходный момент при разработке проекта Закона СССР об охране окружающей среды следовало бы принять не поресурсный, а посферный подход к регулированию экологических отношений. Речь идет о закреплении в Законе принципиальных требований и правил об охране окружающей среды в промышленности, строительстве, на транспорте, в агропромышленном комплексе, в энергетике, а также в городах. Эти важнейшие отрасли народного хозяйства и сферы жизнедеятельности людей являются определяющими для развития экономики страны и оказывают решающее влияние на состояние окружающей среды. Экологическая деятельность в них носит комплексный характер, но она не урегулирована должным образом на уровне закона. Поэтому ядром разрабатываемого проекта Закона, на наш взгляд, должны стать нормативные положения, определяющие меры по охране окружающей среды в промышленности, строительстве, на транспорте, в агропромышленном комплексе, в энергетике, а также в городах и других населенных пунктах. С этой совокупностью мер связана концептуальная идея данного Закона, суть которой состоит в правовом обеспечении экологической обоснованности функционирования народнохозяйственного комплекса страны на основе правильного сочетания экологических и экономических интересов.

Закон СССР об охране окружающей среды, разумеется, должен иметь преамбулу и раздел «Общие положения». Желательно также, чтобы «центральному ядру» Закона предшествовали объединенные в соответствующие разделы группы норм, регламентирующие вопросы государственного управления, планирования, финансирования и учета в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

В условиях перехода на преимущественно экономические методы экологической деятельности в Законе целесообразно иметь раздел «Экономический механизм охраны окружающей среды». В самостоятельные разделы следует также выделить нормы, регу-

лирующие вопросы экологической экспертизы и стандартизации в области охраны окружающей среды.

После «центрального ядра» в структуру Закона логично вписываются разделы, нормами которых будут регулироваться отношения по осуществлению государственного экологического контроля и участию трудовых коллективов, общественных организаций и граждан в реализации природоохранительных мер. Отдельные разделы Закона следовало бы посвятить вопросам экологического образования населения, разрешения споров, поощрения и ответственности в области охраны окружающей среды. Завершающий раздел Закона, как нам представляется, должны составить положения, призванные регулировать участие СССР в международном экологическом сотрудничестве.

Таким образом, структурно модель Закона СССР об охране окружающей среды может иметь следующий вид:

Преамбула.

I. Общие положения.

II. Государственное управление в области охраны окружающей среды.

III. Экономический механизм охраны окружающей среды.

IV. Планирование, финансирование и учет в области охраны окружающей среды.

V. Государственная экологическая экспертиза.

VI. Стандартизация в области охраны окружающей среды.

VII. Меры охраны окружающей среды в промышленности.

VIII. Меры охраны окружающей среды в проектировании и строительстве.

IX. Меры охраны окружающей среды на транспорте.

X. Меры охраны окружающей среды в агропромышленном

XI. Энергетика и охрана окружающей среды.

комплексе.

XII. Охрана окружающей среды городов и других населенных пунктов.

XIII. Наблюдение и государственный контроль в области охраны окружающей среды.

XIV. Участие трудовых коллективов, общественных организаций и граждан в осуществлении мер по охране окружающей среды.

XV. Экологическое образование и воспитание населения.

XVI. Разрешение споров по вопросам охраны окружающей среды.

XVII. Поощрение и ответственность в области охраны окружающей среды.

XVIII. Международное сотрудничество СССР в области охраны окружающей среды.

Теперь обратим внимание на содержательную сторону преамбулы и каждого из разделов данной модели. Тезисно ее можно представить следующим образом.

Значение природы и ее ресурсов для экономики страны, удовлетворения материальных, оздоровительных, культурных и эстетических потребностей людей. Необходимость охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в контексте перестройки экономического и социального развития. Организация природоохранительной деятельности — одна из важнейших государственных и общенародных задач. Конституционные основы охраны окружающей среды, экологическая политика КПСС и Советского государства. Роль законодательства в реализации целей этой политики и в формировании благоприятного качества окружающей среды.

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Задачи Закона (регулирование общественных отношений в целях обеспечения благоприятных экологических условий для настоящего и будущих поколений, дальнейшего социального и экономического развития, охраны прав предприятий, учреждений, организаций и граждан, укрепления социалистической законности в области охраны окружающей среды). Законодательство Союза ССР и союзных республик об охране окружающей среды.

Объекты, подлежащие охране и регулированию использования (окружающая среда, природные ресурсы, заповедные и другие особо охраняемые природные территории и объекты). Общенародная собственность на природные ресурсы как общее достояние.

Право гражданина на благоприятную окружающую среду.

Основные принципы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов: комплексность, взаимосвязь и взаимодействие всех явлений в природе, научность, сочетание интересов экономики и экологии, учет потребностей не только нынешнего, но и будущих поколений людей и др.

## II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Система органов, осуществляющих государственное управление охраной окружающей среды. Компетенция Совета Министров СССР в данной области (разрабатывает и осуществляет меры по охране и научно обоснованному, рациональному использованию земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохранению в чистоте воздуха и воды, обеспечению воспроизводства природных богатств и улучшению окружающей среды). Основные права и обязанности Государственного комитета СССР по охране природы. Общие требования к деятельности союзных и союзно-республиканских министерств и ведомств в области охраны окружающей среды и рационального использования природ-

ных ресурсов. Задачи исполнительных и распорядительных органов местных Советов народных депутатов по управлению охраной окружающей среды.

### III. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Роль экономических методов управления природоохранительной деятельностью в условиях полного хозяйственного расчета и самофинансирования предприятий, широкой демократизации общественных отношений. Принципы бесплатности и платности природопользования. Нормативы платы за природные ресурсы и за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. Порядок применения этих нормативов. Требования направлять взимаемые с объединений, предприятий и организаций средства за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов на выполнение экологических мероприятий.

### IV. ПЛАНИРОВАНИЕ, ФИНАНСИРОВАНИЕ И УЧЕТ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Планирование мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в системе экономического и социального планирования. Экологические требования к текущим и долгосрочным планам экономического и социального развития. Необходимость сочетания в соответствующих планах ведомственных и местных интересов с интересами общегосударственными.

Государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на тринадцатую пятилетку и на период до 2005 года, прогнозы изменений в биосфере, территориальные комплексные схемы охраны природы и целевые комплексные региональные программы по охране окружающей среды в системе экологического планирования.

Обязанности Госплана СССР по организационному и методическому руководству плановой деятельностью в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в стране.

Порядок и источники финансирования плановых и иных мероприятий экологического характера. Фонд охраны природы для выполнения непредвиденных природоохранительных работ.

Государственный учет как источник получения информации для эффективного управления качеством окружающей среды. Объекты учета (предприятия и организации, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду, виды и количество вредных веществ, выбрасываемых в эту среду, виды и размеры вредных физических воздействий на нее, количественные характеристики используемых ресурсов). Обязанности предприятий, учреждений и организаций по ведению первичного учета, а Госкомста-

та СССР — по сбору, обработке и распространению статистической отчетности в области охраны окружающей среды. Экологические информационные функции Всесоюзного научно-исследовательского и информационного центра по проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

#### V. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Назначение государственной экологической экспертизы как средства предотвращения экологических нарушений и ее объекты: генеральные схемы развития и размещения производительных сил страны и отраслей народного хозяйства, генеральные планы городов, проекты (схемы) районной планировки, проекты на строительство, реконструкцию и перевооружение народнохозяйственных объектов, новая техника, технологии, материалы и т. п. Государственные органы, осуществляющие экологическую экспертизу, и основные требования к порядку ее проведения. Положение об обязательном характере заключений органов государственной экологической экспертизы для предприятий, учреждений и организаций, которым адресуются эти заключения. Требование о запрещении реализации проектов строительства и других объектов, не прошедших экологической экспертизы.

#### VI. СТАНДАРТИЗАЦИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Назначение государственных экологических стандартов как обязательных нормативов, применяемых в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Общие требования, определяющие порядок разработки, утверждения и внедрения экологических стандартов. Обязанности Госстандарта СССР по развитию системы экологических стандартов и осуществлению государственного контроля за внедрением их в жизнь. Полномочия Госкомприроды СССР по утверждению экологических стандартов.

#### VII. МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Обязанности промышленных министерств, предприятий и объединений обеспечивать эффективное использование и воспроизводство природных ресурсов, бережно пользоваться ими в соответствии с целями, для которых они им предоставлены, охранять окружающую среду от загрязнения и других вредных воздействий, осуществлять организацию производства на базе малоотходных и безотходных технологий. Положения, касающиеся обеспечения на промышленных предприятиях эффективной работы сооружений, оборудования и аппаратуры для очистки выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, учета количества и состава за-

грязняющих и других вредных веществ, поступающих от соответствующих источников в почву, воду и атмосферный воздух и т. п. Задача разрабатывать и осуществлять комплексные экологические мероприятия группой промышленных предприятий, совместно оказывающих воздействие на окружающую среду конкретного района. Регулирование выбросов (сбросов) загрязняющих веществ промышленными объектами в окружающую среду (порядок и условия выдачи разрешений на такой выброс (сброс), содержание разрешений, обязанности по их выполнению). Запрет на: а) введение стандартов и технических условий на новые виды сырья, материалов, на новую промышленную продукцию, оборудование и технологические процессы, не удовлетворяющие требованиям по охране окружающей среды; б) внедрение открытий, изобретений, рационализаторских предложений, новых технических систем, веществ и материалов, если они не удовлетворяют требованиям по охране окружающей среды и не обеспечены техническими средствами контроля за выбросами (сбросами) загрязняющих веществ или вредными физическими воздействиями на окружающую среду. Санитарно-защитные зоны вокруг промышленных предприятий и других объектов, являющихся источниками вредностей для окружающей среды. Специальные службы по охране окружающей среды в промышленных министерствах, на предприятиях, в объединениях и организациях (их задачи, методы деятельности и пр.). Приостановление работы промышленных предприятий (цехов, агрегатов), грубо нарушающих нормы и правила охраны окружающей среды.

#### VIII. МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОЕКТИРОВАНИИ И СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Обязанности государственных органов, проектных и изыскательских организаций при проектировании объектов промышленного, сельскохозяйственного и других видов строительства учитывать требования по охране окружающей среды. Требования, предъявляемые к проектированию и строительству новых и реконструируемых промышленных предприятий, сооружений и других объектов (рациональное использование земли и других природных ресурсов; улавливание, утилизация, обезвреживание вредных веществ и отходов; предотвращение шума, вибрации, электромагнитных излучений и теплового загрязнения окружающей среды; сохранение и улучшение ландшафта и др.). Особенности размещения и строительства объектов атомной энергетики. Согласование мест строительства предприятий, сооружений и других промышленных объектов с органами, осуществляющими государственный контроль в области охраны окружающей среды. Запрет на ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, не удовлетворяющих требованиям по охране окружающей среды.

## IX. МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА ТРАНСПОРТЕ

Обязанности министерств и ведомств, предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих проектирование, производство и эксплуатацию автомобилей, самолетов, судов, других передвижных средств и установок, разрабатывать и осуществлять комплекс мероприятий по снижению токсичности и нейтрализации вредных веществ, содержащихся в выбросах транспортных средств, по соблюдению режима эксплуатации транспортных средств. Требования к владельцам индивидуальных транспортных средств осуществлять эксплуатацию этих средств в безопасном для окружающей среды режиме. Запрет на производство и эксплуатацию транспортных и иных передвижных средств и установок, в выбросах которых содержание загрязняющих веществ превышает установленные нормативы.

## X. МЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

Обязанности агропромышленных комитетов и объединений, колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий планировать и осуществлять комплекс организационных, технических, хозяйственных и других мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в сфере функционирования агропромышленного комплекса. Требования по охране окружающей среды от загрязнения отходами животноводческих комплексов и птицефабрик, по соблюдению правил транспортировки, хранения и применения средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и других препаратов, применяемых в сельском и лесном хозяйстве. Меры по предотвращению гибели диких животных при осуществлении сельскохозяйственных работ.

## XI. ЭНЕРГЕТИКА И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Требования к предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам по экономии электрической, тепловой и других видов энергии. Положения, регулирующие безопасное для населения и окружающей среды развитие атомной энергетики. Обязанности научных учреждений, министерств и ведомств по изучению и внедрению в народное хозяйство альтернативных видов энергии (солнечной, ветра, приливов и отливов и др.), менее энергоемких производств и технологий.

Требования осуществлять архитектурно-планировочные, организационно-хозяйственные и санитарно-гигиенические мероприятия по охране и оздоровлению окружающей среды городов и других населенных пунктов при размещении в них производительных сил, развитии промышленности, строительства, энергетических мощностей, транспорта. Ограничения, связанные со строительством новых и расширением существующих промышленных предприятий и их чрезмерным сосредоточением в крупнейших и крупных городах. Обязанности по выносу за пределы города производственных объектов, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду. Меры по борьбе с шумом, вибрациями, электромагнитными излучениями, по очистке городов и других населенных пунктов и обезвреживанию образующихся в них коммунально-бытовых отходов и отходов. Правила хранения, транспортировки, переработки и использования в городах и других населенных пунктах радиоактивных и других токсических веществ. Обязанности предприятий, учреждений и организаций, а также граждан по сохранению и увеличению зеленых насаждений в городах и других населенных пунктах. Зеленые зоны городов (их назначение, правовой режим, контроль за его соблюдением). Организационный механизм охраны окружающей среды в городах и других населенных пунктах.

#### ХИИ. НАБЛЮДЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Назначение наблюдения за состоянием окружающей среды по химическим, физическим и биологическим показателям (мониторинг). Обязанности службы наблюдений и контроля за уровнем загрязнения природной среды Госкомгидромета СССР обеспечивать заинтересованные государственные органы, предприятия, учреждения и организации систематической информацией и прогнозами об уровнях загрязнения атмосферного воздуха, вод и почвы под влиянием хозяйственной деятельности и метеорологических условий. Осуществление уполномоченными на то государственными органами мер при состоянии окружающей среды, угрожающем здоровью людей (перевод на специальный режим работы или временное приостановление работы предприятий, организаций, транспортных средств в целях снижения интенсивности выбросов и устранения других вредных воздействий на окружающую среду, временная или постоянная эвакуация населения и т. п.).

Задачи государственного контроля за охраной окружающей среды. Органы общей и специальной компетенции, осуществляющие государственный контроль в данной области. Контрольные обязанности Госкомприроды СССР. Ведомственный экологический контроль (его задачи, формы осуществления).

#### ХIV. УЧАСТИЕ ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕР ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Задачи и формы участия в экологической деятельности: а) трудовых коллективов (осуществляют меры по рациональному использованию земли, недр, вод, лесов и других природных ресурсов, вносят предложения и способствуют реализации мероприятий по охране окружающей среды, ставят вопросы о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении экологических норм законодательства); б) профессиональных союзов, организаций молодежи, республиканских обществ охраны природы и обществ охотников и рыболовов, а также других общественных организаций (оказывают содействие государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям в осуществлении мероприятий по охране окружающей среды, ведут борьбу с экологическими правонарушениями); в) граждан и их неформальных объединений (выявляют факты неправомерной экологической деятельности, участвуют в общественной экологической экспертизе и т. п.). Общественный контроль в области охраны окружающей среды (его назначение, формы осуществления).

#### ХV. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ВОСПИТАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

Воспитание бережного отношения к природе, расширение знаний и навыков, необходимых для охраны окружающей среды, — неотъемлемая часть общей системы просвещения, образования, подготовки кадров. Требования, касающиеся преподавания основ охраны окружающей среды в школах, высших и средних специальных учебных заведениях, а также в системе повышения квалификации руководящих работников и специалистов народного хозяйства. Обязанности культурно-просветительных учреждений и организаций, издательств, музеев, кино, телевидения, редакций журналов и газет, добровольных обществ широко пропагандировать идеи охраны окружающей среды, повышать экологическую культуру и знания в этой области.

#### ХVI. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ ПО ВОПРОСАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Органы, уполномоченные разрешать соответствующие споры. Споры, относящиеся к компетенции органов государственного управления, судебных и арбитражных органов. Основные требования к их деятельности в данной области. Порядок разрешения

споров по вопросам охраны окружающей среды между предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории разных союзных республик

#### XVII. ПОощРЕНИЕ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Основания и порядок морального и материального поощрения коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также граждан за достижение высоких результатов в работе по охране окружающей среды. Обязанность предприятий, учреждений и организаций при подведении итогов социалистического соревнования по основным результатам работы учитывать выполнение ими планов и мероприятий в области охраны окружающей среды, соблюдение норм и правил рационального природопользования. Лишение должностных лиц и других работников, виновных в невыполнении планов, мероприятий, норм и правил экологического характера, премий по основным результатам хозяйственной деятельности.

Виды юридической ответственности за экологические правонарушения (административная, уголовная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность) и принципы их применения (законность, обоснованность, неотвратимость и др.).

Обязанность предприятий, учреждений и организаций, а также граждан по возмещению ущерба, причиненного загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов. Положение, устанавливающее ответственность союзных органов за нарушение экологических прав республики, а также ответственность союзных республик за невыполнение ими соответствующих обязательств перед Союзом ССР.

#### XVII. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СССР В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Цели и задачи такого сотрудничества в условиях нового политического мышления. Его основные формы (сотрудничество с отдельными государствами и их группами, в рамках ООН, правительственных и неправительственных международных организаций). Положение о том, что в своей деятельности по развитию международного сотрудничества в области охраны окружающей среды Советский Союз руководствуется принципами внешней политики, закрепленными в Конституции СССР. Задачи Госкомприроды СССР по реализации политики СССР в деле экологического сотрудничества с зарубежными странами и международными органами. Обязанности посольств СССР по выполнению совместных обязательств советской стороны и зарубежных стран по охране окружающей среды, разъяснению политики и пропаганде достижений нашей страны в этой области. Указание о применении правил международных договоров, участником которых является

СССР, если этими договорами установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском законодательстве об охране окружающей среды.

Предложенная модель Закона СССР об охране окружающей среды, как видно, базируется на интеграции наиболее общих и единых для всей страны отправных начал правового регулирования экологических отношений. Однако эти отношения имеют определенную специфику в каждой союзной республике. Правовой формой ее отражения, на наш взгляд, должны стать соответствующие республиканские законы, производные от указанного союзного закона. Нужна, следовательно, полная, союзно-республиканская кодификация законодательства об охране окружающей среды, позволяющая учесть как общее, так и особенное в регулировании соответствующих общественных отношений.

В юридической литературе предлагалось кодифицировать законодательство об охране окружающей среды по системе «Закон СССР — кодексы союзных республик»<sup>36</sup>. Однако, на наш взгляд, это не лучший вариант. Многолетний опыт подтвердил целесообразность кодификации отраслей законодательства по системе «Закон СССР — законы союзных республик» или «Основы законодательства Союза ССР — республиканские кодексы». Учитывая, что предполагается принятие Закона СССР об охране природы, такую же форму акта следует избрать и для союзных республик с поправкой на окружающую среду. Но это должны быть принципиально новые по сравнению с ныне действующими республиканскими законами об охране природы акты, конкретизирующие и развивающие положения Закона СССР об охране окружающей среды с учетом экономических и экологических особенностей каждой союзной республики и тенденции к расширению их прав в области охраны окружающей среды.

Как нам представляется, кодификация советского законодательства об охране окружающей среды по предложенной системе повысит роль закона в регулировании экологических отношений, будет способствовать ликвидации имеющих место противоречий в соответствующем законодательстве, упростит пользование им. Она также окажет положительное влияние на дальнейшее развитие комплексной отрасли законодательства об охране окружающей среды и ее правового института — права граждан на благоприятные условия жизни в этой среде.

### 3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАПОВЕДНОЙ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ

В системе правовой охраны окружающей среды по своей социальной значимости выделяется проблема заповедной охраны природы. Государственные заповедники, природные национальные парки, заказники, памятники природы и т. п. ввиду их исключительной ценности для общества в законодательном поряд-

ке отнесены к особо охраняемым. Вопреки логике, однако, правовое регулирование охраны этих природных территорий и объектов развито хуже, чем правовое регулирование охраны обычных природных ресурсов. В общесоюзном масштабе законодательство о заповедной охране природы не кодифицировано, а без этого соответствующее республиканское законодательство развивается в значительной мере стихийно, оно противоречиво и несовершенно.

Такое положение не отвечает тому значению, которое имеет этот вопрос. В стране за последние годы много сделано для расширения сети особо охраняемых территорий и объектов. Только за одиннадцатую пятилетку было образовано 20 государственных заповедников на площади 6 млн га. Появились новые природные национальные парки. В настоящее время под особой охраной государства находятся более 150 государственных заповедников, свыше 10 тыс. памятников природы и значительное количество других природных территорий и объектов <sup>37</sup>.

XXVII съезд КПСС поставил задачу расширить сеть заповедников, природных национальных парков, заказников <sup>38</sup>. В соответствии с этим в текущей пятилетке намечено образовать одних только государственных заповедников более 30 общей площадью около 6 млн га <sup>39</sup>.

Расширение сети особо охраняемых территорий и объектов и необходимость усиления их охраны в условиях возрастающей антропогенной нагрузки на них заостряют проблему совершенствования правового регулирования соответствующих общественных отношений. Исходным моментом для этого, на наш взгляд, должно стать официальное признание в качестве объекта правовой охраны в данной области природно-заповедного фонда СССР.

Отметим, что в начале 70-х годов в рамках бывшего Министерства сельского хозяйства СССР был разработан проект Основных положений о государственном природно-заповедном фонде СССР. По проекту в этот фонд предполагалось включить земли и воды, в пределах которых расположены природные комплексы или отдельные объекты природы, подлежащие особой охране ввиду их научного, народнохозяйственного и культурно-просветительного значения. Структурно государственный природно-заповедный фонд подразделялся на территории и акватории заповедников, заповедных урочищ, памятников природы, заказников, природных парков, ботанических садов и дендрологических парков. Проектом Основных положений определялся также режим охраны каждой из указанных категорий фонда.

Не во всех отношениях данный проект был совершенен. Но он содержал плодотворную идею правового оформления в единое целое основных особо охраняемых природных территорий и объектов. Эта идея, однако, натолкнулась на ведомственные преграды. Не была она воспринята и некоторыми специалистами-теоретиками. В спорах истина не родилась, и проект Основных положений о государственном природно-заповедном фонде СССР не получил дальнейшего движения.

Отражением ведомственного подхода к указанной идее явилось утверждение постановлением Госплана СССР и ГКНТ от 27 апреля 1981 г. Типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках, природных национальных парках<sup>40</sup>. Нетрудно заметить, что в данном случае фактически речь идет об отдельных элементах единой системы. Госплан СССР и ГКНТ, однако, предпочли утвердить отдельные типовые положения о каждой из указанных категорий особо охраняемых природных территорий и объектов, оставив открытым вопрос об отнесении этих территорий и объектов к природно-заповедному фонду СССР.

Пока рассматриваемая проблема дискутируется на союзном уровне, некоторые союзные республики уже официально узаконили категорию природно-заповедного фонда. Это сделано на Украине, в Киргизии и Молдавии. Например, Совет Министров Молдавской ССР еще 8 января 1975 г. утвердил Положение о государственном природно-заповедном фонде Молдавской ССР<sup>41</sup>. На содержание этого акта заметное влияние оказал проект Основных положений о государственном природно-заповедном фонде СССР. Как и этот проект, молдавское Положение в природно-заповедный фонд включает земли и воды, в пределах которых расположены природные комплексы или отдельные объекты природы, подлежащие особой охране. Что же касается внутренней структуры фонда, то здесь имеются определенные различия. Согласно Положению о природно-заповедном фонде Молдавской ССР этот фонд подразделяется на заповедники, заповедные участки природных ландшафтов, природные парки, памятники природы, памятники садово-паркового искусства, заказники, редкие виды растений и животных. Таким образом, в природно-заповедный фонд Молдавской ССР не были включены предусмотренные проектом Основных положений о государственном природно-заповедном фонде СССР ботанические сады и дендрологические парки. В то же время перечень особо охраняемых природных территорий и объектов был дополнен памятниками садово-паркового искусства и редкими видами растений и животных.

Структура природно-заповедного фонда Киргизии определена Положением о государственном природно-заповедном фонде и об охране достопримечательных природных объектов Киргизской ССР, утвержденном Правительством республики 4 ноября 1976 г.<sup>42</sup> Составными элементами этой структуры являются заповедники, заповедные участки природных ландшафтов, природные парки, заказники, памятники природы, памятники садово-паркового искусства, редкие и исчезающие виды животных и растений.

На Украине существующая классификация территорий и объектов природно-заповедного фонда Украинской ССР утверждена постановлением Совета Министров республики от 22 июля 1983 г.<sup>43</sup> Ее элементами являются заповедники, природные нацио-

нальные парки, заказники, памятники природы, ботанические сады, дендрологические и зоологические парки, парки-памятники садово-паркового искусства и заповедные урочища. Общего Положения о природно-заповедном фонде Украинской ССР нет. Но цели образования каждой из категорий этого фонда и некоторые положения, касающиеся режима их охраны, закреплены в указанном постановлении Совета Министров Украинской ССР. Кроме того, в 1984 г. Государственный комитет УССР по охране природы утвердил Положение о порядке возбуждения и рассмотрения ходатайств об образовании (объявлении) и регистрации территорий и объектов природно-заповедного фонда Украинской ССР. Действует также республиканский стандарт касающийся данного вопроса.

Системный подход к правовому регулированию отношений по охране особо охраняемых природных территорий и объектов в указанных союзных республиках положительно сказывается на результатах соответствующей практической деятельности. На Украине, например, за годы десятой пятилетки общее количество территорий и объектов природно-заповедного фонда республики возросло с 3363 в 1976 г. до 4609 в 1980 г. К концу одиннадцатой пятилетки в республике уже насчитывалось 5247 особо охраняемых природных территорий и объектов. Среднегодовые затраты на их содержание увеличились более чем на один миллион руб. по сравнению с десятой пятилеткой и составили в одиннадцатой пятилетке около 17 млн руб.

По состоянию на начало 1987 г. общее количество территорий и объектов природно-заповедного фонда достигло почти пяти с половиной тысяч, в том числе 12 заповедников, два природных национальных парка (Карпатский и Шацкий), свыше тысячи заказников, около 3 тысяч памятников природы и т. д. Эти территории и объекты занимают площадь около одного млн га, т. е. более 1,5 % территории республики <sup>44</sup>.

До 2000 года намечено образовать 10 новых государственных заповедников, расширить сеть других территорий и объектов природно-заповедного фонда Украинской ССР <sup>45</sup>.

Необходимо отметить, что в союзных республиках, где понятие природно-заповедного фонда прямо не закреплено в законодательстве, его идеями пронизаны нормативные акты, регулирующие охрану особо охраняемых природных территорий и объектов. Возьмем, например, постановление Совета Министров Латвийской ССР от 15 апреля 1977 г. «Об утверждении объектов природы, подлежащих государственной охране на территории Латвийской ССР» <sup>46</sup>. Этим постановлением к категории особо охраняемых отнесены заповедники, национальные парки, заказники, памятники природы, природные парки и охраняемые ландшафты. Как отмечает А. Я. Даукштс, хотя в данном акте непосредственно не говорится о природно-заповедном фонде республики, в нем содержится характеристика всего комплекса заповедных объектов, т. е. фактически характеристика соответствующего фонда <sup>47</sup>.

Опыт союзных республик, таким образом, свидетельствует в пользу идеи природно-заповедного фонда и его закрепления в правовом порядке. Такой фонд фактически существует и в масштабе всей страны, но юридически он все еще должным образом не оформлен. Тормозят положительное решение этого вопроса некоторые дискуссионные моменты. Ставится, в частности, под сомнение сам термин «фонд» для обозначения совокупности особо охраняемых природных территорий и объектов. Аргументы здесь таковы: понятие «фонд» имеет экономическую окраску и применяется в праве окружающей среды к природным ресурсам, используемым в производственной деятельности. Заповедники, природные национальные парки, заказники, памятники природы и т. п. полностью или частично изъяты из сферы хозяйственной деятельности. Поэтому подведение их под понятие «фонд» таит в себе явную угрозу размывания этой специфики, присущей особо охраняемым природным территориям и объектам.

Но для такого рода опасений нет оснований. Отмеченная специфика обуславливает сущность природно-заповедного фонда и его особенности, отличающие этот фонд от земельного, водного и лесного фондов, а также фонда недр. Но нельзя забывать, что особо охраняемые природные территории представляют собой экологические комплексы, состоящие из природных ресурсов, на которые распространяется право общенародной собственности (земля, недра, воды, леса, животный мир). Эти ресурсы тоже используются, правда, в специфических формах для решения экономических задач государства. Ведь заповедание в современном понимании не означает абсолютной консервации тех или иных участков природы. Особо охраняемые природные территории — не простые вместилища растительного и животного мира. Будучи полностью или частично изъятыми из сферы хозяйственной деятельности, они в то же время являются экологическими полигонами для изучения природных процессов, получения информации об изменениях экологической ситуации под воздействием хозяйственной деятельности, что приобретает немаловажное народнохозяйственное значение в условиях ускорения социального и экономического развития. Следовательно, понятие природно-заповедный фонд не лишено экономического содержания. Отметим, однако, что термин «фонд» употребляется для обозначения не только экономических, но и неэкономических категорий (например, науки, культуры и т. п.). Стало быть, применение терминологической конструкции «природно-заповедный фонд» вполне правомерно, и, как свидетельствует опыт Украины, Киргизии и Молдавии, пользование этой конструкцией не только не вызывает каких-либо затруднений, но, наоборот, удобно для выражения обозначаемого ею понятия.

Второй момент спорного характера связан с разнобоям в понимании принципа заповедания. По этому вопросу в 1983 г. на страницах журнала «Охота и охотничье хозяйство» состоялась острая дискуссия. Обсуждались две противоположные точки зре-

ния. Согласно одной из них принцип заповедания касается только заповедников (Ф. Р. Штильмарк). Другие же участники дискуссии высказались за более широкое понимание данного принципа. По их мнению, он является стержнем, интегрирующим в единое целое (природно-заповедный фонд) не только заповедники, но и природные национальные парки, заказники, памятники природы, т. е. природные комплексы и объекты, режим которых предполагает полное или частичное запрещение хозяйственной деятельности (В. Л. Рашек). Из юристов эта точка зрения была поддержана В. В. Петровым<sup>48</sup>.

Через некоторое время Ф. Р. Штильмарк вместе с Е. Е. Сыроечковским снова выступили в защиту узкого понимания принципа заповедания и с критикой своих оппонентов. Суть критики свелась к тому, что при включении в природно-заповедный фонд заповедников, природных национальных парков, заказников, памятников природы и т. п. «...невозможно даже объяснить, какие, собственно говоря, природные объекты реально сюда относятся». Что означает понятие фонда, который состоит из столь разнородных категорий? — спрашивают авторы. И отвечают: «Разобраться здесь практически невозможно».

В понимании Ф. Р. Штильмарка и Е. Е. Сыроечковского термин «заповедный фонд» означает совокупность одних только заповедников. При этом они ссылаются на Положение о государственных заповедниках РСФСР 1944 г., в котором говорилось, что заповедные площади, отведенные под заповедники, со всеми находящимися на них лесами и другими объектами природы составляют особый государственный заповедный фонд РСФСР, исключенный из общей хозяйственной эксплуатации<sup>49</sup>.

По всему видно, что в данном случае авторы придерживаются устаревших положений. В образовании заповедного фонда из одних только заповедников нет никакой необходимости. Это, по сути, попытка обойти решение сложного, но весьма важного для практики заповедной охраны природы вопроса.

Опыт показывает, что принцип заповедания развивается в соответствии с практическими потребностями от простого к более сложному. Закон УССР об охране природы 1960 г., например, исходя из узкого понимания этого принципа, предусмотрел, что территории государственных заповедников со всеми природными богатствами составляют государственный заповедный фонд<sup>50</sup>. Но в то время в республике еще не было природных национальных парков, не получила широкого развития сеть заказников и некоторых других особо охраняемых природных территорий и объектов. Однако впоследствии сама жизнь поставила вопрос о признании более широкой трактовки принципа заповедания. Поэтому упоминавшимся уже постановлением Правительства республики 1983 г. в природно-заповедный фонд Украинской ССР, кроме заповедников, было включено еще 8 организационных форм заповедной охраны природы.

Нельзя отрицать отсутствие системообразующего единства у особо охраняемых природных территорий и объектов, как это делают Ф. Р. Штильмарк и Е. Е. Сыроечковский. Эти территории и объекты, разумеется, выполняют множество функций. Но всем им присущ признак основного целевого назначения — сохранить для нынешнего и будущих поколений уникальные эталоны природы, представляющие экологический, научный, народнохозяйственный и культурно-оздоровительный интерес. Общим является и то, что данного рода территории и объекты полностью или частично изымаются из хозяйственного использования и подлежат особой охране со стороны государства и общества. В исключении из хозяйственного использования уникальных по своим качествам природных территориальных комплексов и отдельных объектов состоит сущность заповедной охраны природы.

Третий момент касается высказываемых сомнений по вопросу о возможности выделения государственного природно-заповедного фонда СССР в условиях существования единых государственных земельного, водного и лесного фондов, а также единого государственного фонда недр, учитывая, что территории, на которых расположены особо охраняемые природные объекты, уже входят в состав указанных поресурсных фондов. Здесь мы согласны с изложенной в юридической литературе точкой зрения, что данное обстоятельство не может рассматриваться как препятствие к законодательному признанию природно-заповедного фонда СССР. Нахождение одного и того же природного объекта в составе различных поресурсных фондов — отнюдь не редкое явление. Элементы такого «дублирования» наблюдаются в структуре земельного фонда и фонда недр, водного фонда и фонда недр, лесного и земельного фондов. Существующая система природно-ресурсного законодательства не отрицает правомерности образования и природно-заповедного фонда путем исключения из хозяйственного использования отдельных участков земельного, водного и другого пространства<sup>51</sup>.

Природный комплекс, составляющий материальную основу природно-заповедного фонда, является качественно новой категорией по отношению к земельному, водному, лесному фондам или фонду недр. Последние входят в природно-заповедный фонд как взаимосвязанные на основе экологического единства элементы<sup>52</sup>. Совокупность природных ресурсов и условий, образующих определенный естественный комплекс (заповедник, природный национальный парк, заказник), порождает качественное состояние природной среды, отличное от любого из функционирующих фондов природных ресурсов<sup>53</sup>. В силу этого уязвимой оказалась заложенная в проекте Основных положений о государственном природно-заповедном фонде СССР и в Положении о государственном природно-заповедном фонде Молдавской ССР идея о том, что этот фонд состоит из земель и вод, в пределах которых расположены природные комплексы и объекты, подлежащие особой охране. Конечно, без земли и воды говорить о соответствующих комплексах

и объектах не приходится. Но природно-заповедный фонд — это не фонд указанных земель и вод. В него входят особо охраняемые территории и объекты как феномены, представляющие собой каждый в отдельности природный комплекс.

Таким образом, государственный природно-заповедный фонд СССР — это объединяемая на основе принципа заповедания единая система особо охраняемых природных территорий и объектов. Каждый из элементов этой системы занимает отведенное ему в ней место, а, следовательно, данная система управляема. С нею связана проблема совершенствования законодательства о заповедной охране природы путем его кодификации. Очевидно, что стрержневым актом этого законодательства должен стать Закон СССР о заповедной охране природы.

Стратегическая цель принятия этого Закона состоит в укреплении социалистической законности в области охраны особо охраняемых природных территорий и объектов путем урегулирования всего комплекса соответствующих общественных отношений.

В кодификационном плане данный Закон однотипен с Основами земельного, водного и лесного законодательства, законодательства о недрах, Законом СССР об охране атмосферного воздуха и Законом СССР об охране и использовании животного мира. Как стержневой кодификационный акт он окажет стабилизирующее влияние на становление отрасли законодательства о заповедной охране природы.

В рассматриваемом Законе должны найти отражение основополагающие принципы и требования, касающиеся заповедной охраны природы в целом и каждого из элементов государственного природно-заповедного фонда как общенародного достояния в частности.

С учетом этого можно предложить следующую структуру Закона СССР о заповедной охране природы: преамбула; общие положения; государственный природно-заповедный фонд; режим территорий и объектов природно-заповедного фонда; государственное управление заповедной охраной природы; организация научных исследований и мониторинг природной среды; государственный учет и кадастр; государственный и общественный контроль; ответственность за нарушение законодательства о заповедной охране природы; международные договоры и соглашения, касающиеся охраны особо охраняемых природных территорий и объектов.

Многие элементы этой структуры традиционны для законодательной практики. Другие же относятся к категории проблемных с точки зрения их содержательной характеристики. На них мы и сфокусируем внимание.

1. В Советском Союзе существует около 60 типов специально охраняемых природных территорий и объектов<sup>54</sup>. Однако это не означает, что все они должны быть включены в государственный природно-заповедный фонд, ибо в таком случае этот фонд оказался бы малоуправляемым. На наш взгляд, структуру закреп-

ленного Законом СССР о заповедной охране природы государственного природно-заповедного фонда должны составить те особо охраняемые природные территории и объекты, которые оптимально отражают сущность и назначение данного фонда.

В качестве критериев для включения в указанный фонд тех или иных элементов можно назвать следующие: а) нетронутость или малоизменность природы соответствующих территорий, ее эталонный характер; б) особая ценность этих территорий для науки; в) полное или частичное их изъятие из сферы хозяйственного использования; г) более высокая степень охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда по сравнению со всеми иными охраняемыми природными территориями и объектами. Эти критерии, разумеется, не являются абсолютными, поскольку составляющие структуру природно-заповедного фонда элементы отличаются друг от друга по своему конкретному целевому назначению. Но несмотря на это, всем им присущи и общие черты, в той или иной мере отражающиеся в указанных критериях.

Руководствуясь данного рода критериями, к государственному природно-заповедному фонду следует прежде всего отнести государственные заповедники (в том числе биосферные), природные национальные парки, заказники и памятники природы. Это — фундамент фонда. Все они были включены в проект Основных положений о государственном природно-заповедном фонде СССР, а также являются составными элементами природно-заповедных фондов Украинской, Киргизской и Молдавской союзных республик.

Государственные заповедники, заказники и памятники природы имеются во всех союзных республиках. Как основные организационные формы заповедной охраны природы они прошли проверку временем и доказали свою жизнеспособность. Их режим и режим охраны государственных природных национальных парков определены упоминавшимися Типовыми положениями, а также в законодательстве союзных республик.

Высшей организационной формой заповедности в нашей стране обоснованно признаются государственные заповедники. Это подлинные жемчужины природы. Заповедники охраняются в целях сохранения в естественном состоянии типичных или уникальных для данной ландшафтной зоны территорий (природных комплексов) со всей совокупностью их компонентов, изучения в них естественного течения природных процессов и явлений и разработки научных основ охраны природы (ст. 1 Типового положения о государственных заповедниках).

Участки земли, ее недр и водного пространства со всеми находящимися в их пределах природными объектами изымаются из хозяйственного пользования и предоставляются в установленном порядке в бессрочное пользование государственным заповедникам. Эти участки отражают территориальный (пространственный) аспект в понимании заповедника. Но заповедник — это не только территория. Он также является юридическим лицом и име-

ет статус научно-исследовательского учреждения. Этим заповедники отличаются от заказников и памятников природы.

Природные заповедники, кроме того, следует отличать от историко-культурных заповедников, образование которых предусмотрено ст. 20 Закона СССР об охране и использовании памятников истории и культуры<sup>55</sup>. Статус историко-культурного заповедника, например, имеет Печерская Лавра в Киеве. В этих заповедниках под специальной охраной находится не природный комплекс, а ансамбли и комплексы памятников истории и культуры, представляющие особую историческую, научную, художественную или иную культурную ценность.

В системе государственных природных заповедников выделяется группа биосферных заповедников. Первые семь таких заповедников появились в конце 70-х годов (Березинский, Кавказский, Приокско-Тerrasный, Репетекский, Сары-Челекский, Сихотелинский и Центрально-Черноземный). В 1984 г. к ним добавились два биосферных заповедника на Украине — Аскания-Нова и Черноморский.

Все биосферные заповедники в нашей стране образованы на базе обычных государственных заповедников. Однако в Типовом положении о государственных заповедниках биосферные заповедники не упоминаются. В связи с отсутствием специального правового регулирования правовой статус государственного заповедника нередко механически распространяется на биосферный. В ряде случаев в связи с провозглашением государственного заповедника биосферным в Положения о конкретных государственных заповедниках внесены лишь незначительные изменения. Поэтому некоторые биосферные заповедники в правовом отношении фактически мало чем отличаются от обычных государственных заповедников. По идее, однако, биосферным и небюсферным заповедникам присуще не только общее, они имеют и существенные различия.

Биосферные заповедники в нашей стране — это также заповедники государственные. Но их задачи, структура и порядок образования специфичны. Именно этим биосферные заповедники главным образом отличаются от государственных небюсферных заповедников. Специфику биосферных заповедников нельзя понять без обращения к истокам появления данной формы заповедности. Инициатива в этом принадлежит ЮНЕСКО. С начала 70-х годов под эгидой этой организации начала разрабатываться межправительственная программа «Человек и биосфера». Составной частью этой программы является научно-исследовательский проект № 8 — «Сохранение природных зон и содержащегося в них генетического материала». В рамках данного проекта и был поставлен вопрос о создании международной сети биосферных заповедников (biosphere reserves). Эту идею поддержали ЮНЕП, Международный союз охраны природы и природных ресурсов, другие международные организации и государства, входящие в ЮНЕСКО. В настоящее время в различных странах мира функци-

онирует около 250 биосферных заповедников, включенных в соответствующую международную сеть.

В соответствии с проектом № 8 программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» главными задачами, стоящими перед биосферными заповедниками, являются: а) сохранение и восстановление типичных и уникальных экосистем, их генетического фонда; б) проведение экологического мониторинга; в) изучение влияния антропогенных факторов на естественные экосистемы; г) природоохранительное просвещение и подготовка кадров экологов<sup>56</sup>. Эти исходные задачи восприняты и для биосферных заповедников нашей страны.

При сравнении указанных задач с задачами традиционных заповедников нетрудно заметить, что они в ряде моментов совпадают (сохранение флоры, фауны и разнообразия экосистем, изучение законов их жизни и функционирования и некоторых других). Отличие же главным образом состоит в постановке перед биосферными заповедниками задачи проведения экологического (глобального и регионального) мониторинга, что не характерно для обычных государственных заповедников. Центр внимания при этом переносится на постоянное слежение за антропогенными изменениями в окружающей среде, их изучение и прогнозирование. Биосферные заповедники в этом смысле должны служить фоном, своеобразными эталонами минимально измененной природной среды для оценки отклонений от установленных нормативов качества окружающей среды сопредельных территорий.

Несмотря на большое значение мониторинга для биосферных заповедников, мы не можем согласиться с Ф. Р. Штильмарком в том, что задача сохранения генетического и экологического разнообразия биоты в этих заповедниках уступает место задаче проведения экологического мониторинга<sup>57</sup>. Для биосферных, как и обычных, заповедников первостепенное значение имеет задача охраны заповедных экосистем. На это ориентирует биосферные заповедники ЮНЕСКО, таким же образом решается данный вопрос и в положениях о конкретных биосферных заповедниках. Да и иначе не может быть. Ведь без сохранения биоты в биосферных заповедниках связанная с ними идея проведения экологического мониторинга теряет смысл.

В отличие от обычного государственного заповедника, занимающего определенные земельные и водные участки, окруженные охранной зоной, биосферный заповедник имеет более сложную территориально-функциональную структуру. Здесь выделяется четыре зоны с разным правовым статусом и функциями. Ядром биосферного заповедника является абсолютно заповедная его часть. К нему примыкают буферная зона, зона восстановления и зона типичного хозяйственного использования. Например, ядро Приокско-Террасного биосферного заповедника составляет территория, которую занимал данный государственный заповедник до преобразования его в биосферный. Роль буферной зоны, предохраняющей ядро от антропогенных воздействий, выполняет ох-

ранная зона государственного заповедника. Периферийные лесные массивы объединения «Русский лес» площадью 40 тыс. га образуют зону восстановления естественных экосистем, а прилегающие к этой зоне сельскохозяйственные и урбанизированные земли общей площадью 30 тыс. га — зону типичного хозяйственного использования. Общая площадь заповедника составляет около 100 тыс. га<sup>58</sup>.

Земли буферной зоны, зон восстановления и типичного хозяйственного использования обычно не изымаются у землепользователей и служат преимущественно для проведения экологического мониторинга. На них могут быть установлены ограничения, связанные с деятельностью службы наблюдений и контроля за состоянием окружающей среды. Предприятия, учреждения и организации, пользующиеся землями соответствующих зон, должны способствовать выполнению возложенных на биосферные заповедники задач.

Экологический мониторинг, проводимый в различных по своему хозяйственному использованию зонах биосферного заповедника, позволяет поставлять комплексную информацию о фоновом, т. е. не подверженном локальным воздействиям, состоянии живых и неживых элементов биосферы на всех уровнях организации биоты. Эта информация, с одной стороны, является составной частью национальной системы фоновых наблюдений, а с другой — глобальной системы мониторинга, отражающей тенденции изменений биосферы под воздействием антропогенной деятельности.

Специфические задачи и функции, выполняемые биосферными заповедниками, наложили отпечаток и на порядок их образования и руководства ими. Государственные заповедники, как известно, образуются Советами Министров союзных республик по согласованию с Госпланом СССР. Для объявления заповедника биосферным кроме решения соответствующего государственного органа необходимо еще и решение ЮНЕСКО, оформляемое в виде специального сертификата, что связано с включением этих заповедников в международную сеть биосферных заповедников, функционирующей под эгидой ЮНЕСКО.

Биосферные заповедники в нашей стране подчинены тем же органам, что и базовые государственные заповедники, но в общем руководстве ими имеются некоторые особенности. На союзном уровне такое руководство биосферными заповедниками осуществляет специальный межведомственный координационный комитет. Определенными полномочиями в отношении работы биосферных заповедников наделена и Комиссия СССР по связям с ЮНЕСКО.

Таким образом, биосферные заповедники — это заповедники нового типа, сочетающие традиционные подходы и новые научные концепции, основывающиеся на расширении роли заповедников в решении не только сугубо заповедных, но и других проблем охраны окружающей среды в условиях интенсификации общественного производства. В частности, осуществляемая службой мо-

иторинга биосферных заповедников оперативная оценка антропогенного влияния на экосистемы открывает широкие перспективы для прогнозирования их развития, позволяет научно обосновывать методы оптимизации окружающей среды и рационального природопользования<sup>59</sup>. Специфические особенности биосферных заповедников должны найти необходимое закрепление в Законе СССР о заповедной охране природы.

Следующая категория территорий природно-заповедного фонда — государственные природные национальные парки. Они создаются для сохранения природных комплексов, имеющих особую экологическую, историческую и эстетическую ценность в силу благоприятного сочетания естественных и культурных ландшафтов, и использования их в рекреационных, просветительных, научных и культурных целях (ст. 1 Типового положения о государственных природных национальных парках).

Как и заповедники, национальные парки являются юридическими лицами. В них ведется научная работа. Занимаемые ими участки земли, ее недр и водного пространства со всеми находящимися в их пределах природными объектами изымаются из хозяйственного пользования и передаются в пользование в установленном порядке природным национальным паркам. Вместе с тем территория этих парков может включать участки земли и водного пространства других земле- и водопользователей.

Национальные парки — самая распространенная форма территориальной охраны природных комплексов за рубежом. Первые такие парки появились там более ста лет тому: парк Фонтенбло во Франции был основан в 1861 г., Йеллоустонский национальный парк в США — в 1872, а канадский парк Банфа — в 1885 г. В дореволюционную Россию данного рода движение дошло с опозданием и организационно вылилось в создание не национальных парков, а заповедников.

Подписанным в 1921 г. В. И. Лениным декретом СНК РСФСР «Об охране памятников природы, садов и парков» было предусмотрено значительные по площади участки природы, замечательные своими памятниками, объявлять заповедниками и национальными парками<sup>60</sup>. В 20-х годах разрабатывались проект Муромского национального парка и некоторые другие проекты. Но эта форма охраны природы в то время не прижилась, и ни один национальный парк не начал функционировать. Зато уже в первые годы Советской власти еще до подписания указанного декрета появились государственные заповедники (Астраханский — в 1919 г., Ильменский — в 1920 г.). Впоследствии их сеть быстро расширилась.

Идея организации природных национальных парков в нашей стране вновь привлекла к себе внимание в конце 60-х — начале 70-х годов в связи с резким возрастанием туристической нагрузки на заповедники и другие достопримечательные природные территории. Эта идея получила практическую реализацию. В 1971 г.

был образован первый в СССР Лахемаасский природный национальный парк (Эстония). За ним последовали другие.

Главное, чем заповедник отличается от природного национального парка, состоит в особенностях их назначения. Если заповедник создается для охраны природы, то природный национальный парк — для охраны природы, отдыха людей и туризма. В соответствии с этим у природных национальных парков более сложная территориальная структура. Здесь, кроме зон заповедного режима, выделяются территории регулируемого рекреационного использования, обслуживания посетителей и территории других землепользователей, входящих в состав парка. Каждый из этих видов территорий природного национального парка выполняет присущие ему функции, позволяющие в целом удачно сочетать природоохрану с потребностями людей в отдыхе на лоне природы и туризме.

Еще одна категория заповедности в нашей классификации — государственные заказники. Цель их образования — сохранение, воспроизводство и восстановление отдельных или нескольких компонентов природы и поддержание общего экологического баланса (ст. 1 Типового положения о государственных заказниках).

Юридическими лицами государственные заказники не являются. Объявление территории заказником не влечет за собой изъятия занимаемого ими земельного участка (водного объекта) у землепользователей (водопользователей). На территории заказника устанавливаются ограничения определенных видов хозяйственной деятельности (распашки земель, лесопользования, сенокоса, мелиоративных работ, охоты и рыболовства, туризма и т. п.). Охрана заповедников обычно осуществляется землепользователями, на территории которых они находятся, а также органами, контролирующими соблюдение законодательства об охране окружающей среды.

Теперь о государственных памятниках природы. Ими объявляются уникальные или типичные, ценные в научном, культурно-познавательном и оздоровительном отношении природные объекты. Это, в частности, небольшие урочища (рощи, озера, участки долин и побережий, достопримечательные горы) и отдельные объекты (редкие и опорные геологические обнажения, эталонные участки месторождений полезных ископаемых, водопады, пещеры, минеральные источники, живописные скалы, метеоритные кратеры, отдельные редкие или исторически ценные деревья и т. п.).

Кроме того, памятниками природы могут быть объявлены и некоторые природные объекты искусственного происхождения (старинные аллеи и парки, участки заброшенных каналов, карьеры, пруды и т. п.), но только в том случае, если они не признаны памятниками истории и культуры и не входят в состав единых природно-исторических памятников (ст. 1 Типового положения о государственных памятниках природы).

Как и заказники, памятники природы не являются юридическими лицами. Объявление того или иного природного объекта па-

мятником природы не влечет за собой изъятия занимаемого им земельного участка (водоема) у землепользователей (водопользователей). На территории расположения памятников природы запрещается всякая деятельность, угрожающая их сохранности.

Памятники природы нельзя смешивать с памятниками истории и культуры. Но вопрос о критериях разграничения этих двух видов памятников является проблемным. Это обусловлено тем, что указанные виды памятников имеют не только различия, но и ряд общих черт. Не случайно вопросы их охраны в свое время регулировались едиными нормативными актами. Это, в частности, декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 7 января 1924 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы»<sup>61</sup>, утвержденное постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 16 июня 1926 г. Положение о памятниках культуры и природы<sup>62</sup> и др.

Впоследствии, однако, произошло разделение в правовом регулировании отношений по охране памятников истории и культуры, с одной стороны, и памятников природы — с другой. В настоящее время как самостоятельное сформировалось законодательство об охране и использовании памятников истории и культуры. Действует Закон СССР об охране и использовании памятников истории и культуры. Соответствующие законы приняты и во всех союзных республиках.

Согласно союзному Закону памятниками истории и культуры являются сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, научную, художественную или иную культурную ценность (ст. 1).

Анализируя это и другие положения Закона, М. В. Васильева и И. В. Савельева пришли к выводу, что в понятие памятника истории и культуры включаются результаты деятельности человека<sup>63</sup>. Но такая трактовка данного вопроса представляется неудовлетворительной. Многие из памятников истории и культуры действительно являются полностью рукотворными, т. е. продуктом человеческой деятельности (произведения изобразительного искусства, документы и т. п.). Другие же включают в себя в качестве единого целого не только ценности, созданные человеком, но и объекты природной среды, определяющие лицо того или иного памятника истории и культуры. Это, в частности, касается памятников строительства и архитектуры, которые воспринимаются не как изолированные объекты, а на фоне окружающего их ландшафта и той исторически сложившейся обстановки, в которой эти памятники возникли и с которой были связаны<sup>64</sup>. Не случайно в Законе о сохранении памятников ГДР в качестве отдельной категории выделяются ландшафтные памятники и памятники парковой культуры<sup>65</sup>, а в польском Законе об охране культурных ценностей и о музеях — редкие образцы природы<sup>66</sup>.

Согласно Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия к культурному наследию отнесены достоприме-

чательные места — дело рук человека или *совместные творения человека и природы* (ст. 1) (курсив наш. — Ю. Ш.).

Закон СССР об охране и использовании памятников истории и культуры также не исключает сочетания искусственного и естественного в некоторых категориях таких памятников. Это, в частности, касается памятников археологии (городища, курганы, остатки древних поселений, каналы, дороги, наскальные изображения и т. п.), а также связанных с памятниками градостроительства и архитектуры произведений садово-паркового искусства и природных ландшафтов (ст. 5).

Действующие правовые акты, таким образом, в отношении некоторых объектов природы предполагают свободу выбора в плане объявления их то ли памятниками природы, то ли памятниками истории и культуры. Но достаточная ясность в критериях такого выбора отсутствует. На практике это приводит к тому, что некоторые объекты природного происхождения без достаточных к тому оснований объявляются памятниками истории и культуры. Имеют место также факты, когда один и тот же объект признается и памятником истории, и памятником природы, что приводит к путанице в их правовом статусе и недоразумениям в организации охраны соответствующих объектов.

На наш взгляд, главным критерием в отграничении памятников истории и культуры от памятников природы является их основное ценностное качество. И те и другие, как известно, важны в научном и эстетическом отношении. Но если для первых главным является их историческая и культурная ценность, то для вторых — экологическая и оздоровительная. В зависимости от того, какие из этих качеств конкретного объекта имеют большее значение для общества, и должен решаться вопрос о его отнесении к памятнику истории и культуры или памятнику природы.

Типовое положение о государственных памятниках природы содержит запрет объявлять памятниками природы природные объекты искусственного происхождения, признанные памятниками истории и культуры. В Законе СССР об охране и использовании памятников истории и культуры, однако, нет нормы, запрещающей объявлять памятником истории и культуры природный объект искусственного происхождения, признанный памятником природы. Наличие такой нормы могло бы предотвратить присвоение «двойного» статуса природным объектам искусственного происхождения.

Недостаточно согласованной с Законом СССР об охране и использовании памятников истории и культуры представляется и норма Типового положения об объявлении природных объектов искусственного происхождения памятниками природы в том случае, если они не входят в состав единых природно-исторических памятников. Дело в том, что в указанном Законе не закреплена категория единых природно-исторических памятников. Не определен для них и правовой режим. Возможно, что это дело будущего. Во всяком случае правоведы уже высказались в пользу правового

признания фактически существующих природно-исторических памятников<sup>67</sup>.

Представляется, что в Законе СССР о заповедной охране природы следует более четко и определенно, чем это сделано в Типовом положении о государственных памятниках природы, сформулировать основные требования, которым должны отвечать памятники природы. Это позволило бы устранить недостатки, связанные с разграничением понятий «памятник природы» и «памятник истории и культуры» как в теории, так и на практике.

В качестве еще одной самостоятельной категории государственного природно-заповедного фонда в Законе СССР о заповедной охране природы целесообразно закрепить виды растений и животных, занесенные в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик. Эти виды растений и животных могут находиться на заповедных территориях, и тогда они охраняются в комплексе с другими природными богатствами. Однако нередко они оказываются на обычных территориях, в том числе территориях хозяйственного использования. В таком случае виды растений и животных, занесенные в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик, выступают как самостоятельные объекты особой охраны.

В литературе иногда как однопорядковые категории рассматриваются заповедники и существующие в некоторых союзных республиках (Украина, Белоруссия, Латвия) заповедно-охотничьи хозяйства. Например, в книге «Заповедники Советского Союза» в перечень заповедников попали и эти хозяйства<sup>68</sup>. Но между заповедниками и заповедно-охотничьими хозяйствами имеются существенные различия, не позволяющие отнести последние к территориям государственного природно-заповедного фонда. Заповедный — значит неприкосновенный. Термин «заповедно-охотничье хозяйство» с правовой точки зрения — это нонсенс, ибо нельзя совместить «заповедное» с «охотничьим» хозяйством, т. е. неприкосновенное и прикосновенное. О какой заповедности можно говорить, когда промысловики выполняют планы по заготовке дичи. Такое может быть только в обычных охотничьих хозяйствах. Называть же эти хозяйства заповедными — значит дискредитировать идею заповедности. Не случайно категория заповедно-охотничьего хозяйства не была включена в нынешнюю официальную классификацию территорий и объектов природно-заповедного фонда Украинской ССР. Казалось бы, пришло время «сменить вывеску». Однако Азово-Сивашское и Крымское охотничьи хозяйства продолжают функционировать как «заповедные».

Таким образом, по нашему мнению, в Законе СССР о заповедной охране природы государственный природно-заповедный фонд целесообразно отразить следующими основными особо охраняемыми территориями и объектами: а) заповедник; б) биосферный заповедник; в) природный национальный парк; г) заказник; д) памятник природы; е) виды растений и животных, занесенные в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик. В

рамках этой общей классификации допустима ее конкретизация в законодательстве о заповедной охране природы союзных республик. Вряд ли стоит отказываться, в частности, от уже положительно зарекомендовавших себя с учетом местных условий таких организационных форм особой охраны, как заповедные урочища и парки-памятники садово-паркового искусства (Украина), заповедные участки природных ландшафтов (Киргизия, Молдавия), заповедные ландшафты (республики Прибалтики). Эти формы в конечном счете вытекают из предложенной нами классификации территорий и объектов государственного природно-заповедного фонда, обогащая его содержание.

2. Существующая в СССР сеть особо охраняемых природных территорий и объектов сформировалась в известной мере стихийно. Теоретически, например, уже давно доказана и обоснована необходимость равномерного размещения заповедников во всех физико-географических зонах страны. Но эти научные рекомендации оказались неподкрепленными в правовом порядке. В этих условиях практика не всегда была последовательной, колебалась под напором хозяйственников. Заповедники нередко создавались не там, где они в первую очередь нужны, а там, где никому не мешают. В результате этого мало заповедников в степных и лесостепных районах Советского Союза. На Украине имеющиеся заповедники охватывают только 7 из 14 физико-географических зон<sup>69</sup>.

Ограничена на сегодня и сеть биосферных заповедников. 70 % биогеографических провинций страны не имеют таковых. Пока нет биосферных заповедников в Сибири, на Севере, Дальнем Востоке, в Поволжье, на Европейском Севере страны<sup>70</sup>.

Закрепленная в предлагаемом Законе СССР о заповедной охране природы концепция государственного природно-заповедного фонда создаст необходимые предпосылки для целенаправленного формирования сети особо охраняемых природных территорий и объектов. Но для этого Закон должен определить руководящие начала в этой области, базирующиеся на необходимости сохранения всего разнообразия природы в условиях перестройки и интенсификации хозяйственной деятельности.

Во избежание различных накладок закреплению в Законе применительно к каждой категории территорий и объектов природно-заповедного фонда подлежат: цель их образования (объявления) и возлагаемые на них задачи; порядок образования или объявления соответствующих территорий и объектов; их режим и организация охраны.

Принципиально важным для определения в Законе СССР о заповедной охране природы правового режима государственных заповедников является вопрос о регулировании природных процессов на их территории. В идеале требование заповедности предполагает полное невмешательство человека в природу заповедников, что обеспечивает объективное познание законов эволюции их органического мира. Именно так ставился этот вопрос в начале

развития заповедного дела, когда заповедники создавались главным образом для охраны диких животных и не испытывали на себе существенного антропогенного влияния сопредельных территорий. «Золотой век» для заповедников, однако, прошел и сменился объективной реальностью наших дней. А она сейчас такова, что лишь немногие, наиболее крупные по размерам заповедники (например, Алтайский, Баргузинский, Магаданский, Сихоте-Алинский, Таймырский и некоторые другие) могут рассматриваться в качестве относительно автономных экологических систем. Большая же часть заповедников являются небольшими островками живой природы, вкрапленными в индустриальный пейзаж. Ведущиеся на прилегающих к заповедникам сельскохозяйственные и другие работы, вырубка лесов, строительство водохранилищ, мелиорация и т. п. изменяют природные условия всего региона, оказывая разрушающее влияние и на экосистемы заповедников. Закономерна в этой связи потребность определенного регулируемого вмешательства человека в жизнь природы заповедников, управления соответствующими процессами в целях восстановления и поддержания естественного состояния заповедных комплексов. Эта потребность налагает соответствующий отпечаток на правовой режим заповедников. Частично она уже учтена в Типовом положении о государственных заповедниках. Оно, в частности, допускает проведение в установленном порядке в заповедниках: восстановительных мероприятий в отношении природных комплексов заповедников, нарушенных деятельностью человека, а также мероприятий по предотвращению изменений природных комплексов в результате хозяйственной деятельности на сопредельных территориях (восстановление гидрологического режима, сохранение сложившихся растительных сообществ, исчезающих видов растений и животных); ветеринарных мероприятий для ликвидации особо опасных болезней, общих для человека и животных; необходимых противопожарных и санитарных мероприятий. Предусмотрено также возведение построек, необходимых заповеднику, осуществление других мероприятий, связанных с сохранением заповедных природных комплексов и выполнением плана научно-исследовательских работ и обеспечением основных задач заповедника (ст. 15).

Недостатком Типового положения в данной части является то, что оно, оговаривая проведение указанных мероприятий «в установленном порядке», не определяет, в чем же конкретно этот порядок состоит. На практике это приводит к тому, что соответствующие мероприятия нередко осуществляются произвольно и вместо пользы приносят вред заповедникам. Поэтому в Законе СССР о заповедной охране природы целесообразно не только дать максимально полный перечень разрешенных к проведению мер по поддержанию и восстановлению природно-заповедных комплексов, но и предусмотреть конкретный порядок их проведения. Необходима также норма о том, что регулирование природных процессов в заповедниках допустимо на строго научной основе и под контро-

лем за ходом и последствиями осуществления соответствующих работ.

3. Важным является и вопрос об оптимальной организации государственного управления природно-заповедным фондом: Здесь необходимо устранить последствия ведомственности в охране особо охраняемых природных территорий и объектов. Ведомственность находится в противоречии с общегосударственным значением проблемы. Недавнее подчинение государственных заповедников около 30 министерствам и ведомствам дорого обошлось обществу. Возьмем, например, один из старейших в нашей стране биосферный заповедник Аскания-Нова. Заповедник был подчинен Научно-исследовательскому институту животноводства Южного отделения ВАСХНИЛ. Институт решает конкретные задачи хозяйственного значения. Не случайно с ведома его дирекции ежегодно проводились сеноуборочные работы в заповедной степи. Устанавливались даже планы сенокосения. В 1986 г. план был «перевыполнен» на 250 га!

Заповедная степь недостаточно охранялась, не была обеспечена должным образом ее противопожарная защита. Вследствие имевших место в 1986 г. пожаров выгорело 270 га целинной степи. В охранной зоне заповедника находятся населенные пункты и фермы подсобного хозяйства института. Здесь же разместился аэродром сельскохозяйственной авиации. Из охранной эта зона, таким образом, превратилась в источник различных опасностей для заповедника.

В результате нарушений заповедного режима в заповеднике постоянно уменьшался видовой состав растений и экзотических животных. Исчез, в частности, составлявший некогда гордость заповедника, степной орел, возникли проблемы с сохранением лошадей Пржевальского и т. п.

Необходимым условием эффективной охраны территорий и объектов государственного природно-заповедного фонда как целостной системы является централизация управления им в общесоюзном масштабе. Об этом свидетельствует исторический опыт. В 1924 г. в нашей стране был образован Государственный комитет по охране памятников природы при ЦИК СССР. К этому времени в РСФСР, на Украине и в некоторых других советских республиках уже функционировали соответствующие республиканские комитеты. Благодаря созданию союзного Комитета деятельность по упорядочению сети заповедников и памятников природы, а также их охране стала более организованной и целенаправленной, несмотря на экономические трудности того периода. За период с 1919 по 1930 г. в стране было образовано более 40 заповедников и проведены значительные изыскательские работы по выявлению новых участков под заповедные территории. Налаживалась научная работа, были укреплены кадры и улучшено финансирование заповедников.

С начала 30-х годов, однако, возобладали утилитарные тенденции во взглядах на роль заповедников. В соответствии с этим про-

изошла перестройка и в управлении ими. Они оказались «во власти» ведомств. Союзный Государственный комитет по охране памятников природы был упразднен.

Вторая попытка централизации управления государственными заповедниками была предпринята в начале 50-х годов, но уже на несколько иной основе. В 1951 г. вместо республиканских управлений по заповедникам было создано Главное управление по заповедникам при Совете Министров СССР. Но оно оказалось недолговечным и в 1953 г. было ликвидировано, а его функции частично переданы одному из главных управлений Министерства сельского хозяйства и заготовок СССР. Это управление неоднократно преобразовывалось и переименовывалось, в результате чего наконец стало Отделом по охране природы, заповедникам, лесному и охотничьему хозяйствам уже упраздненного Госагропрома СССР. Данный отдел — это орган ведомственный. Ни по своему рангу, ни правовому положению он не мог претендовать на роль государственного органа, обеспечивающего управление природно-заповедным фондом страны. Кроме того, отдел находился в составе ведомства, основными для которого являлись не природоохранительные, а производственные задачи по наращиванию производства, выполнению планов закупок сельскохозяйственной продукции, обеспечению ее сохранности, переработке и расширению ассортимента продовольственных товаров.

В связи с образованием Госкомприроды СССР возникли реальные предпосылки для улучшения государственного управления природно-заповедным фондом. В ведение органов этого комитета уже перешли или переходят государственные заповедники и природные национальные парки. Некоторые из них оказались в двойном подчинении. Так, в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» Репетский, Черноморский, Дальневосточный, «Кедровая падь», Ильменский имени В. И. Ленина и Уссурийский имени академика В. Л. Комарова подчинены Госкомприроде СССР и Академии наук СССР, а заповедник Аскания-Нова — Госкомприроде СССР и Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина.

Возложенная на Госкомприроду СССР задача по руководству заповедным делом в стране предполагает осуществление функций оперативного управления (в том числе финансового и материального обеспечения) государственными заповедниками и природными национальными парками, а также функции контроля за охраной этих и всех других территорий и объектов природно-заповедного фонда страны.

Характерно, что в тех союзных республиках, где и ранее существовали государственные комитеты по охране природы, вопрос о наделении этих органов полномочиями оперативного управления заповедниками и природными национальными парками решался по-разному. Так, Государственный комитет Литовской ССР по охране природы осуществлял соответствующие функции в пол-

ном объеме, в частности он обеспечивал финансирование и материальное обеспечение подведомственных ему заповедников и природного национального парка. В подчинении государственных комитетов Украинской и Белорусской ССР не было ни одного заповедника или природного национального парка. Они осуществляли только функции контроля за режимом охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда.

Представляется, что не следует ставить под сомнение целесообразность сочетания функций оперативного управления и контроля в отношении указанных территорий и объектов в руках системы органов Государственного комитета СССР по охране природы. Ведь в данном случае оперативное управление касается тех элементов природно-заповедного фонда, которые не являются хозяйственными единицами, а имеют сугубо природоохранные задачи.

4. Исходной предпосылкой научно обоснованного управления природно-заповедным фондом является наличие необходимой информации о нем. Основным ее официальным источником сейчас является статистическая отчетность. Но ею на сегодня охватываются не все элементы государственного природно-заповедного фонда. Кроме того, в ней содержится только часть данных о заповедниках и природных национальных парках. И это объяснимо. Специфика и лаконизм статистической отчетности не позволяют собирать такую совокупность сведений, которая максимально всесторонне характеризовала бы природно-заповедный фонд как объект охраны и управления. Устранить этот недостаток можно путем закрепления в Законе СССР о заповедной охране природы государственного кадастра природно-заповедного фонда и обязанностей соответствующих органов по его ведению. Этот кадастр должен включать совокупность достоверных количественных и качественных ландшафтно-географических и системно-структурных сведений о каждой категории природно-заповедного фонда.

Для составления кадастра, кроме соответствующих статистических данных, могут использоваться относящиеся к данному вопросу публикации научного и справочного характера, сведения научно-исследовательских учреждений и высших учебных заведений, а также предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих охрану или контролирующих режим территорий и объектов природно-заповедного фонда. Как и поресурсные кадастры (земельный, месторождений полезных ископаемых, водный, лесной, животного мира), государственный кадастр природно-заповедного фонда должен вестись за счет государства и по единой для Союза ССР системе. Порядок ведения этого кадастра, формы кадастровой документации, периодичность уточнения и обновления кадастровых данных целесообразно установить специальным постановлением Совета Министров СССР.

Данные указанного кадастра будут служить целям планирования развития сети территорий и объектов природно-заповедного фонда, организации их охраны и проведения научных эко-

логических исследований, повышению уровня государственного контроля за соблюдением режима соответствующих территорий и объектов и т. п. Кадастр следует периодически публиковать как специальное издание, сделать доступным не только для специалистов, но и для широкой общественности.

5. Назревшим является и вопрос о совершенствовании руководства научными исследованиями, проводящимися в государственных заповедниках, природных национальных парках и т. п. Сейчас такие исследования ведутся разрозненно, их тематика нередко дублируется. Часть заповедников, например, вообще не имеет штатов научных работников. Для заповедников не определена их категоричность как научно-исследовательских учреждений. Научные исследования в заповедниках финансируются не за счет ассигнований на науку, что ограничивает возможности привлечения к работе специалистов, имеющих ученые степени и звания. Научный персонал заповедников не наделен в полной мере правами работников научно-исследовательских учреждений. Таким образом, заповедники формально признаются научно-исследовательскими учреждениями, а фактически только частично являются таковыми.

Типовое положение о государственных заповедниках возлагает на Академию наук СССР и академии наук союзных республик общее методическое руководство научными исследованиями в заповедниках. С этой целью образована Комиссия Академии наук СССР по координации научных исследований в заповедниках. Но этого на сегодня недостаточно. Поэтому Законом СССР о заповедной охране природы на Академию наук СССР и академии наук союзных республик целесообразно возложить обязанности осуществлять не общее методическое, а непосредственное руководство научными исследованиями в государственных, в том числе биосферных заповедниках. Необходимо также предусмотреть проведение таких исследований на основе целевых комплексных программ, а также более четко определить правовой статус государственного заповедника как научного учреждения.

6. Практическое обеспечение режима заповедников и природных национальных парков во многом зависит от эффективной деятельности специальных инспекций охраны. Эти инспекции входят в штат заповедников и природных национальных парков, подчинены их директорам и состоят из государственных инспекторов, лесников, егерей. Директор является главным государственным инспектором по охране природы заповедника или природного национального парка.

Указанные инспекции действуют на основе положений, утвержденных органом, в ведении которого находится соответствующий заповедник или природный национальный парк. В Типовом положении о государственных природных национальных парках о правах и обязанностях соответствующей инспекции почти ничего не сказано. Что же касается Типового положения о государственных заповедниках, то в нем говорится, что специальная инспек-

ция заповедника пользуется всеми правами государственной лесной охраны СССР (ст. 16). Но Положение о государственной лесной охране СССР не отражает всех особенностей охраны государственного заповедника как природного комплекса. Ведь в ряде заповедников лесов мало либо они совсем отсутствуют. Это касается, например, заповедника «Остров Врангеля», Кургальджинского заповедника в Казахстане, Иссык-Кульского заповедника в Киргизии, первого в стране Дальневосточного государственного морского заповедника и др.

Совершенно ясно, что специальные инспекции охраны государственных заповедников и природных национальных парков должны охранять не отдельные их элементы, а весь природный комплекс. С этой точки зрения недостаточно наделить эти инспекции только правами государственной лесной охраны или органов водного, рыбного, охотничьего контроля и надзора. Комплексный характер объектов охраны предполагает необходимость определения правового статуса указанных инспекций в специальном порядке, т. е. в Законе СССР о заповедной охране природы. Кроме того, было бы целесообразно принять на союзном уровне Устав инспекции охраны государственных заповедников и Устав инспекции охраны государственных природных национальных парков.

В этих нормативных актах следовало бы закрепить основные задачи соответствующих инспекций, их права и обязанности, формы и методы контрольной деятельности. Инспекции при этом необходимо наделить широким арсеналом правовых средств для активной борьбы с нарушителями режима заповедности.

Таким образом, принятие Закона СССР о заповедной охране природы способствовало бы укреплению единства в управлении государственным природно-заповедным фондом страны. Нельзя, однако, забывать, что заповедное дело традиционно складывалось как деятельность республиканская. Поэтому, укрепляя общие начала, необходимо в то же время и дальше расширять права союзных республик и совершенствовать их нормативную базу в данной области. Реальный путь для этого — принятие республиканских законов о заповедной охране природы. Разработанные на основе соответствующего союзного закона они могли бы упорядочить и активизировать практическую деятельность по заповедной охране природы в союзных республиках.

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### 1. ЕДИНАЯ СИСТЕМА СПЕЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Социальная ценность права в целом и права граждан на благоприятную окружающую среду проявляется только в процессе реализации соответствующих правовых предписаний. С этим процессом связан «перевод» предписаний правовых норм в то фактическое поведение участников общественных отношений, на которое рассчитаны соответствующие нормы. При достижении цели, заложенной в нормах права, можно говорить об эффективности правового регулирования. Если же эти цели не достигаются, то либо соответствующие правовые нормы несовершенны, либо не срабатывает должным образом механизм их реализации.

Сущность реализации законодательства об охране окружающей среды сводится главным образом к реализации закрепленных в этом законодательстве прав и обязанностей участников экологических отношений. Такая реализация осуществляется в двух главных формах: соблюдения и исполнения. Они составляют основу правомерного поведения субъектов экологических отношений.

Соблюдение — это такая форма реализации, которая выражается в воздержании физических и юридических лиц от действий, запрещенных законодательством об охране окружающей среды. Характерная черта этой формы — пассивное поведение субъектов экологических отношений. Главное здесь состоит в том, чтобы не совершать запрещенных в правовом порядке действий. Для этого не требуется каких-либо дополнительных предписаний от государственных органов. Соблюдение экологических норм обычно происходит в процессе повседневной жизни, сознательно и добровольно. Воздержание от запрещенных действий вместе с тем стимулируется угрозой применения санкций к правонарушителям.

Исполнение — это такая форма реализации, которая выражается в осуществлении, активном проведении в жизнь физическими и юридическими лицами требований законодательства об охране окружающей среды. Характерная черта данной формы — активное поведение субъектов экологических отношений. Они совершают различного рода действия, предписанные эколого-правовыми нормами. Эти действия нередко нуждаются в особом юри-

дическом оформлении, т. е. в актах индивидуально-конкретного характера.

Для охраны окружающей среды в условиях перестройки особенно важна вторая из указанных форм реализации соответствующего законодательства. Сейчас становится все более очевидным, что без активизации деятельности по охране окружающей среды не удастся обеспечить достижение целей экологической политики. Задача, следовательно, состоит в лучшей организации соответствующей деятельности, мобилизации всех резервов, для того чтобы экологические законы жили, работали.

Эффективная реализация законодательства об охране окружающей среды не достигается автоматически. Для этого необходим сбалансированный и хорошо действующий механизм, представляющий собой способ организации реализации законодательства об охране окружающей среды. Этот механизм обеспечивает динамизм данного законодательства, через него главным образом проявляется регулирующая функция соответствующих правовых норм.

В нашу задачу не входит всесторонний анализ различных элементов рассматриваемого механизма. Эти вопросы уже получили определенное отражение в опубликованных нами работах<sup>1</sup>. Остановимся поэтому на двух аспектах проблемы, представляющих в настоящее время особый интерес. Это, во-первых, единая система специальных органов государственного управления в области охраны окружающей среды и, во-вторых, формы и методы деятельности предприятий по охране окружающей среды в условиях перевода их на полный хозрасчет и самофинансирование.

В макросистеме государственных органов важное место занимает система органов государственного управления, с помощью которой осуществляется государственное управление охраной окружающей среды. Суть его заключается в повседневном осуществлении экологической функции Советского государства. Эта деятельность состоит в практической реализации законодательства об охране окружающей среды, в многогранной организаторской работе по управлению качеством данной среды и обеспечению экологических условий, благоприятных для жизни и деятельности людей.

Обязанности заниматься вопросами охраны окружающей среды в той или иной мере возложены практически на все органы государственного управления. Но известно, что поручить дело всем — значит не поручить его никому. Длительное отсутствие специальной системы органов государственного управления в области охраны окружающей среды в нашей стране объективно способствовало процветанию ведомственности и местничества в деле решения проблем экологии, по своей сути являющихся проблемами комплексными. Как отмечается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», сложившаяся система управления природопользованием ввиду чрезмерной разрозненности природоохра-

нительных функций по различным министерствам и ведомствам не отвечает современным требованиям хозяйствования и стала серьезным фактором, сдерживающим интенсификацию производства в условиях растущей взаимозависимости между состоянием окружающей среды и развитием экономики.

В целях совершенствования системы управления охраной природы и регулирования использования природных ресурсов в соответствии с указанным постановлением образован союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода СССР). Ему подчинены государственные комитеты союзных республик по охране природы и органы этих комитетов в краях, областях, автономных республиках и округах, районах и городах. Таким образом, впервые у нас создана единая специальная система органов государственного управления качеством окружающей среды. Госкомприрода СССР в этой системе является центральным органом и наряду с Советами Министров союзных республик несет всю полноту ответственности за охрану природы, организацию рационального использования и воспроизводства природных ресурсов в стране.

Образование данной системы органов — одно из важнейших мероприятий по коренной перестройке дела охраны окружающей среды в нашем государстве. Перестройка коснулась всех уровней управления, что имеет чрезвычайно важное значение с точки зрения системного подхода. Опыт показывает, что попытки частичного характера здесь не ведут к успеху. Например, принятым в июне 1986 г. постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» было признано целесообразным сконцентрировать руководство природоохранительной деятельностью в союзных республиках в едином органе управления. Исходя из местных условий рекомендовалось образовывать в установленном порядке в союзных республиках государственные комитеты по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов, а также органы этих комитетов на местах; образование указанных комитетов и их органов производить на базе и в пределах численности работников и расходов на содержание управления организаций системы министерств и ведомств СССР и союзных республик, осуществляющих государственный контроль в области охраны природы и регулирования использования природных ресурсов на территории республики<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на столь высокий ранг данного документа, в соответствии с ним ни в одной союзной республике не были образованы государственные комитеты по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов. Вопрос снова застрял в дебрях пресловутой ведомственности. Союзные министерства и ведомства фактически торпедировали пере-

дачу подчиненного им на территории союзных республик аппарата, осуществляющего контрольные функции по охране и рациональному использованию отдельных природных ресурсов, соответствующим республиканским комитетам. Например, вот что ответили эти министерства и ведомства на запрос Совета Министров Казахской ССР, представленный в Совет Министров СССР: «считаем нецелесообразным передачу в ведение создаваемых республиканских комитетов своих подразделений» (Госкомгидромет СССР); «не можем поддержать предложение о передаче Казахского бассейнового управления по регулированию использования и охране вод «Главводнадзора», подчиненного непосредственно министерству» (Минводхоз СССР); «передать функции охраны, воспроизводства рыбных запасов и регулирования рыболовства в Казахской ССР республиканскому комитету представляется нецелесообразным» (Минрыбхоз СССР). Подобные же ответы последовали и от некоторых других союзно-республиканских министерств и ведомств<sup>3</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что сама по себе идея образования республиканских государственных комитетов по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов без создания соответствующего союзного органа представляет собой не более чем палиатив в решении проблемы. Многолетний опыт работы государственных комитетов по охране природы на Украине, в Белоруссии, Грузии, Литве и некоторых других союзных республиках подтверждает эту мысль. С их образованием природоохранительная работа в этих республиках улучшилась, получила дополнительный импульс. Но эти комитеты обречены были вариться в собственном соку. Их деятельность на союзном уровне по-настоящему никем не координировалась и не направлялась. Они существенно отличались друг от друга по своей организационной структуре, целям и задачам, объему полномочий, формам и методам деятельности. Комитеты в значительной мере дублировали работу других контрольных органов в данной сфере, не в состоянии были оказывать должное влияние на предприятия и организации союзных министерств и ведомств. Об этих недостатках в работе указанных комитетов неоднократно писали юристы<sup>4</sup>.

Образование единой системы органов во главе с Госкомприродой СССР устраняет многие из этих недостатков. Союзный и республиканские комитеты по охране природы созданы на основе общих организационных принципов и в целях выполнения общих задач. Учтены при этом, хотя и не во всем последовательно, экологические особенности каждой союзной республики. Это отвечает современной научной концепции организации управления качеством окружающей среды в условиях федеративного государства.

В юридической литературе дискутировался вопрос: на какой базе может быть создан Государственный комитет СССР по охране природы? Одни авторы предлагали образовать этот комитет на основе существующих природоохранительных подразделений, ми-

нистерств и ведомств, а другие — наряду с этими подразделениями<sup>5</sup>. Принятие последней из указанных точек зрения чревато расширением дублирования экологической деятельности и неоправданным увеличением численности управленческого аппарата. Поэтому приемлемым оказался первый из указанных подходов. Госкомприрода СССР образована на базе соответствующих подразделений Госкомгидромета СССР, Гослеса СССР, Минводхоза СССР, Минрыбхоза СССР, Мингео СССР и некоторых других министерств и ведомств.

Правоведы не были едины и по вопросу о задачах Госкомприроды СССР. Одни из них считали, что данный комитет должен осуществлять главным образом функции контроля, другие — координации, а третьи — оперативного управления в сфере экологии<sup>6</sup>. Практика пошла по пути интеграции всех указанных функций в руках Госкомприроды СССР. Этот комитет является центральным органом государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов. Но это не означает, что он должен заниматься абсолютно всем. На него не возложены, в частности, функции хозяйственной деятельности в сфере природопользования. Как специальный центральный орган надведомственного управления Госкомприрода СССР уполномочена выполнять определенный нормативно установленный круг организационных, координационных и контрольных задач в отведенной ему сфере деятельности. Одной из главных таких задач являются осуществление данным органом комплексного управления природоохранительной деятельностью в стране, разработка и проведение единой научно-технической политики в охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, координация деятельности министерств и ведомств в этой области.

На Госкомприроду СССР возложен также государственный контроль за использованием и охраной земель, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительного (в том числе лесов) и животного мира (в том числе рыбных запасов), морской среды и природных ресурсов территориальных вод СССР, континентального шельфа и экономической зоны СССР, а также общераспространенных полезных ископаемых.

В качестве одной из форм государственного контроля выступает экологическая экспертиза. Поэтому к задачам комитета относится осуществление государственной экологической экспертизы генеральных схем развития и размещения производительных сил страны и отраслей народного хозяйства, контроля за соблюдением экологических норм при разработке новой техники, технологии, материалов и веществ, а также проектов на строительство (реконструкцию) предприятий и иных объектов, оказывающих воздействие на состояние окружающей среды и природных ресурсов. При этом комитет должен ориентироваться прежде всего на такой решающий фактор улучшения деятельности по охране природы, как широкое применение во всех отраслях народного хозяйства малоотходных и безотходных технологий и других дости-

жений научно-технического прогресса, обеспечивающих рациональное природопользование.

В сфере планово-регулирующей деятельности задачей Госкомприроды СССР является подготовка и представление в Госплан СССР предложений по вопросам охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов для включения их в проекты концепции и Основных направлений экономического и социального развития СССР, контроль за выполнением соответствующих заданий, предусмотренных в Основных направлениях и государственных планах.

Важное значение в современных условиях имеет и задача комитета по разработке предложений по совершенствованию экономического механизма природопользования, утверждению экологических нормативов, правил и стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране природной среды от загрязнения и других вредных воздействий. Комитет также занимается подготовкой долгосрочных государственных целевых программ по охране природной среды и рациональному использованию природных ресурсов, утверждает территориальные комплексные схемы охраны природы и использования природных ресурсов, имеющие общесоюзное и межреспубликанское значение.

Комитету вменено в обязанность выдавать в установленном порядке разрешения на захоронение (складирование) промышленных, бытовых и иных отходов, выбросы вредных веществ в окружающую среду, специальное водопользование, пользование животным миром и потребление атмосферного воздуха для производственных нужд; предоставлять недра в пользование для проведения геологоразведочных работ, утверждать расчетную лесосеку и осуществлять контроль за отводом земель под все виды хозяйственной деятельности.

К кругу главных задач Госкомприроды СССР отнесено руководство заповедным делом и осуществление государственного контроля за ведением охотничьего хозяйства в стране, а также ведение государственного кадастра животного мира и Красной книги СССР.

С образованием комитета наметились улучшения в организации распространения знаний о природе среди широких слоев населения, в работе по воспитанию граждан, и особенно молодежи, в духе бережного отношения и любви к природе. Это также является одной из главных задач Госкомприроды СССР.

Наконец, следует отметить и задачу комитета по планированию и осуществлению сотрудничества по вопросам охраны природы с зарубежными странами и международными организациями.

В целях совершенствования руководства деятельностью министерств и ведомств, организаций по вопросам международного сотрудничества в области охраны природы и природопользования на Госкомприроду СССР возложены обязанности по организации выполнения обязательств советской стороны, вытекающие из меж-

дународных договоров СССР по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, разработке предложений по формированию единой государственной политики в деле сотрудничества с зарубежными странами и международными органами в этой области, руководству работой по подготовке соответствующих международных договоров, анализу тенденций и уровня развития природоохранительной деятельности за рубежом.

В связи с образованием Госкомприроды СССР и возложением на него функций комплексного государственного управления и контроля в отведенной ему сфере деятельности в ведение этого комитета переданы:

из бывшего Госагропрома СССР — осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель и животного мира, включая контроль за правильным ведением охотничьего хозяйства и заповедным делом, ведение государственного кадастра животного мира и Красной книги СССР;

из Минводхоза СССР — осуществление государственного контроля за использованием и охраной вод и выполнение других функций, связанных с организацией охраны и рационального использования водных ресурсов;

из Мингео СССР — осуществление государственного контроля за охраной подземных вод от истощения и загрязнения. За этим министерством сохранено проведение гидрогеологических исследований, в том числе разработка постоянно действующих гидродинамических моделей основных регионов страны с целью управления ресурсами подземных вод;

из Госкомгидромета СССР — осуществление государственного контроля за охраной атмосферного воздуха и выполнение других функций, связанных с организацией охраны и регулирования использования воздушного бассейна. За этим комитетом сохранены функции наблюдения за загрязнением природной среды и его последствиями;

из Гослеса СССР — осуществление государственного контроля за ведением лесного хозяйства и рациональным использованием лесов;

из Минрыбхоза СССР — осуществление государственного контроля за охраной и использованием рыбных запасов, водных животных и растений во внутренних водоемах и территориальных водах СССР, а также на континентальном шельфе и в экономической зоне СССР.

В союзных республиках, где и ранее существовали государственные комитеты по охране природы, произошла их структурная реорганизация на основе подчинения им природоохранительных подразделений соответствующих министерств и ведомств. В тех же союзных республиках, в которых данного рода комитетов не было, они созданы по тому же принципу, что и Госкомприрода СССР. Образованы также органы республиканских государственных комитетов по охране природы в краях, областях, автономных республиках и округах, в городах и районах. Базу для создания

республиканских государственных комитетов по охране природы и их органов на местах составили: соответствующие подразделения территориальных (бассейновых) управлений по регулированию использования и охране вод Минводхоза СССР; республиканские и региональные подразделения Государственной инспекции по охране атмосферного воздуха, организаций системы Госкомгидромета СССР, осуществляющих планирование воздухоохраных мероприятий, экспертизу проектов, нормирование и контроль выбросов в природную среду; часть штатной численности органов и служб системы Мингео СССР (службы по контролю за охраной подземных вод), Минрыбхоза СССР, Гослеса СССР и других ведомств, осуществляющих государственный контроль (надзор) и государственное управление в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на соответствующих территориях.

Госкомприрода СССР, государственные комитеты союзных республик по охране природы и их органы на местах, а также подведомственные им предприятия, организации и учреждения образуют единую систему Госкомприроды СССР.

Реализация возложенных на указанную систему органов задач обеспечивается комплексом предоставленных этим органам прав. Они, в частности, уполномочены: налагать запреты на строительство, реконструкцию и расширение объектов промышленного или иного назначения, проведение работ по эксплуатации природных ресурсов и других работ, осуществляемых с нарушением природоохранительного законодательства; приостанавливать работу промышленных и других предприятий, грубо нарушающих нормы и правила охраны окружающей среды; предъявлять иски предприятиям (объединениям) и организациям, а также советским гражданам и иностранным физическим и юридическим лицам о взыскании средств в возмещение ущерба, причиненного государству загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов.

Органы системы Госкомприроды СССР, кроме того, имеют право и обязаны выявлять экологические правонарушения и привлекать совершивших их лиц к административной ответственности.

Согласно Положению о Госкомприроды СССР при осуществлении своих функций органам системы данного Комитета надлежит исходить из того, что они должны вести постоянную работу по предупреждению нарушений природоохранительного законодательства, норм и правил охраны окружающей среды на основе делового сотрудничества с территориальными и отраслевыми органами управления.

В связи с усилением роли республиканских и местных советских органов управления в обеспечении комплексного развития экономики и социально-культурной сферы, расширением их прав в области охраны окружающей среды на соответствующей территории исполкомы местных Советов народных депутатов обязаны всемерно содействовать краевым, областным, окружным, город-

ским и районным органам по охране природы в решении возложенных на них задач, активизировать деятельность народных депутатов, депутатских групп и постов на предприятиях и в организациях в вопросах предотвращения загрязнения окружающей среды, добиваться эффективного использования финансовых и материальных средств, выделяемых на природоохранные мероприятия, в том числе и средств, направляемых на эти цели в порядке долевого участия объединениями, предприятиями и организациями.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», кроме того, обязало исполкомы местных Советов народных депутатов при разработке комплексных планов экономического и социального развития территорий предусматривать в них мероприятия по обеспечению благоприятных экологических и санитарно-гигиенических условий для жизнедеятельности людей, учитывая при этом не только местные, но и общегосударственные интересы развития народного хозяйства в целом.

С образованием Госкомприроды СССР появились дополнительные возможности для улучшения координации и повышения эффективности научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в сфере экологии. В системе данного комитета функционирует Всесоюзный научно-исследовательский и информационный центр по проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Он создан на базе научных учреждений и подразделений, переданных из ведения министерств и ведомств СССР в непосредственное подчинение Госкомприроды СССР.

Для обеспечения всестороннего, глубокого обсуждения крупных проблем природопользования и охраны окружающей среды, а также выработки рекомендаций по их решению при Госкомприроде СССР образован общественный совет. В его состав входят ученые, общественные деятели, представители местных Советов народных депутатов, руководители предприятий. Рекомендации совета должны учитываться при принятии народнохозяйственных решений государственными и хозяйственными органами.

Таким образом, в нашей стране создана принципиально новая система органов управления качеством окружающей среды во главе с Госкомприродой СССР. Этими органами принимаются меры по улучшению экологического планирования, развитию научных исследований проблем охраны окружающей среды, совершенствованию координации природоохранительной деятельности. Госкомприродой СССР подготовлены и представлены Правительству СССР предложения по решению ряда острых экологических проблем. Налаживаются контакты органов системы Госкомприроды СССР с природоохранными подразделениями министерств и ведомств. На местах уменьшилось количество дублирующих друг друга проверок.

Осуществляя возложенные на органы системы Госкомприроды СССР функции, эти органы тем самым не только непосредственно реализуют требования законодательства об охране окружающей среды, но и обеспечивают реализацию соответствующих требований другими субъектами общественных отношений.

Рассматриваемая система органов государственного управления, разумеется, не лишена недостатков. Они касаются структуры, объема полномочий, форм и методов деятельности соответствующих органов. Представляется, в частности, что допущена чрезмерная централизация ряда управленческих функций в руках Госкомприроды СССР в ущерб соответствующим республиканским комитетам. Это не отвечает задачам расширения прав союзных республик в обеспечении охраны окружающей среды. Поэтому было бы целесообразно перераспределить компетенционные полномочия с учетом максимально возможной передачи их республиканским комитетам по охране природы.

## 2. ПРЕДПРИЯТИЕ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Главным звеном механизма реализации законодательства об охране окружающей среды является предприятие. Именно здесь, как в фокусе, переплетаются экономические и экологические интересы. На многочисленных предприятиях страны создается и приумножается народное богатство, обеспечивается решение экономических и социальных задач: Вот почему предприятия и объединения избраны в качестве исходного пункта радикальной реформы экономического управления. «Радикальные преобразования хозяйственного механизма, — отмечал на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС М. С. Горбачев, — мы начинаем с основного звена экономики — предприятия и объединения, имея в виду в первую очередь создать для него наиболее благоприятную экономическую среду, закрепить его права и одновременно повысить ответственность и на этой основе внести коренные изменения в деятельность всех вышестоящих звеньев хозяйственного управления»<sup>7</sup>.

Перестройка экономической деятельности предприятий — это в то же время и перестройка их экологической деятельности, через которую материализуются требования законодательства об охране окружающей среды. Для этого сейчас существенно улучшена правовая основа. В Законе СССР о государственном предприятии (объединении) значительно полнее и глубже определены задачи и функции предприятия в области природопользования и охраны окружающей среды, чем это было в Положении о социалистическом государственном производственном предприятии 1965 г. Предприятие, говорится в ст. 20 Закона, обязано в интересах настоящего и будущих поколений советских людей обеспечивать эффективное использование и воспроизводство природных ресурсов, бережно пользоваться ими в соответствии с целями, для которых

они ему предоставлены, охранять окружающую среду от загрязнения и других вредных воздействий, осуществлять организацию производства на базе безотходных технологий как главного направления сохранности природной среды.

Принципиально важное значение имеет и норма этой же статьи Закона о том, что природоохранные мероприятия, осуществляемые предприятием, должны полностью компенсировать отрицательное воздействие производства на природную среду.

Согласно Закону СССР о государственном предприятии (объединении) возмещение предприятием убытков, причиненных другим организациям и государству, уплата штрафов, неустоек и иных санкций, установленных законодательством, производится за счет хозрасчетного дохода коллектива. С другой стороны, полученные предприятием суммы возмещения ущерба и санкций направляются на увеличение хозрасчетного дохода коллектива.

Чем больший хозрасчетный доход коллектива предприятия, тем лучше удовлетворяются материальные и социальные нужды каждого работника. В этой связи следует добиваться того, говорится в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», чтобы конечные результаты работы предприятий были тесно увязаны с эффективностью проводимых ими природоохранных мероприятий, чтобы каждый трудовой коллектив и каждый трудящийся был заинтересован в соблюдении требований законодательства об охране окружающей среды.

Взросшая заинтересованность коллективов предприятий в хозрасчетном доходе преопределила новые подходы к проблеме платности за природные ресурсы и платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. В экономической и юридической литературе этот вопрос длительное время был остро дискуссионным. Одни авторы выступали в пользу введения платности за природные ресурсы, другие — против. Первая позиция базировалась на том, что плата за природные ресурсы заставит предприятия более экономно и рационально использовать эти ресурсы. В основу второй позиции были положены утверждения о том, что данного рода плата не согласуется с правом государственной (общенародной) собственности на природные ресурсы и что взимание этой платы будет не чем иным, как переливанием денег из одного государственного кармана в другой.

Однако, как известно, в жизни ситуация сложилась таким образом, что одни природные ресурсы оказались для предприятия в определенной мере платными (попенная плата за рубку леса, компенсация потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных и общественных нужд, плата за воду, подаваемую из источников централизованного водоснабжения), а другие — бесплатными (полезные ископаемые). И это несколько не отразилось на праве государственной (общенародной) собственности на соответствующие ресурсы, так же, как не отражается на праве государственной собственности на основные

средства производства факт покупки предприятиями станков, оборудования и т. п.

Много было споров и в отношении внедрения для наших предприятий принципа «загрязнитель платит». И здесь возражения против введения платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду в основном сводились к тому, что такая плата будет малоэффективной с экономической точки зрения.

Действительно, отечественный и зарубежный опыт показывают, что при отсутствии на предприятиях подлинно хозрасчетных отношений плата за природные ресурсы и плата за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду являются слабыми стимулами в деле решения экологических проблем. Но ситуация существенно меняется в условиях радикальной экономической и экологической реформы управления, перехода предприятий на полный хозяйственный расчет и самофинансирование. Теперь любые платежи из фондов предприятия будут непосредственно отражаться на конечных результатах его хозяйственной деятельности. Следовательно, органическое включение платы за природные ресурсы и платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду в хозрасчетный механизм предприятия становится действенным экономическим стимулом, побуждающим предприятие более рационально вести хозяйство на основе оптимального сочетания экономических и экологических интересов, с учетом разнообразных интересов населения.

Принципиальные положения о платности природопользования предприятий зафиксированы в новом законодательстве. Так, Закон СССР о государственном предприятии (объединении) предусматривает, что за пользование природными ресурсами как частью национального достояния предприятие вносит установленные платежи (ст. 20). Но какова экономическая и правовая природа этих платежей? На этот вопрос проливает свет ст. 17 Закона. Через плату за природные ресурсы (землю, воду, полезные ископаемые) изымается дифференциальная рента, возникающая из-за различий в естественной продуктивности этих ресурсов.

Дифференциальная рента — это особая форма дохода от использования земли, вод, полезных ископаемых. Как экономическая категория дифференциальная рента выражает производственные отношения, связанные с собственностью на указанные природные ресурсы. «Рента, — писал К. Маркс, — является результатом тех общественных отношений, при которых совершается эксплуатация земли. Она ... обязана своим происхождением обществу, а не почве»<sup>8</sup>.

В условиях социализма дифференциальная рента (чистый доход) является результатом различий в производительности труда при пользовании разнокачественными по продуктивности запасами земли, вод, полезных ископаемых. Она выступает экономической формой реализации общенародной собственности на природные ресурсы. Распределение рентного дохода затрагивает коренные экономические интересы Советского государства в целом, хоз-

расчетных предприятий и их работников. Путем установления прямых рентных платежей из прибыли хозрасчетных предприятий государство не только выравнивает экономические условия расширенного воспроизводства, но и создает условия для организации более эффективного и рационального природопользования.

Плата предприятий за природные ресурсы и выбросы вредных веществ в окружающую среду базируется на установленных нормативах. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» установлено, что до объединений, предприятий и организаций в составе долговременных экономических нормативов доводятся нормативы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду. В экономических нормативах платы за природные ресурсы учитываются их распространенность, возможность воспроизводства, доступность, комплексность, продуктивность, местонахождение и другие факторы, обуславливающие затраты, связанные с использованием этих ресурсов. Данного рода нормативы должны стимулировать рациональное и комплексное использование земли, воды, лесов, полезных ископаемых и других природных ресурсов.

В экономических нормативах платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду учитываются особенности природных комплексов, составы и свойства выбросов загрязняющих веществ, а также затраты, необходимые для ликвидации (предотвращения) загрязнения. Указанные нормативы дифференцируются по регионам страны и устанавливаются на пятилетку (с разбивкой по годам) с учетом ежегодного снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ. Эти нормативы должны стимулировать своевременное выполнение мероприятий по ликвидации (предотвращению) загрязнения окружающей среды с учетом особенностей природных комплексов.

За превышение допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в природную среду и аварийное загрязнение с объединений, предприятий и организаций будет взиматься повышенная (в кратном размере по отношению к экономическому нормативу) плата, источником которой является хозрасчетный доход коллектива.

Методика определения размера обязательных (фиксированных) платежей, взыскиваемых с предприятий в пределах установленных им лимитов загрязнения окружающей среды, и штрафных платежей (за превышение указанных лимитов) основывается на расчете обезличенного ущерба, наносимого народному хозяйству в целом. Поэтому внесение предприятиями платежей за загрязнение окружающей среды не освобождает их от возмещения причиненного ими вреда. Предприятие, говорится в ст. 20 Закона СССР о государственном предприятии (объединении), возмещает ущерб, причиненный загрязнением окружающей среды и нерациональным использованием природных ресурсов, и несет материальную ответственность за несоблюдение законодательства об охране при-

Введение платы за природные ресурсы и платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду отражает тенденцию возложения на предприятие полной экономической ответственности за результаты своей работы. Это вытекает из Основных положений коренной перестройки управления экономикой, принятых на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, предусматривающих, что предприятие (объединение) должно нести полную экономическую ответственность за результаты своей деятельности. В прямую зависимость от них необходимо поставить уровень доходов коллектива<sup>9</sup>.

В экономической литературе экономическая ответственность трактуется как объективно существующая категория, возникающая из условий производства и являющаяся необходимой формой регулирования отношений между ее участниками<sup>10</sup>, как совокупность экономических отношений между участниками производства, направленных на обеспечение реального выполнения ими своих экономических прав и обязанностей<sup>11</sup>. Отношения экономической ответственности реализуются главным образом посредством применения различных экономических (денежных) санкций к предприятиям, обеспечивающих ответственное поведение последних и влияющих на их хозрасчетные показатели. Эти санкции переплетаются с другими элементами экономического стимулирования хозяйственной деятельности предприятий. Более того, именно в свете соответствующей системы экономического стимулирования проявляется содержание экономической ответственности.

В юридической литературе проблема экономической ответственности в целом и в области охраны окружающей среды в частности не получила глубокой теоретической разработки. При анализе ее правовой природы некоторые правоведы чрезмерно расширяют содержание экономической ответственности, другие же отождествляют ее с материальной или имущественной ответственностью<sup>12</sup>.

На наш взгляд, экономическую ответственность только по форме можно рассматривать в качестве разновидности юридической ответственности. Это связано с тем, что основания и порядок применения экономической ответственности регулируются нормами материального и процессуального права. Экономическая ответственность, следовательно, облачена в юридический «наряд». Кроме того, функционирование механизма экономической ответственности обеспечивается ответственностью юридической.

Что же касается содержания, то экономическую ответственность нельзя сводить к материальной (имущественной) юридической. Экономическим санкциям, каковыми, в частности, являются нормативы платы за природные ресурсы и нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, присущи специфические особенности, выделяющие экономическую ответственность в самостоятельный вид.

Во-первых, экономические санкции, в отличие от иных правовых санкций, носят ярко выраженный хозрасчетный характер.

Платежи за природные ресурсы и платежи за загрязнение окружающей среды обращаются непосредственно на прибыль предприятия, а через нее — на имущественные фонды, в том числе и фонд материального поощрения работников. Тем самым эти санкции глубже, чем другие правовые санкции, проникают в хозяйственное содержание работы предприятий, являются более ощутимыми по своему экономическому воздействию<sup>13</sup>. В этой связи, как правильно отмечает В. А. Волконский, экономическую ответственность логично определить как хозяйственную<sup>14</sup>.

Во-вторых, в отличие от материальной (имущественной) ответственности, применяемой, как правило, в порядке судебного или арбитражного производства, плата за природные ресурсы и за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду производится автоматически, вне претензионно-исковой формы. Для отнесения такой платы на хозяйственный доход предприятия достаточно факта использования им тех или иных природных ресурсов или проведения выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Данного рода финансовая операция обеспечивается самим субъектом экономической ответственности и контролируется хозяйственными и финансовыми органами, а также органами Госкомприроды СССР.

В-третьих, плата за природные ресурсы и плата за загрязнение окружающей среды взыскивается не за конкретные правонарушения, что характерно для юридической ответственности, а за правомерную деятельность предприятий или неисполнение ими совокупной обязанности по охране окружающей среды. Указанные экономические санкции не только не исключают, а наоборот, предполагают в установленных законодательством случаях одновременное применение имущественной или иной юридической ответственности к конкретным физическим лицам предприятия, по вине которых было допущено нерациональное использование природных ресурсов или загрязнение окружающей среды.

В-четвертых, субъектами экономической ответственности всегда являются предприятия и другие юридические лица, осуществляющие самостоятельную хозяйственную деятельность, в то время как субъектами материальной (имущественной) ответственности могут быть и физические лица.

Таким образом, нормативы платы за природные ресурсы и нормативы платы за загрязнение окружающей среды — это своеобразные хозяйственно-финансовые санкции, применяемые государством к предприятиям. Специфика этих санкций состоит в том, что они выступают в качестве мер взыскания и компенсации одновременно. Способ применения данных санкций не вписывается в полной мере в рамки гражданского или административного процесса. Экономическая ответственность выступает в качестве комплексной хозяйственно-правовой категории, адекватно отражающей комплексный характер отношений, возникающих в народном хозяйстве<sup>15</sup>, в том числе и отношений по охране окружающей среды.

В практическом применении рассматриваемых экономических санкций к предприятиям в сфере экологии делаются только первые шаги. Разрабатывается порядок определения и применения нормативов платы за природные ресурсы и нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О первоочередных мерах по улучшению использования водных ресурсов в стране», в частности, признано необходимым доводить до объединений и предприятий долговременные экономические нормативы платы за воду начиная с 1991 г.<sup>16</sup> В плане расширения полномочий союзных республик было бы целесообразно предоставить им право утверждать по согласованию с Госкомприродой СССР предельные лимиты и нормативы природопользования, показатели эффективности и комплексного использования природных ресурсов и некоторые другие нормативы.

Повсеместное внедрение на предприятиях хозрасчетных отношений обуславливает новые подходы к источникам финансирования осуществляемых ими мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Согласно Закону СССР о государственном предприятии (объединении) предприятие осуществляет природоохранные мероприятия в основном за счет собственных средств и кредитов. Только в отдельных случаях допускается финансирование таких мероприятий за счет централизованных источников (ст. 20).

Закон, однако, не содержит указания о том, из каких конкретно фондов предприятия должны финансироваться соответствующие мероприятия. Практика показывает, что такое финансирование осуществляется из различных фондов предприятия: развития производства, науки и техники, социального развития, материального поощрения и др. Но это нередко отрицательно сказывается на объемах средств, выделяемых из указанных фондов на экологические цели, поскольку хозяйственники все еще нередко отдают предпочтение экономическим интересам перед экологическими.

В этой связи следует поддержать идею о целесообразности образования на предприятиях и в объединениях специального фонда охраны окружающей среды<sup>17</sup>. В пользу такого решения вопроса свидетельствует аналогия с хозрасчетным финансированием научно-технического прогресса, осуществляемого за счет специального фонда — развития производства, науки и техники. Затраты на охрану окружающей среды — это особого рода издержки научно-технического прогресса. Поэтому образование фонда охраны окружающей среды на предприятиях и в объединениях было бы логичным продолжением подхода, утвердившегося и положительно зарекомендовавшего себя в хозрасчетном финансировании развития науки и техники.

Главным источником формирования предлагаемого фонда могли бы быть дифференцированные с учетом экономических и экологических факторов отчисления из прибыли предприятий и объединений, а дополнительным — денежные средства, взыскиваемые

в пользу предприятия (объединения) в порядке материальной ответственности за ущерб, причиненный экологическими правонарушениями, и некоторые другие платежи.

Представляется, что создание фонда охраны окружающей среды на предприятиях и в объединениях позволит более целенаправленно использовать имеющиеся у них средства на решение экологических проблем, избежать неувязок, вытекающих из ныне действующей системы финансирования соответствующих мероприятий.

Дополнительным источником финансирования осуществляемых предприятиями и объединениями мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов могут быть также средства резервного фонда охраны природы, учрежденного в системе органов Госкомприроды СССР в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». Этот фонд образуется за счет отчислений от взимаемых с объединений, предприятий и организаций средств по нормативам платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, а также от средств, взыскиваемых с нарушителей природоохранительного законодательства, и используется для выполнения непредвиденных работ экологического характера. Порядок и условия материально-технического обеспечения работ, проводимых за счет средств данного фонда, регулируются Типовым положением об образовании и использовании резервного фонда охраны природы.

Возлагая определенные надежды на платность за природные ресурсы и выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, значение данного рода платы вместе с тем не следует абсолютизировать. Многолетний опыт платы предприятий за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды в НРБ, ВНР, ГДР, ПНР, СРР и ЧССР не привел к устранению экологических проблем в этих странах и оценивается противоречиво. По мнению польского правоведа В. Бжезинского, например, введение в Польше денежных санкций на предприятия в соответствии с Водным законом 1962 г. подверглось резкой критике и не достигло цели ни в области общей превенции, ни как средство экономического воздействия. Обычно предприятия проводят своеобразную политику, действуя в зависимости от того, что для них в данном случае выгоднее: соблюдать законы или платить штрафы. Слишком часто дилемма решается в пользу штрафа, и необходимые для этого средства предусматриваются финансовыми планами. Денежное наказание играет, таким образом, роль своеобразного средства легализации противоправного действия<sup>18</sup>.

В Советском Союзе, как известно, в 1982 г. была введена плата за воду, потребляемую промышленными предприятиями из централизованных источников водоснабжения. Но это существенно не повлияло на характер природопользования, и проблема иррационального использования вод продолжает оставаться одной из наиболее острых экологических проблем. Трудящиеся на предприятиях практически не ощущают на себе негативных последст-

вий такой платы, а стало быть, никак не воздействуют на администрацию в плане сокращения забора свежей воды. Да и как может быть иначе, если плата всех расположенных на территории Украинской ССР предприятий черной металлургии составила в 1987 г. 0,1 % их общих денежных расходов на производственные нужды. А ведь эти предприятия являются одними из наиболее водопотребляемых.

Опасность заключается в попытках многих руководителей предприятий освободиться от бремени экологических забот. Эта тенденция продолжает иметь место и в новых условиях хозяйствования. Уже появились настораживающие сигналы о том, что некоторые предприятия и объединения, перешедшие на полный хозрасчет, стали меньше уделять внимания природоохранительной деятельности, стремятся экономить на мероприятиях по охране окружающей среды<sup>19</sup>. Следовательно, важно не просто провозгласить платность природопользования, но «вписать» ее должным образом в систему хозрасчетных отношений и управления предприятиями. Наряду с этим необходимо усилить контроль за выполнением планов комплексного социально-экономического развития предприятий в части экономических мероприятий и обеспечить неукоснительное исполнение ими законодательства об охране окружающей среды, повысить ответственность соответствующих должностных лиц за его нарушение.

Ныне действующий финансово-кредитный механизм позволяет предприятию самому определять приоритеты в эколого-экономической деятельности. Важны при этом не сиюминутная выгода, а радикальное решение проблемы. Магистральный путь для этого — ресурсосбережение, внедрение малоотходных и безотходных технологий.

В ресурсосбережении заложен огромный резерв еще слабо используемых возможностей рационального природопользования. Во многих случаях большие объемы используемых предприятиями ресурсов не продиктованы потребностями народного хозяйства. Здесь продолжает действовать экстенсивный, затратный подход.

В промышленности и в других отраслях народного хозяйства медленно снижается ресурсоемкость общественного производства. На единицу материального производства наша страна расходует в 3 раза больше энергии и металла, чем США. За 1971—1985 годы США сократили энергоемкость валового национального продукта на 33, а Япония — на 78 %. При этом национальный доход этих стран продолжал возрастать<sup>20</sup>.

Совершенно очевидно, что и нам необходима принципиально новая программа ресурсосбережения. Ядром ее должна явиться переориентация с производства преимущественно промежуточных продуктов на выпуск конечных продуктов, формирующих благосостояние советских людей.

Плата за природные ресурсы из хозрасчетного дохода предприятий, как уже отмечалось, должна стимулировать ресурсосбережение. Необходимо вместе с тем повысить и роль права в этом

деле, чтобы оно более эффективно воздействовало на развитие ресурсосберегающей деятельности предприятий. Малоотходные и безотходные технологии не только позволяют оптимизировать качество окружающей среды, но и дают значительный экономический эффект. Об этом, например, свидетельствует опыт Первомайского химического комбината Харьковской области, где внедрена замкнутая система производственного водоснабжения и переработки отходов производства. Сегодня в технологическом обороте предприятия находится 300 тыс. куб. м воды. Комбинат не имеет стоков, попадающих в естественные водоемы. Из отходов производства первомайцы производят десятки различных химических продуктов, которые используют другие отрасли народного хозяйства. Комбинат получает от этого значительную прибыль.

Но так поставлено дело далеко не повсеместно. Львовский, Дрогобычский и Надворнянский нефтеперерабатывающие заводы, например, используют на переработку нефти в 20 раз больше воды, чем Кременчугский нефтеперерабатывающий завод, работающий по замкнутой системе водоснабжения. Многие предприятия системы Госагропрома УССР, Минлеспрома УССР, Минстроя УССР и некоторых других министерств и ведомств экономят воды в 2—3 раза меньше, чем в среднем по республике<sup>21</sup>.

Хозяйственный расчет на предприятиях должен стимулировать деятельность их коллективов и каждого работника по улавливанию и утилизации отходов производства и вторичных ресурсов. Ежегодно в народном хозяйстве страны накапливается порядка 5 млрд т отходов. Сегодня их уже примерно 55 млрд т, и они занимают более 4 млн га продуктивных земель<sup>22</sup>. Это поистине вторая целина. Расчеты, проведенные при подготовке государственного плана экономического и социального развития на 1986—1990 годы, показали, что народнохозяйственный эффект от ввода в действие только на предприятиях Министерства цветной металлургии СССР газоочистных установок превысит 2 млрд руб., а от ввода в эксплуатацию водоочистных установок — более 1 млрд руб.<sup>23</sup> Определенный опыт использования отходов производства и вторичных ресурсов накоплен предприятиями Украины. За одиннадцатую пятилетку здесь вовлечено в промышленное производство 700 млн т вторичного сырья. Удельный вес его в общем ресурсопотреблении достиг 12 %, т. е. самый высокий в стране<sup>24</sup>.

Планомерно использованию отходов производства и вторичных ресурсов способствуют специальные схемы для отдельных регионов республики. Разработана, например, Генеральная схема комплексного использования отходов и вторичных ресурсов в народном хозяйстве Донецкой области на 1986—1990 годы и на период до 2005 года. Она была широко использована при разработке плана экономического и социального развития области на двенадцатую пятилетку. В него включены наиболее масштабные мероприятия по вовлечению отходов и вторичных ресурсов в производство. При этом акцент сделан на опережающее развитие мощностей по переработке отходов и вторичных ресурсов на основе реконструк-

ции действующих предприятий. Предусматривается, что реализация мероприятий указанной схемы позволит в 3—4 раза повысить уровень использования вторичных ресурсов в регионе<sup>25</sup>.

Однако в целом по стране вопросы улавливания и использования отходов производства и вторичных ресурсов решаются неудовлетворительно. Превратилась в хроническую проблема строительства и эффективной эксплуатации газоочистного и водоочистного оборудования на предприятиях. Это прежде всего касается предприятий Министерства черной металлургии СССР, Министерства угольной промышленности СССР, Министерства энергетики СССР и некоторых других министерств и ведомств, где значительная часть источников загрязнения окружающей среды не имеет очистного оборудования. На его строительство выделяются недостаточные средства, да и те систематически не осваиваются. Многие очистные установки на предприятиях не работают или работают неэффективно.

Проблемы разработки и внедрения малоотходных и безотходных технологий, улавливания и использования отходов производства и вторичных ресурсов — это прежде всего проблемы научно-технические. Для их решения важное значение имеют сформулированные в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» установки на широкое внедрение достижений научно-технического прогресса в области охраны окружающей среды как решающего направления улучшения природопользования. ГКНТ, Академии наук СССР, министерствам и ведомствам СССР поручено при планировании научных исследований в области создания новых технологических процессов, оборудования и материалов исходить из того, что их внедрение в практику наряду с народнохозяйственным эффектом должно обеспечить высокий уровень экологической безопасности.

Нуждается в совершенствовании и правовое регулирование отношений по использованию отходов производства и вторичных ресурсов. В законодательстве целесообразно, в частности, регламентировать с необходимой полнотой вопросы организации работ по улавливанию отходов производства и заготовке вторичных ресурсов, их использования в народном хозяйстве, закрепить систему стимулов и предусмотреть необходимые санкции, обеспечивающие внедрение малоотходных и безотходных технологий и ресурсосбережение.

Охрана окружающей среды является задачей всех производств, цехов, отделений, участков, ферм и звеньев предприятия. Но в масштабе предприятия соответствующая деятельность, как относительно автономная, должна соответствующим образом организовываться и направляться. Для этого на предприятиях многих отраслей народного хозяйства созданы специальные подразделения — службы охраны окружающей среды. В структурном отношении они неоднородны. На одних предприятиях — это отделы, на других — сектора, а на более мелких — бюро охраны окру-

жающей среды. В частности, на предприятиях Министерства химической промышленности СССР структура соответствующих служб обусловлена расчетным коэффициентом вредности, по которому выделяются две группы предприятий. Предприятия первой группы (наиболее экологически вредные) имеют самостоятельные отделы, а второй (менее экологически вредные) — сектора охраны окружающей среды в составе технического отдела.

Нет единообразия и в правовом положении указанных служб. Их деятельность регулируется в ведомственном порядке и обусловлена характером производства. Вместе с тем можно выделить для служб охраны окружающей среды на предприятиях различных отраслей народного хозяйства и общие направления их деятельности. Это, в частности: организация рационального и комплексного использования природных ресурсов; содействие внедрению малоотходных и безотходных технологий; контроль за работой пылегазоочистного и водоочистного оборудования; участие в планировании мероприятий по охране производственной окружающей среды; вопросы учета, морального и материального стимулирования; организация социалистического соревнования за достижение высоких экологических показателей на производстве; улучшение экологического образования работников предприятий.

Таким образом, имеется возможность и необходимость в разработке и принятии общего Типового положения о службе охраны окружающей среды на предприятии (в объединении). Это, с одной стороны, способствовало бы обеспечению единства в структурной организации соответствующих служб, их задачах и полномочиях, а с другой — позволило бы учесть специфику конкретного производства и отразить ее в актах ведомственного характера об этих службах.

Все подразделения службы охраны окружающей среды на предприятиях следовало бы перевести на хозрасчет. Это особенно касается действующих в рамках данной службы санитарно-промышленных лабораторий, цехов очистных сооружений, цехов и участков по переработке отходов производства. Нуждаются в развитии и хозрасчетные отношения, связанные с экологической деятельностью практически всех производств, цехов, отделений, участков, ферм и звеньев предприятия. Эти вопросы, как правильно отмечается в юридической литературе, тесно взаимосвязаны с другими организационно-правовыми мерами<sup>26</sup>.

В сфере экологии еще рано отказываться от принуждения. Но последнее должно играть вспомогательную роль, действовать в том случае, когда не срабатывают хозрасчетные отношения, лежащие в основе производственной и экологической деятельности предприятия.

Соответствующий подход нашел отражение в Законе СССР о государственном предприятии (объединении). Отдавая должное хозрасчету, Закон в то же время предусмотрел применение к предприятиям, грубо нарушающим установленный режим природопользования, приостановление их деятельности до устранения допу-

щенных нарушений (ст. 20). Эта принудительная мера отражает экологические приоритеты. Она применяется тогда, когда исчерпаны все другие средства исправить положение. Например, Приозерский целлюлозный завод, построенный в 1931 г., длительное время сбрасывал загрязненные сточные воды в реку Вуоксу, откуда они попадали в Ладожское озеро, являющееся источником питьевого водоснабжения для Ленинграда. Многочисленные предупреждения, увещевания, штрафы не давали результата. Магическое слово «план» всякий раз оказывалось панацеей для хозяйственников. Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР, которому подчинен завод, отделялось в основном обещаниями построить очистные сооружения.

Дело дошло до того, что в 1986 г. органы санитарного надзора зафиксировали у ладожских водозаборов такую концентрацию вредных веществ, которая ставила под угрозу водоснабжение Ленинграда. Исключительность ситуации потребовала принятия крайней меры. По постановлению заместителя главного государственного санитарного врача СССР деятельность Приозерского целлюлозного завода была приостановлена. Вопрос о положении дел с охраной окружающей среды в бассейне Ладожского озера стал предметом рассмотрения в Политбюро ЦК КПСС. Было намечено провести глубокое изучение состояния экологической системы бассейна Ладожского озера, подготовить научно обоснованный прогноз на перспективу и определить дополнительные меры по оздоровлению окружающей среды в этой зоне<sup>27</sup>. В настоящее время Приозерский целлюлозный завод перепрофилирован на выпуск продукции, производство которой не будет приводить к загрязнению озера.

Приостановление работы предприятия — эффективная с экологической точки зрения санкция. Но органы, ее применяющие, нередко не могут добиться фактического приостановления работы предприятия или цеха. В ряде случаев срываются пломбы, а постановления по соответствующему вопросу остаются без реагирования. Такое положение в значительной мере объясняется нормативной неурегулированностью применения указанной меры. На наш взгляд, целесообразно принять специальное Положение о порядке приостановления деятельности предприятий, цехов и агрегатов, оказывающих вредное влияние на окружающую среду. В нем следовало бы закрепить основания приостановления, его правовые формы, систему органов, применяющих данную меру, их права и обязанности, последствия невыполнения постановлений по данному вопросу.

Таким образом, меры по коренной перестройке экологической деятельности предприятий представляют собой то звено, ухватившись за которое можно вытянуть всю цепь. Речь идет о создании такой системы реализации законодательства об охране окружающей среды, в основе которой лежит не администрирование, а экономический интерес и юридическая защита.

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### 1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Демократизация всех сторон общественной жизни, повышение творческой активности масс неотделимы от укрепления социалистической законности и правопорядка, обеспечения надежной охраны конституционных прав и законных интересов советских граждан. «Демократия была и остается важнейшим рычагом упрочения социалистической законности, а прочная законность — неотъемлемой частью нашей демократии», — говорится в Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии<sup>1</sup>.

Неуклонное соблюдение советских законов, использование всей их силы — необходимое условие нормального функционирования нашей политической системы, развития государственности и демократии в условиях перестройки. Без законности призрачным становится обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду. Наоборот, поставленная XIX Всесоюзной партийной конференцией задача формирования социалистического правового государства<sup>2</sup> открывает благоприятные перспективы для такого обеспечения. Но для этого необходимо повысить авторитет закона, максимально обеспечить ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством, повысить эффективность работы правоохранительных органов.

В качестве правовых средств обеспечения законности у нас выступают административная, уголовная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность. В совокупности они составляют комплексный правовой институт ретроспективной юридической ответственности, сущность которой состоит в обязанности лица претерпеть меры государственно-принудительного воздействия (санкции) за совершенное правонарушение<sup>3</sup>.

Указанные виды юридической ответственности универсальны в том смысле, что они применяются в различных отраслях народного хозяйства и сферах общественной жизни. Это касается и области охраны окружающей среды. Здесь юридическая ответственность представляет собой важное средство обеспечения экологического правопорядка и прав советских граждан на благоприятную окружающую среду. Ей в данной области присущи все главные черты, которые характеризуют этот правовой институт в це-

лом. Вместе с тем применительно к рассматриваемой сфере эта ответственность имеет и свою специфику, обусловленную особенностями объекта охраны — окружающей среды и связанного с ним экологического правонарушения как фактического основания для возникновения отношений юридической ответственности.

Наиболее развернутую попытку исследовать содержание понятия экологического правонарушения предприняли авторы монографии «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды». Ими же сформулировано и определение самого понятия этих правонарушений. К ним отнесены «... общественно опасные деяния (действия или бездействия), состоящие в непосредственном противоправном использовании природных объектов как операционного базиса деятельности или в качестве иной социальной ценности и приводящие (либо могущие привести) к социально осуждаемым изменениям окружающей среды в результате прямых контактов с нею»<sup>4</sup>.

К сожалению, это определение не только не внесло ясности в понимание экологического правонарушения, но еще более запутало его. Трудно понять, например, почему экологическое правонарушение связывается только с непосредственным использованием природных объектов и с прямыми контактами с окружающей средой. Ведь в ряде случаев граждане и должностные лица совершают экологические правонарушения, непосредственно не контактируя с окружающей средой и не используя ее ресурсов. Так, в соответствии с кодексами об административных правонарушениях административным проступком признается невыполнение гражданами и должностными лицами предписаний органов, осуществляющих государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, об устранении нарушений правил по охране атмосферного воздуха (ст. 84 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, ст. 62 соответствующего кодекса УССР). В данном случае административная ответственность наступает за деяние, непосредственно не связанное с природопользованием.

Вызывает сомнение и утверждение об общественной опасности экологических правонарушений. Признак общественной опасности присущ только правонарушениям в виде уголовных преступлений. В юридической литературе длительное время шел спор по вопросу о том, является ли административный проступок общественно опасным деянием. С принятием в 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях в этот вопрос внесена необходимая ясность. В ст. 7 данного акта, определяющей понятие административного правонарушения, последнее не охарактеризовано как общественно опасное деяние. Это, отмечает Б. М. Лазарев, можно понимать так, что вред, причиненный в результате каждого из административных правонарушений, не столь велик, чтобы считать их опасными для общества, его устоев<sup>5</sup>.

Экологические правонарушения в форме административных

или дисциплинарных проступков, а также правонарушений, касающихся гражданско-правовых деликтов, являются социально вредными, но не общественно опасными. Поэтому признак общественной опасности нельзя распространять на все виды экологических правонарушений.

Сущность экологического, как и всякого иного, правонарушения раскрывается через его состав: субъект, объект, субъективная и объективная стороны. Отсутствие хотя бы одного из элементов состава правонарушения исключает возможность применения юридической ответственности.

Субъектами экологических правонарушений могут быть предприятия, учреждения и организации, должностные лица и граждане. Юридическую ответственность в соответствующих случаях при этом несут как советские, так и иностранные физические и юридические лица. К числу субъектов экологических правонарушений относятся и созданные на территории СССР совместные предприятия, международные объединения и организации с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления.

Субъективную сторону экологических правонарушений составляет вина в форме умысла или неосторожности. Вина есть отражение психического отношения правонарушителя к своим действиям и их последствиям. Правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя и могло их предвидеть. Большинство экологических правонарушений совершается по неосторожности.

Из всех элементов состава экологических правонарушений наибольшее значение для выделения их в самостоятельную группу по признаку экологичности имеет объект соответствующих правонарушений. В юридической литературе под ним понимается, в одних случаях, природная среда, охраняемая советским законодательством, а через нее и здоровье человека<sup>6</sup>, в других — нормы природоохранительного, земельного, горного, водного и лесного законодательства и урегулированные ими общественные отношения<sup>7</sup>, в третьих — нормальные отношения между людьми по поводу окружающей среды как основы существования и жизнедеятельности человеческого общества<sup>8</sup>, в четвертых — сложный целостный комплекс фактических общественных отношений экологического характера<sup>9</sup>, в пятых — природоохранительный интерес<sup>10</sup>. Имеются и некоторые другие модификации.

На наш взгляд, к данному вопросу следует подходить дифференцированно. С этой точки зрения подлежат выделению общий и специальный объекты экологических правонарушений. Общим

объектом всех соответствующих правонарушений является установленный в СССР экологический правопорядок. Его основу составляют общественные отношения по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, урегулированные нормами права. Всякое посягательство на этот правопорядок есть его нарушение, влекущее в установленных законом случаях применение к виновным физическим и юридическим лицам мер юридической ответственности.

Общий объект дифференцируется на специальные объекты. Предпосылкой этого является комплексный характер окружающей среды и системы общественных отношений, связанных с ее охраной. В качестве специальных объектов экологических правонарушений выделяются группы однородных общественных отношений по охране и рациональному использованию земли, недр, вод, лесов, животного мира, охране атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий и объектов и некоторые другие.

С экологическим правопорядком связана объективная сторона экологических правонарушений. Она характеризуется: а) противоправностью действия (бездействия), повлекшего нарушение экологического правопорядка; б) наступлением вреда или угрозой его причинения окружающей среде; в) причинной связью между противоправным действием (бездействием) и наступившим вредом.

Рассмотренные элементы состава экологического правонарушения, за которое могут применяться меры юридической ответственности, являются основой для формирования понятия данного правонарушения. Его, по нашему мнению, можно определить как *противоправное, виновное, социально вредное, а для уголовных преступлений — общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на установленный в СССР экологический правопорядок, и за совершение которого законом установлена юридическая ответственность.*

Если фактическим основанием юридической ответственности в области охраны окружающей среды является экологическое правонарушение, то правовым основанием — нормы права, определяющие обязанности (запреты) в соответствующей сфере и санкции за их нарушение. В юридических обязанностях (запретах) выражено требование должного поведения, а в санкциях — способ государственного принуждения к выполнению (соблюдению) этого требования, угроза принуждением на случай его нарушения<sup>11</sup>.

Подавляющее большинство запретов экологического характера неразрывно связаны с нормами, определяющими права и обязанности участников соответствующих общественных отношений. Виновное нарушение юридически закрепленных обязанностей и запретов влечет применение тех или иных правовых санкций. Последние, следовательно, направлены против экологических правонарушений и с ними связана сущность юридической ответственности как охранительного отношения.

Между ответственностью и санкцией существует прямая и обратная связь, проявляющаяся в процессе применения санкций

к правонарушителям. Этот процесс — внутренняя форма жизни санкции, форма выражения охранительного отношения. Иными словами, юридическая ответственность в области охраны окружающей среды в ее ретроспективном значении есть применение правовых санкций за экологические правонарушения.

Отнесение тех или иных правонарушений к группе экологических отнюдь не означает, что за их совершение должны применяться какие-то особые эколого-правовые санкции. Доминирующее значение здесь имеют меры уголовной, административной, материальной (имущественной) и дисциплинарной ответственности как интегрированного метода правового регулирования комплексной отрасли законодательства об охране окружающей среды. С известной мерой условности совокупность указанных видов ответственности можно назвать эколого-правовой ответственностью, как это делает В. В. Петров<sup>12</sup>. Но последняя, на наш взгляд, не может претендовать на роль самостоятельного вида юридической ответственности. Специфичными для нее являются сфера применения — охрана окружающей среды, а также состав экологического правонарушения. Во всем остальном эколого-правовая ответственность, как комплекс наиболее широко применяемых в данной сфере мер административной, уголовной, материальной (имущественной) и дисциплинарной ответственности, подчинена закономерностям правового регулирования именно этих самостоятельных видов юридической ответственности.

Цель юридической ответственности в области охраны окружающей среды преломляется по отношению к различным видам санкций (административных, уголовных, материальных, дисциплинарных) по-разному. Для одних из них в большей или меньшей степени присущ элемент кары (уголовные санкции), для других — исправления и перевоспитания правонарушителя (административные и дисциплинарные санкции), для третьих — восстановления противоправно нарушенных общественных отношений (имущественные санкции). При всем том для всех видов юридической ответственности характерен предупредительный аспект, что имеет чрезвычайно важное значение.

## 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Проблемы административной ответственности за экологические правонарушения уже были предметом внимания правоведов<sup>13</sup>. Но это в основном относится ко времени до принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и соответствующих республиканских кодексов. Кодификация законодательства об административной ответственности внесла много нового в регулирование отношений административной ответственности в целом и в области охраны окружающей среды в частности. В свете этого образовалась новая ситуация для осмысления и переосмысления некоторых положений теории и практики, касающихся административной ответственности.

сти за экологические правонарушения. Данного рода вопросы только частично затронуты в юридической литературе, вышедшей в свет после принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях<sup>14</sup>.

Отметим прежде всего, что осуществление указанной кодификации привело к созданию надежной правовой базы для повышения действенности административной ответственности в укреплении экологического правопорядка. Основы законодательства об административных правонарушениях содержат исходные положения о задачах соответствующего законодательства, сущности административного правонарушения и административной ответственности. Ими определены виды административных взысканий и органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, а также порядок производства по этим делам. Основы, кроме того, закрепляют требования, направленные на предупреждение административных правонарушений и обеспечение законности при применении административно-правовых санкций.

Кодексы союзных республик об административных правонарушениях восприняли практически все нормы Основ. В этом проявляется их объединяющее начало. Вместе с тем в соответствии с принципами федеративного устройства Советского многонационального государства и принятой концепцией кодификации советского законодательства многие из этих норм получили в кодексах свое развитие и конкретизацию. Кроме того, кодексы дополнены положениями, отражающими специфические, в том числе экологические, особенности каждой союзной республики. Однако оптимальное соотношение общего и особенного в республиканских кодексах об административных правонарушениях еще не достигнуто. Об этом свидетельствует внесение во все эти кодексы за относительно непродолжительный период их действия многочисленных дополнений и изменений. Это же подтверждает и сравнительный анализ норм указанных кодексов, которыми регулируется административная ответственность за экологические правонарушения (проступки).

Как положительный факт следует отметить то, что во всех республиканских кодексах об административных правонарушениях административные экологические проступки выделены в отдельную главу. Но называется эта глава по-разному. Доминирует наименование «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры» (12 кодексов, в том числе РСФСР, Белорусской, Грузинской, Латвийской и других союзных республик).

В Кодексе Литовской ССР об административных правонарушениях соответствующая глава названа «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, охраны памятников природы, истории и культуры», а в соответствующих кодексах Украинской и Казахской ССР — «Административные правонарушения в области охра-

ны природы, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры».

Последнее наименование главы звучит на сегодня несколько архаично. Нельзя признать также удачным включение в название соответствующей главы Кодекса Литовской ССР об административных правонарушениях указания на охрану памятников природы. Эти памятники являются одним из элементов категории особо охраняемых природных территорий и объектов. Но другие элементы (заповедники, заказники, природные национальные парки и т. п.) не представлены в рассматриваемом названии главы. В этом, однако, и нет необходимости. Ведь понятие охраны окружающей среды предполагает и охрану особо охраняемых природных территорий и объектов, в том числе памятников природы.

Соответствующие главы всех республиканских кодексов об административных правонарушениях построены по одному принципу: в них включены нормы указов Президиума Верховного Совета СССР об административной ответственности за нарушение земельного законодательства<sup>15</sup>, законодательства о недрах<sup>16</sup>, водного<sup>17</sup> и лесного законодательства<sup>18</sup>, законодательства об охране атмосферного воздуха<sup>19</sup> и законодательства об охране и использовании животного мира<sup>20</sup>. Эти нормы составляют костяк указанных глав. К нему примыкает относительно немногочисленная группа норм сугубо республиканского характера.

Во многих случаях трансформация положений союзного законодательства в данной области в нормы республиканских кодексов об административных правонарушениях произведена механически, без учета того, что некоторые из названных указов уже в полной мере не отвечают потребностям практики. Например, принятый около 20 лет тому Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» предусматривает административную ответственность граждан только за уничтожение межевых знаков границ землепользований. Между тем граждане нередко являются субъектами многих других нарушений правил охраны и рационального использования земель, за которые согласно ст. 50 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик они должны нести административную ответственность (бесхозяйственное использование земель, их порча, загрязнение отходами и сточными водами и др.). Но союзным законодательством об административных правонарушениях такая ответственность не установлена. Не решен этот вопрос и в кодексах об административных правонарушениях большинства союзных республик. Одно из немногих исключений составляет соответствующий кодекс Эстонской ССР. Им предусмотрена административная ответственность граждан не только за уничтожение межевых знаков границ землепользований, но и за: бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии и других процессов; ухудшающих состояние почв; использование земельных

участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены (ч. 2 ст. 53); порчу сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами (ч. 2 ст. 54); несвоевременный возврат временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению (ч. 2 ст. 55).

В 1986 г. Президиум Верховного Совета Белорусской ССР дополнил ст. 53 Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях частью второй, устанавливающей административную ответственность граждан за засорение сельскохозяйственных и других земель строительными, бытовыми и иными отходами и отбросами<sup>21</sup>.

Предусмотренные кодексами Эстонской и Белорусской ССР об административных правонарушениях административные экологические проступки в области землепользования, влекущие административную ответственность граждан, нельзя отнести к категории специфичных только для этих союзных республик. Поэтому административную ответственность граждан за совершение такого рода проступков целесообразно установить во всех других союзных республиках.

Есть угроза, однако, не всегда обоснованного и единообразного подхода к практическому решению данного вопроса. Чем, например, можно объяснить тот факт, что за одно и то же правонарушение — загрязнение (засорение) сельскохозяйственных и других земель отходами и отбросами производства по Кодексу Эстонской ССР об административных правонарушениях предусмотрен штраф на граждан в размере до 50 руб., а по соответствующему кодексу Белорусской ССР — до 30 руб.? Чтобы избежать подобных издержек, следовало бы принять союзный Указ «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» в новой редакции. Это важно не только с точки зрения повсеместного усиления борьбы с нарушениями правил охраны и рационального использования земли гражданами, но и должностными лицами. Было бы полезно, в частности, установить административную ответственность последних за нарушение правил учета земель и ведения земельного кадастра, отвода сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд и некоторых других.

В кодексах союзных республик об административных правонарушениях слабо учтен принцип регионализма в части определения круга экологических проступков. Известен, например, региональный характер осуществляемых в стране мелиоративных работ. Они ведутся в крупных масштабах, например в районе Полесья на территории РСФСР, Украины, Белоруссии и Литвы. На эти работы выделяются большие денежные средства и материальные ресурсы. Но они далеко не всегда дают должную отдачу. В определенной мере это связано с получившими широкое распространение нарушениями правил эксплуатации мелиоративных сооружений. Поэтому Кодексом Литовской ССР об административных

правонарушениях предусмотрена административная ответственность граждан и должностных лиц за нарушение указанных правил (ст. 59). Но об этом ничего не говорится в соответствующих кодексах РСФСР, Украинской и Белорусской ССР.

Или возьмем проблему рационального использования питьевой воды, которая имеет особое значение для всех республик Средней Азии. Учитывая эту особенность, Кодекс Узбекской ССР об административных правонарушениях установил ответственность граждан и должностных лиц за самовольное подключение к водопроводным сетям и иные нарушения правил пользования питьевой водой (ст. 68). Но этого не сделано в Киргизии, Таджикистане, Туркмении.

До принятия Основ законодательства об административных правонарушениях вопросы административной ответственности за нарушение правил борьбы с бытовым шумом обычно регулировались решениями местных Советов народных депутатов. Сейчас это они делать не могут. В этих условиях можно было ожидать, что соответствующие вопросы будут урегулированы республиканскими кодексами об административных правонарушениях. Но этого не произошло. Только некоторые кодексы уделили внимание этой важной проблеме. Например, согласно ст. 88 Кодекса Эстонской ССР об административных правонарушениях нарушение требований по борьбе с бытовым шумом в квартирах, а также в подъездах и дворах жилых домов, на улицах, в местах отдыха и других общественных местах влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до 30 руб.

В законодательстве об административных правонарушениях не наблюдается должной последовательности и в части обеспечения правил охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения дикорастущих или лекарственных растений. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, например, предусматривает ответственность за уничтожение животных, занесенных в Красную книгу СССР или Красную книгу РСФСР, но не содержит нормы об ответственности за уничтожение растений, занесенных в соответствующие книги. А вот соответствующий кодекс Украинской ССР установил административную ответственность за самовольный сбор растений, занесенных в Красную книгу СССР или Красную книгу УССР, либо корней, цветов, плодов таких растений (ст. 90), а кодекс Литовской ССР — за уничтожение и самовольный сбор находящихся под угрозой исчезновения дикорастущих и лекарственных растений (ст. 67).

По-разному подошел законодатель и к регулированию вопросов административной ответственности за жестокое обращение с животными (кошками, собаками и пр.) и птицами. Кодексы об административных правонарушениях РСФСР, Казахской, Узбекской и некоторых иных союзных республик этот вопрос оставили открытым. В других союзных республиках были учтены пожелания общественности об установлении административной ответственности за соответствующие проступки. Так, кодексы об адми-

нистративных правонарушениях Украинской, Армянской и Молдавской ССР содержат статьи, предусматривающие предупреждение или наложение штрафа в размере до 50 руб. за жестокое обращение с животными, повлекшее их гибель или увечье, а равно истязание животных.

В более широкой постановке решен данный вопрос в кодексах об административных правонарушениях Эстонской и Киргизской ССР. Ими установлена административная ответственность за жестокое обращение не только с животными, но и птицами. Поскольку такие проступки часто совершают несовершеннолетние, ст. 94 соответствующего кодекса Эстонской ССР специально оговаривает ответственность родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих.

Значительной пестротой отличается регулирование республиканскими кодексами об административных правонарушениях вопросов ответственности за нарушение правил охраны и режима особо охраняемых природных территорий и объектов. Такое положение связано с тем, что эти вопросы почти не урегулированы союзным законодательством. Здесь можно указать лишь на норму Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира», предусматривающую ответственность граждан и должностных лиц за нарушение установленного порядка пользования животным миром в заповедниках и на других особо охраняемых территориях. Эта норма включена во все республиканские кодексы об административных правонарушениях.

Однако вопросом о соблюдении порядка пользования животным миром охрана особо охраняемых территорий и объектов не исчерпывается. Поэтому в кодексы ряда союзных республик об административных правонарушениях включены специальные статьи, устанавливающие ответственность за более широкий круг нарушений правил охраны режима данного рода территорий и объектов. Но сравнивая эти статьи, нетрудно заметить не всегда obvious различия и в их названии, и в содержании. Так, в кодексах Армянской, Грузинской, Молдавской и Эстонской ССР соответствующие статьи называются — «Нарушение правил охраны и режима природных объектов, особо охраняемых государством». Статья 88 Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях имеет наименование «Нарушение правил охраны природных объектов, а также нарушение режима государственных заповедников и заказников», а ст. 91 соответствующего кодекса Украинской ССР — «Нарушение правил охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда и порядка осуществления пользования животным миром в заповедниках».

Неодинаков и круг природных территорий и объектов, охраняемых с помощью административно-правовых санкций в разных союзных республиках. Согласно Кодексу Украинской ССР об административных правонарушениях, например, в этот круг включаются территории и объекты природно-заповедного фонда рес-

публики, т. е. заповедники, заказники, природные национальные парки, памятники природы, ботанические сады, дендрологические и зоологические парки, парки — памятники садово-паркового искусства и заповедные урочища.

По кодексам Армянской, Грузинской и Молдавской ССР об административных правонарушениях к соответствующим территориям и объектам отнесены заповедники, заказники, природные или национальные парки, лесные зоны и другие объекты природы, взятые под охрану государства. Таким же образом решен данный вопрос и ст. 95 Кодекса Эстонской ССР об административных правонарушениях за исключением того, что в ней не упоминаются лесные зоны.

Согласно ст. 88 Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях к административной ответственности привлекаются граждане и должностные лица, нарушившие правила охраны редких и достопримечательных объектов живой и неживой природы (вековых деревьев, валунов и т. д.), а также режим заповедников и заказников.

Имеются свои нюансы по рассматриваемому вопросу и в Кодексе Литовской ССР об административных правонарушениях. Им предусмотрена административная ответственность за нарушение правил охраны памятников природы (ст. 79), нарушение режима заповедников, заказников, национальных и природных парков, а также лесных объектов, для которых установлен специальный режим (ст. 78).

Имеющие место в республиканских кодексах об административных правонарушениях различия в определении круга особо охраняемых природных территорий и объектов в некоторой мере обусловлены соответствующими местными особенностями (например наличием тех или иных особо охраняемых природных территорий и объектов в одних союзных республиках и их отсутствием — у других). Но не во всем эти особенности логично объяснимы. Не ясно, например, что следует понимать под «лесными зонами» (Грузия и Молдавия) и «лесными объектами» (Литва), соответствует ли понятие редких и достопримечательных объектов живой и неживой природы понятию «памятники природы» или нет (Белоруссия). Разнобой по данному вопросу можно было бы легко устранить при условии официального закрепления в законодательстве единого природно-заповедного фонда СССР, о чем шла речь выше.

Нет необходимого единообразия и в регулировании республиканским законодательством об административных правонарушениях размеров штрафных санкций за нарушение режима заповедников и заказников. В одних случаях такие нарушения влекут наложение штрафа в размере до 50 руб. на граждан и до 100 руб. на должностных лиц (ст. 91 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях), а в других — до 10 руб. — на граждан и до 50 руб. — на должностных лиц (ст. 88 Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях).

Некоторые кодексы более усиленно охраняют памятники природы по сравнению с заповедниками, заказниками и природными национальными парками, хотя последние имеют не меньшее, а часто большее значение для общества, чем памятники природы. Так, согласно ст. 78 Кодекса Литовской ССР об административных правонарушениях за нарушение режима, установленного для заповедников, заказников, природных и национальных парков, предусмотрен штраф в размере до 10 руб. на граждан и до 50 руб. — на должностных лиц, а за нарушение правил охраны памятников природы — до 50 и 100 руб. соответственно.

Необходима, следовательно, большая унификация норм республиканского законодательства об административной ответственности за нарушение правил охраны особо охраняемых природных территорий и объектов. Реальный путь к этому — принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР об административной ответственности за соответствующие нарушения.

Круг административных проступков экологического характера не ограничивается только теми, которые вошли в специальные главы республиканских кодексов об административных правонарушениях. Составы таких проступков помещены и в ряде других глав соответствующих кодексов. По Кодексу Украинской ССР об административных правонарушениях это, в частности: нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических правил и норм (ст. 42 главы «Административные правонарушения в области охраны труда и здоровья населения»); повреждение или самовольная порубка озеленительных насаждений в городах (ст. 153 главы «Административные правонарушения в области жилищных прав граждан, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства»); незаконная скупка, продажа и переработка шкурок пушных зверей (ст. 163 главы «Административные правонарушения в области торговли, финансов и кустарно-ремесленных промыслов»); нарушение гражданами порядка приобретения, хранения, передачи другим лицам или продажи огнестрельного гладкоствольного охотничьего оружия (ст. 190 главы «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления»).

Экологический оттенок носят и большинство статей, включенных в главу «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, нарушение ветеринарно-санитарных правил». Таковы, например, ст. 104 (потрава посевов, стогов или повреждение насаждений колхозов, совхозов и других государственных и общественных хозяйств), ст. 105 (нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями и болезнями растений и сорняками), ст. 107 (нарушение правил по карантину животных и других ветеринарно-санитарных правил).

Однако здесь не во всем наблюдается последовательность. Возникает, например, вопрос, почему такое правонарушение, как повреждение или самовольная порубка озеленительных насаждений в городах, не включено в главу седьмую Кодекса Украинской

ССР об административных правонарушениях? Возможно, что это связано с антропогенно-природным характером этих насаждений. Но в таком случае, какие были основания помещать в данной главе статью, предусматривающую административную ответственность за жестокое обращение с животными (ст. 89)? Ведь домашние животные не относятся к дикому животному миру.

Сомнительным представляется также включение в главу «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, охраны памятников природы, искусства и культуры» Кодекса Литовской ССР об административных правонарушениях нормы, предусматривающей ответственность за присвоение срубленных с корня деревьев (ст. 69). Такие деревья относятся к категории товарно-материальных ценностей. Их присвоение может быть осуществлено путем хищения или иным способом. Эти действия могут повлечь уголовную ответственность или административную ответственность как за мелкое хищение государственного или общественного имущества (ст. 50 Кодекса Литовской ССР об административных правонарушениях).

В проблемном плане представляет интерес экологическая сторона глав «Административные правонарушения, посягающие на социалистическую собственность» рассматриваемых кодексов. Во всех кодексах имеются статьи, предусматривающие административную ответственность за нарушение права государственной собственности на недра, воды, леса и животный мир. Что же касается земли, то здесь наблюдается иная картина. В более половины кодексов (в том числе РСФСР, Украинской, Грузинской, Латвийской ССР) нет статьи об административной ответственности за нарушение правил государственной собственности на землю. И это при условии, что земля является главным компонентом окружающей среды и основным средством производства в сельском хозяйстве.

Невключение в указанные кодексы соответствующих статей — это результат отсутствия нормы об административной ответственности за нарушение права государственной собственности на землю в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства». Несмотря на это, законодатель в семи союзных республиках признал нарушение права государственной собственности на землю в качестве административного проступка. Правда, сделано это не во всем единообразно, хотя сущность данного права для всех союзных республик одина. Так, по кодексам об административных правонарушениях Азербайджанской ССР (ст. 48), Армянской ССР (ст. 48) и Белорусской ССР (ст. 45) применение административных санкций предусмотрено за самовольное занятие земельного участка, а также совершение сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на землю, если эти действия совершены впервые и ими не причинен значительный вред государству. Подобным же образом сформулирована ст. 45 соответствующей

щего литовского кодекса, но в ней отсутствует концовка — «если эти действия...» Ст. 47 Кодекса Эстонской ССР об административных правонарушениях имеет такую концовку, но она относится к деянию, связанному с использованием земель без законного основания (самовольный захват земли) или с приступлением к пользованию землей до установления соответствующими органами границ участка в натуре.

Учитывая значение, которое имеет земля, в союзном и республиканском законодательстве целесообразно с единых позиций установить административную ответственность за нарушение права общенародной собственности на землю.

Серьезной проблемой является и проблема эффективности применения мер административной ответственности за экологические правонарушения. Новое законодательство об административных правонарушениях четко определило цели применения этих мер. Они состоят в воспитании лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов; уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 23 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, ст. 23 соответствующего кодекса УССР).

Нельзя в этой связи согласиться с наименованием указанных мер Ю. А. Петровым как «меры административного наказания» и его определением для них главной цели — *наказание* соответствующего лица за совершенное правонарушение (курсив наш.— Ю. Ш.)<sup>22</sup>. Ни в Основах законодательства об административных правонарушениях, ни в соответствующих республиканских кодексах нет понятия «наказание». Меры административной ответственности здесь названы административными взысканиями. Они не преследуют целей наказания в смысле кары правонарушителей, чем отличаются от уголовных санкций.

Прежде чем применить административно-правовую санкцию, необходимо выявить сам факт правонарушения. Практика, однако, свидетельствует, что в настоящее время большое количество совершенных экологических проступков не вскрывается, а следовательно, к виновным лицам не применяются меры административной ответственности. По данным опросов инспекторов природоохранительных инспекций на Украине вскрывается только каждое 4—5 из фактически совершенных экологических правонарушений. Такое положение порождает у правонарушителей убеждений в безнаказанности их неправомερных действий и отрицательно сказывается на состоянии законности в области охраны окружающей среды.

Причины недостаточной выявляемости административных экологических правонарушений носят и объективный, и субъективный характер. Многие органы, контролирующие охрану окружающей среды, не укомплектованы профессионально подготовленными кадрами, не имеют необходимых транспортных средств, измеритель-

ной аппаратуры и приборов. За инспекторами закрепляются чрезмерно большие подконтрольные территории. Это приводит к тому, что должностные лица тех или иных контрольных органов физически не в состоянии установить действенный контроль за соблюдением экологических правил.

Некоторые инспектора контрольных органов по охране окружающей среды не проявляют инициативы в выявлении экологических правонарушений, «сживаются» с браконьерами, не замечают или не хотят замечать совершаемых ими проступков. В одном из районов Пермской области, например, за сезон вскрывалось пять-восемь нарушений правил охоты. После того, как на должность охотоведа пришел новый инспектор, выявляемость случаев браконьерства увеличилась почти в десять раз<sup>23</sup>. Следует, стало быть, подумать об установлении порядка закрепления инспекторов по охране окружающей среды за обслуживаемыми участками на определенный срок, взаимозаменяемости инспекторов.

С другой стороны, инспектора контрольных органов по охране окружающей среды нередко испытывают на себе давление со стороны некоторых должностных лиц местных властей, не заинтересованных во вскрытии тех или иных экологических правонарушений. Немало неприятностей, например, пришлось пережить участковому рыбинспектору Коми АССР А. П. Бондаренко. Во время проведения республиканского месячника по охране запасов весенне-нерестующих ценных видов рыбы она «выловила» группу браконьеров, в том числе председателя Троицко-Печерского райисполкома В. Турышева, производивших незаконный лов стометровой сетью семги и нельмы. Вопреки воле начальства инспектор придала этот факт огласке. Действия А. П. Бондаренко были расценены руководителями района как подрыв авторитета партийных и советских работников. Против нее было возбуждено уголовное дело за клевету, а впоследствии ее перевели на самый дальний участок реки, не предоставив ни лодки, ни моториста<sup>24</sup>.

Для успешной работы контрольных органов по охране окружающей среды необходимо исключить всякие случаи силового давления на них со стороны кого бы то ни было, обеспечить условия для максимально полной реализации предоставленных им полномочий по выявлению правонарушителей и привлечению их к административной ответственности.

Реальной силой, способной оказать существенное влияние на уровень выявляемости административных экологических правонарушений, является общественность, в частности общественные инспектора по охране природы. Сейчас они действуют при всех контрольных органах по охране окружающей среды. Общественная инспектура имеется и в составе республиканских обществ охраны природы. Так, в рядах почти 20-миллионного Украинского общества охраны природы насчитывается более 60 тыс. общественных инспекторов по охране природы, работой которых на местах руководят штабы общественного контроля.

Опыт показывает, что при хорошей организации работы с общественностью можно достигнуть многого. В республике, например, ежегодно от 60 до 70 % всех нарушений правил рыбной ловли вскрывается общественными инспекторами или при их непосредственном участии.

Хорошо зарекомендовали себя студенческие дружины по охране природы, действующие в Киевском, Харьковском, Днепропетровском государственных университетах, в Харьковском и Запорожском медицинских институтах, в Нежинском педагогическом институте и в ряде других высших и средних специальных учебных заведений. Для координации их работы при президиуме республиканского совета Украинского общества охраны природы создан Координационно-методический совет студенческих дружин по охране природы. Утверждено Положение о дружинах по охране природы, создаваемых в высших и средних специальных учебных заведениях Украинской ССР.

Ежегодно указанные дружины проводят более 500 рейдов по борьбе с браконьерством, загрязнением окружающей среды, по соблюдению режима малых рек и т. п. В ходе таких рейдов вскрывается значительное количество нарушений экологического характера.

При всем том возможности общественности по выявлению экологических правонарушений используются еще недостаточно. Только небольшая часть инспекторов республиканских обществ охраны природы привлекается к участию в проверках и рейдах. Как показали опросы общественных инспекторов по охране природы, большинство из них слабо знакомы с методикой проведения соответствующих проверок и рейдов, с их правами и обязанностями по осуществлению контрольных функций, часто не имеют представления о том, как составить протокол на правонарушителя, что делать с предметами браконьерства и т. д. Накопленный в союзных республиках опыт работы соответствующих инспекторов в централизованном порядке до последнего времени никем не обобщался и не распространялся. Сейчас наметились улучшения в этом деле в связи с образованием Госкомприроды СССР. Было бы полезно также более широко использовать различные неформальные природоохранительные организации в борьбе с экологическими нарушениями.

Вслед за выявлением административного экологического правонарушения важно правильно его зафиксировать. До принятия Основ законодательства об административных правонарушениях это делалось в протоколе или акте. Основы предусмотрели единую форму документа, в котором концентрируются сведения о факте административного правонарушения и личности правонарушителя, — протокол. Правда, некоторыми законодательными актами за отдельные правонарушения и сейчас предусмотрено составление акта. В частности, в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. «Об экономической зоне СССР» о случаях нарушения положений этого

указа составляется акт, являющийся основанием для взыскания ущерба и наложения на правонарушителя штрафа в административном порядке. Но это одно из немногих исключений из общего правила, которое тем не менее следовало бы оговорить в Основах законодательства об административных правонарушениях.

Основами четко определены главные требования к содержанию протокола об административном правонарушении (ст. 32). Однако на практике эти требования не всегда соблюдаются, вследствие чего доказательственное значение протокола об административном правонарушении частично или полностью теряется. Это нередко приводит к неприменению административной ответственности к лицам, фактически совершившим экологический проступок. К наиболее распространенным недостаткам протоколов об административных экологических правонарушениях относятся поверхностное описание, неточности и ошибки в изложении фактических обстоятельств нарушения. Во многих протоколах неполно отражаются сведения, характеризующие личность правонарушителя. Эти сведения нередко записываются в протокол со слов правонарушителя, без их подтверждения документальными данными, а поэтому они в ряде случаев оказываются ложными.

Основы законодательства об административных правонарушениях содержат общую норму о том, что право составления протокола об административном правонарушении предоставлено уполномоченным на то должностным лицам либо представителям общественной организации или органов общественной самодеятельности (ст. 32). В большинстве республиканских кодексов об административных правонарушениях эта норма не получила никакой конкретизации. Немного дают и фрагментарные уточнения данной нормы в латвийском и эстонском кодексах, поскольку они носят в основном отсылочный характер. В Кодексе Латвийской ССР об административных правонарушениях, в частности, говорится, что в случае, если законодательством Союза ССР не установлено иное, перечень должностных и специально уполномоченных лиц, которые вправе составлять протокол об административном правонарушении, устанавливается актом законодательства Латвийской ССР, предусматривающим административную ответственность за нарушение соответствующих правил. Если в акте это не установлено, то такой перечень устанавливается Советом Министров Латвийской ССР или министерством, государственным комитетом, ведомством, осуществляющим контроль или надзор в соответствующей области (ст. 247).

Наиболее удачно, по нашему мнению, решен данный вопрос в украинском и белорусском кодексах, непосредственно закрепивших перечень лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 255 и 234<sup>1</sup> соответственно). Но и здесь имеются свои проблемы. Так, согласно ст. 255 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях значительными правами по составлению протоколов об экологических проступках наделены уполномоченные на то должностные лица

исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов. Однако ни в кодексе, ни в других нормативных актах не уточнено, какие же конкретно должностные лица данных органов уполномочены составлять соответствующие протоколы. Не случайно по инициативе указанных лиц относительно редко возбуждаются дела об административной ответственности за экологические правонарушения.

Действующее законодательство, как известно, закрепляет два способа рассмотрения дел об административных правонарушениях: в коллегиальном и в единоличном порядке. Коллегиальный порядок присущ деятельности административных комиссий, исполнительных комитетов поселковых, сельских Советов народных депутатов, комиссий по делам несовершеннолетних и районных (городских) народных судов, а единоличный — должностным лицам контрольных органов. В настоящее время законодатель отдает предпочтение коллегиальному порядку рассмотрения дел об административных экологических проступках. Так, административные комиссии имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных 35 из 39 статей главы «Административные правонарушения в области охраны природы, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры» Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях.

Коллегиальный порядок более демократичен, он позволяет глубже исследовать тот или иной вопрос и имеет большее воспитательное значение, чем единоличный порядок рассмотрения дел об административных экологических правонарушениях. Но он имеет и свои минусы. Единоличный порядок, в частности, менее заформализован и в большей степени отвечает требованиям оперативности реагирования на административные экологические правонарушения, чем коллегиальный порядок рассмотрения соответствующих дел.

Анализ практики показывает, что в деятельности административных комиссий дела об административных экологических правонарушениях составляют обычно 8—12 % от всех рассматриваемых ими дел. Но многие административные комиссии испытывают перегрузку в работе, вынуждены рассматривать на одном заседании по 20 и более дел. Этим обусловлены допускаемые ими несоблюдение установленного пятнадцатидневного срока для рассмотрения дел об административных правонарушениях со дня их получения, а также случаи формального рассмотрения соответствующих дел без глубокого анализа обстоятельств экологических правонарушений и вскрытия их причин.

Значительное количество поступающих в административные комиссии материалов об экологических правонарушениях вообще не рассматривается ими. В 1986 г., например, в административные комиссии республики было передано 870 материалов о нарушении требований земельного законодательства. Около ста из них не было рассмотрено соответствующими комиссиями. Даже

если учесть, что часть из этих материалов была рассмотрена в 1987 г., то и в таком случае остаток «положенных под сукно» в административных комиссиях дел весьма внушителен.

Напрашиваются, следовательно, два важных вывода. Во-первых, в целях повышения оперативности и эффективности административно-правового реагирования на экологические правонарушения было бы целесообразно частично перераспределить полномочия по рассмотрению соответствующих дел между административными комиссиями и должностными лицами контрольных органов по охране окружающей среды в пользу последних. В частности, следовало бы предоставить право непосредственного рассмотрения административных дел и вынесения по ним постановлений должностным лицам специальных инспекций охраны заповедников и природных национальных парков.

Второй вывод связан с совершенствованием правового статуса и повышением эффективности деятельности административных комиссий по рассмотрению дел об экологических правонарушениях. Мы не можем поддержать высказываемую иногда в юридической литературе идею о передаче всех дел об экологических правонарушениях на рассмотрение должностным лицам контрольных органов. За административными комиссиями следует оставить наиболее сложные по характеру экологических правонарушений дела, а также дела, которые обычно возникают вследствие недостатков в работе по охране окружающей среды на предприятиях и в организациях. Но для достижения реальных результатов нужна перестройка в работе административных комиссий. Важно, в частности, повысить ответственность этих комиссий за принятие законных и обоснованных постановлений. А для этого необходимо тщательно готовить каждое дело об административном экологическом правонарушении к рассмотрению, шире привлекать по наиболее сложным делам экспертов. Недопустимо несоблюдение установленных кворума для заседаний комиссий (не менее половины членов их состава) и сроков рассмотрения административных дел. Должен также соблюдаться порядок рассмотрения соответствующих дел.

Совершенствованию деятельности административных комиссий по рассмотрению дел могло бы способствовать обобщение и распространение опыта их работы в республиканском масштабе. Сейчас этот опыт никто не обобщает и не распространяет. Вероятно, что в составе исполкомов местных Советов и Советов Министров союзных и автономных республик должны быть люди и подразделения, осуществляющие соответствующую работу.

Неоправданную медлительность проявляет законодатель в вопросе обновления республиканских Положений об административных комиссиях. Сейчас многие нормы этих положений не согласуются с Основами законодательства об административных правонарушениях и соответствующими кодексами союзных республик (о сроках наложения административных взысканий со дня совершения проступка, мерах взыскания, приостановлении испол-

нения постановлений административных комиссий в связи с их обжалованием и др.). Это отрицательно сказывается на эффективности работы комиссий, в том числе и по рассмотрению дел об экологических правонарушениях.

По сравнению с административными комиссиями коллегиальный порядок рассмотрения дел об административных экологических правонарушениях исполнительными комитетами поселковых и сельских Советов народных депутатов несколько специфичен. Он регулируется законодательством об административных правонарушениях и законодательством о поселковых и сельских Советах. Данный порядок практически ничем не отличается от порядка рассмотрения всех иных вопросов соответствующими исполнительными комитетами. В отличие от административных комиссий, принимающих постановление по делу, исполнительные комитеты поселковых и сельских Советов выносят решение.

Любопытно, что указанные исполнительные комитеты уполномочены рассматривать определенную категорию дел об экологических правонарушениях, которые одновременно входят в компетенцию и административных комиссий при соответствующих исполнительных комитетах. Например, в соответствии с Кодексом Украинской ССР об административных правонарушениях те и другие вправе рассматривать дела, предусмотренные ст. 66 (уничтожение или повреждение подростка в лесах), ст. 71 (ввод в эксплуатацию производственных объектов без устройств, предотвращающих вредное воздействие на леса), ст. 74 (уничтожение или повреждение лесосушительных канав, дренажных систем и дорог на землях государственного лесного фонда) и др. Следовательно, возникает вопрос, в каких случаях указанные дела должны рассматривать исполнительные комитеты поселковых и сельских Советов, а в каких — административные комиссии при этих исполнительных комитетах.

В действующем законодательстве об административных правонарушениях нет прямого ответа на этот вопрос. Но в данном случае можно прибегнуть к аналогии. Согласно Указу Президиума Верховного Совета УССР от 8 февраля 1982 г. «О запрещении содержания гражданами плотоядных пушных зверей»<sup>25</sup> административные штрафы за его нарушение имеют право налагать административные комиссии при исполнительных комитетах поселковых и сельских Советов, а также исполнительные комитеты этих представительных органов, *где не созданы административные комиссии* (курсив наш. — Ю. Ш.). Очевидно, это же правило применимо и в отношении дел, административная ответственность за которые предусмотрена статьями 66, 71, 74 и некоторыми другими Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях.

Другой вариант связан с наличием административной комиссии. В таком случае, по нашему мнению, вопрос о том, кто должен непосредственно рассмотреть соответствующее дело, решает исполнительный комитет поселкового или сельского Совета. Ведь

административные комиссии при исполнительных комитетах осуществляют свою работу под руководством последних.

Документом, в котором аккумулируются результаты рассмотрения дела об административном правонарушении, является постановление. Законодательством установлено два вида постановлений: о наложении административного взыскания; о прекращении дела.

Одним из основных вопросов, решаемых при вынесении постановления по делам об административных экологических правонарушениях, является вопрос о виде и размерах взыскания, применяемого к правонарушителю. В зафиксированной в Основах законодательства об административных правонарушениях системе административных взысканий первым названо предупреждение. Оно выносится в письменной форме. Но в предусмотренных законодательством случаях данная санкция может фиксироваться и иным установленным способом. Нефиксированное, т. е. устное, предупреждение последствий административно-правового характера не порождает.

Предупреждение направлено на личность правонарушителя и оказывает на последнего главным образом моральное предупредительное воздействие. Применение его влечет осуждение как самого правонарушителя, так и совершенных им неправомерных действий.

Моральный характер воздействия предупреждения на нарушителей экологических правил не всегда должным образом учитывается на практике. Поэтому даже за малозначительные административные экологические проступки органы административной юрисдикции предпочитают налагать штрафы. Предупреждение как административная санкция используется относительно редко. Кроме некоторых других причин, этому объективно способствует и тот факт, что в Основах законодательства об административных правонарушениях не содержится необходимой ориентировки по вопросу о том, в каких случаях за правонарушение должен применяться штраф, а в каких — предупреждение.

Больше в этом отношении «пищи для размышлений» дают соответствующие республиканские кодексы. Анализ некоторых из их статей свидетельствует о том, что применение штрафа или предупреждения за экологические проступки зависит от характера совершенного деяния. Например, согласно ч. 1 ст. 85 Кодекса УССР об административных правонарушениях нарушение правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, а также правил осуществления других видов пользования животным миром влечет предупреждение или наложение штрафа на граждан и должностных лиц. Если же допущено грубое или систематическое нарушение правил охоты, то в таком случае предусмотрено применение только штрафа (ч. 2 ст. 85).

В данном случае четко просматривается зависимость применения штрафа или предупреждения от степени вредности административного проступка. Грубое правонарушение влечет наложе-

ние штрафа, малозначительное — предупреждения. Но одного этого недостаточно. Важно также учитывать личность правонарушителя и другие обстоятельства, отягчающие или смягчающие ответственность. Это поможет избежать недооценки роли предупреждения в борьбе с административными экологическими правонарушениями, повысить воспитательное значение данной санкции.

Представляет интерес и следующее обстоятельство. В кодексах союзных республик об административных правонарушениях за одну группу экологических проступков предусмотрено применение только штрафа, а за другую — альтернативно штрафа или предупреждения. К последней группе относятся нарушения правил охраны атмосферного воздуха и животного мира. Здесь республиканский законодатель воспринял формулировки союзных указов Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха» и «Об административной ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира».

В более ранних указах Президиума Верховного Совета СССР об административной ответственности за нарушение земельного (1970 г.), водного (1980 г.), лесного (1980 г.) законодательства и законодательства об охране недр (1978 г.), за нарушение соответствующих правил в качестве меры взыскания значится только штраф. Аналогичным образом решен данный вопрос и в республиканских кодексах об административных правонарушениях. Но означает ли это, что за соответствующие проступки не может применяться предупреждение? Отнюдь нет. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета УССР от 15 декабря 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» органы административной юрисдикции могут вместо наложения штрафа сделать нарушителю предупреждение (ст. 16)<sup>26</sup>.

Формула закона «предупреждение вместо штрафа» породила в свое время идею двухаспектности предупреждения. С одной стороны, оно характеризовалось как самостоятельная, а с другой — вспомогательная («предупреждение вместо штрафа») мера взыскания. Некоторыми административистами в этой связи предлагалось законодательно закрепить самостоятельную и вспомогательную роль предупреждения<sup>27</sup>. Но законодатель обоснованно не воспринял этой рекомендации. Следует согласиться с И. И. Веремеенко в том, что формулировка «предупреждение вместо штрафа» использована взамен обычной «предупреждение или штраф» потому, что некоторыми нормативными актами не предусматривается альтернативная санкция за определенное правонарушение (в таком случае была бы логичной формулировка «предупреждение или штраф»)<sup>28</sup>.

На наш взгляд, разноречивой в республиканских кодексах об административных правонарушениях по указанному вопросу — это недостаток юридической техники. Здесь необходим единый подход,

предполагающий включение предупреждения как обязательной санкции, которая предшествует другим административным взысканиям, во все нормы кодексов, содержащих указания о мерах административной ответственности за экологические проступки.

Наиболее широко применяемой в сфере охраны окружающей среды административно-правовой санкцией является штраф. В нем, как и в предупреждении, выражается государственное осуждение поведения правонарушителя. Но если применение предупреждения не связано с ограничением прав нарушителя соответствующих правил, то применение штрафа влечет для него определенные имущественные ограничения. Сочетание государственного осуждения с имущественными ограничениями увеличивает потенциал данной санкции по сравнению с предупреждением в борьбе с экологическими правонарушениями.

Кодексы союзных республик об административных правонарушениях установили относительно определенный размер штрафов, т. е. их высший предел за то или иное правонарушение. Общим правилом здесь являются требования ст. 14 Основ законодательства об административных правонарушениях, в соответствии с которой штраф, налагаемый на граждан за административные проступки, как правило, не может превышать 10 руб., а на должностных лиц — 50 руб. Только при необходимости повышения ответственности за отдельные виды административных правонарушений законодательными актами союзных республик может быть установлен штраф в отношении граждан — до 50 руб. и должностных лиц — до 100 руб., законодательными актами СССР — в отношении граждан — до 100 руб. и должностных лиц — до 200 руб., а за корыстные административные правонарушения в отношении граждан — до двухсот рублей и должностных лиц — до трехсот рублей. Но фактически иногда делаются такие исключения из этого правила, что они ставят под сомнение само правило. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха», например, предусмотрено более десяти составов административных проступков. За совершение всех этих проступков установлены штрафы в повышенных размерах.

Административному законодательству известны также исключительные случаи установления штрафов. Они связаны с выполнением обязательств, вытекающих из международных договоров СССР, и особой необходимостью усиления административной ответственности. В этих случаях законодательными актами СССР может быть установлен штраф в большем размере, чем это предусмотрено ст. 14 Основ законодательства об административных правонарушениях. В качестве примера можно сослаться на Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об экономической зоне СССР». Им предусмотрено наложение штрафов в административном порядке в размере до 10 тыс. руб. на лиц, виновных в незаконной разведке или разработке природных ресурсов экономической зоны СССР, а также в нарушениях правил по предотвраще-

нию, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды в экономической зоне СССР (ст. 19).

Если указанные нарушения причинили существенный ущерб или повлекли иные тяжкие последствия, либо совершены повторно, виновные лица подвергаются штрафу в размере до 100 тыс. руб. Но этот штраф не является мерой административного взыскания. Он налагается районным (городским) народным судом в порядке гражданского судопроизводства.

В каждом конкретном случае размер налагаемого штрафа за экологическое правонарушение зависит и от такого фактора, как должностное положение лица, принимающего решение по делу. Например, за нарушение санитарно-гигиенических правил и норм по охране атмосферного воздуха главный государственный санитарный врач СССР и его заместители, главный государственный санитарный врач Украинской ССР и его заместители имеют право налагать штраф на граждан в размере до 50 руб. и на должностных лиц — до 100 руб.; главные государственные санитарные врачи областей и городов, имеющих районное деление, и их заместители, главные государственные врачи бассейнов на водном транспорте — до 10 руб. на граждан и до 30 руб. на должностных лиц; главные государственные врачи городов, не имеющих районного деления, районов и главные государственные санитарные врачи портов и линейных участков на водном транспорте — до 10 руб. на граждан и до 20 руб. на должностных лиц (ст. 136 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях).

С теоретической точки зрения законодательная привязка размера штрафа от должностного положения лица, его налагающего, представляется сомнительной. Критериями, по которым должен определяться размер штрафа, являются характер административного экологического проступка и личность правонарушителя. Существующая же зависимость размера штрафа от должностного положения лица, его налагающего, ограничивает возможности низовых звеньев соответствующих органов в усилении борьбы с административными экологическими правонарушениями. Налагаемые должностными лицами этих звеньев незначительные по размеру штрафы слабо воздействуют на правонарушителей.

Субъектами административной ответственности за экологические правонарушения могут быть граждане и должностные лица. Такая ответственность наступает с 16-летнего возраста на момент совершения административного проступка. При этом к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные экологические правонарушения, применяются меры, предусмотренные положениями о комиссиях по делам несовершеннолетних.

Должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности.

Юридические лица субъектами административной ответственности по советскому законодательству об административных правонарушениях не являются. Но некоторые юристы пытаются опровергнуть этот, казалось бы, очевидный факт. Никто, правда, не утверждает, что на юридическое лицо могут налагаться административные штрафы, поскольку это прямо запрещено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Поэтому акцент делается на некоторых других мерах административной ответственности. В. Н. Прокопенко, например, считает, что государственные, кооперативные и общественные организации, за которыми закреплены охотничьи угодья, могут быть субъектами административной ответственности, поскольку за нарушение порядка ведения охотничьего хозяйства в соответствующих угодьях по действующему законодательству может быть запрещена охота на определенный срок или применено изъятие этих угодий из пользования<sup>29</sup>.

Более широко излагает свою позицию по данному вопросу Ю. А. Петров. По его мнению, к организациям в области охраны окружающей среды применяются такие меры административной ответственности, как предупреждение, конфискация (например, орудий лова), лишение специального права (отобрание рыбопромыслового билета у рыбопромысловой организации, систематически нарушающей правила рыболовства, лишение права земле-, водо- и лесопользования за нарушение соответствующих правил и т. п.)<sup>30</sup>.

В принципе не лишен смысла вопрос об установлении административной ответственности юридических лиц. Но это может быть сделано только в установленном порядке. Попытки же привязать этот вопрос к ныне действующему законодательству об административных правонарушениях нельзя признать плодотворными. Основы законодательства об административных правонарушениях и соответствующие республиканские кодексы рассчитаны исключительно на физических лиц.

Кроме того, трудно вообще представить, как можно применить к организации такую меру административной ответственности, как предупреждение, характеризующееся индивидуально-психологическим воздействием. Что же касается конфискации орудий нарушения правил рыболовства, то по кодексам союзных республик об административных правонарушениях конфискации подлежат только орудия, находящиеся в личной собственности граждан, а не в собственности юридического лица (ст. 85 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и аналогичная статья соответствующего кодекса УССР).

Основы законодательства об административных правонарушениях предусматривают в качестве меры взыскания лишение граждан только двух видов специальных прав — управления транспортными средствами и охоты (ст. 17). О лишении других прав природопользования не только в отношении юридических лиц, но

и граждан здесь речь не идет. Поэтому лишение этих лиц права охоты, рыболовства, земле-, недро-, водо- и лесопользования за допущенные соответствующие правонарушения следует рассматривать как применение не мер административной ответственности, а административного принуждения, направленного на пресечение неправомерной практики природопользования.

Основы законодательства об административных правонарушениях установили, что административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 23). В Основах, однако, ничего не говорится о сроке, по миновании которого одно и то же лицо может быть повторно привлечено к административной ответственности за длящееся правонарушение. Появились поэтому неоднотипные рекомендации на этот счет. Авторы Справочника по рыбоохране, в частности, считают, что одно и то же лицо может быть подвергнуто повторному штрафу за длящееся правонарушение через три месяца после взыскания штрафа по предыдущему постановлению<sup>31</sup>. По мнению же других правоведов, повторно наложить штраф на одно и то же лицо за длящийся экологический проступок можно только после исполнения предшествующего постановления о наложении штрафа, причем при добровольном исполнении не ранее чем через пятнадцать дней со дня вручения постановления, а в случае обжалования или опротестования постановления — не ранее пятнадцати дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения<sup>32</sup>.

Неудачным моментом как в первом, так и во втором предложении является то, что с их принятием лица, привлеченные к административной ответственности, будут заинтересованы растянуть срок исполнения соответствующего постановления и тем самым отодвинуть возможность их повторного привлечения к ответственности за длящееся правонарушение. Эти предложения не учитывают того факта, что часть постановлений о привлечении правонарушителей к административной ответственности по разным причинам вообще не исполняется.

На наш взгляд, в Основах законодательства об административных правонарушениях следовало бы установить твердый срок, по миновании которого одно и то же лицо может быть повторно привлечено к административной ответственности за длящийся проступок. Этот срок — три месяца со дня вынесения первого постановления о наложении административного взыскания. Данный срок более или менее реален для принятия мер по устранению причин длящегося экологического правонарушения, а стало быть, и прекращения последнего (например, загрязнения атмосферного воздуха или водных источников). Он также согласуется со сроком давности исполнения постановлений о наложении административных взысканий, что предусмотрено ст. 42 Основ.

Подлежит обсуждению и вопрос, связанный с принятием постановления о прекращении дела. Оно выносится, во-первых, при

наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении; во-вторых, при объявлении устного замечания, передаче материалов на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации или трудового коллектива; в-третьих, при передаче соответствующих материалов прокурору, органу предварительного следствия или дознания.

Два обстоятельства здесь привлекают внимание. Первое — это недооценка органами административной юрисдикции значения мер общественного воздействия на нарушителей экологических правил. Поэтому эти органы редко передают материалы об экологических проступках на рассмотрение общественности, хотя для этого имеются основания (малозначительность правонарушения, общая положительная характеристика нарушителя). Между тем социологические исследования показывают, что для более чем 50 % правонарушителей меры общественного воздействия, особенно по месту работы, оказываются даже эффективнее, чем административные взыскания<sup>33</sup>. Развитие гласности, повышение роли трудовых коллективов создают дополнительные возможности для правильного сочетания административных взысканий с мерами общественного воздействия, более широкого, но в то же время принципиального использования последних в борьбе с экологическими проступками.

Второй момент касается материалов, передаваемых прокурору, органу предварительного следствия или дознания. Последние, как известно, далеко не по всем такого рода материалам возбуждают уголовные дела. По относительно небольшой части из них прокурорами возбуждается административное преследование. Но в большинстве случаев на соответствующие «отказные» материалы не следует никакого реагирования, хотя действующее законодательство предусматривает возможность наложения административного взыскания не позднее месяца со дня принятия прокурорско-следственными и судебными органами постановления об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении (ст. 23 Основ законодательства об административных правонарушениях). Об этой законодательной новелле, однако, плохо осведомлены органы административной юрисдикции. Поэтому они по собственной инициативе ничего не делают в плане привлечения лиц, совершивших административные экологические правонарушения, но в отношении которых отказано в возбуждении уголовного дела либо возбужденное дело было прекращено. Таким образом, часть правонарушителей, совершивших экологические правонарушения на грани уголовного преступления и административного проступка, вообще уходит от ответственности.

Кроме постановления по делу об административном экологическом правонарушении, важное значение имеют также предложения о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению нарушения. Такие предложения вносятся органом (должностным лицом), рассматривающим дело, в соответствующий государственный орган, общественную организацию

или должностному лицу. Законодательством установлено, что о принятых мерах в течение месяца со дня поступления предложения должно быть сообщено органу (должностному лицу), внесшему предложение (ст. 282 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях).

Необходимо отметить, что практически каждое дело об административном экологическом правонарушении имеет причины и условия, способствовавшие его совершению. Но органы административной юрисдикции все еще не придают должного значения мерам по устранению этих причин и условий. Административные комиссии при исполнительных комитетах районных Советов народных депутатов Украинской ССР, например, вносят предложения об устранении причин и условий возникновения экологических проступков в среднем по одному из пятнадцати рассмотренных ими соответствующих дел.

Другая проблема — формальное реагирование или вообще нереагирование на вносимые органами административной юрисдикции представления со стороны тех, кому они направляются. Из изученных нами 100 предложений по вопросам устранения причин и условий административных экологических правонарушений в 28 случаях адресаты вообще не сочли нужным ответить на эти предложения, а еще в 30 — отделились формальными отписками. При таком подходе к делу трудно рассчитывать на искоренение экологических правонарушений из жизни общества.

Значительное количество недостатков, допускаемых органами административной юрисдикции по применению мер административной ответственности за экологические правонарушения, отражается на стадии обжалования и опротестования постановления по административному делу. Данные проведенного Верховным Судом УССР обобщения практики рассмотрения народными судами жалоб на постановления органов административной юрисдикции об экологических правонарушениях показывают, что более 60 % этих жалоб народными судами удовлетворяются полностью или частично<sup>34</sup>. Это свидетельствует о серьезных просчетах в деятельности органов административной юрисдикции, даже если учесть, что и суды бывают не всегда на высоте.

Мотивы удовлетворения народными судами данного рода жалоб многообразны. Чаще других, однако, встречается недостаточная доказанность органами административной юрисдикции вины того или иного лица в совершении экологического правонарушения. В ряде случаев указанными органами нарушаются установленные сроки для наложения административного взыскания, неполно учитывается характер содеянного и личность нарушителя при определении размера штрафа, на нарушителей налагаются штрафы в размерах, выше установленного предела, и т. п.

Порядок обжалования или опротестования постановления по административному делу закреплен в Основах законодательства об административных правонарушениях и в соответствующих республиканских кодексах. Этот порядок имеет много новых элемен-

тов. Однако они не учтены в статьях гражданских процессуальных кодексов союзных республик, определяющих порядок производства по делам по жалобам граждан на постановления органов административной юрисдикции. Вследствие этого образовалась определенная несогласованность между законодательством об административных правонарушениях и гражданским процессуальным законодательством. Например, согласно ст. 244 ГПК УССР в судебном порядке обжалуются только те постановления административных органов, которыми на граждан или должностных лиц наложен штраф. По Кодексу Украинской ССР об административных правонарушениях постановление по делу об административном проступке может быть обжаловано не только лицом, в отношении которого оно вынесено, но и потерпевшим (ст. 287). Этот кодекс, кроме того, не сводит дело к судебному обжалованию только «штрафных» постановлений. В соответствии со ст. 288 в районный (городской) народный суд могут быть обжалованы: а) постановление административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, решение исполнительного комитета поселкового, сельского Совета народных депутатов о наложении любого административного взыскания; б) постановление иного органа (должностного лица) о наложении административного взыскания в виде штрафа. Постановление этого органа (должностного лица) о наложении иного административного взыскания обжалуется в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), после чего жалоба может быть подана в районный (городской) народный суд, решение которого является окончательным.

И ст. 289 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях, и ст. 244 ГПК УССР предусматривают десятидневный срок для обжалования рассматриваемых постановлений в судебные органы, но в первом случае этот срок исчисляется со дня вынесения постановления, а во втором — со дня вручения постановления о наложении штрафа.

Несмотря на указанные и некоторые другие несогласованности, народные суды, как показывает практика, при рассмотрении жалоб на постановления органов административной юрисдикции продолжают руководствоваться в основном статьями 224—248 ГПК УССР. Это в ряде случаев приводит к ошибкам при принятии решений. Следовательно, необходимо привести гражданское процессуальное законодательство в данной части в полное соответствие с новым законодательством об административных правонарушениях. Но пока это будет сделано, было бы целесообразно, чтобы Пленум Верховного Суда СССР дал указания народным судам при осуществлении производства по данной категории дел руководствоваться не только гражданским процессуальным законодательством, но и законодательством об административных правонарушениях.

Недостатки работы судов по рассмотрению жалоб граждан на постановления органов административной юрисдикции не объясняются только указанными обстоятельствами. Согласно постанов-

лению Пленума Верховного Суда Украинской ССР от 26 июля 1974 г. (с последующими изменениями) «О судебной практике по делам, возникающим из административно-правовых отношений»<sup>35</sup> суд обязан в полном объеме проверить законность и обоснованность обжалуемых заявителем действий административного органа или должностного лица, наложивших взыскание. В связи с этим судья в порядке подготовки дела к судебному рассмотрению обязан затребовать от соответствующего административного органа или должностного лица материалы о наложении штрафа (протокол, постановление др.), а также произвести иные действия, необходимые для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела. Но суды нередко не утруждают себя поиском истины, а иногда попросту идут на поводу у нарушителей экологических правил.

Укреплять законность недопустимо незаконными методами, нельзя сделать лучшим экологический правопорядок, действуя «спустя рукава». Не взаимные обвинения, а деловое сотрудничество должно быть положено в основу взаимоотношений судебных органов и органов административной юрисдикции, осуществляющих борьбу с нарушениями правил охраны окружающей среды.

Для эффективности административной ответственности за экологические правонарушения немаловажное значение имеет и фактическое исполнение постановлений о наложении административных взысканий. Закон устанавливает, что постановление о наложении административного взыскания обязательно для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами (ст. 277 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, ст. 298 соответствующего кодекса Украинской ССР). В реальной жизни, однако, дело обстоит не всегда так, как этого требует закон. В Украинской ССР, в частности, по административным делам экологического характера по различным причинам не взыскиваются от 5 до 10 % сумм штрафов, постановления о наложении которых вступили в законную силу.

Таким образом, несмотря на недавно проведенную кодификацию законодательства об административных правонарушениях, вопросы совершенствования правового регулирования административной ответственности за экологические правонарушения не снимаются с повестки дня. Однако главное заключается в том, чтобы устранить имеющиеся недостатки в практическом применении административной ответственности в области охраны окружающей среды и на этой основе повысить ее действенность.

### 3. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Уголовная ответственность в области охраны окружающей среды применяется за общественно опасные экологические правонарушения в форме преступлений. Основания, конкретные составы преступлений и уголовно-правовые санкции за их совершение

определены в Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик (1958 г.) и в соответствующих республиканских кодексах, принятых в 1960—1961 годах. Эти нормативные акты сыграли положительную роль в укреплении социалистической законности в стране, в том числе и в экологической сфере. Но в настоящее время они уже не отвечают в полной мере существенно изменившимся социальным потребностям. Поэтому, было поддержано предложение о разработке нового уголовного законодательства. Поставлена задача, чтобы оно полнее отвечало современным условиям развития советского общества, эффективнее защищало права граждан, вело к укреплению дисциплины и правопорядка<sup>36</sup>. На это направлен проект новых Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, который широко обсуждался в печати в конце 1988 — начале 1989 года.

Осуществляемая в настоящее время в стране практическая работа по обновлению советского уголовного и уголовно-процессуального законодательства связана с решением ряда дискуссионных и довольно сложных проблем. Часть из них касается будущего правового регулирования уголовной ответственности за экологические преступления. На некоторых направлениях совершенствования уголовного законодательства в этой части мы и остановимся.

1. Следует прежде всего решительно поддержать уже неоднократно высказывающуюся в юридической литературе идею о целесообразности сосредоточения основных статей экологического характера в одной главе уголовных кодексов союзных республик. Нынешнее положение, когда соответствующие статьи находятся в главах о преступлениях против социалистической собственности, общественной безопасности, общественного порядка и здоровья и о хозяйственных преступлениях, противоречит пониманию окружающей среды как единого комплекса, единой системы, все элементы которой взаимосвязаны<sup>37</sup>. Поэтому полезно учесть опыт кодификации республиканского законодательства об административных правонарушениях. Во всех соответствующих кодексах союзных республик, как уже отмечалось, административные экологические проступки по признаку единства родового объекта — экологических отношений — объединены в специальную главу. Пришло время, чтобы и республиканские уголовные кодексы имели главу (раздел) — «Преступления против окружающей среды». Это соответствовало бы современному значению проблемы и способствовало обеспечению единства в подходах к криминализации посягательств в данной области.

При положительном решении данного вопроса возникает сопутствующий ему вопрос о месте расположения данной главы в особенной части уголовных кодексов союзных республик. В настоящее время принято следующее расположение глав: а) государственные преступления; б) преступления против социалистической собственности; в) преступления против личности и т. д. В юридической литературе правильно отмечается, что человек является

высшей социальной ценностью, которая в иерархии других общественных ценностей занимает более высокую ступень, чем экономические интересы, подчиненные в конечном счете этому абсолютному приоритету. Обоснованно поэтому ставится вопрос о помещении в республиканских уголовных кодексах главы о преступлениях против личности сразу же за главой о государственных преступлениях<sup>38</sup>.

Преступления против окружающей среды — это в конечном счете и преступления против личности, ибо окружающая человека среда представляет социальную ценность не сама по себе, а только по отношению к человеку. В этой связи главу о преступлениях против окружающей среды следовало бы поместить в уголовных кодексах союзных республик сразу же за главой о преступлениях против личности. Такое решение вопроса обусловлено значением проблем обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду с помощью уголовного закона.

2. Новое уголовное законодательство должно устранить неоправданные различия в регулировании ответственности за экологические преступления в союзных республиках. Специфические природные и другие особенности последних, разумеется, нельзя игнорировать. Но вряд ли можно оправдать и тот разрыв, который царит сейчас в республиканских уголовных кодексах по общим для всех их вопросам. Обратимся, например, к вопросу об уголовной ответственности за нарушение правил охраны и использования земли. Уголовными кодексами РСФСР, Армянской, Белорусской, Грузинской, Киргизской, Литовской и Украинской союзных республик установлена ответственность за самовольный захват, самовольный обмен или куплю-продажу земельного участка либо иные действия, нарушающие законы о национализации земли. Но эти законы уже давно не действуют. Видимо, этим можно объяснить позицию законодателя Молдавской ССР и Эстонской ССР, предусмотревших ответственность за нарушение в прямой или скрытой форме права государственной собственности на землю (купля, продажа, залог земельных участков, их самовольный захват или обмен и некоторые другие неправомерные действия). Эти составы преступлений установлены ст. 176 УК Молдавской ССР и ст. 154 УК Эстонской ССР.

Общественная опасность таких деяний, как самовольный захват, самовольный обмен, купля, продажа земельного участка, залог, дарение этих участков, для всех союзных республик одинакова, но в республиканских кодексах содержатся различные санкции за их совершение. Только ст. 171<sup>1</sup> УК Киргизской ССР и ст. 188<sup>1</sup> УК Туркменской ССР предусмотрена ответственность за преступно-бесхозяйственное использование орошаемых земель, самовольное использование земель государственного запаса и разбазаривание государственных и общественных земель, хотя эти вопросы имеют важное значение для всех республик.

Все большую общественную опасность приобретают многочисленные факты загрязнения земель ядохимикатами, производствен-

ными отходами и сточными водами. Однако только в уголовных кодексах Армянской ССР, Казахской ССР и Узбекской ССР содержатся нормы, устанавливающие уголовную ответственность за загрязнение земель (статьи 240, 159 и 215<sup>1</sup> соответственно).

Нет необходимого единства и в регулировании уголовной ответственности за преступления, связанные с охраной и рациональным использованием вод. Уголовные кодексы РСФСР, Украинской ССР и некоторых других союзных республик предусматривают ответственность за загрязнение водоемов, а также внутренних морских и территориальных вод СССР. Ряд других кодексов, кроме этих, регулируют и некоторые другие вопросы. Например, уголовными кодексами Азербайджанской, Армянской, Казахской, Киргизской, Таджикской, Туркменской и Узбекской союзных республик предусмотрена ответственность за нарушение правил водопользования. Но если по уголовным кодексам Азербайджанской ССР и Таджикской ССР уголовной ответственности за данного рода деяния должно предшествовать привлечение виновного к административной ответственности, то по соответствующим кодексам иных союзных республик такой преюдиции не требуется. Имеются также различия в санкциях и в квалификационных признаках преступлений, связанных с нарушением правил водопользования в союзных республиках.

Унификация норм республиканского уголовного законодательства важна не только с точки зрения принципа применения права как равного мерила ко всем участникам общественных отношений. Она будет способствовать обеспечению стабильности соответствующего законодательства и повышению эффективности применения уголовной ответственности за экологические правонарушения с единых позиций.

3. Процесс совершенствования уголовного законодательства, с одной стороны, сопровождается криминализацией, а с другой — декриминализацией деяний экологического характера. Научкой уголовного права сформулированы критерии криминализации и декриминализации. При криминализации деяний, в частности, должна учитываться следующая совокупность требований: достаточно высокая степень общественной опасности деяний; их относительная распространенность; запрещение деяний должно соответствовать нравственным представлениям советского народа и исключать наступление серьезных побочных отрицательных социальных последствий; они должны быть процессуально доказуемыми, а их уголовно-правовые запреты не должны противоречить другим отраслям советского права и международным конвенциям.

Основания декриминализации, по существу, являются производными от факторов, подлежащих учету при введении уголовно-правового запрета. В силу этого исключение из уголовно наказуемых деяний допустимо при наличии совокупности следующих оснований: а) деяние в настоящее время обладает небольшой степенью общественной опасности; б) оно обладает небольшой степенью морального осуждения; в) нормы об ответственности за

совершение деяния весьма редко применяются на практике; г) в распоряжении общества имеются иные средства, с помощью которых можно успешно бороться с этими деяниями — меры административного, дисциплинарного, материального или воспитательного воздействия<sup>39</sup>.

В настоящее время имеются необходимые предпосылки для декриминализации ряда уголовно наказуемых экологических деяний и перевода их в административные проступки. Это относится, в частности, к деяниям, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 199 УК УССР (самовольный захват земли) и соответствующими статьями других союзных республик. Уголовная ответственность за эти деяния впервые была установлена вскоре после Великой Октябрьской социалистической революции. Тогда этот вопрос имел принципиально важное значение. Сейчас, однако, ситуация существенно изменилась. Многие правонарушения, связанные с самовольным захватом, а также самовольным обменом, куплей, продажей земельного участка и т. п., характеризуются незначительной степенью общественной опасности либо вообще не представляют таковой. Судебная практика, например, показывает, что самовольно захватываются, как правило, небольшие по площади (от 0,01 до 0,10 га) и часто временно неиспользуемые земельные участки. Материальный ущерб законным землепользователям в результате таких действий причиняется в незначительных размерах или вообще не причиняется. Правонарушители обычно положительно характеризуются по месту работы и жительства, в большинстве случаев не оспаривают факта допущенного нарушения. Поэтому в отношении их в уголовном порядке применяются в основном штрафы. По данным В. Н. Федорова такой вид наказания определялся народными судами более чем по 75 % обобщенных им 150 уголовных дел по ч. 1 ст. 199 УК УССР. При этом размер штрафа имел следующие пределы: от 30 до 50 руб. — по 17,3 %, от 50 до 100 руб. — по 62,4 %, от 100 до 200 руб. — по 13,2 %, от 200 до 300 руб. — по 7,1 % изученных уголовных дел<sup>40</sup>.

Представляется, что уголовную ответственность следовало бы сохранить только за такие нарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 199 УК УССР и соответствующими статьями уголовных кодексов других союзных республик, которые повлекли причинение значительного или крупного ущерба законному землепользователю или государству. При этом данного рода нарушения целесообразно включить в систему нарушений, связанных с бесхозяйственным использованием земель. Со всеми иными правонарушениями, уголовная ответственность за которые сейчас регулируется ч. 1 ст. 199 УК УССР и соответствующими статьями соответствующих кодексов других союзных республик, можно вести не менее успешную борьбу административно-правовыми методами при условии установления административной ответственности за нарушение права общенародной собственности на землю во всех союзных республиках, о чем шла речь выше.

Из числа преступных целесообразно исключить и производство взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов (ст. 165 УК РСФСР, ст. 163 УК УССР), если это не повлекло причинения значительного или крупного ущерба. И в данном случае вполне можно обойтись административно-правовыми санкциями, тем более, что уголовная ответственность за соответствующие правонарушения сейчас практически не применяется.

Декриминализация этих и ряда других деяний экологического характера является одним из реальных способов сужения сферы уголовной репрессии, что соответствует современным потребностям демократического развития общества. Но сужение сферы уголовной репрессии нельзя понимать только в смысле уменьшения количества статей или составов преступлений в уголовном законодательстве. Важное значение здесь также имеют закреплённые в законодательном порядке признаки, характеризующие состав уголовно-наказуемых деяний (причинение значительного или крупного ущерба, повторность, способ и средства совершения правонарушения и др.). В ряде случаев сужение сферы уголовной ответственности может быть достигнуто за счёт использования признаков, характеризующих личность нарушителя, умысел преступных посягательств и др.<sup>41</sup> На эту сторону вопроса поэтому следует обратить особое внимание в процессе разработки проектов новых уголовных кодексов союзных республик. При этом необходимо стремиться к максимальной конкретизации составов экологических преступлений, более точному, исчерпывающему описанию их признаков.

Отмеченное, однако, не исключает криминализации часто встречающихся и имеющих большую степень общественной опасности экологических посягательств. Поэтому в уголовные кодексы союзных республик целесообразно включить некоторые новые составы преступлений. Следовало бы также произвести ревизию и реформирование ряда экологических статей кодексов, сформулировать новые статьи, касающиеся преступных нарушений правил охраны и рационального использования основных природных ресурсов — земли, недр, вод, лесов и животного мира. Ответственность по соответствующим статьям должна наступать только за такие нарушения указанных правил, которые повлекли причинение значительного или крупного ущерба.

В настоящее время судебная практика вопрос о том, является ли ущерб, причинённый незаконными рыбным и другими водными добывающими промыслами, охотой и порубкой леса, значительным или крупным, решает исходя из стоимости, экологической ценности, количества добытого, повреждённого или уничтоженного, а также размера вреда, нанесённого растительному и животному миру. К такому ущербу Верховный Суд СССР рекомендует, в частности, относить ущерб, причинённый отстрелом зубра, лося, оленя при незаконной охоте, уничтожением мест нереста, гибелью большого количества мальков при незаконном занятии водным добывающим промыслом, отловом или уничтожением животных и

растений, занесенных в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения законодательства об охране природы») <sup>42</sup>.

В отношении стоимости значительным предлагается признавать ущерб на сумму свыше 400 руб. <sup>43</sup>. Каких-либо официально-го порядка рекомендаций о минимальной сумме крупного ущерба не имеется.

При определенной условности понятие «крупный (значительный) ущерб» имеет важное значение для определения степени общественной опасности экологических преступлений и ограничения их от смежных административных проступков. Поэтому в новом уголовном законодательстве целесообразно было бы указать основные критерии для отнесения ущерба, причиненного нарушением правил об охране и рациональном использовании природных ресурсов, к категории значительного и крупного.

Не менее актуальной является и проблема уголовно-правовой защиты атмосферного воздуха, водных источников и почвы от загрязнения. Этим обусловлена необходимость включения в новые республиканские уголовные кодексы статьи «Загрязнение окружающей среды». В диспозиции этой статьи целесообразно указать конкретные объекты загрязнения (атмосферный воздух, воды и почва), дать полный перечень его источников (отходы и отбросы производства и коммунального хозяйства, сточные воды, ядохимикаты, иные химические вещества, радиоактивные, электромагнитные и другие виды излучений) и отразить сущность загрязнения окружающей среды, состоящую в привнесении в эту среду загрязняющих химических и физических веществ сверх установленных в правовом порядке нормативов.

И здесь уголовно наказуемым следует признать не всякое, а только такое загрязнение окружающей среды, которое повлекло или могло повлечь существенный вред здоровью людей или их смерть либо сопровождалось причинением значительного или крупного ущерба.

По нашему мнению, в новых уголовных кодексах союзных республик следует оставить отдельные статьи, которыми регулируются вопросы ответственности за незаконную порубку леса, незаконную охоту и незаконное рыболовство, должным образом модернизовав эти статьи. Дело в том, что соответствующие правонарушения не только не потеряли общественной опасности на сегодня, но и составляют львиную долю всех регистрируемых экологических преступлений <sup>44</sup>.

В диспозициях новых статей об ответственности за незаконную порубку леса, незаконную охоту и незаконное рыболовство факт уголовно наказуемого деяния целесообразно теснее увязать с причинением значительного или крупного ущерба и повторностью правонарушения. Следует также учесть и некоторые другие криминализирующие факторы. В нынешней редакции статей уголовных кодексов союзных республик о незаконной охоте, на-

пример, в качестве квалифицирующих признаков называются охота на территории заповедника и с применением автотранспортных средств. Думается, что в число факторов, характеризующих незаконную охоту как преступление, следовало бы также включить охоту на территории природного национального парка и заказника, а также охоту с применением летательных аппаратов.

Как уже отмечалось, природные национальные парки и заказники, как и заповедники, входят в одну систему особо охраняемых природных территорий. Охота и рыбная ловля на этих территориях запрещена. Это позволяет с единых для заповедников, природных национальных парков и заказников позиций подходить к обоснованию уголовной ответственности за деяния, связанные с незаконной охотой и рыболовством на их территории.

Летательные аппараты (вертолеты и даже самолеты) сейчас в ряде случаев используются браконьерами для охоты на диких оленей, кабанов, сайгаков и некоторых других диких животных. По способу использования они являются такими же орудиями нравственно отвергаемой охоты, как и автотранспортные средства. Поэтому все они должны находиться в одном ряду в качестве критериев криминализации деяний, связанных с незаконной охотой.

Нуждается в совершенствовании и правовое регулирование уголовной ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и объектов. Сейчас в уголовных кодексах союзных республик имеется статья, предусматривающая ответственность за уничтожение, разрушение или порчу природных объектов, взятых под охрану государства (ст. 230 УК РСФСР, ст. 207 УК УССР). Но что понимать под такими объектами? Ответ на этот вопрос содержится в постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы». Пленум разъяснил, что к таким объектам относятся предусмотренные Типовым положением о государственных памятниках природы небольшие урочища (рощи, озера, участки долин и побережий, достопримечательные горы) и отдельные объекты (редкие и опорные геологические обнажения, водопады, пещеры, минеральные источники и т. п.), а также природные объекты искусственного происхождения (старинные аллеи, парки, пруды и т. п.), которые решениями соответствующих органов отнесены к государственным памятникам природы (п. 7). Следовательно, под категорию защищаемых указанными статьями уголовных кодексов союзных республик не попадают заповедники, природные национальные парки, заказники и другие особо охраняемые природные территории и объекты. Между тем эти территории и объекты нередко имеют большее научное, экологическое и эстетическое значение, чем памятники природы. Напрашивается вывод о целесообразности включения в новые республиканские уголовные кодексы статьи «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и объектов». Очевидно, что обязательными условиями ее применения должны быть причинение значительного экологи-

ческого вреда, умышленное уничтожение или повреждение соответствующих территорий и объектов, административная преюдиция.

Составной частью этой статьи могла бы быть норма, предусматривающая уголовную ответственность за умышленное уничтожение или незаконное добывание редких и исчезающих видов животных и растений, занесенных в Красную книгу СССР и Красные книги союзных республик.

Очевидно, что в новых уголовных кодексах союзных республик следует сохранить статьи ныне действующих кодексов, вытекающие из международных соглашений и договоров. Но и они должны подвергнуться определенной структурной и содержательной модернизации. Так, статью «Нарушение законодательства о континентальном шельфе СССР» следовало бы назвать «Нарушение законодательства о континентальном шельфе и экологической зоне СССР», а статью «Загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря, либо другими отходами и материалами» — «Загрязнение морской среды». В последней из указанных статей следовало бы предусмотреть уголовную ответственность не только за загрязнение находящихся под юрисдикцией СССР морских акваторий с судов и других транспортных средств, но и с находящихся на суше источников (рек, эстуариев, трубопроводов и т. п.). Последние являются существенным фактором загрязнения морской среды.

4. На характер совершенствования уголовного законодательства оказывает существенное влияние два важных принципа: равенства граждан перед законом и социальной справедливости. С ними связана необходимость такого разнообразия уголовно-правовых санкций, которое оптимально соответствовало бы разнообразию видов экологических преступлений и лиц, их совершающих. Иными словами, нужна дифференциация уголовной ответственности, в значительной мере предопределяемая системой наказаний и других мер уголовно-правового воздействия, позволяющих в каждом конкретном случае учитывать его объективные и субъективные особенности и обеспечивать достижение карательных и воспитательных целей права в области охраны окружающей среды.

Каждая уголовно-правовая санкция должна отражать степень общественной опасности соответствующего деяния и предоставлять суду возможность для учета личности виновного. Вместе с тем она должна быть согласована с санкциями за другие однородные преступления экологического характера. Сейчас этот вопрос решен неудовлетворительно. Например, незаконная охота, причинившая значительный ущерб или совершенная лицом, ранее судившимся за незаконную охоту, влечет наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, или исправительные работы на тот же срок, или штраф в размере до 500 руб. (ч. 2 ст. 161 УК УССР). А вот однотипные деяния, связанные с незаконным занятием рыбным, звериным и иным водным добывающим промыслом, наказыв-

ваются лишением свободы на срок до четырех лет или исправительными работами на срок до двух лет, как это предусмотрено частью 2 статьи 162 Уголовного кодекса Украинской ССР.

На наш взгляд, в статьях уголовных кодексов, устанавливающих ответственность за экологические преступления, в качестве новой санкции следует предусмотреть порицание. Целесообразно также повысить предельный размер штрафа. Имеется необходимость и в установлении в каждом конкретном случае минимального его размера. Очевидно, что он не должен быть ниже максимального размера штрафа, налагаемого за соответствующий административный проступок. Штрафы как уголовно-правовые санкции психологически сильно воздействуют на правонарушителя, сказываются на его материальных интересах, что и обуславливает их карательное и предупредительное значение.

Некоторые авторы предлагают использовать в качестве уголовно-правовых санкций за экологические преступления увольнение от должности<sup>45</sup>. Но увольнение от должности — это не дело суда. Эта санкция применяется администрацией предприятий, учреждений и организаций в порядке, предусмотренном трудовым законодательством.

Таким образом, из разнообразных видов уголовных наказаний за посягательства, включенные в главу «Преступления против окружающей среды» республиканских уголовных кодексов, целесообразно было бы предусмотреть применение: порицания, штрафа, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, исправительных работ, ограничения свободы, лишения свободы<sup>46</sup>. Не следует также отказываться и от такой дополнительной меры наказания, как конфискация имущества (орудий незаконной охоты и рыболовства и пр.).

5. Статьи специальной главы уголовных кодексов союзных республик — это основные статьи экологического характера, так сказать, в чистом виде. Но криминализация соответствующих деяний только этим не ограничивается. Экологическую окраску будут иметь и некоторые другие составы уголовных преступлений. К ним, в частности, относятся: выпуск недоброкачественной промышленной продукции; нарушение правил при производстве строительных работ; выпуск в эксплуатацию технически неисправных транспортных средств; изготовление, приобретение, хранение и сбыт ядовитых и сильнодействующих веществ; нарушение правил пожарной безопасности.

В новые уголовные кодексы союзных республик целесообразно включить статью об ответственности за нарушение правил безопасности на атомных электростанциях и других объектах ядерного производства. Это важно в связи с увеличением количества АЭС и потребностью обеспечить их безопасное функционирование.

Конструируя указанную статью, в ней целесообразно указать наряду с иными факторами и на экологический вред как на ква-

лифицирующее обстоятельство при уголовно наказуемом нарушении правил безопасности на АЭС и других объектах ядерного производства.

В судебной практике возник вопрос о квалификации действий лиц, виновных в посягательстве на жизнь и здоровье работников природоохранительных органов, а также общественных инспекторов и граждан, выполняющих свой общественный долг по охране окружающей среды. Причина этого — наличие пробелов в уголовном законодательстве по данному вопросу. Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении «О практике применения судами законодательства об охране природы» разъяснил, что такие действия подлежат квалификации по ст. 102 (умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах), ст. 108 (умышленное тяжкое телесное повреждение), ст. 109 (умышленное менее тяжкое телесное повреждение) УК РСФСР и соответствующим статьям уголовных кодексов других союзных республик. Даны также указания на предмет квалификации действий лиц, оказавших сопротивление работникам природоохранительных органов, общественным инспекторам и гражданам, выполняющим свой общественный долг по охране окружающей среды; оказавших сопротивление или посягавших на жизнь работников органов охраны природы, являющихся одновременно и народными дружинниками, работников милиции и народных дружинников при исполнении ими обязанностей по охране и защите природных богатств, борьбе с браконьерством (п. 17).

Представляется, что в новых уголовных кодексах союзных республик эти вопросы должны быть отражены таким образом, чтобы по ним не требовались какие-либо дополнительные разъяснения. Четкость и конкретность закона в этой части положительно скажутся на защите жизни, здоровья, чести и достоинства тех, кто ведет непосредственную и порой нелегкую борьбу с браконьерами и другими нарушителями законодательства об охране окружающей среды.

#### 4. МАТЕРИАЛЬНАЯ И ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Материальная ответственность в области охраны окружающей среды носит ярко выраженный компенсационный характер. Она связана с возложением на правонарушителя обязанностей по возмещению имущественного вреда. Этим материальная ответственность отличается от административной, уголовной и дисциплинарной ответственности, которые могут применяться за сам факт экологического правонарушения.

Компенсационный характер материальной ответственности особенно важен в двух отношениях: с одной стороны, он позволяет получить средства для восстановления и воспроизводства природных ресурсов, а с другой — вызывает неблагоприятные материальные последствия для правонарушителей. В условиях развития

хозрасчета и самофинансирования, усиливающейся роли товарно-денежных отношений это повышает значение материальной ответственности предприятий, учреждений и организаций в сфере охраны окружающей среды.

По своей правовой природе материальная ответственность является имущественной. Поэтому между «материальной ответственностью» и «имущественной ответственностью» нет принципиальных различий. Некоторые авторы, правда, предпочтение отдают последнему из указанных наименований<sup>47</sup>. В нормативных актах экологического содержания, однако, данный вид ответственности обычно именуется материальной ответственностью<sup>48</sup>. Это же характерно и для постановления Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы».

В зависимости от порядка применения и особенностей правового регулирования выделяется четыре подвида материальной ответственности за экологические правонарушения: а) материальная ответственность по гражданскому праву; б) материальная ответственность по административному праву; в) материальная ответственность рабочих и служащих по трудовому праву; г) материальная ответственность колхозников по Примерному Уставу колхоза и другим актам колхозного права.

Материальная ответственность по административному праву предусмотрена, в частности, ст. 25 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Ею установлено, что если в результате совершения административного проступка причинен имущественный ущерб гражданину, предприятию, учреждению или организации, то административная комиссия, исполнительный комитет поселкового, сельского Совета народных депутатов, комиссия по делам несовершеннолетних, народный судья при решении вопроса о наложении взыскания за соответствующий проступок вправе одновременно решить вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба, если его сумма не превышает пятидесяти рублей, а районный (городской), народный суд — независимо от размера ущерба.

Общие основания и условия материальной ответственности рабочих и служащих за вред, причиненный предприятию, учреждению и организации вследствие нарушения возложенных на них трудовых обязанностей, регулируются Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о труде и соответствующими республиканскими кодексами. Трудовые обязанности могут носить экологическую окраску (например, обязанности работников служб по обеспечению работы очистного оборудования предприятий). В случае их нарушения вопрос о возмещении вреда решается по распоряжению администрации (если размер вреда не превышает среднемесячной зарплаты работника) или районным (городским) народным судом в порядке искового производства в том случае, если размер вреда превышает средний месячный заработок работника.

В соответствии с Примерным Уставом колхоза члены колхоза, виновные в гибели, порче или утрате колхозного имущества, а также причинившие материальный ущерб иным образом, обязаны возместить его колхозу. Этот ущерб может касаться природных ресурсов, используемых в колхозном производстве. Размер действительного ущерба в таком случае определяется правлением колхоза. Взыскание ущерба производится в размере прямого действительного ущерба, но не более среднего месячного заработка члена колхоза, если ущерб причинен невыполнением или ненадлежащим выполнением возложенных на него трудовых обязанностей. При умышленном причинении ущерба, а также в случаях, предусмотренных законодательством, члены колхоза несут материальную ответственность в полном или повышенном размере.

Возмещение ущерба в размере, не превышающем средний месячный заработок колхозника, производится по решению правления колхоза путем удержания из его заработка. При несогласии члена колхоза с вычетом или его размером трудовой спор по его заявлению рассматривается в порядке, предусмотренном Примерным Уставом колхоза. В остальных случаях взыскание ущерба производится с согласия члена колхоза по решению правления колхоза путем удержания из его заработка, а при отсутствии такого согласия — в судебном порядке.

Из указанных подвидов доминирующее значение для охраны окружающей среды имеет материальная ответственность по гражданскому праву. Юридическим основанием ее применения являются нормы Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, а также соответствующих республиканских кодексов, регулирующие обязательства из причинения вреда. Дела о возмещении экологического вреда рассматриваются теми же органами, что и любого иного вреда — судом и арбитражем. Общим является и порядок рассмотрения указанных дел, регулируемый Основами гражданского процессуального законодательства Союза ССР и союзных республик, соответствующими республиканскими кодексами, Правилами рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами (в редакции от 16 апреля 1988 года) <sup>49</sup>.

Наряду с этим имеется определенная специфика в применении материальной ответственности за экологические правонарушения. Она обусловлена особенностями окружающей среды, не имеющей стоимости в смысле затрат человеческого труда, а также форм проявления экологического вреда <sup>50</sup>. В данной сфере не всегда срабатывает принцип реального возмещения вреда. Именно поэтому здесь широко применяется компенсация убытков. Основной удельный вес в их содержании составляют неполученные доходы. Многие из этих убытков носят потенциальный характер. Значительное место в их содержании занимают затраты на воспроизводство и улучшение природных объектов, а также вынужденные расходы на восстановление экологического равновесия <sup>51</sup>.

Указанные особенности явились причиной появления специаль-

ных такс, методик и других документов для определения размера ущерба, причиненного экологическими правонарушениями. В настоящее время, в частности, действуют таксы для исчисления размера ущерба, причиненного лесному, рыбному и охотничьему хозяйству, а также таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением животных, занесенных в Красную книгу СССР.

Ущерб, причиненный сбросом неочищенных и недостаточно очищенных сточных вод и других вредных веществ в водные объекты, определяется в соответствии с Рекомендациями по определению ущерба от загрязнения водных источников (утверждена Минводхозом СССР 4 апреля 1975 г.), Руководством по определению ущерба от залповых сбросов сточных вод (утверждено Минводхозом СССР 26 июля 1978 г.) и Методикой подсчета убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства (утверждена Минводхозом СССР совместно с Госпланом СССР и Министерством финансов СССР 12 июля 1983 г.).

Исчисление ущерба, причиненного рыбному хозяйству сбросом в водоемы сточных вод и других отходов, осуществляется в соответствии с Методикой подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов (утверждена Минрыбхозом СССР 16 августа 1967 г.).

Применение указанных такс и методик не всегда правильно оценивается юристами в плане характеристики материальной ответственности за экологические правонарушения. Некоторые из них, в частности, полагают, что *основным* правилом этой ответственности является применение положений, установленных специальным законодательством и направленных на охрану природы. Если такие положения отсутствуют, то гражданско-правовая ответственность наступает на основании ст. 88 Основ гражданского законодательства (курсив наш.— Ю. Ш.)<sup>52</sup>.

На наш взгляд, все обстоит как раз наоборот. Основные правила применения материальной ответственности за экологические и любые другие виды правонарушений, как уже отмечалось, закреплены в нормах гражданского и гражданско-процессуального законодательства. Что же касается специальных нормативов в виде такс, методик и т. п., то они носят вспомогательный характер, т. е. используются, как правило, для исчисления размера причиненного ущерба.

Развитие системы такс привело к выделению некоторыми правоведами в качестве особого и самостоятельного вида юридической ответственности — материальной ответственности по природоохранительному законодательству, отличающейся от гражданско-правовой ответственности. Ответственность по природоохранительному законодательству — это ответственность по таксам. Если же таковых нет, то ущерб, причиненный экологическими правонарушениями, возмещается в порядке гражданско-правовой ответственности<sup>53</sup>.

Что же представляет собой такса экологического характера? У юристов на этот счет нет больших расхождений. По мнению О. С. Колбасова, такса включает в себе концентрированное усредненное выражение расчетной суммы убытков, причиненных природным объектам<sup>54</sup>. С. Н. Кравченко считает, что такса представляет собой заранее исчисленный и зафиксированный, как правило, в твердой денежной сумме ущерб, подлежащий возмещению<sup>55</sup>, а согласно точке зрения В. В. Петрова такса выступает как условная единица исчисления причиненного ущерба<sup>56</sup>.

Иными словами, такса — это своеобразный тариф, расчетная единица, применяемая для исчисления ущерба, причиненного природным объектам. Размер такс в значительной мере определяется на основе эмпирических решений и выше реального ущерба. Кроме последнего, в таксах учитываются и потенциальные расходы, необходимые для восстановления и воспроизводства поврежденных или уничтоженных природных объектов. Правда, учесть эти расходы предельно точно практически невозможно, поскольку мы еще не научились предвидеть все экологические последствия тех или иных нарушений. В этом смысле таксы рассчитываются со значительным допуском, т. е. носят условный характер.

При всей условности соответствующих тарифов они значительно упростили и облегчили порядок определения и взыскания ущерба, причиненного природным объектам. Это явилось причиной довольно широкого внедрения такс в практику природопользования.

Таксы экологического характера приобретают силу правового норматива после их утверждения соответствующими государственными органами. Но порядок такого утверждения в законодательстве четко не урегулирован. Поэтому на практике в одних случаях это делает Совет Министров СССР (таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный живым ресурсам экономической зоны СССР, а также запасам анадромных видов рыб, образующихся в реках СССР, за пределами экономической зоны СССР в результате их незаконной добычи гражданами СССР, иностранными юридическими и физическими лицами), а в других — Советы Министров союзных республик (таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному хозяйству нарушением лесного законодательства Украинской ССР, таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный гражданами незаконным выловом или уничтожением ценных видов рыб и водных беспозвоночных в рыбохозяйственных водоемах Украинской ССР). Таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением животных, относящихся к видам животных, занесенных в Красную книгу СССР, утверждены в ноябре 1985 г. уже упраздненным Министерством сельского хозяйства СССР, Министерством рыбного хозяйства СССР и Государственным комитетом СССР по лесу. Некоторые таксы утверждены министрами союзных республик. Так, 6 июня 1984 г. министр лесного хозяйства Украинской ССР утвердил таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, при-

чиненный незаконным добыванием или уничтожением диких животных (кроме видов, занесенных в Красную книгу СССР), их жилищ, биотехнических сооружений.

Рассматриваемые таксы по своей сути носят надведомственный характер, а поэтому утверждение их ведомствами представляется не лучшим способом решения данного вопроса. В законодательном порядке, на наш взгляд, следовало бы установить, что таксы экологического характера утверждаются Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик. Это повысит роль и значение такс как нормативных критериев для определения размера ущерба, причиняемого окружающей среде.

Может возникнуть вопрос: а не лучше было бы установить единые для всей страны таксы экологического характера? Нет. Республиканские таксы учитывают местные природные особенности каждой союзной республики, что отражается на размерах соответствующих такс. Одно дело вырастить дерево на украинском Полесье и совсем другое — в республиках Средней Азии. Этот фактор нельзя игнорировать.

С другой стороны, союзные республики, территория которых образует целый регион, для которого характерно относительное единообразие природных условий, должны более тесно контактировать между собой при выработке такс экологического характера. Видимо, числовые величины этих такс не должны иметь существенных различий в каждой из республик такого региона (например в республиках Прибалтики). Иначе — не избежать конфликтных ситуаций.

Учитывая условный характер такс экологического характера, некоторые авторы предлагают «...назвать вещи своими именами, заменить ответственность по природоохранительному праву в форме возмещения ущерба (там, где он фактически отсутствует или не может быть реально рассчитан) нормированным штрафом, оговорив это в законе»<sup>57</sup>. Думается, однако, что этого делать не следует. Если таксы пусть даже предположительно, но все же отражают реальный и потенциальный ущерб в сфере экологии, то для штрафов и это не характерно. Поэтому суть вопроса состоит не во внедрении «нормированного штрафа», а в том, чтобы повысить научную обоснованность такс. Нельзя не учитывать и того, что по действующему гражданскому законодательству взыскание штрафа по делам об экологических правонарушениях не входит в компетенцию судов и арбитражных органов. В гражданско-правовых отношениях штраф применяется только как средство обеспечения исполнения обязательств (ст. 35 Основ гражданского законодательства).

Таким образом, единственное назначение такс — быть критериями для определения размера ущерба, причиненного природным объектам. Таксы отражают один из способов исчисления ущерба. Но, как правильно отмечается в юридической литературе, способы исчисления ущерба не могут служить основанием для выделения особого вида ответственности (материальной ответствен-

ности по природоохранительному законодательству) и противопоставления ее гражданско-правовой<sup>58</sup>. Таксовый метод подсчета ущерба не меняет порядка применения принципов и условий материальной ответственности. Взыскание материального ущерба в данном случае осуществляется на основе тех же гражданско-правовых материальных и процессуальных норм, что и при возмещении ущерба без применения соответствующих такс. Материальная ответственность за нарушение требований законодательства об охране окружающей среды с применением такс является не чем иным, как гражданско-правовой ответственностью со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Центральной проблемой материальной ответственности за экологические правонарушения является проблема полного возмещения вреда, причиненного природным объектам. На это сейчас сориентированы судебные и арбитражные органы. При рассмотрении гражданских дел, а также исков в уголовных делах о возмещении ущерба, причиненного нарушением законодательства об охране природы, говорится в постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы», суды обязаны исходить из того, что закон предусматривает полное возмещение ущерба. Уменьшение размера возмещения допускается лишь в исключительных случаях в зависимости от установленного судом имущественного положения правонарушителя, с обязательным приведением мотивов принятого решения (п. 22).

На эту же сторону вопроса обратил внимание органов арбитража Государственный арбитраж СССР в Инструктивном письме от 30 января 1976 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с нарушением законодательства об охране природы»<sup>59</sup>. В нем указывается, что определяя размер подлежащего возмещению причиненного природе ущерба, следует исходить из того, что согласно статье 88 Основ гражданского законодательства предприятия и организации, причинившие такой ущерб, обязаны возместить его в полном объеме (п. 3).

При всем том практическая реализация принципа полного возмещения экологического вреда наталкивается на значительные трудности. Доля возмещаемого ущерба в сфере охраны окружающей среды на сегодня весьма незначительна. Это обусловлено рядом факторов. Среди них выделяются недостатки в правовом регулировании отношений материальной ответственности за экологические правонарушения, упущения в работе тех, кто должен возбуждать вопрос о возмещении ущерба, причиненного природным объектам, и тех, кто обязан принимать решения по соответствующему вопросу, т. е. судебных и арбитражных органов.

Отметим прежде всего, что в нашей стране право и обязанность требовать возмещения экологического вреда возложены, во-первых, на самих природопользователей и, во-вторых, на специальные контрольные и надзорные органы. Материальные потери первой из указанных групп субъектов от экологических правона-

рушений обычно связаны с получением ими благ от произведенных затрат на воспроизводство природных ресурсов. Несмотря на то что материальный ущерб от экологических правонарушений непосредственно отражается на экономических показателях деятельности предприятий и организаций, последние отнюдь не всегда проявляют должную настойчивость в его возмещении. Неповоротливость, отсутствие контроля в этом деле являются типичными для многих хозяйств.

По-видимому, пришло время не только повысить ответственность руководителей хозяйств и юридических служб, но и строго спрашивать с них за бездеятельность по возмещению ущерба, причиненного в результате экологических правонарушений.

Общепризнанный характер собственности на природные ресурсы предъявляет особые требования к деятельности по возмещению экологического вреда действующих от имени государства специальных контрольных и надзорных органов в области охраны окружающей среды. От количества, своевременности и обоснованности предъявляемых ими в судебные и арбитражные органы исков во многом зависит полнота взыскания с виновных причиненного экологического вреда. Практика, однако, показывает, что специальные контрольные и надзорные органы в этом отношении не проявляют необходимой последовательности.

Вопрос усугубляется не всегда удовлетворительным качеством представляемых в судебные и арбитражные органы материалов. Нередко, в частности, неправильно исчисляется размер исковых требований. Например, Госарбитраж УССР отказал в иске Укррыбвода о взыскании с производственного объединения «Днепроэнерго» ущерба на сумму более 350 тыс. руб. в связи с гибелью молоди рыбы в Днепровском водохранилище. Гибель произошла вследствие нарушения установленного режима работы водохранилища. Этот факт был подтвержден материалами дела и в ходе арбитражного разбирательства. Но поскольку истцом неправильно был определен размер убытков, Госарбитраж УССР признал иски не доказанными и оставил их без удовлетворения.

Действующие нормативные акты, определяющие правовой статус специальных органов контроля и надзора в области охраны окружающей среды, предъявление исков о возмещении экологического вреда относят к их праву. Следовательно, этим правом они могут распоряжаться по своему усмотрению. Но за природу часто бывает некому больше заступиться, кроме указанных органов. Поэтому в соответствующих нормативных актах целесообразно прямо указать, что предъявление исков — это не только право, но и обязанность этих органов.

Во многих случаях совершения экологических правонарушений размер причиненного ущерба относительно невелик. При отказе виновного в добровольном его возмещении специальные органы по контролю и надзору в области охраны окружающей среды вынуждены включаться в довольно сложный судебный и арбитраж-

ный процесс. Эта перспектива их пугает, и они нередко вопрос о взыскании экологического вреда оставляют открытым.

В целом по стране, таким образом, значительные суммы ущерба повисают в воздухе. Выход из создавшегося положения нам видится в предоставлении права должностным лицам соответствующих органов в административном порядке решать вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба, если его сумма не превышает 50 руб., как это уже сделано в отношении административных комиссий, исполнительных комитетов поселковых и сельских Советов народных депутатов, комиссий по делам несовершеннолетних (ст. 26 Основ законодательства об административных правонарушениях).

Народными судами страны ежегодно рассматривается более 10 тыс. дел о возмещении ущерба, причиненного лесонарушениями, около 5 тыс. дел о возмещении вреда, причиненного незаконной охотой и рыбной ловлей, а также некоторое количество дел, связанных с причинением вреда неправомерным использованием земли и недр, загрязнением воды и атмосферного воздуха.

Из изученных Верховным Судом Украинской ССР 599 дел искового производства о возмещении ущерба за экологические правонарушения (кроме дел о нарушении земельного законодательства), рассмотренных народными судами республики в 1985 г., 73 % составили дела, связанные с лесонарушениями, 21,7 % — с нарушением правил рыболовства, 4,7 % — с нарушением правил охоты.

Отдельно было изучено 1403 гражданских дела о нарушении земельного законодательства. Большая часть из них — это споры между гражданами о порядке пользования земельным участком (904 дела, или 66 %). Только 4,5 % составили дела по возмещению убытков в связи с изъятием земель для государственных и общественных нужд, возмещением ущерба, причиненного порчей земли, и 14 % — дела о возмещении убытков, связанных с самовольным занятием земли гражданами.

Таким образом, уже в течение многих лет в народных судах преобладают дела о возмещении ущерба, причиненного лесонарушениями и нарушениями правил рыболовства. Что же касается дел о возмещении ущерба, причиненного нарушением водного законодательства, законодательства о недрах, об охране атмосферного воздуха, то их доля в общей массе весьма незначительна, хотя самих правонарушений совершается много. Относительно мало заявляется исков в судебные органы и по вопросам взыскания убытков и ущерба, причиненных нарушением земельного законодательства.

Сравнительно небольшое количество споров о возмещении ущерба, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды, разрешается органами государственного арбитража. По данным авторов монографии «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды», доля этих

споров в обследованных регионах страны составляет 0,27—0,30 % от общего количества арбитражных дел<sup>60</sup>.

Можно, однако, ожидать увеличения количества дел данной категории в арбитражных органах. Это связано с внедрением полного хозрасчета и платности природопользования. В этих условиях предприятия должны проявить больше внимания возмещению ущерба в связи с экологическими правонарушениями.

По видам экологических споров основную их долю в арбитражных органах составляют споры пяти групп, а именно, связанные с нарушением: а) водного законодательства (загрязнение морских акваторий нефтью и нефтепродуктами с судов, несоблюдение водного режима и загрязнение рек и других водоемов производственными и коммунальными стоками); б) земельного законодательства (самовольное занятие земельных участков, повреждение почвенного покрова и загрязнение земель, уклонение от возмещения убытков землепользователям при отводе сельскохозяйственных земель для государственных и общественных нужд); в) лесного законодательства (незаконная рубка леса, повреждение лесонасаждений); г) правил рыболовства и охраны рыбных запасов (браконьерство, загрязнение водохозяйственных водоемов, приведшее к гибели рыбы); д) правил охоты и охраны диких животных (браконьерство, нарушения среды обитания диких животных, вызывающие их гибель).

Важным фактором, свидетельствующим об эффективности материальной ответственности, является показатель удовлетворяемости заявленных исков. По данным научных исследований судебными и арбитражными органами страны удовлетворяется в среднем около 70 % исков, отказывается в иске по 11 % дел экологического характера. Часть соответствующих дел прекращается<sup>61</sup>.

По Украинской ССР в 1985 г. в народные суды были предъявлены иски по делам о лесонарушениях на сумму около 60 тыс. руб., о нарушении правил охоты — более 10 тыс. руб., о нарушении правил рыболовства — свыше 8 тыс. руб. Удовлетворимость этих исков составила 50, 65 и 67 % — соответственно.

В органы государственного арбитража республики в том же году были заявлены иски о взыскании около 3 млн руб. ущерба от экологических правонарушений. Фактически же было взыскано с ответчиков около 1 млн 897 тыс. руб., т. е. 65 %.

На полноту взыскания судебными и арбитражными органами ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, влияют различные факторы. Так, в ряде случаев эти органы по формальным обстоятельствам отказывают в удовлетворении исков. Например, Любашевский районный народный суд Одесской области отказал в иске органов рыбного надзора к гражданам С. и В. о взыскании 980 руб. ущерба, явившегося результатом нарушения правил рыболовства. Суд это обосновал тем, что ответчики являются членами колхоза и ловили рыбу для нужд последнего по заданию правления колхоза. Придя к такому выводу, суд должен был привлечь колхоз к материальной ответственности, учи-

тывая, что организация обязана возместить вред, причиненный по вине ее работников при исполнении ими своих трудовых обязанностей (ст. 441 Гражданского кодекса Украинской ССР), заменив по правилам ст. 105 Гражданско-процессуального кодекса Украинской ССР ответчиков по иску надлежащим ответчиком. Но этого он не сделал, и ущерб ни с кого не был взыскан.

Довольно часто судебные и арбитражные органы при определении ущерба руководствуются нормами гражданского законодательства при наличии специального законодательства, предусматривающего более высокий размер материальных взысканий.

В соответствии со ст. 93 Основ гражданского законодательства суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, в зависимости от его имущественного положения. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы» уменьшение размера возмещения допускается в исключительных случаях и только по указанным мотивам с обязательным приведением их в решении суда (п. 22). Но многие суды уменьшают размер возмещения вреда без указания каких-либо мотивов или по надуманным основаниям.

Аналогичным образом нередко поступают и органы государственного арбитража. Так, Государственный арбитраж Одесской области отказал в иске органов водного контроля о взыскании 68620 руб. ущерба с совхоза «Дружба» Беляевского района в связи с загрязнением вод р. Дальник. Арбитраж при этом руководствовался тем, что совхоз находится на дотации, в возмещение ущерба ранее он уже перечислил 2000 руб., загрязнение произошло в результате стихийного бедствия, хотя на самом деле имела место авария совхозной котельни. Принято было во внимание и то обстоятельство, что истец в арбитраже не настаивал на взыскании заявленной суммы ущерба. Но согласно ст. 18 Закона СССР о государственном арбитраже в СССР, когда соглашение сторон не соответствует требованиям закона или материалам дела, решение принимается государственным арбитром<sup>62</sup>. Поэтому такое соглашение не может служить основанием к отказу в удовлетворении исковых требований.

Определенные затруднения возникают у судебных и арбитражных органов при взыскании вреда, причиненного одновременно несколькими нарушителями экологических правил. Гражданское законодательство предусматривает, что лица, совместно причинившие вред, несут солидарную ответственность перед потерпевшим (ст. 455 Гражданского кодекса РСФСР, ст. 451 соответствующего кодекса Украинской ССР). Вместе с тем в отдельных случаях суд вправе возложить на виновных долевую материальную ответственность, если такой порядок взыскания соответствует интересам истца и обеспечивает полное возмещение причиненного ущерба (п. 23 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы»).

Народные суды не всегда применяют солидарную материальную ответственность, когда для этого имеются необходимые основания. В ряде случаев такая ответственность подменяется долевой, не обеспечивающей полное возмещение причиненного ущерба. Имеют место ошибки в оценке характера действий соучастников причинения вреда. Например, лесник колхоза им. Ленина Черниговского района разрешил гр. С. произвести заготовку дров, не указав точно место рубки. Последний срубил в лесу соседнего колхоза 43 сырораствующих и 8 сухостойных деревьев, причинив тем самым ущерб на сумму 586 руб. Черниговский районный народный суд взыскал в долевом порядке с лесника и гр. С. по 150 руб. с каждого, не приведя каких-либо мотивов такого решения.

Очевидно, что в данном случае лесонарушитель должен нести материальную ответственность по основаниям, вытекающим из причинения вреда, а лесник — из трудовых отношений. Если же действия лесника вышли за пределы его трудовых обязанностей (например, он вступил в сговор с лесонарушителем и совместно с ним произвел незаконную порубку деревьев), то в таком случае ущерб необходимо было бы взыскать с него и гр. С. в солидарном порядке.

При причинении ущерба несколькими предприятиями и организациями, говорится в Инструктивном письме Госарбитража СССР «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с нарушением законодательства об охране природы»<sup>63</sup>, арбитраж должен определить допущенные каждым из ответчиков нарушения и с учетом этого взыскать с них причиненный ущерб. Если действия ответчиков повлияли на возникновение ущерба в равной степени, взысканию подлежит причиненный ущерб с каждого из них в равных долях (п. 3). Но арбитражные органы не всегда следуют этим рекомендациям в своей практической деятельности. К примеру, органами рыбного надзора был предъявлен иск на сумму 1831 руб. к трем предприятиям Винницкой области, по вине которых произошла гибель рыбы в р. Ров вследствие ее загрязнения промышленными стоками. При рассмотрении этого дела Государственный арбитраж Винницкой области исключил факт нарушения одним из ответчиков — Мартыновским спиртовым заводом и отказал в иске к этому предприятию, взыскав с двух других предприятий ущерб в пределах тех долей, которые были рассчитаны истцом при заявлении иска. Но, исключив данный факт, арбитраж должен был прийти к выводу о причинении ущерба двумя другими ответчиками и взыскать с них всю его сумму, рассчитанную по соответствующей методике. В таком случае не было бы допущено неполноты возмещения ущерба, причиненного рыбным запасам.

Не изжита путаница в судебной и арбитражной практике по вопросу о возмещении ущерба, причиненного незаконным уничтожением или повреждением зеленых насаждений, не входящих в государственный лесной фонд. Народными судами Украинской ССР,

в частности, допускаются случаи исчисления размера ущерба при незаконной порубке деревьев в городах и поселках городского типа по лесным таксам. В этих случаях, между тем, должны применяться более высокие таксы, утвержденные упоминавшимся постановлением Совета Министров УССР «Об установлении материальной ответственности за вред, причиненный деревьям и озеленительным насаждениям в городах и поселках городского типа». Следует также руководствоваться указаниями Пленума Верховного Суда СССР о том, что ущерб, причиненный незаконным уничтожением или повреждением древесно-кустарниковых и озеленительных насаждений в городах и других населенных пунктах исчисляется на основе балансовой стоимости или стоимости восстановления зеленых насаждений (п. 21 подпункт «в» постановления «О практике применения судами законодательства об охране природы»).

В судебной и арбитражной практике не всегда соблюдается требование ст. 50 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик в части того, что лица, виновные в незаконном уничтожении или повреждении полезных лесных полос на землях колхозов и совхозов либо иных защитных или озеленительных древесно-кустарниковых насаждений, не входящих в государственный лесной фонд, несут ответственность, установленную законодательством за уничтожение или повреждение особо охраняемых лесов *первой группы*, если законодательством Союза ССР и союзных республик не установлена более строгая ответственность за указанные действия (курсив наш.— Ю. Ш.). Применение к таким случаям иного подхода обычно влечет возмещение ущерба в неполном объеме.

Непоследовательной является и судебная практика по спорам о возмещении ущерба в связи с порубкой деревьев гражданами на их приусадебных, садовых и дачных участках. Этот вопрос недостаточно урегулирован в законодательстве, по нему нет и разъяснений Верховного Суда СССР. Поэтому народные суды, в одних случаях, взыскивают такой ущерб, а в других — нет. Характерным в этом отношении является рассмотренное народным судом Сребнянского района Черниговской области дело по иску районного прокурора в интересах колхоза «Коммунист» о взыскании с гр. П. 850 руб. ущерба, причиненного порубкой без разрешения исполкома сельского Совета 12 тополей на приусадебном участке. Эти деревья были посажены ответчиком в 1944 г., и он их срубил в связи с тем, что они затеняли огород и нужны были ему как строительный материал. Суд, руководствуясь утратившими силу таксами, утвержденными постановлением Совета Министров УССР от 10 мая 1977 г. «Об усилении ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству», иск частично удовлетворил и с учетом имущественного положения гр. П. взыскал с него 50 руб. ущерба.

Такое решение вопроса, однако, нельзя признать правильным. Деревья, выращенные на приусадебных, садовых и дачных участ-

ках, не входят в государственный лесной фонд, а являются личной собственностью граждан. Принадлежность этих деревьев, как правильно отмечает В. Л. Мунтян, определяется правом землепользования. В соответствии с земельным законодательством землепользователи становятся собственниками выращенных на предоставленных им земельных участках насаждений, они же могут определять и их судьбу<sup>64</sup>. Не случайно в законодательстве нет нормы, которая предусматривала бы имущественную ответственность граждан за порубку выращенных ими деревьев на приусадебных, садовых и дачных участках.

Наряду с взысканием ущерба у нарушителей экологических требований согласно действующему законодательству подлежит изъятию незаконно добытая продукция (звери, птица, рыба, древесина, пушнина и др.). Суммы, вырученные в случае реализации этой продукции, зачету в счет возмещения ущерба не подлежат. Если таковая продукция была изъята у правонарушителя и реализована до судебного разбирательства дела, то в приговоре или решении суд должен указать о зачислении вырученной суммы на текущий счет соответствующей организации. При невозможности изъятия незаконно добытой продукции (использована или реализована правонарушителем, пришла в негодность и т. п.), указывается в постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы», суд должен решить вопрос о взыскании с осужденного или ответчика в доход государства ее стоимости, исчисленной по установленным ценам (таксам отпуска древесины на корню, государственным розничным, комиссионным, закупочным ценам).

Практика показывает, что указанные вопросы не находят отражения в более чем трети решений народных судов, принимаемых по делам о взыскании ущерба, причиненного нарушением правил лесопользования, рыболовства и охоты, по которым незаконно добытая продукция оставалась у правонарушителей. Народные суды часто не выясняют судьбу этой продукции (использована ли она нарушителем, изъята и передана соответствующей организации и т. д.) и не решают касающихся ее вопросов. Да и вышестоящие судебные инстанции недостаточно требовательны в этом отношении.

В судебной практике не наблюдается единства по вопросу о том, следует ли взыскивать с нарушителя стоимость не использованной им, но испорченной по его вине продукции (например, выловленной и оставленной на берегу рыбы, зарытой в землю шкуры убитого животного и т. п.). Одни суды допускают такое взыскание, другие — нет. Среди правоведов также имеются сторонники как той, так и другой точки зрения.

Полагаем, что правильное решение данного вопроса коренится в проблеме неосновательного обогащения. Если такое обогащение имело место, то оно подлежит взысканию по правилам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Важен при этом сам факт изъятия из природной среды и обращения

в пользу правонарушителя соответствующей продукции. Ее порча или гибель после этого (в процессе перевозки, хранения и т. п.) принципиального значения для взыскания стоимости той или иной продукции не имеет.

Неосновательного обогащения, однако, нет, если правонарушитель не воспользовался добытой незаконным путем природной продукцией, хотя имел для этого возможности. Стоимость испорченной им, но не обращенной в свою пользу продукции, полностью покрывается ее таковой стоимостью. Последней охватываются все потери, связанные с выбытием природной продукции из системы экологических связей. Поэтому, как правильно отмечает В. И. Романов, нет правовых оснований для постановки вопроса о взыскании с правонарушителя еще и стоимости испорченной продукции (мяса, шкуры, рогов), поскольку нет невозмещенного ущерба <sup>65</sup>.

Представляет интерес и вопрос о применении материальной ответственности к лицам, содержащим в неволе диких животных и птиц. Делается это с целью коллекционирования, дорощивания животных с последующим их использованием, ради забавы и т. п. Гр. Л., например, не являясь членом общества охотников и рыболовов, отловил капканом двух лисят и содержал их в своем хозяйстве около месяца. После этого лисята были изъяты органами лесного хозяйства и выпущены в лес. Прокурор Городнянского района Черниговской области предъявил в суд иск о взыскании с гр. Л. ущерба по установленной таксе с учетом того, что лисята после их содержания в неволе, как правило, погибают. Народный суд иск удовлетворил.

В данном случае важное значение имеет вопрос о цели завладения природными объектами. Нельзя привлекать к ответственности лиц, которые из гуманных соображений подбирают оказавшихся в беспомощном состоянии диких зверей и птиц, выхаживают их в своем хозяйстве, а затем выпускают на волю.

В области земельноправовых отношений одним из наиболее широко распространенных недостатков судебной и арбитражной практики являются ошибки, связанные с определением подведомственности споров, оснований, размера и способов возмещения вреда. Это хорошо видно на следующем примере. Беловодский районный народный суд Ворошиловградской области удовлетворил иск прокурора о взыскании с Беловодского РСУ в пользу колхоза «Украина» 435 руб. убытков и в доход государства — 22508 руб. потерь сельскохозяйственного производства, причиненных в результате неправомерного занятия строительным управлением 3,9 га колхозных земель. В основу исчисления размера убытков был положен акт оценочной комиссии. Суд также решил вернуть колхозу самовольно занятый земельный участок после приведения его в пригодное состояние ответчиком.

Несмотря на то что в данном случае имело место не изъятие колхозных земель для государственных нужд, а их самовольный захват, суд руководствовался постановлением Совета Министров

СССР от 9 августа 1974 г. «О возмещении убытков и потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд». Следовало же руководствоваться ст. 173 Земельного кодекса Украинской ССР и ст. 440 Гражданского кодекса Украинской ССР. Отметим также, что споры о возмещении потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд разрешаются не в судебном, а административном порядке.

При определении размера ущерба, причиненного самовольным захватом земли, суд, разумеется, мог принять во внимание акт оценочной комиссии. Но правильность сделанных в акте расчетов подлежит проверке и корректировке. Здесь необходимо учитывать разъяснение, содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 29 июня 1979 г. «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, одной из сторон в которых является колхоз или межколхозная организация». В нем говорится, что при повреждении посевов, самовольном занятии пашни, сенокосении в пользу землепользователя взыскивается стоимость неполученных сельскохозяйственных продуктов и сена, исчисленная по закупочным ценам с учетом средней урожайности данной культуры в хозяйстве, за вычетом издержек производства, связанных с уборкой урожая, а также все расходы по приведению земли в состояние, пригодное для использования по назначению. Этот порядок полностью не совпадает с порядком определения убытков, предусмотренном постановлением Совета Министров СССР «О возмещении убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд».

По указанному делу Беловодский народный суд вышел за пределы своей компетенции в части возврата колхозу самовольно занятого земельного участка. Этот вопрос законодательством отнесен к предмету ведения исполнительных комитетов соответствующих местных Советов народных депутатов.

Гражданское законодательство, как известно, в некоторых случаях допускает возмещение вреда, причиненного не только неправомерными, но и правомерными действиями, т. е. без вины. Речь идет об ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности. Организации и граждане, говорится в ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (транспортные организации, промышленные предприятия, стройки, владельцы автомобилей и т. п.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

В гражданском законодательстве нет определения самого понятия источника повышенной опасности. Поэтому в теории наблюдаются разногласия по данному вопросу. Одни авторы, например, к указанным источникам относят предметы материального мира

(предприятия, оборудование, материалы и т. п.), создающие повышенную опасность для окружающих<sup>66</sup>. Другие же полагают, что носителем повышенной опасности как явления социального должны признаваться не сами материальные объекты или их физические свойства, а причиняющая вред деятельность по их использованию<sup>67</sup>.

Думается, что здесь нет оснований для противопоставлений. Конечно, сами по себе предметы материального мира могут и не представлять какой-либо опасности. Но без них немыслима соотствующая деятельность. Более того, характер этой деятельности и степень ее опасности обусловлены свойствами предметов материального мира, с которыми она связана. Следовательно, к источникам повышенной опасности относятся и «предметы материального мира», и «деятельность», представляющие повышенную опасность для окружающих.

В гражданских кодексах некоторых социалистических стран закреплены специфические признаки источника повышенной опасности. Например, согласно ст. 435 ГК ПНР к данного рода источникам относятся предприятия, приводимые в движение такими источниками энергии, как пар, газ, электричество, жидкое горючее.

Ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР содержит примерный перечень источников повышенной опасности. В ней специально не выделяются источники, наносящие вред окружающей среде. Поэтому Государственный арбитраж СССР 8 августа 1980 г. дал инструктивные указания своим подведомственным органам при рассмотрении споров, связанных с возмещением ущерба, причиненного гибелью диких животных в результате наезда на них транспортных средств, исходить из того, что деятельность транспортных организаций создает повышенную опасность для окружающей среды, в связи с чем ответственность владельцев транспортных средств в соответствии со ст. 90 Основ гражданского законодательства наступает независимо от наличия их вины<sup>68</sup>.

Сложнее обстоит вопрос с применением данной статьи к случаям загрязнения предприятиями окружающей среды. Здесь судебная и арбитражная практика подвержена колебаниям. Неустойчива и позиция соответствующих органов по данному вопросу. Государственный арбитраж СССР, например, в инструктивном письме 1976 г. указал подведомственным органам, что разрешая споры о возмещении ущерба в случаях, когда он причинен природе предприятиями и организациями, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды, арбитражи должны руководствоваться ст. 90 Основ гражданского законодательства (п. 2). В данном случае, как видим, говорилось не только о транспортных, но и всех других предприятиях и организациях, создающих опасность для окружающей среды. Однако это указание впоследствии было отменено Государственным арбитражем СССР.

Последовательное решение данного вопроса, на наш взгляд, связано с внесением уточнений в ст. 90 Основ гражданского законодательства. В ней следовало бы специально предусмотреть, что предприятия, загрязняющие окружающую среду, являются источниками повышенной опасности и возмещают причиненный вред независимо от вины.

Некоторые юристы, ссылаясь на существующую практику, полагают, что деятельность того или иного предприятия может быть признана повышенной опасной, если процесс ее осуществления полностью или частично не поддается контролю человека<sup>69</sup>. Но это не вытекает из ст. 90 Основ и фактически является произвольным ее толкованием. Кроме того, данный подход к указанному вопросу является не чем иным, как уступкой предприятиям — загрязнителям окружающей среды.

Вопрос о признании того или иного предприятия, загрязняющего окружающую среду, источником повышенной опасности со всеми вытекающими отсюда последствиями должен решаться в каждом конкретном случае с учетом всех обстоятельств.

Известно, что денежная компенсация в сфере экологии не эквивалентна возмещению вреда в натуре. Восстановление нарушенного положения, когда это возможно, как правило, дает больший эффект, чем денежное возмещение. Для иллюстрации приведем следующий пример. Скотом совхоза им. Луначарского Вознесенского района Николаевской области была совершена потрава пятилетних посадок на землях государственного лесного фонда на площади 5 га. Ущерб от этого составил 2500 руб. Государственный арбитраж Николаевской области, рассмотрев дело по иску Вознесенского лесхоза к указанному совхозу, своим решением обязал совхоз восстановить потравленные лесонасаждения. Решение было выполнено в установленный срок путем посадки крупномерных саженцев в местах потравы.

Но подобного рода решения в практике работы судебных и арбитражных органов — редкость. В большинстве случаев эти органы прибегают к денежной компенсации ущерба. В определенной мере это обусловлено проблемами в гражданском законодательстве. Согласно ст. 36 Основ гражданского законодательства суд или арбитраж, присуждая возмещение вреда, в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за вред, возместить его в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т. п.) или полностью возместить причиненные убытки. Данная норма сориентирована на возмещение в натуре «вещного» вреда. Экологическая же сторона дела здесь непосредственно не отражена.

Определенное отрицательное влияние на полноту взыскания экологического вреда оказывают и допускаемые судебными и арбитражными органами нарушения процессуального характера. Например, согласно ст. 103 ГПК УССР истец вправе отказаться от иска и его отказ может быть положен в основу определения суда о прекращении производства по делу. Другие основания

прекращения производства по гражданским делам содержатся в ст. 179 ГПК УССР. Этими же статьями предусмотрено, что когда истец отказывается от иска, суд должен проверить, не противоречит ли такой отказ закону, не нарушает ли он чьи-либо права и охраняемые законом интересы. Аналогичные требования применительно к арбитражным органам содержатся в Правилах рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами.

Однако судебные и арбитражные органы часто принимают отказ истца от иска «на веру» и прекращают дела без учета иных факторов. В других же случаях они без достаточных на то оснований фактически санкционируют «мировые» соглашения между истцом и ответчиком, снижая размер взыскиваемого экологического вреда. Например, представители Укррыбвода и Ладыженской ГРЭС в заседании Государственного арбитража Винницкой области составили соглашение о завышении суммы иска в связи с гибелью рыбы по вине электростанции на 50 %, с чем арбитраж согласился. Между тем размер причиненного ущерба (более 5 тыс. руб.) был рассчитан в соответствии с действующей методикой, и в данном случае имело место неосновательное снижение материальной ответственности нарушителя.

Существенным недостатком в применении материальной ответственности за экологические правонарушения к предприятиям является то, что она почти не сочетается с персональной ответственностью должностных лиц соответствующих предприятий. Братский алюминиевый завод неоднократно уплачивал большие суммы денег в возмещение ущерба, причиненного его вредными выбросами лесному хозяйству. В 1985 г. по решению Государственного арбитража СССР с завода было взыскано 5 млн руб.<sup>70</sup> Но конкретные должностные лица, виновные в этом, никакой материальной ответственности не понесли.

На практике слабо срабатывает норма гражданского законодательства о праве регресса к виновному лицу. Конечно, миллионные суммы возместить отдельному гражданину — дело нереальное. Но работники предприятий в соответствующих случаях, как правило, не несут даже ограниченной материальной ответственности по трудовому праву в размере одной трети месячного заработка. Такая безответственность лишь усугубляет положение.

В гражданско-правовой деятельности судебные и арбитражные органы недостаточно используют средства общей и частной превенции в сфере охраны окружающей среды. В целях повышения предупредительного воздействия судебных процессов по делам о нарушении законодательства об охране природы, говорится в постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы», суды должны выявлять недостатки в деятельности организаций и должностных лиц и выносить частные определения, направленные на предотвращение таких правонарушений (п. 28).

В 1986 г. Пленум Верховного Суда СССР снова отметил, что по каждому рассматриваемому делу судам необходимо строго

выполнять требования закона о выявлении причин и условий, способствовавших правонарушению, и принятии мер к их устранению.

Систематически изучать и обобщать материалы рассмотренных дел, связанных с нарушением законодательства об охране природы, анализировать причины и условия, порождающие эти споры, обязывает арбитражные органы Государственный арбитраж СССР.

К сожалению, эти требования не всегда выполняются должным образом. Судебные и арбитражные органы часто никак не реагируют на причины и условия возникновения экологического вреда в хозяйственной деятельности. Государственный арбитраж Николаевской области, например, рассмотрел несколько дел о взыскании с управлений оросительных систем ущерба за гибель в накопителях воды в магистральных каналах диких кабанов и косуль. Животные, случайно оказавшись в этих накопителях и каналах, не могли выбраться из них и погибли. Об этом было известно и ранее. Поэтому исполнительный комитет Николаевского областного Совета народных депутатов неоднократно обязывал управления соорудить выходы из магистральных каналов и накопителей воды, а также защитные решетки у дюкеров и подпорных сооружений. Но ничего этого сделано не было. Взыскав ущерб по соответствующим делам, арбитраж, однако, не направил сообщения в соответствующие органы о безответственном отношении руководителей управлений оросительных систем к охране животного мира.

В целях усиления воздействия арбитражных органов на предприятия и организации, нарушающие законодательство об охране окружающей среды, Государственный арбитраж СССР обязал подчиненные ему арбитражи возбуждать по своей инициативе дела во всех случаях, когда имеются данные о фактах причинения ущерба лесам, рыбным запасам, земле, недрам и другим природным ресурсам, используя при этом материалы печати, радио и телевидения, а также материалы, полученные от обществ охраны природы и других общественных организаций (Инструктивное письмо Государственного арбитража СССР от 30 января 1976 г.). Почти половина дел о возмещении ущерба, причиненного самовольным захватом или в результате изъятия земель сельскохозяйственного назначения, возбуждается по инициативе органов государственного арбитража<sup>71</sup>. Это способствует более полному возмещению экологического вреда.

Менее активны в этом отношении народные суды. По своей инициативе они возбуждают дела данной категории крайне редко. Да и Верховный Суд СССР слабо ориентирует их на это.

Несколько слов о дисциплинарной ответственности в области охраны окружающей среды. Она применяется на основе общих норм трудового права за дисциплинарные проступки экологического характера. Ее субъектами являются рабочие, служащие и колхозники. Дисциплинарная ответственность последних регулируется Примерным Уставом колхоза и уставами колхозов.

Основания и порядок применения дисциплинарной ответственности в области охраны окружающей среды мало чем отличаются от ее применения в других сферах социальной деятельности. Но это не повод для недооценки этого вида ответственности в борьбе с экологическими правонарушениями. Между тем в Основах земельного, водного и лесного законодательства, Основах законодательства о недрах, Законе СССР об охране атмосферного воздуха и Законе СССР об охране и использовании животного мира говорится о применении за соответствующие правонарушения мер административной, уголовной и материальной ответственности, но даже не упоминаются меры дисциплинарной ответственности. Такое положение нельзя признать удовлетворительным.

Несмотря на указанные недостатки законодательства об охране окружающей среды, дисциплинарная ответственность является достаточно действенным инструментом укрепления экологической дисциплины. Применение ее нередко дает больший эффект, чем применение других видов юридической ответственности. Это связано с большей оперативностью дисциплинарного реагирования; заинтересованностью трудовых коллективов в устранении последствий экологических правонарушений и перевоспитании нарушителей. Дополнительные правовые возможности в этом плане предоставляют Закон СССР о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями и организациями и Закон СССР о государственном предприятии (объединении).

Значение дисциплинарной ответственности обусловлено тем, что она направлена на обеспечение организованности и дисциплины в сфере производства, т. е. той сфере, которая представляет собой эпицентр экологических противоречий.

Характерной чертой дисциплинарной ответственности в области охраны окружающей среды является то, что она наступает за нарушение трудовых отношений, затрагивающих экологические интересы. Различными категориями работников предприятий, учреждений и организаций эти интересы обеспечиваются в неодинаковом объеме, что обусловлено их конкретными трудовыми обязанностями. Например, трудовая деятельность работников служб охраны окружающей среды на предприятиях полностью обусловлена их экологическими задачами. То же можно сказать и о работниках специальных органов по охране окружающей среды. Но в большинстве случаев данного рода задачи являются дополнительными к производственным задачам, составляют с ними своеобразный сплав. Поэтому в дисциплинарном проступке находят отражение нарушения как трудовой, так и экологической дисциплины.

А. Е. Еренов, Н. Б. Мухитдинов и Л. В. Ильяшенко правильно отмечают, что в трудовом законодательстве не сформулированы конкретные виды экологических правонарушений, совершение которых должно повлечь дисциплинарную ответственность, в результате чего отсутствует учет дисциплинарных экологических проступков и мер юридического воздействия на них. Наблюдается высокий уровень латентности этих правонарушений<sup>72</sup>.

Таким образом, повышение действенности дисциплинарной ответственности в области охраны окружающей среды в значительной мере предопределено характером урегулирования экологических аспектов прав и обязанностей работников предприятий, учреждений и организаций. Сейчас рабочие, служащие и колхозники обычно хорошо знают, что от них требуется в плане выполнения основных производственных задач, но слабо осведомлены о задачах экологического характера. Это обстоятельство сдерживает применение дисциплинарных санкций в области охраны окружающей среды.

Но, разумеется, нельзя все списывать на недостатки правового регулирования. Практика показывает, что нарушители экологической дисциплины на предприятиях, в учреждениях и организациях в большинстве случаев отделяются выговорами или иными незначительными мерами взыскания. Такие же санкции, как перевод на нижеоплачиваемую работу или смещение на низшую должность, а тем более увольнение с работы на государственном предприятии или исключение из членов колхоза применяются за данного рода нарушения крайне редко.

В нарушении трудовой и служебной дисциплины — корень недостатков, связанных с невыполнением многих плановых и других экологических мероприятий как в центре, так и на местах. Об этом свидетельствует опыт решения проблемы охраны озера Байкал. По данному вопросу, как известно, было принято несколько специальных постановлений ЦК КПСС и Советом Министров СССР. Но они не были надлежаще выполнены в результате безответственного отношения к этому делу со стороны руководящих работников ряда министерств и ведомств, а также лесных органов. За неудовлетворительное выполнение постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 июля 1977 г. «О мерах по дальнейшему обеспечению охраны и рационального использования природных богатств бассейна озера Байкал», по созданию системы замкнутого водоснабжения на Селенгинском целлюлозно-картонном комбинате, низкую эффективность работы этого предприятия, загрязнение окружающей среды промышленными стоками и газовыми выбросами Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, допущенное глубокое отставание в развитии и техническом перевооружении целлюлозно-бумажной промышленности заместитель министра лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР Г. Ф. Пронин в 1987 г. был освобожден от занимаемой должности. Дисциплинарные взыскания также наложены на ряд других должностных лиц. Кроме того, ЦК КПСС привлек лиц, виновных в невыполнении ранее принятых решений по осуществлению природоохранных мероприятий бассейна озера Байкал к партийной ответственности<sup>73</sup>.

Принципиальный подход к тем, кто не выполняет своих трудовых и служебных обязанностей экологического характера, следует сделать нормой жизни. Каждый должен знать, что не только за невыполнение производственных планов, но и за несоблюдение

предписаний законодательства об охране окружающей среды он может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Наряду с этим в законодательстве об охране окружающей среды следовало бы более четко определить роль и место дисциплинарной ответственности в системе иных видов юридической ответственности за экологические правонарушения.

Таким образом, и действующее законодательство, регулирующее вопросы административной, уголовной, материальной и дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения, и практика его применения нуждаются в существенном улучшении. Нужно расширить юридические гарантии защиты права граждан на благоприятную окружающую среду. Представляется упрощением, в частности, что в числе личных неимущественных прав, защищаемых советским гражданским законодательством, сейчас нет права гражданина на благоприятную окружающую среду. Трудно предположить, что это право отражено в формуле «иные имущественные и личные неимущественные права» ст. 10 ГК УССР. Поэтому в нашей судебной практике отсутствуют гражданские дела о защите прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Интересна в этой связи судебная практика ПНР. Здесь появились в судах иски граждан к предприятиям о запрещении сбрасывать неочищенные сточные воды, расширении строительства очистных сооружений, проведении других природоохранных мероприятий. Эти иски предъявляются на основании статей 23 и 24 ГК ПНР о защите личных прав граждан, в числе которых прямо также не указано право на благоприятную окружающую среду. Поэтому судебная практика по этим делам еще не всегда последовательна<sup>74</sup>.

По нашему мнению, советское гражданское право сейчас должно более решительно стать на защиту интересов личности в сфере экологии. С этой целью в Основы гражданского законодательства и соответствующие республиканские кодексы следовало бы включить статьи, предусматривающие применение соответствующих санкций за нарушение субъективного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Таким образом, в условиях коренной перестройки дела охраны окружающей среды в стране не только экономические методы, но и меры всех видов юридической ответственности должны срабатывать более эффективно и результативно в плане обеспечения надлежащего экологического правопорядка, организованности и дисциплины. Без этого трудно рассчитывать на успех в решении общей задачи — оздоровления окружающей среды и рационального использования природных ресурсов,

Осуществляемая в СССР коренная перестройка экономической и экологической деятельности — дело сложное и многоплановое. Она предполагает решение многих теоретических и практических проблем, в частности правовых проблем экологии. Выше рассмотрена лишь часть из этих проблем. Однако при всей их значимости вопрос только ими не ограничивается. Глубокий характер перестройки дела охраны окружающей среды обуславливает необходимость теоретической разработки и практического решения ряда других эколого-правовых проблем. Обратим, в частности, внимание на следующие из них в плане общей постановки вопроса.

1. Наряду с задачами, связанными с разработкой проекта Закона СССР об охране природы (окружающей среды) и совершенствованием правового регулирования охраны особо охраняемых природных объектов и территорий, нуждается в улучшении и отраслевое законодательство. Речь прежде всего идет об Основах земельного, водного и лесного законодательства, Основах законодательства о недрах, соответствующих республиканских кодексах, законах об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира, соответствующих республиканских законах. Эти акты были приняты в так называемый застойный период и не учитывают многих современных требований, обусловленных интенсивным развитием народного хозяйства. Значительное количество норм этих актов устарело, они вошли в противоречие с новыми условиями хозяйствования. Положение вряд ли могут существенно изменить к лучшему частичные дополнения, внесенные в соответствующие Основы и кодексы. На наш взгляд, необходимо радикально обновить эти акты, приняв их в новой редакции. Что же касается Основ земельного законодательства, то их предлагается заменить Законом СССР о земле. Это связано с необходимостью охраны земли и повышения эффективности ее использования.

Важно также упорядочить законодательство о земле, недрах, воде, лесах, атмосферном воздухе и животном мире в разрезе соответствующих отраслей. Целесообразно, в частности, согласовать все действующие нормативные акты со стержневыми кодификационными актами, отменить устаревшие нормативные акты, уст-

ранить имеющиеся пробелы в правовом регулировании соответствующих общественных отношений. Назрела необходимость, например, в совершенствовании оснований и порядка отвода сельскохозяйственных земель для государственных и общественных нужд. Предусмотренные постановлением Совета Министров СССР от 9 августа 1974 г. «О возмещении убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд» нормативы, по которым определяется стоимость освоения новых земель взамен изымаемых для несельскохозяйственных нужд и которые по идее призваны оградить сельскохозяйственные угодья и особенно пашню от необоснованного изъятия, не соответствуют фактическим затратам на освоение новых земель и доведение их плодородия до уровня изымаемых сельскохозяйственных угодий. Эти нормативы не учитывают недополучения сельскохозяйственной продукции с изымаемых земель за время между изъятием сельскохозяйственных земель и освоением новых земель, не включают дополнительных затрат, связанных с их обустройством.

Развитие арендных отношений в сельском хозяйстве требует основательной «прополки» нашего законодательства в части регулирования аренды земли. Явно устаревшие нормы по этому вопросу являются фактически тормозом в реализации аграрной политики партии. Многие здесь связываются с разработкой и принятием Закона СССР об аренде земли, о чем говорилось на мартовском (1989 г.) Пленуме ЦК КПСС.

2. Сюда же тесно примыкает проблема качества экологических нормативных актов. Опыт показывает, что требования нормативных актов, не обеспеченные материальными, техническими и финансовыми гарантиями в самих актах, часто повисают в воздухе. Так, в соответствии с принятым в 1976 г. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов Черного и Азовского морей»<sup>1</sup> предусматривалось осуществить комплекс мероприятий, обеспечивающих полное прекращение к 1985 г. сброса неочищенных сточных вод в водоемы бассейна Черного и Азовского морей. Эта задача, однако, оказалась невыполненной по причинам научно-технического и материального характера. Сейчас в соответствующие водоемы только предприятиями, находящимися на территории Украинской ССР, сбрасывается более одного миллиарда загрязненных сточных вод.

Одним из пороков действующих нормативных актов экологического характера является то, что в них недостаточно учитываются закономерности связей в системе «общество — природа». Многие из этих актов не обеспечены механизмом исполнения, страдают декларативностью. В них содержится большое количество отсылочных норм и в то же время мало норм прямого действия. Некоторые из этих недостатков специфичны для нормативных экологических актов, другие же носят общий характер. Поэтому мы поддерживаем сформированное некоторыми юристами

предложение о принятии специального закона о порядке подготовки, издания и реализации нормативных актов Советского государства<sup>2</sup>.

3. В настоящее время широко признается приоритет предупредительных мер перед всеми иными в области охраны окружающей среды. Но как это ни парадоксально, правовое регулирование применения этих мер отстает от правового регулирования, скажем, мер юридической ответственности. Например, вопросы проведения экологической экспертизы, являющейся общепризнанным средством предупреждения экологических нарушений и материального ущерба, у нас регулируются до сих пор в основном ведомственными инструкциями, которые нередко противоречат друг другу. В 1986 г. ГКНТ, правда, была предпринята попытка выработать проект Положения о порядке проведения экологической экспертизы технической документации на размещение, проектирование и строительство народнохозяйственных объектов, а также на создание новой техники, технологии и материалов. Однако этот проект оказался неудачным, декларативным.

Закрепление основных положений, касающихся проведения экологической экспертизы в Законе СССР об охране природы (окружающей среды), отнюдь не снимает вопроса о принятии специального Положения об экологической экспертизе. Такое Положение должно стать сводом детальных правил порядка производства экологической экспертизы и взаимоотношения связанных с нею субъектов. Здесь не зазорно воспользоваться опытом правового регулирования соответствующих вопросов в США, где действуют подробные правила применения так называемых заявлений о влиянии проектов на окружающую среду, т. е. организационного института близкого институту нашей экологической экспертизы. Принятие указанного Положения особенно важно в свете наделения системы органов Госкомприроды СССР правом на проведение экологической экспертизы.

4. В условиях расширяющегося внедрения экономических методов в сферу экологии нуждается в совершенствовании и правовое регулирование вопросов морального и материального стимулирования работников предприятий, учреждений и организаций за достижение высоких природоохранительных показателей. Сейчас эти вопросы регулируются преимущественно республиканским законодательством, не всегда и везде единообразно и последовательно. Все еще не выработаны удовлетворительные нормативы для материального стимулирования соответствующих работников. Устранению этих недостатков могли бы способствовать разработка и принятие единого для страны Типового положения о моральном и материальном стимулировании работников предприятий, учреждений и организаций в области охраны окружающей среды. Решению подлежит и вопрос о введении почетного звания «Заслуженный работник охраны природы СССР».

5. В связи с реорганизацией системы государственного управления в экономике и экологии возросла актуальность проблемы

правового регулирования деятельности соответствующих органов. Принятие Положения о Госкомприроде СССР — это только один из аспектов вопроса. Передача этому комитету части аппарата и функций Минводхоза СССР, Госкомгидромета СССР, Минрыбхоза СССР, Мингео СССР, Гослеса СССР и некоторых других министерств и ведомств привела к видоизменению их структуры и экологических полномочий. Необходимо, следовательно, внесение изменений и дополнений в нормативные акты, регулирующие деятельность соответствующих министерств и ведомств в области охраны окружающей среды. Заслуживает внимания и вопрос о принятии Советом Министров СССР Положения об экологической службе министерств и ведомств.

6. Проблемы охраны окружающей среды — это проблемы прежде всего региональные. Но на определенном этапе в стране возобладали административно-командные, бюрократические методы в управлении, многие функции были стянуты в центр, усилился диктат союзных министерств. Переломить эти негативные тенденции, возродить ленинский принцип демократического централизма в управлении — одна из ключевых задач революционного обновления советского общества. На это направлен опубликованный в печати для всенародного обсуждения в марте 1989 г. проект Общих принципов перестройки руководства экономикой и социальной сферой в союзных республиках на основе расширения их суверенных прав, самоуправления и самофинансирования<sup>3</sup>. Им предусмотрено войти в тринадцатую пятилетку с качественно новым механизмом территориального управления, действующим на основе основополагающего принципа советского федерализма — сильный центр и сильные республики.

В этом свете развивающееся правовое регулирование экологических отношений должно отразить целесообразность максимальной концентрации руководства экологической деятельностью в республиканских органах и местных Советах народных депутатов. В законодательном порядке следует установить приоритет территориального управления в вопросах охраны окружающей среды и природопользования, четко разграничить компетенцию Союза ССР и союзных республик в данной области.

Изложенное свидетельствует о многоаспектном характере правовых проблем экологии. Предложенные нами пути решения этих проблем, разумеется, не претендуют на универсальность. Но здесь важно не останавливаться на полпути, а шаг за шагом идти вперед, памятуя, что всякое промедление чревато необратимыми экологическими последствиями.

This book is devoted to the problems of theory and practice in the field of environmental protection in the Soviet Union. Under conditions of reorganization of economics in the USSR these problems involve: the differentiation and integration of environmental protection rules, leading to origination of independent branch of law; codification of environmental legislation and efficiency of its realization; legal responsibility for ecological offences.

A lot of attention is paid to the development of the national property rights to natura resources, to the improvement in the control of nature quality with the help of economic levers, to the improvement in the legal regulation of nature protection etc. All these problems are examined from the point of view of the human right to the favourable environment. Importance of this right increases under conditions of permanent degradation of nature.

That is why the proposal is put forward to reflect the fundamental human right to the favourable environment both in the international and national legal systems in the most complete way.

The matter is not only in the legislative securing of the right of man to the favourable environment. It is also important to create necessary economic, political, ideological and legal guarantees of this right. Marxist—Leninist concept of human rights admits as real only those rights which are secured by the system of guarantees. The Soviet system of legal guarantees of the right of a man to the favourable environment is examined in this book and some improvements are suggested.

The human right to the favourable environment is an integral part of the more wide category—the law of the environment. By the present moment this law is consolidated into a separate composite branch of the Soviet law on the basis of unification of general ecological norms and norms of different branches of law: agrarian, mining, water, forest, air protection, animal kingdom protection. The further development of the environmental law is promoted by the codification works being under process in the USSR.

There are some recommendations in this book concerning the scheme and content of the future laws on the environmental protection on both national and international levels.

The effective realization of the environmental law depends in many respects on the level of control and management. The creation of the USSR State Committee on the environmental protection in 1988 is an important step. This Committee as well as republican committees and local bodies subordinate to it form

a special system of state management and control of the environment. They are responsible for the conditions of environment and for the all-round solving of all environmental problems.

The way of functioning of this system is examined in the book.

In the present period the main accent is made not on the administrative but on the economic methods of control. That is why the legal basis of self-supporting operations of enterprises is examined in the book from the point of view of environmental protection. The new Soviet law on State enterprise (industrial association) which provides for the charge for the utilization of natural resources and for the pollution, creates good conditions for the improvement of economic activity results of the enterprises. However it is necessary to coordinate the environmental charges with the whole system of self-supporting relations.

The accent on the economic methods in the environmental quality control does not mean the full abolition of administrative levers. The last should efficiently supplement the economic ones. This concerns in particular the measures of administrative, criminal, disciplinary responsibility and liability for the ecological offences. The practice of employment of these types of responsibility is examined in the book and some proposals are put forward aimed to improve the efficiency of legal sanctions in the environmental protection. The importance of forming of new ecologically-minded decision-making under conditions of reformation and democratisation of the Soviet society is also stressed.

Введение

- <sup>1</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— М., 1986.— С. 127.
- <sup>2</sup> Там же.— С. 151.
- <sup>3</sup> Там же.— С. 316.
- <sup>4</sup> Литературная газета.— 1988.— 12 окт.
- <sup>5</sup> Правда.— 1987.— 15 июля.
- <sup>6</sup> СП СССР.— 1988.— № 6.— Ст. 14.
- <sup>7</sup> Резолюции XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза.— М., 1988.— С. 44.
- <sup>8</sup> Дре Ф. Экология.— М., 1976.— С. 5.

Глава I

- <sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 1.— С. 242.
- <sup>2</sup> Выступление М. С. Горбачева в Организации Объединенных Наций // Правда.— 1988.— 8 дек.
- <sup>3</sup> Чхиквадзе В. М. О некоторых международных аспектах проблемы прав человека // Сов. государство и право.— 1987.— № 7.— С. 90.
- <sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 42.— С. 162—163.
- <sup>5</sup> Док. ООН/CONF. 48 /PC/W 9.1/CRR 8. 19 мая 1971 г. (приложение I).
- <sup>6</sup> В защиту Земли. Основные документы по окружающей среде, принятые на симпозиумах в Фуне, Кокойоке и конференции в Стокгольме.— М., 1981.— С. 58.
- <sup>7</sup> Тимошенко А. С. Формирование и развитие международного права окружающей среды.— М., 1986.— С. 51.
- <sup>8</sup> Советский Союз в борьбе за разоружение: Сб. документов.— М., 1977.— С. 64—73.
- <sup>9</sup> Колбасов О. С. Всемирная хартия природы // Правовая охрана окружающей среды.— М., 1985.— С. 146.
- <sup>10</sup> UNEP IGC. IOI INF 5, 20 May 1982.
- <sup>11</sup> Социализм и охрана окружающей среды.— М., 1979.— С. 55.
- <sup>12</sup> Конституция зарубежных социалистических государств Европы.— М., 1972; Конституция Республики Куба.— М., 1977.
- <sup>13</sup> Magyar Közlöny.— 1976.— N 61.
- <sup>14</sup> Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия.— Саратов, 1972.— С. 10; Колбасов О. С. Экология: политика — право.— С. 89; Малвин Н. С. Гражданский закон и права личности.— М., 1981.— С. 182; Макаревич Н. С. Социалистическое государство и охрана окружающей среды.— Саратов, 1982.— С. 74.
- <sup>15</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1980.— № 27.— Ст. 528.
- <sup>16</sup> Сборник нормативных актов по охране природы.— М., 1978.— С. 304—312.
- <sup>17</sup> Бринчук М. М. Содержание правового понятия «загрязнение почв» // Правовая охрана окружающей среды.— С. 48.

<sup>18</sup> Полянская Г. Н., Емельянова В. Г. Конституция Союза ССР и вопросы правовой охраны природы // Проблемы совершенствования советского законодательства: Тр. ВНИИСЗ.— М., 1979.— С. 21; Шеварнадзе Г. Н. Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1985.— № 6.— С. 22.

<sup>19</sup> Экологические проблемы в современной идеологической борьбе.— Киев, 1984.— С. 234—235.

<sup>20</sup> Государственно-правовое управление качеством окружающей среды.— Киев: Одесса, 1983.— С. 67.

<sup>21</sup> Там же.— С. 67—68.

<sup>22</sup> Хламов И. Т. Нормирование качества окружающей среды — научная основа ее охраны и рационального природопользования // Сов. государство и право.— 1985.— № 12.— С. 64.

<sup>23</sup> Колбасов О. С., Бринчук М. М. Нормирование как правовая мера охраны окружающей среды // Там же.— 1987.— № 3.— С. 75.

<sup>24</sup> Израэль Ю. А. Экология и контроль состояния природной среды.— М., 1984.— С. 73.

<sup>25</sup> Теория государства и права.— М., 1974.— С. 582.

<sup>26</sup> Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР.— М., 1985.— С. 153.

<sup>27</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1980.— № 27.— Ст. 530.

<sup>28</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч.— Т. 38.— С. 94.

<sup>29</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— М., 1986.— С. 61.

<sup>30</sup> Марксистско-ленинская концепция прав человека и современная идеологическая борьба // Сов. государство и право.— 1980.— № 7.— С. 9.

<sup>31</sup> Олдак П. Г. Сохранение окружающей среды и развитие экономических исследований.— Новосибирск, 1980.— С. 24.

<sup>32</sup> Комсомольская правда.— 1989.— 9 февр.

<sup>33</sup> СП СССР.— 1986.— № 29.— Ст. 158.

<sup>34</sup> Правда.— 1986.— 20 авг.

<sup>35</sup> Там же.— 1987.— 1 июля.

<sup>36</sup> Боголюбов С. А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий // Сов. государство и право.— 1986.— № 8.— С. 88.

<sup>37</sup> Социалистическая концепция прав человека.— С. 113.

<sup>38</sup> Klapč Jozef. Právo na životné prostredie a právo životného prostredia. Bratislava.— 1985.— S. 268.

<sup>39</sup> Известия.— 1989.— 27 янв.

## Глава II

<sup>1</sup> Веснин В. Р. Воспроизводство ресурсов природной среды: политэкономический аспект.— М., 1985.— С. 14.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 23.— С. 521.

<sup>3</sup> Минц А. А. Экономическая оценка естественных ресурсов.— М., 1972.— С. 26.

<sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 12.— С. 714.

<sup>5</sup> Словарь русского языка.— М., 1981.— Т. 1.— С. 438.

<sup>6</sup> Дементьев В., Сухотин Ю. Собственность в системе производственных отношений социализма // Коммунист.— 1987.— № 18.— С. 58.

<sup>7</sup> Мозолин В. П. Право государственной (общенародной) собственности в условиях совершенствования социализма // Сов. государство и право.— 1987.— № 5.— С. 39.

<sup>8</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— М., 1986.— С. 38.

<sup>9</sup> СУ РСФСР.— 1917.— № 1.— Ст. 3.

<sup>10</sup> Там же.— 1918.— № 25.— Ст. 346.

<sup>11</sup> Там же.— № 42.— Ст. 522.

<sup>12</sup> Там же.— № 25.— Ст. 346.

<sup>13</sup> Об охране окружающей среды.— М., 1981.— С. 60.

<sup>14</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 46, ч. 1.— С. 482—483.

<sup>15</sup> Еремич А. Общественная собственность, современные проблемы ее реализации // Экономические науки.— 1987.— № 1.— С. 16.

- <sup>16</sup> СЗ СССР.— 1928.— № 69.— Ст. 542.
- <sup>17</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В. В. Петрова.— М., 1988.— С. 63.
- <sup>18</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1980.— № 27.— Ст. 530.
- <sup>19</sup> Горланов Г. Экономическое содержание общенародной собственности и механизм ее реализации // Вопросы экономики.— 1988.— № 3.— С. 37.
- <sup>20</sup> Яковлев А. Достижение качественно нового состояния советского общества и общественные науки // Коммунист.— 1987.— № 8.— С. 12—13.
- <sup>21</sup> Текст конвенции см.: Международная конвенция по морскому праву 1982 г.— М., 1985.— С. 114—224.
- <sup>22</sup> Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на XXIV сессии. Официальные отчеты: Док. № 46/А 34/46.— 1980.— С. 89—93.
- <sup>23</sup> Международное право в документах.— М., 1969.— С. 166—172.
- <sup>24</sup> Приложения к кн.: Бозулавский М. М. Международная охрана культурных ценностей.— М., 1979.— С. 155—166.
- <sup>25</sup> Деканозов Р. В. О понятии «общее наследие человечества» в международном морском праве // Сов. государство и право.— 1982.— № 9.— С. 96.
- <sup>26</sup> Виноградов С. В. Международное право и охрана атмосферы.— М., 1987.— С. 37—40.
- <sup>27</sup> Анализ различных точек зрения по этому вопросу см.: Мировой океан и международное право.— М., 1986.— С. 261—262.
- <sup>28</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— С. 19.
- <sup>29</sup> Аксенов Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР.— М., 1958; Турубинер А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе.— М., 1958; Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР.— М., 1959; Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР.— Казань, 1982.
- <sup>30</sup> Ведомости Верховного Совета УССР.— 1988.— № 1.— Ст. 5.
- <sup>31</sup> Забыльский А. А. Основы природоохранительного права.— Свердловск, 1978.— С. 24.
- <sup>32</sup> Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды.— Харьков, 1986.— С. 31—32.
- <sup>33</sup> Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР.— С. 14.
- <sup>34</sup> Тютюкин Ю. И. Природа. Общество. Закон.— Кишинев, 1976.— С. 63.
- <sup>35</sup> Известия.— 1979.— 13 февр.
- <sup>36</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1968.— № 6.— Ст. 40.
- <sup>37</sup> Там же.— 1984.— № 9.— Ст. 137.
- <sup>38</sup> Молодцов С. В. Конвенция ООН по морскому праву и правовой статус исключительной экономической зоны // Сов. государство и право.— 1986.— № 2.— С. 90.
- <sup>39</sup> СП УССР.— 1969.— № 8.— Ст. 106.
- <sup>40</sup> Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды.— С. 47.
- <sup>41</sup> Колбасов О. С. Право собственности на животный мир // Развитие аграрно-правовых наук.— М., 1977.— С. 65.
- <sup>42</sup> Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР.— М., 1972.— С. 55.
- <sup>43</sup> Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха.— М., 1985.— С. 49—52; Петров В. В. Конституционные основы охраны природы в СССР и проблемы совершенствования советского природоохранительного законодательства в условиях научно-технического прогресса // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы.— М., 1978.— С. 29; Стайнов П. Правовые вопросы защиты природы: (Пер. с болгар.).— М., 1974.— С. 255.
- <sup>44</sup> Раянов Ф. М. Правовая конституция природных объектов в СССР // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности.— Уфа, 1984.— С. 20—23.
- <sup>45</sup> Габитов Р. Х. К вопросу о понятии правовой охраны атмосферы // Проблемы совершенствования законодательства и повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в свете новых конституций.— Уфа, 1980.— С. 81—87.

- <sup>46</sup> Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха.— С. 50—51.
- <sup>47</sup> Клименко Б. М. Государственная территория.— М., 1974.— С. 23—24.
- <sup>48</sup> Банников А. Г., Рустамов А. К. Охрана природы.— М., 1977.— С. 89; Ярошенко М. Ф. Природа и человечество.— Кишинев, 1978.— С. 93.
- <sup>49</sup> Даниленко Г. М. Граница между воздушным и космическим пространством в современном международном праве // Сов. государство и право.— 1984.— № 9.— С. 76.
- <sup>50</sup> Райнов Ф. М. Правовая конструкция природных объектов в СССР // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности.— С. 21.
- <sup>51</sup> Байдельдинов Д. Л. Правовая охрана атмосферного воздуха: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Алма-Ата, 1986.— С. 11.
- <sup>52</sup> Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР.— М., 1972.— С. 110.
- <sup>53</sup> Каррас А. В. Право государственной социалистической собственности.— М., 1954.— С. 99—101; Ерофеев Б. В. Советское земельное право.— М., 1965.— С. 53—60; и др.
- <sup>54</sup> Григорьев В. К. Вопросы теории земельного права.— М., 1963.— С. 48—59; Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР.— М., 1972.— С. 58—88 и др.
- <sup>55</sup> Правда.— 1988.— 28 ноября.
- <sup>56</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— С. 156.

### Глава III

- <sup>1</sup> Словарь русского языка.— М., 1981.— Т. 1.— С. 404, 671.
- <sup>2</sup> Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Сов. государство и право.— 1956.— № 8.— С. 95.
- <sup>3</sup> Более подробно об эволюции теоретических воззрений на развитие отраслей земельного, горного, водного и лесного права см.: Аксенов Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР.— Л., 1972.— С. 12—13; Колбасов О. С. Экология: политика — право.— М., 1976.— С. 147—148; Осипов Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права.— Л., 1972.— С. 7—18; Полянская Г. Н. Актуальные вопросы лесного законодательства.— М., 1985.— С. 40—46.
- <sup>4</sup> Советское земельное право / Под ред. Н. И. Краснова.— М., 1981.— С. 45.
- <sup>5</sup> Балезин В. П. К вопросу о природоресурсовом праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1977.— № 1.— С. 11.
- <sup>6</sup> Забельшенский А. А. Основы природоохранительного права.— Свердловск, 1978.— С. 5.
- <sup>7</sup> Еренов А. Е., Мухитдинов Н. Б., Ильяшенко Л. В. Предмет и система советского земельного права.— Алма-Ата, 1981.— С. 159.
- <sup>8</sup> Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха.— М., 1985.— С. 34.
- <sup>9</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права.— Свердловск, 1972.— Т. 1.— С. 143.
- <sup>10</sup> Константиноиди С. С. Охрана животного мира.— Алма-Ата, 1975.— С. 113.
- <sup>11</sup> Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР.— М., 1972.— С. 12.
- <sup>12</sup> Балезин В. П. К вопросу о природоресурсовом праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1977.— № 1.— С. 11—19; Бринчук М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха.— С. 34; Колбасов О. С. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов.— М., 1978.— С. 50.
- <sup>13</sup> Шварц Х. И., Тютюкин Ю. И. Правовая охрана природы Молдавии.— Кишинев, 1964.— С. 289.
- <sup>14</sup> Малышко Н. И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха от загрязнения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Киев.— 1969.— С. 16.
- <sup>15</sup> Байдельдинов Д. Л. Правовая охрана атмосферного воздуха: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Алма-Ата, 1986.— С. 13.
- <sup>16</sup> Байсалов С. Б. Понятие и характер природоохранного права // Известия АН Каз.ССР. Сер. обществ. наук.— 1977.— № 2.— С. 76.

- <sup>17</sup> *Заславская Л. А.* Правовое регулирование охраны и использования растительного мира // Сов. государство и право.— 1986.— № 5.— С. 86.
- <sup>18</sup> В отдаленной перспективе О. С. Колбасов предвидит интеграцию правовых норм, регулирующих охрану и использование как лесной, так и нелесной растительности и возникновение на этой основе флористического права (*Колбасов О. С.* Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды // Сов. государство и право.— 1980.— № 3.— С. 72).
- <sup>19</sup> *Казанцев Н. Д.* Природно-ресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права // Вестник Моск. ун-та. Сер. Право.— 1967.— № 6.— С. 3—9; *Казанцев Н. Д.* О преподавании природоохранительного права в высших юридических учебных заведениях // Проблемы охраны природы.— Томск, 1972.— С. 132—134.
- <sup>20</sup> *Аксененок Г. А.* Понятие советского земельного права и его системы // Сов. государство и право.— 1969.— № 3.— С. 30; *Осинов Н. Т.* Теоретические проблемы советского земельного права.— С. 19—21.
- <sup>21</sup> *Полянская Г. Н.* Актуальные вопросы лесного законодательства.— М., 1985.— С. 47.
- <sup>22</sup> *Петров В. В.* Экология и право.— С. 49—52.
- <sup>23</sup> *Мухитдинов Н. Б.* Основы горного права.— Алма-Ата, 1983.— С. 136—139.
- <sup>24</sup> *Казанник А. И.* Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал.— Иркутск, 1977.— С. 72.
- <sup>25</sup> *Дубовик О. Л.* Механизм действия права в охране окружающей среды.— М., 1984.— С. 60.
- <sup>26</sup> Система советского права и перспективы ее развития // Сов. государство и право.— 1982.— № 6.— С. 95.
- <sup>27</sup> Там же.— С. 70.
- <sup>28</sup> См., например: постановление Верховного Совета СССР от 3 июня 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1985.— № 27.— Ст. 479; Закон СССР о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями // Там же.— 1983.— № 25.— Ст. 382.
- <sup>29</sup> *Белахов Л. Ю.* Проблемы государственной стандартизации терминологии.— М., 1968.— С. 25.
- <sup>30</sup> *Ленин В. И.* Полн. собр. соч.— Т. 29.— С. 226—227.
- <sup>31</sup> *Тимошенко А. С.* О понятии и содержании права окружающей среды // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1987.— № 5.— С. 48.
- <sup>32</sup> Теория государства и права.— М., 1974.— С. 515.
- <sup>33</sup> *Амархуу Осорын.* Охрана окружающей среды в системе функций социалистического государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1976.— С. 10—11; *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— С. 60; *Кравченко Ю. Б.* Защита природы как самостоятельная функция социалистического государства // Государство и право социалистического общества.— Владивосток, 1975.— С. 24—27; *Макаревич Н. С.* Охрана окружающей природной среды и функции социалистического государства // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права.— М., 1974.— С. 114—119; *Петров В. В.* Конституционные основы охраны природы в СССР и проблемы совершенствования советского природоохранительного законодательства в условиях научно-технического прогресса // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы.— М., 1978.— С. 30; *Сурилов А. В.* Природоохранительная функция социалистического государства // Проблемы социалистической законности.— Харьков, 1983.— С. 3—9; *Шемичученко Ю. С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР.— Киев, 1976.— С. 24—34.
- <sup>34</sup> *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— С. 153.
- <sup>35</sup> *Колбасов О. С.* Окружающая среда и право // Правовая охрана окружающей среды при социализме.— М., 1984.— С. 7.
- <sup>36</sup> *Мухитдинов Н. Б.* Основы горного права.— С. 129.
- <sup>37</sup> *Мунтян В. Л.* Правовые проблемы рационального природопользования.
- <sup>38</sup> *Яковлев В. Н.* Становление экологического права // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1987.— № 5.— С. 43.
- <sup>39</sup> Концепция экологического права // Там же.— С. 57.

- <sup>40</sup> *Балезин В. П.* К вопросу о природоресурсовом праве // Там же.— 1977.— № 1.— С. 18.
- <sup>41</sup> Система советского законодательства / Под ред. И. С. Симощенко.— М., 1980.— С. 45.
- <sup>42</sup> *Алексеев С. С., Яковлев В. Ф.* Гражданское право и современность // Сов. государство и право.— 1984.— № 3.— С. 35.
- <sup>43</sup> Система советского права и перспективы ее развития // Там же.— 1982.— № 6.— С. 94.
- <sup>44</sup> СП УССР.— 1949.— № 11.— Ст. 40.
- <sup>45</sup> Там же.— 1958.— № 6.— Ст. 106.
- <sup>46</sup> Там же.— 1964.— № 5.— Ст. 59.
- <sup>47</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1972.— № 36.— Ст. 346.
- <sup>48</sup> СП СССР.— 1973.— № 2.— Ст. 6.
- <sup>49-50</sup> СП СССР.— 1979.— № 2.— Ст. 6.
- <sup>51</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1985.— № 27.— Ст. 479.
- <sup>52</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч.— 2-е изд.— Т. 37.— С. 418.
- <sup>53</sup> *Алексеев С. С.* Проблемы теории права.— Свердловск, 1972.— Т. 1.— С. 142—143; *Алексеев С. С.* Структура советского права.— М., 1975.— С. 213.
- <sup>54</sup> *Панкратов И. Ф.* Вопросы теории правовой охраны природы // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности.— Уфа, 1984.— С. 17.
- <sup>55</sup> *Шестерюк А. С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды.— Л., 1984.— С. 53—54.
- <sup>56</sup> Система советского права и перспективы ее развития // Сов. государство и право.— 1982.— № 6.— С. 103.
- <sup>57</sup> Там же.— С. 88.
- <sup>58</sup> *Алексеев С. С.* Проблемы теории права.— С. 148.
- <sup>59</sup> *Заславская Л. А.* Законодательство о недрах // Сов. государство и право.— 1977.— № 7.— С. 68.
- <sup>60</sup> *Полянская Г. Н.* Актуальные вопросы лесного законодательства.— М., 1985.— С. 49.
- <sup>61</sup> *Лившиц Р. З.* Отрасль права — отрасль законодательства // Сов. государство и право.— 1984.— № 2.— С. 30.

#### Глава IV

- <sup>1</sup> *Казьмин И. Ф., Пиголкин А. С.* Развитие советского законодательства на современном этапе // Сов. государство и право.— 1979.— № 5.— С. 25.
- <sup>2</sup> *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— М., 1976.— С. 121—122.
- <sup>3</sup> Правовые вопросы охраны природы в СССР.— М., 1963.— С. 26—39.
- <sup>4</sup> *Веденин Н.* Развитие законодательства об охране природы // Соц. законность.— 1967.— № 3.— С. 18—19; *Сыроедов Н. А.* Ленинские идеи об охране природы и природоохранительное законодательство // Сов. государство и право.— 1974.— № 4.— С. 70—71; *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— С. 125—128.
- <sup>5</sup> *Мунтян В. Л.* Правові проблеми раціонального природокористування.— К., 1973.— С. 138—148.
- <sup>6</sup> *Аксененко Г. А.* Состояние законодательства об охране природы и проблемы его совершенствования // Правовые проблемы охраны природы в СССР.— М., 1963.— С. 26.
- <sup>7</sup> *Шестерюк А. С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды.— Л., 1984.— С. 94.
- <sup>8</sup> Правовые вопросы охраны природы в СССР.— С. 42—44.
- <sup>9</sup> *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— С. 123—124.
- <sup>10</sup> Правовые вопросы охраны природы в СССР.— С. 44.
- <sup>11</sup> Ведомости Верховного Совета УССР.— 1978.— № 30.— С. 425.
- <sup>12</sup> Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР.— 1983.— № 9.— Ст. 63.
- <sup>13</sup> Ведомости Верховного Совета УзССР.— 1984.— № 7.— Ст. 110.
- <sup>14</sup> Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР.— 1983.— № 13.— Ст. 91.

<sup>15</sup> Закон Армянской Советской Социалистической Республики об охране природы Армянской ССР.— Ереван, 1986.

<sup>16</sup> *Горохов В. А.* Академик И. П. Бородин — пионер охраны русской природы // Охрана природы.— 1948.— № 2.— С. 48.

<sup>17</sup> *Шапошников Л. К.* Академия наук и охрана природы // Охрана природы и заповедное дело в СССР.— 1956.— № 1.— С. 126—127.

<sup>18</sup> *Колбасов О. С.* Научные основы будущего союзного закона об охране окружающей среды // Окружающая среда и право.— М., 1977.— С. 8.

<sup>19</sup> *Казанцев Н. Д.* О правовом регулировании охраны природы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1960.— № 1.— С. 6—8.

<sup>20</sup> Правовые вопросы охраны природы в СССР.— С. 54—67.

<sup>21</sup> *Казанцев Н. Д.* О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов // Там же.— 1965.— № 2.— С. 11.

<sup>22</sup> *Полянская Г. Н.* Закон об охране природы в СССР // Ученые записки ВНИИСЗ.— 1972.— Вып. 26.— С. 133; *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— С. 132.

<sup>23</sup> *Чуйков В. А.* Понятие советского природоресурсового законодательства // Проблемы социалистической законности.— 1983.— № 12.— С. 14.

<sup>24</sup> *Чуйков В. А., Гетьман А. П.* Природоресурсовое законодательство в деятельности областной инспекции охраны природы // Актуальные проблемы юридической науки на этапе развитого социализма.— Харьков, 1985.— С. 133.

<sup>25</sup> «Круглый стол» на тему «Концепция закона об охране природы СССР» // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1988.— № 5.— С. 48, 43.

<sup>26</sup> *Полянская Г. Н.* Актуальные вопросы лесного законодательства.— М., 1985.— С. 49.

<sup>27</sup> *Колбасов О. С.* Экология: политика — право.— С. 132.

<sup>28</sup> Проблемы взаимодействия общества и природы.— М., 1974.— С. 113—114.

<sup>29</sup> *Петров В. В.* Экология и право.— С. 63.

<sup>30</sup> Социализм и охрана окружающей среды.— М., 1979.— С. 381—382.

<sup>31</sup> *Шестерюк А. С.* Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды.— С. 95—97.

<sup>32</sup> Указанные законы см. в кн.: Социализм и охрана окружающей среды.— М., 1979.— С. 312—333, 340—356.

<sup>33</sup> Dziennik Ustaw.— 1980.— N 3.— Poz. 6.

<sup>34</sup> A complication of federal laws relating to conservation and development of our nation's fish and wildlife resources, environmental quality and oceanography.— Washington, 1972.

<sup>35</sup> *Полянская Г. Г.* Актуальные вопросы лесного законодательства.— С. 49.

<sup>36</sup> *Еренов А. Е., Байсалов С. Б., Шайбеков К. А., Ащеулов А. Т.* Вопросы кодификации законодательства об охране природы союзных республик // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право.— 1966.— № 5.— С. 84—85.

<sup>37</sup> *Банников А. Г., Рустамов А. К., Вакулин А. А.* Охрана природы.— М., 1985.— С. 251—252.

<sup>38</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— М., 1986.— С. 316.

<sup>39</sup> Правда.— 1986.— 5 июня.

<sup>40</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР.— 1982.— № 12.— С. 7—22.

<sup>41</sup> Свод законов Молдавской ССР.— Кишинев, 1984.— Т. 4.— С. 55—66.

<sup>42</sup> Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР.— 1976.— № 11.— Ст. 122.

<sup>43</sup> СП УССР.— 1983.— № 8.— Ст. 51.

<sup>44</sup> По данным Государственного комитета УССР по охране природы.

<sup>45</sup> Радянська Україна.— 1986.— 1 февр.

<sup>46</sup> Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР.— 1977.— № 24.

<sup>47</sup> *Даукшис А. Я.* Правовая охрана природно-заповедных территорий республик Советской Прибалтики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1982.— С. 9.

<sup>48</sup> *Петров В. В.* Природно-заповедный фонд: объект управления и охраны // Охота и охотничье хозяйство.— 1983.— № 4.— С. 13—14.

<sup>44</sup> Сыроечковский Е. Е., Штильмарк Ф. Р. Понятие о государственном кадастре заповедников СССР и предварительные материалы для его разработки // Итоги и перспективы заповедного дела в СССР.— М., 1986.— С. 51.

<sup>50</sup> Ведомости Верховного Совета УССР.— 1960.— № 23.— Ст. 175.

<sup>51</sup> Петров В. В. Экология и право.— М., 1981.— С. 34; Петров В. В. Природно-заповедный фонд: объект управления и охраны // Охота и охотничье хозяйство.— 1983.— № 4.— С. 14.

<sup>52</sup> Демина С. А. Правовые формы заповедной охраны природы в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1980.— С. 7.

<sup>53</sup> Петров В. В. Экология и право.— С. 35.

<sup>54</sup> Криницкий В. В. Принципы организации территорий и режим управления в заповедниках различного типа // Итоги и перспективы заповедного дела в СССР.— С. 114.

<sup>55</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1976.— № 44.— Ст. 628.

<sup>56</sup> Соколов В. Е., Сыроечковский Е. Е. Географическая сеть биосферных заповедников: закономерности и перспективы развития // Биосферные заповедники.— Пушкино, 1981.— С. 5—6.

<sup>57</sup> Штильмарк Ф. Ф. Принципы заповедности и развитие системы биосферных заповедников // Там же.— С. 22.

<sup>58</sup> Керженцев А. С., Медведева И. Ф. и др. Опыт экологического мониторинга в Приокско-Террасном биосферном заповеднике // Там же.— С. 36.

<sup>59</sup> Ситник К. М., Стойко С. М. Наукові основи організації біосферних заповідників на Україні // Вісн. Академії наук УРСР.— 1984.— № 2.— С. 85.

<sup>60</sup> СУ РСФСР.— 1921.— № 65.— Ст. 492.

<sup>61</sup> Там же.— 1924.— № 18.— Ст. 179.

<sup>62</sup> СУ УССР.— 1926.— № 32—33.— Ст. 259.

<sup>63</sup> Васильева М. В., Савельева И. В. Памятники истории и культуры как объекты гражданско-правовой охраны // Сов. государство и право.— 1985.— № 10.— С. 108.

<sup>64</sup> Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей.— М., 1979.— С. 127.

<sup>65</sup> Gesetzblatt der DDR.— Т. 1.— N 26.— 457 ff.

<sup>66</sup> Dziennik Ustaw, 1962: N 10.— Poz. 48.

<sup>67</sup> Васильева М. В., Савельева И. В. Памятники истории и культуры как объекты гражданско-правовой охраны // Сов. государство и право.— 1985.— № 10.— С. 110.

<sup>68</sup> Заповедники Советского Союза.— М., 1977.

<sup>69</sup> Радянська Україна.— 1986.— 2 февр.

<sup>70</sup> Соколов В. Е., Сыроечковский Е. Е. Географическая сеть биосферных заповедников: закономерности и перспективы развития // Биосферные заповедники.— С. 8.

#### Глава V

<sup>1</sup> Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР.— Киев, 1976; Охрана окружающей среды в городах / Под ред. Ю. С. Шемшученко.— Киев, 1981.— С. 7—81; Советы народных депутатов и охрана окружающей среды / Под ред. Ю. С. Шемшученко.— Киев, 1984.— С. 10—49.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1986.— № 31.— Ст. 593.

<sup>3</sup> Известия.— 1987.— 27 июля.

<sup>4</sup> Жмотов А. И. Государственное управление охраной природы в СССР.— Саратов, 1983.— С. 74—77; Заславская Л. А. О создании специального государственного органа по охране природы // Ученые записки ВНИИСЗ.— 1971.— Вып. 23.— С. 185—187; Колбасов О. С. Экология: политика — право.— М., 1976.— С. 209—212; Лунев А. Е. Природа, право, управление.— М., 1981.— С. 120—121; Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР.— С. 139—146.

<sup>5</sup> Обзор соответствующих точек зрения см.: Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР.— С. 156—157.

<sup>6</sup> Обзор соответствующих точек зрения см.: там же.— С. 159.

<sup>7</sup> Правда.— 1987.— 26 июня.

<sup>8</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч.— 2-е изд.— Т. 4.— С. 177.

<sup>9</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27 июня 1987 г.— М., 1987.— С. 87.

<sup>10</sup> Иванов В., Коновалов Н. О содержании экономической ответственности // Экономические науки.— 1986.— № 1.— С. 46—51.

<sup>11</sup> Панченко Н. Ф., Пыхтин В. Я. Экономическая ответственность в системе социалистического хозяйствования.— Киев, 1977.— С. 33—34.

<sup>12</sup> Хозяйственное право.— М., 1983.— С. 178—179.

<sup>13</sup> Рутман Л. М. Экономические санкции в хозяйственной сфере как разновидность юридической ответственности // Сов. государство и право.— 1988.— № 1.— С. 75.

<sup>14</sup> Волконский В. А. Экономическая ответственность // Там же.— 1984.— № 10.— С. 68.

<sup>15</sup> Гутман М. Л. Экономические санкции в хозяйственной сфере как разновидность юридической ответственности // Там же.— 1988.— № 1.— С. 77.

<sup>16</sup> СП СССР.— 1988.— № 7.— Ст. 17.

<sup>17</sup> Алимов А. Н., Сахаев В. Г. Учет и отчетность о затратах на охрану окружающей среды // Человек и биосфера: ученые Украинской ССР в реализации программы ЮНЕСКО.— Киев, 1983.— С. 156—157.

<sup>18</sup> Бжезинский В. Правовая охрана окружающей среды. Перевод с польского.— М., 1979.— С. 153.

<sup>19</sup> Коммунист.— 1988.— № 3.— С. 23.

<sup>20</sup> Лемешев М. Земля тревоги нашей // Комсомольская правда.— 1988.— 10 февр.

<sup>21</sup> Качаловский Е. Быть подлинными хозяевами // Правда Украины.— 1987.— 5 июня.

<sup>22</sup> Экономические проблемы ресурсосбережения (Материалы «круглого стола») // Вопросы экономики.— 1986.— № 4.— С. 109.

<sup>23</sup> Полетаев П. В ответе за природу // Правда.— 1986.— 5 июня.

<sup>24</sup> Бушлов А. Вторичная польза // Там же.— 4 февр.

<sup>25</sup> Ситник К. Природа і ми // Сільські вісті.— 1987.— 5 червня.

<sup>26</sup> Круглов В. В. Правовые вопросы внедрения хозрасчета в природоохранительную деятельность промышленных предприятий // Правовая охрана окружающей среды.— М., 1985.— С. 35.

<sup>27</sup> Правда.— 1987.— 18 апр.

## Глава VI

<sup>1</sup> Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— М., 1986.— С. 61.

<sup>2</sup> Резолюции XIX Всесоюзной конференции КПСС.— М., 1988.— С. 20.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права.— Свердловск, 1972.— Т. 1.— С. 371.

<sup>4</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— М., 1985.— С. 15.

<sup>5</sup> Лазарев Б. М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение // Сов. государство и право.— 1985.— № 8.— С. 36.

<sup>6</sup> Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР.— М., 1984.— С. 150.

<sup>7</sup> Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства.— Львов, 1979.— С. 75.

<sup>8</sup> Бушueva Т. А., Дагель П. С. Объект уголовно-правовой охраны природы // Сов. государство и право.— 1977.— № 8.— С. 81—82.

<sup>9</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— С. 20.

<sup>10</sup> Пакугин В. Д. Уголовно-правовая охрана внешней природной среды.— Уфа, 1974.— С. 26.

<sup>11</sup> Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву.— М., 1981.— С. 23.

<sup>12</sup> Петров В. В. Экология и право.— М., 1981.— С. 143—147.

<sup>13</sup> Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР.— Л., 1979.— С. 179—186; Титова Н. I. Відповідальність за порушення законодавства про ох-

рону природы.— Львів, 1973; Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды.— Киев, 1979.— С. 32—37.

<sup>14</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— С. 53—79.

<sup>15</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1970.— № 20.— Ст. 165.

<sup>16</sup> Там же.— 1978.— № 45.— Ст. 735.

<sup>17</sup> Там же.— 1980.— № 41.— Ст. 845.

<sup>18</sup> Там же.— № 33.— Ст. 677.

<sup>19</sup> Там же.— 1982.— № 34.— Ст. 635.

<sup>20</sup> Там же.— 1985.— № 34.— Ст. 614.

<sup>21</sup> СЗ БССР.— 1986.— № 12.— Ст. 148.

<sup>22</sup> Петров Ю. А. Административное принуждение в области охраны окружающей среды.— Л., 1985.— С. 15.

<sup>23</sup> Рябов С. Патруль Шукина // Правда.— 1986.— 26 авг.

<sup>24</sup> Иванов В. Сети на... рыбинспектора // Сов. Россия.— 1986.— 20 мая.

<sup>25</sup> Ведомости Верховного Совета УССР.— 1982.— № 8.— Ст. 97.

<sup>26</sup> Там же.— 1961.— № 53.— Ст. 609.

<sup>27</sup> Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности.— Пермь, 1969.— С. 197—200.

<sup>28</sup> Веременко И. И. Административно-правовые санкции.— М., 1975.— С. 35.

<sup>29</sup> Прокопенко В. Н. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности в области охраны дикой фауны // Проблемы биосферы.— 1985.— Вып. 5.— С. 120.

<sup>30</sup> Петров Ю. А. Административное принуждение в области охраны окружающей среды.— С. 32, 36—37.

<sup>31</sup> Справочник по рыбоохране.— М., 1985.— С. 222.

<sup>32</sup> Петров Ю. А. Административное принуждение в области охраны окружающей среды.— С. 35.

<sup>33</sup> Лазарев Б. М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение // Сов. государство и право.— 1985.— № 8.— С. 38.

<sup>34</sup> Архив Верховного Суда УССР за 1983 г.

<sup>35</sup> Збірник постанов Пленуму Верховного Суду Української РСР.— К., 1985.— С. 109—114.

<sup>36</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27—28 янв. 1987 г.— М., 1987.— С. 35.

<sup>37</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— С. 131.

<sup>38</sup> Ляпунов Ю. И. Актуальные вопросы уголовно-правовой охраны социалистической собственности // Сов. государство и право.— 1988.— № 2.— С. 80.

<sup>39</sup> Келина С. Г. Некоторые направления совершенствования уголовного законодательства // Там же.— 1987.— № 5.— С. 67.

<sup>40</sup> Федоров В. Н. Уголовная ответственность за самовольный захват земли: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— Киев, 1986.— С. 13—14.

<sup>41</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— С. 135—136.

<sup>42</sup> Бюллетень Верховного Суда СССР.— 1983.— № 4.— С. 10.

<sup>43</sup> Усилить правовую охрану природы // Соц. законность.— 1986.— № 4.— С. 16.

<sup>44</sup> Соболев Л. В. Обеспечение охраны окружающей среды в судебной практике // Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике.— М., 1984.— С. 54.

<sup>45</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— С. 136.

<sup>46</sup> Известия.— 1988.— 17 дек.

<sup>47</sup> Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР.— Л., 1979.— С. 197.

<sup>48</sup> Постановление Совета Министров СССР «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству» // СП СССР.— 1968.— № 16.— Ст. 111.

- <sup>49</sup> СП СССР.— 1980.— № 16—17.— Ст. 104.
- <sup>50</sup> Петров В. В. Экология и право.— С. 150.
- <sup>51</sup> Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы.— Киев, 1981.— С. 44.
- <sup>52</sup> Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР.— Л., 1979.— С. 187.
- <sup>53</sup> Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы.— С. 3; Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1977.— С. 3; Меркулов В. В. Советское природоохранительное законодательство: система, форма, кодификация: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.— М., 1975.— С. 10; Петров В. В. Экология и право.— С. 154.
- <sup>54</sup> Колбасов О. С. Охрана природы и суд // Право и охрана природы.— М., 1979.— С. 54.
- <sup>55</sup> Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам.— С. 10.
- <sup>56</sup> Петров В. В. Экология и право.— С. 154.
- <sup>57</sup> Розовский Б. Г. Таксовый метод исчисления ущерба в отношениях природопользования // Сов. государство и право.— 1980.— № 2.— С. 93.
- <sup>58</sup> Юридическая ответственность за нарушения природоохранительного законодательства.— М., 1984.— С. 51.
- <sup>59</sup> Сборник нормативных актов по охране природы.— М., 1978.— С. 69—72.
- <sup>60</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды.— С. 91.
- <sup>61</sup> Там же.— С. 89.
- <sup>62</sup> Ведомости Верховного Совета СССР.— 1979.— № 49.— Ст. 844.
- <sup>63</sup> Сборник нормативных актов по охране природы.— М., 1978.— С. 69—72.
- <sup>64</sup> Мунтян В. Л. Правовая охрана природы УРСР.— К., 1982.— С. 163.
- <sup>65</sup> Романов В. И. Имущественная (материальная) ответственность за нарушение законодательства об охране животного мира // Сов. государство и право.— 1987.— № 2.— С. 74.
- <sup>66</sup> Майданник Л. А., Сергеева Н. Ю. Материальная ответственность за повреждение здоровья.— М., 1968.— С. 48.
- <sup>67</sup> Субботин А. А. Ответственность за вред, причиненный народнохозяйственным объектам природы источником повышенной опасности // Сов. государство и право.— 1983.— № 8.— С. 136.
- <sup>68</sup> Систематизированный сборник инструктивных указаний Государственного арбитража при Совете Министров СССР.— М., 1983.— С. 270.
- <sup>69</sup> Авилина И. В. Споры о возмещении вреда, причиненного нарушениями законодательства об охране природы // Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике.— М., 1984.— С. 84.
- <sup>70</sup> Левицкий Ю., Жиляева В. Штормовое предупреждение // Сов. Россия.— 1985.— 26 июня.
- <sup>71</sup> Пугинский Б. И. Охрана окружающей среды в практике арбитража // Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике.— М., 1984.— С. 60.
- <sup>72</sup> Еренов А. Е., Мухитдинов Н. Б., Ильяшенко Л. В. Правовое обеспечение рационального природопользования.— Алма-Ата, 1985.— С. 132.
- <sup>73</sup> Правда.— 1987.— 16 мая.
- <sup>74</sup> Радецкий В. Некоторые проблемы гражданско-правовой охраны окружающей среды в Польше // Сов. государство и право.— 1987.— № 12.— С. 106—108.

#### Заключение

- <sup>1</sup> СП СССР.— 1976.— № 1.— Ст. 13.
- <sup>2</sup> Поленина С. В. К разработке концепции Закона о нормативных актах // Сов. государство и право.— 1985.— № 5.— С. 43—50; Казьмин И. Ф. Научная концепция акта о правотворческой деятельности // Проблемы совершенствования законодательства // Труды ВНИИСЗ.— 1986.— № 32—33.— С. 3—16.
- <sup>3</sup> Правда.— 1989.— 14 марта.

ВВЕДЕНИЕ . . . . .	5
Глава I. ПРАВО ЧЕЛОВЕКА (ГРАЖДАНИНА) НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ . . . . .	10
1. Право человека на благоприятную окружающую среду в свете концепции прав человека . . . . .	10
2. Право советских граждан на благоприятную окружающую среду	17
Глава II. ОБЩЕНАРОДНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА ПРИРОДНЫЕ РЕ- СУРСЫ . . . . .	31
1. Природные ресурсы — общее достояние советского народа . . . . .	31
2. Объекты и субъекты права общенародной собственности на природ- ные ресурсы . . . . .	43
Глава III. ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ . . . . .	57
1. Дифференциация и интеграция в развитии права окружающей среды . . . . .	57
2. Право окружающей среды — самостоятельная комплексная от- расль советского права . . . . .	64
3. Соотношение отрасли права окружающей среды и соответствующей отрасли законодательства . . . . .	75
Глава IV. КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОК- РУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ . . . . .	80
1. Законы союзных республик об охране природы . . . . .	80
2. Закон СССР об охране окружающей среды . . . . .	86
3. Теоретические предпосылки совершенствования законодательства о заповедной охране природы . . . . .	105
Глава V. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБ- ЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ . . . . .	129
1. Единая система специальных органов государственного управле- ния по охране окружающей среды . . . . .	129
2. Предприятие в механизме реализации законодательства об ох- ране окружающей среды . . . . .	138
Глава VI. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ОХРА- НЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ . . . . .	151
1. Экологическое правонарушение как основание юридической ответственности . . . . .	151
2. Административная ответственность . . . . .	155
3. Уголовная ответственность . . . . .	180
4. Материальная и дисциплинарная ответственность . . . . .	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ . . . . .	213
Summary . . . . .	217
ПРИМЕЧАНИЯ . . . . .	219

# CONTENTS

INTRODUCTION . . . . .	5
Chapter I. HUMAN RIGHT (THE RIGHT OF A CITIZEN) FOR FAVORABLE ENVIRONMENT . . . . .	10
1. Human right for favorable environment on the background of human rights conception. . . . .	10
2. The right of Soviet citizens for favorable environment . . . . .	17
Chapter II. ALL-NATION PROPERTY ON NATURAL RESOURCES. . . . .	31
1. Natural resources as public property of the Soviet nation. . . . .	31
2. Objects and subjects in the all-nation property on natural resources. . . . .	43
Chapter III. THE LAW OF ENVIRONMENT: TENDENCIES OF DEVELOPMENT . . . . .	57
1. Development of the law of environment: differentiation and integration. . . . .	57
2. The law of environment as independent composite branch of Soviet law. . . . .	64
3. The correlation between law of environment and environmental legislation. . . . .	75
Chapter IV. CODIFICATION OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION. . . . .	80
1. Union republics' laws on the protection of nature. . . . .	80
2. All-Union law on the protection of environment. . . . .	86
3. Theoretical premises for the improvement of legislation on natural preserves. . . . .	105
Chapter V. THE PROBLEMS OF FULFILMENT OF ENVIRONMENTAL LAWS. . . . .	129
1. United system of special bodies of state administration for environmental protection. . . . .	129
2. The place of enterprise in the mechanism of fulfilment of environmental laws. . . . .	138
Chapter VI. RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION . . . . .	151
1. Environmental wrong as the ground for responsibility. . . . .	151
2. Administrative responsibility. . . . .	155
3. Criminal responsibility . . . . .	180
4. Liability and disciplinary responsibility. . . . .	190
Conclusion . . . . .	213
Summary. . . . .	217
References. . . . .	219
	231

Научное издание

*ШЕМШУЧЕНКО Юрий Сергеевич*

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЭКОЛОГИИ**

Художественный редактор *А. В. Косяк*

Технический редактор *Г. М. Ковалева*

Корректоры *В. Н. Семенюк.*

*Т. В. Пантелеймонова, З. А. Ерохина*

ИБ № 10291

Сдано в набор 20.09.88. Подп. в печ. 23.05.89.

БФ 02065. Формат 60×90/16. Бум. тип. № 1. Лит.

гарн. Выс. печ. Усл. печ. л. 14,5. Усл. кр.-отг. 14,5.

Уч.-изд. л. 17,2. Тираж 2000 экз. Зак. 8-659.

Цена 3 р.

Издательство «Наукова думка». 252601

Киев 4, ул. Репина, 3.

Киевская книжная типография научной книги.

252004 Киев 4, ул. Репина, 4.