Правовая охрана природы



502.7
П-685

Правовая охрана природы

под редакцией
проф. В. В. Петрова

Допущено Министерством высшего и среднего специального образования СССР в качестве учебника для высших юридических учебных заведений СССР

Библиотека
Сам. СХИ
ИНВ 25420

ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1980

502.7(02) + 333:34

Печатается по постановлению
Редакционно-издательского совета
Московского университета

Рецензенты:

кафедра трудового, колхозного и земельного права Одесского университета имени И. И. Мечникова, доктор юридических наук *А. Г. Первушин*

Авторы глав:

I, II, III, IV, V, VI, VII (§ 1, 2, 3), XV, XVI (§ 1, 2, 3, 4)	— докт. юрид. наук, проф. *В. В. Петров;*
IX, XIV, XVI (§ 6)	— проф. *Г. В. Иванов;*
XII, XVI (§ 5, 7)	— докт. юрид. наук *В. П. Балезин;*
X, XI	— канд. юрид. наук, доц. *Е. Н. Колотинская;*
VIII	— канд. юрид. наук, доц. *Р. Д. Боголепов;*
XIII	— канд. юрид. наук, доц. *Р. К. Гусев;*
VII (§ 4, 5, 6)	— канд. юрид. наук, доц. *В. Г. Плахута;*
XVII	— канд. юрид. наук *К. А. Бекяшев;*
XVIII	— канд. юрид. наук *Е. Н. Лисицын.*

Правовая охрана природы. Под ред. В. В. Петрова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980.

П $\frac{11002-132}{077(02)-80}$ 49—80 1203090000

Общая часть

Глава I
Научно-методологические основы взаимодействия общества и природы

Глава II
Предмет правовой охраны природы в СССР

Глава III
Природоохранительное законодательство в СССР

Глава IV
Объекты правовой охраны природы в СССР

Глава V
Право государственной собственности на природные объекты и право природопользования в СССР

Глава VI
Организационно-правовые формы природоохранительного контроля в СССР

Глава VII
Возмещение вреда и ответственность за нарушение природоохранительного законодательства

Глава VIII
Предупреждение экологических правонарушений

Глава 1. Научно-методологические основы взаимодействия общества и природы

§ 1. Формы взаимодействия общества и природы и их развитие в эпоху научно-технического прогресса

Жизнь может существовать лишь во взаимодействии живых организмов со средой своего обитания. Суть такого взаимодействия состоит в обмене веществ и энергии. «Человек,—писал К. Маркс,—*живет* природой. Это значит, что природа есть его *тело*, с которым человек должен оставаться в процессе постоянного общения, чтобы не умереть» [1]. Как и все живые существа, человек — часть материального мира, продукт эволюционного развития природы. Но, отмечает Ф. Энгельс, в отличие от животного, которое «только *пользуется* внешней природой и производит в ней изменения просто в силу своего присутствия», человек противостоит природе как организованная в общество социальная сила, «*господствует* над ней», «вносимыми им изменениями заставляет ее служить своим целям» [2].

Эти связи человека и природы проявляются в двух основных формах взаимодействия общества и природной среды — экологической и экономической.

Экологическая форма взаимодействия подчиняется естественным законам развития. Она заключается в том, что природа по отношению к человеку и другим организмам выполняет функции, обеспечивающие оптимальный биологический режим жизни (необходимые для жизни газовый и гидрологический режимы, биологическая продуктивность планеты, обмен веществ и ассимиляция отходов).

Экономическая форма взаимодействия реализуется на основе социальных законов развития. Она выражается в том, что человек в процессе потребления и использования природы для удовлетворения своих материальных интересов оказывает на нее обратное воздействие, изменяя и преобразуя окружающую естественную среду своего обитания. Причем осуществляя свою хозяйственную деятельность, он не всегда учитывает те изменения, которые наступают в состоянии природной среды вследствие нарушения или разрушения сложившихся в ней экологических связей.

---

[1] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 42, с. 92.
[2] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 495.

«Не будем, однако, слишком обольщаться нашими победами над природой,— писал по этому поводу Ф. Энгельс.— За каждую такую победу она нам мстит. Каждая из этих побед имеет, правда, в первую очередь те последствия, на которые мы рассчитывали, но во вторую и третью очередь совсем другие, непредвиденные последствия, которые очень часто уничтожают значение первых»[3].

По мере дальнейшего развития производительных сил несогласованность хозяйственной деятельности с законами природы приводит к нарушению экологического равновесия между обществом и природной средой и угрозе деградации естественной среды обитания человека.

В эпоху научно-технического прогресса нарушение экологического баланса проявляется в загрязнении природной среды антропогенными веществами, истощении природных ресурсов, разрушении экологических систем, связывающих человека и природу.

Загрязнением природной среды считается физико-химическое или биологическое изменение качественного состояния природного вещества, вызываемое действием стихийных или антропогенных факторов, оказывающее вредное влияние на человека, животный и растительный мир, окружающую среду в целом. Естественное загрязнение среды (продукты извержения вулканов, космическая пыль и т. п.) не связано с деятельностью человека и не управляется им (хотя такие виды естественного загрязнения, как пылевые бури, могут иметь своей причиной непродуманную деятельность человека). Решающее воздействие на взаимоотношения человека и среды производится антропогенным загрязнением, в том числе заражением, засорением окружающей среды.

Природная экосистема, построенная по принципу безотходной технологии, имеет замкнутый цикл обмена веществ. Производственная система человека таким качеством пока не обладает. В своем развитии она опиралась на ассимилирующие способности самой природы. В эпоху научно-технического прогресса объем хозяйственной деятельности стал заметно превышать потенциальные возможности естественной среды. Неперерабатываемое вещество в виде отходов, выбросов, отбросов производственно-хозяйственной и коммунально-бытовой деятельности общества постепенно концентрируется в окружающей человека среде, образуя пылевое, химическое, газовое, тепловое, радиационное, механическое, акустическое и иное загрязнение внешней среды[4]. Его источниками являются

[3] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 495—496.

[4] В середине XX в. загрязненность атмосферы за счет хозяйственной деятельности повысилась на 20%. Ежегодно доля углекислого газа в воздушном бассейне увеличивается на 0,2%. При сохранении таких темпов прироста к 2000 г. его количество возрастет на 25%.

автомобильный транспорт, энергетические установки, промышленные, сельскохозяйственные предприятия, применение химических средств[5].

С усилением темпов потребления природных ресурсов как источников материального производства и средств жизни возникает угроза их истощения. Особенно остро в некоторых странах мира ощущается недостаток минеральных ресурсов[6], пресной воды. Уменьшаются запасы земельных и лесных ресурсов[7]. Под угрозой истощения могут оказаться кислородные ресурсы атмосферы, усиленно потребляемые энергетическими источниками и реактивной техникой.

Загрязнение, истощение природной среды приводят к существенному нарушению и разрушению природных экологических систем, причиняют вред здоровью человека, наносят экономический ущерб обществу, ставят под угрозу генетическое развитие человечества.

Осознание необходимости предотвращения разрушения природной среды и ее отдельных объектов привело к возникновению новой формы во взаимодействии общества и природы — *охрана окружающей среды*.

Первоначально охрана природы осуществляется в форме *консервативной* охраны редких и достопримечательных объектов, типичных ландшафтов, памятников природы, естественных экологических систем (охрана природы в узком смысле этого слова).

Возрастание интенсивного использования природных богатств, вызванное дальнейшим развитием промышленности и сельского хозяйства на базе научно-технической революции, привело к необходимости включения природоохранительных требований в процессе использования природы и ее ресурсов. Появляется новая форма охраны природы — *организация рационального использования природных ресурсов*, направленная на разумное сочетание эксплуатации природного сырья с охраной окружающей природы в условиях существования преобразованных человеком модифицированных экологических систем.

Усиление концентрации населения и промышленности, рост урбанизированных и рекреационных территорий обусловили возникновение еще одной формы охраны природы — за-

---

[5] Каждый год на Земле выбрасывается около 500 млрд. т. различных хозяйственных отходов. На планете распространено свыше 2 млн. химических соединений, из которых токсичность действия изучена только в отношении 40 тыс., а влияние других исследовано еще недостаточно.

[6] При нынешних темпах потребления запасы каменного угля будут израсходованы через 100—150 лет, нефти — 300, природного газа — 300, свинца — 20—60, серебра — 13—40 лет.

[7] За всю историю человечество уничтожило 2/3 мировых запасов лесов, свыше 150 видов животных; из-за эрозии навсегда потеряно свыше 500 млн. га. сельскохозяйственных земель.

щиты окружающей человека среды, предусматривающей обеспечение оптимальных условий жизни в условиях действия трансформированных в результате хозяйственного развития экологических систем.

Во взаимосвязи указанных форм охрана природы определяется как *система мероприятий, направленных на поддержание рационального взаимодействия между деятельностью человека и окружающей природной средой, обеспечивающая сохранение, восстановление природных богатств, рациональное использование природных ресурсов, предупреждающая вредное влияние результатов хозяйственной деятельности общества на природу и здоровье человека*[8].

В современных условиях совершенствуются не только формы охраны природы. Существенные изменения претерпевают цели и масштабы природоохранительной деятельности. От решения задач чисто количественного характера (охрана отдельных объектов природы, сохранение ее достопримечательностей и т. п.) общество постепенно переходит к глобальным проблемам взаимодействия человека и среды — обеспечению качества окружающей естественной среды.

Качество окружающей природной среды — обобщенный показатель, выражающий такое состояние естественных и преобразованных человеком экологических систем, которое сохраняет их способность к постоянному обмену веществ и энергии между человеком и природой и воспроизводству жизни. Если в естественных экосистемах оно обеспечивается действием законов развития природы, то в преобразованных человеком экосистемах достигается соблюдением меры соотношения экономических и экологических интересов общества. Такая мера соотношения вырабатывается на основе объективных требований гармоничного состояния общества и природы, учитывающих диалектику взаимосвязи человека и среды его обитания, естественных и социальных законов движения, ограниченность ресурсовой емкости природы, необратимость вредных последствий хозяйственной деятельности, необходимость согласования хозяйственого развития общества с естественным потенциалом природы и возможностями воспроизводства ее ресурсов.

Единство и взаимосвязь земной природы, угроза ее деградации в мировом масштабе способствуют перерастанию природоохранительных мер, совершаемых в локальном, национальном, межнациональном масштабах, в глобальную охрану окружающей природной среды, производимую совместными усилиями национальных государств и международных организаций.

---

[8] Государственный стандарт Союза ССР, введенный постановлением Госстандарта СССР от 11 января 1977 г.

Становление и развитие природоохранительных проблем привело к возникновению особой отрасли науки — экологии, занимающейся изучением закономерностей взаимодействия живых организмов со средой своего обитания. В рамках общей экологии получает развитие *социальная* экология — наука о взаимодействии человека и общества с окружающей естественной средой своего обитания. Отдельными ее подразделениями становятся экономическая экология, изучающая взаимодействие экономических и экологических факторов в хозяйственном организме общества; демографическая экология, исследующая влияние процессов народонаселения на состояние и перспективы взаимодействия общества и природы; урбанистическая экология, занимающаяся проблемами защиты окружающей среды урбанизированных территорий; футурологическая экология, определяющая перспективы развития общества и природы в условиях хозяйственной деятельности; правовая экология, представляющая собой систему знаний о роли и функциях права в регулировании общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы.

§ 2. Марксистско-ленинская методология взаимодействия общества и природы

Проблема утверждения основополагающих начал во взаимодействии общества и природы всегда находилась в сфере внимания различных философских концепций и школ. В древнем мире и средние века преобладали натуралистические концепции, рассматривающие природу в качестве божества, мудрого творца, идеала и ставящие ее над обществом. Рабство и крепостничество классики марксизма относили к одному типу взаимоотношений человека и природы, когда не было еще разрыва между природой и работниками, ибо сами рабы и крепостные выступали как природные, естественные условия производства и существования господствующей части общества [9].

Развитие производства на промышленной основе в эпоху раннего капитализма потребовало пересмотра существующих концепций. Естественная среда объявляется кладовой, из которой человек черпает богатства, мастерской, где человек — работник, творец и господин. Укрепление господства капиталистической формы частной собственности, подчеркивает К. Маркс, доводит до логического конца отчуждение производителя от природных условий его существования. И если предшествующие ступени общественного развития характеризовались как суеверное поклонение природе, то капитализм пре-

[9] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 46, ч. I, с. 478.

одолевает национальные предрассудки, утверждая взгляд на природу как нечто противостоящее, противоположное человеку, с которым нужно постоянно бороться, которое нужно покорять, побеждать, над чем необходимо господствовать [10]. В эпоху империализма, когда антагонизм природы и человека в условиях господства капиталистической системы хозяйства достигает своей наивысшей стадии, получают развитие различного рода технократические концепции, определяющие конфликт общества и природы как основное противоречие общественного развития, продиктованное общими для всех стран причинами.

Марксистско-ленинское учение отвергает как созерцательное поведение в природе, обожествление ее законов развития, так и пренебрежительное отношение к действию ее законов. В трудах К. Маркса, Ф. Энгельса и В. И. Ленина показана подлинная сущность взаимодействия общества и природы, обоснованы научно-методологические принципы их взаимоотношения.

Для марксизма природа и общество существуют в **диалектическом единстве и борьбе противоположностей**. «...Природа и история,— писал Ф. Энгельс,— это два составных элемента той среды, в которой мы живем, движемся и проявляем себя» [11]. И если природа есть тело человека, с которым он постоянно взаимодействует, то «история — *не что иное,* как деятельность преследующего свои цели человека» [12]. Природа и история существуют неразрывно. Но их связь противоречива. В борьбе и преодолении противоречий, возникающих между интересами хозяйственного развития общества и охраной окружающей природной среды, марксизм видит источник дальнейшего совершенствования общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы.

Активной созидательной и преобразующей силой во взаимосвязи общества и природы выступает труд человека, общественная трудовая деятельность людей. Подчеркивая универсальность трудовой функции, охватывающей как использование природы, так и ее охрану, К. Маркс писал: «Труд есть... процесс, совершающийся между человеком и природой, процесс, в котором человек своей собственной деятельностью опосредствует, регулирует и контролирует обмен веществ между собой и природой» [13].

Для обеспечения гармоничного развития общества и природы свобода трудовой функции человека должна подчиняться необходимости познания законов развития природы и ос-

---

[10] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 46, ч. I, с. 387.
[11] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 39, с. 56.
[12] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 2, с. 102.
[13] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 188.

нованной «на этом знании возможности планомерно заставлять законы природы действовать для определенных целей» [14].

Общение человека с природой проходит в конкретной социально-экономической формации и, следовательно, всегда приобретает форму общественного отношения. «Чтобы производить,— писал К. Маркс,— люди вступают в определенные связи и отношения, и только в рамках этих общественных связей и отношений существует их отношение к природе...» [15].

В отличие от природы, которая как объективная реальность не может быть капиталистической или социалистической, использование ее ресурсов и охрана ее среды являются общественными отношениями, отражающими социально-экономическую и классово-политическую структуру общества, те общественные закономерности, по которым оно развивается.

При капиталистической системе хозяйства экономические интересы господствующего класса, основанные на частной собственности, противостоят общественным потребностям в защите окружающей среды. Капиталисты, подчеркивал Ф. Энгельс, «могут заботиться лишь о наиболее непосредственных полезных эффектах своих действий», более того, сам полезный эффект (производство и обмен товаров) отступает на задний план, а «единственной движущей пружиной становится получение прибыли при продаже» [16].

Устранить этот антагонизм в отношениях общества и природы, указывал Ф. Энгельс, способна лишь сознательная организация общественного производства, соединенная с планомерным ведением производства и распределения. Но для такой организации общества, отмечает Ф. Энгельс, «...требуется нечто большее, чем простое познание. Для этого требуется полный переворот в нашем существующем до сего времени способе производства и вместе с ним во всем нашем теперешнем общественном строе» [17].

При социалистической системе хозяйства, основанной на общественной собственности и плановом ведении хозяйства, экономические интересы производства и экологические интересы охраны природной среды в равной степени выражают потребности общественного развития. Это создает реальную основу для использования законов развития природы в процессе хозяйственной деятельности общества. Конечно, при социализме не исчезают противоречия между потребностями хозяйственного развития и охраны окружающей среды, не перестает действовать закон единства и борьбы противоположностей. Однако такие противоречия не являются антагонистическими. Они возникают как следствие экономического

[14] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 116.
[15] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 6, с. 441.
[16] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 498.
[17] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 497.

строительства и устраняются на государственной плановой основе.

Подчеркивая единство интересов при социализме, Л. И. Брежнев говорил: «Чем разумнее мы будем использовать богатства природы, чем больших успехов добьются промышленность, сельское хозяйство, наука, чем выше станет производительность общественного труда, тем богаче, краше и культурнее будет жизнь советских людей» [18].

§ 3. Экологический кризис — составная часть общего кризиса капитализма

Состояние взаимодействия общества и природы на современном этапе в экономически развитых странах капитализма характеризуется как экологический кризис.

Еще в прошлом столетии К. Маркс писал, что капитализм «развивает технику и комбинацию общественного процесса производства лишь таким путем, что оно подрывает в то же самое время источники всякого богатства: землю и рабочего» [19].

Экологический кризис — это не просто деградация окружающей природы, нарушение экологического равновесия. Его сущность характеризуется совокупностью естественных и социальных факторов: с одной стороны, загрязнением и истощением окружающей природной среды в результате превышения антропогенной нагрузки на природу; с другой стороны, неспособностью капиталистической системы предотвратить и устранить эти негативные процессы, принципиально решить проблему экологической безопасности ввиду присущего ей неразрешимого противоречия между потребностями развития производительных сил и характером господствующих производственных отношений.

Экологический кризис имеет социально-политический аспект, обусловленный капиталистическим способом производства. По своим источникам возникновения и результатам действия он связан со всей системой капиталистических отношений, являясь составной частью общего кризиса капитализма. Нарушение экологического равновесия в странах капитала довольно часто становится причиной экономических, валютно-финансовых кризисов; в свою очередь, экономические, финансовые, политические осложнения, потрясающие капиталистический мир, вызывают обострение экологической обстановки.

Будучи порождением противоречий капитализма, экологический кризис обостряет и усиливает эти противоречия в на-

[18] Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи, т. 2. М., 1970, с. 104.

[19] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21, с. 515.

циональном и межнациональном масштабах. Опасный уровень загрязнения городов и промышленных центров становится непосредственной причиной заболевания и смертности населения. Истощение природной среды и связанные с этим кризисные явления в экономике капиталистических стран сопровождаются увеличением цен, ростом безработицы, ухудшением условий жизни. Милитаризация экономики отнимает средства на оздоровление среды, углубляет процессы нерационального использования природных ресурсов, создает угрозу глобального разрушения естественной среды. В поисках дешевого сырья и дефицитных природных ресурсов возрастает политическая и экономическая экспансия монополистического капитала в развивающихся странах, хищнически потребляются их естественные богатства. Эти противоречия еще более усугубляются деятельностью международных монополий, практически не несущих никакой ответственности за состояние природной среды и методы эксплуатации ее ресурсов на территории национальных государств.

Обострение внутренних и внешних противоречий капиталистического мира под влиянием деградации природной среды вызвало необходимость оживления государственного организационно-правового регулирования отношений по охране окружающей среды. Принимаются законодательные акты, направленные на предотвращение загрязнения внешней среды и истощения ее ресурсов, устанавливаются предельно допустимые нормы концентрации вредных веществ в атмосфере и водоемах, создаются специальные органы по контролю за состоянием среды, выделяются средства на проведение природоохранительных мероприятий, совершенствуется технологическое оборудование, расширяются международные связи.

Принимая указанные меры, буржуазное государство и монополии вынуждены учитывать тот экономический ущерб, который причиняется капиталу деградацией природной среды (потери сырья, рабочей силы, снижение производительности труда, затруднения в оборачиваемости капитала) [20], а также прибыльность отраслей промышленности, производящей средства экологической защиты, выгодность технологических процессов, построенных на экономном расходовании природных ресурсов и т. п. Этому способствует и широкое движение общественности буржуазных стран, охватывающее различные слои населения, серьезно обеспокоенного состоянием окружающей среды.

Однако экологические мероприятия в капиталистических странах не только не устраняют возникшие противоречия, а, наоборот, углубляют их. Расходы по охране окружающей сре-

[20] Экономический ущерб от загрязнения окружающей среды в США составляет ежегодно 14 млрд. долл., Великобритании — 250 млн. фунтов стерлингов, Франции — 7,5 млрд. франков, Японии — 23 млрд. долл.

ды, а также убытки от выплачиваемых штрафов монополии стремятся переложить на плечи трудящихся. Они увеличивают интенсивность труда, сокращают занятость населения путем закрытия предприятий, объявленных нерентабельными ввиду издержек на охрану среды, повышают цены на предметы потребления. Чтобы избежать непроизводительных расходов, монополии игнорируют экологические предписания либо находят пути для их невыполнения. Более того, само буржуазное государство под давлением монополий все чаще отказывается от введенных ограничений в области охраны природной среды, если они не совпадают с экономическими интересами капитала.

С конструктивной экологической программой выступают коммунистические и другие марксистские партии капиталистических стран. Она предусматривает принятие строгих мер к ограничению вредной для окружающей среды деятельности монополий, переложение на капиталистические предприятия расходов по охране природной среды, по компенсации ущерба, причиняемого здоровью населения загрязнением внешней среды, организацию широкого общественного контроля за выполнением предпринимателями требований по охране воздуха, вод, здоровья населения [21].

§ 4. Критика буржуазных экологических концепций

Экологический кризис вызвал в капиталистических странах появление различного рода концепций, пытающихся объяснить причины нарушения гармонии общества и природы и определить пути нормализации экологических отношений. Развитие экологического мировоззрения на Западе отражает постепенный переход от фатально-пессимистических и утопических концепций к «эколого-революционным» и прагматическим моделям взаимодействия общества и природы.

Фатально-пессимистические взгляды на судьбы взаимоотношений человека и природы, проповедующие неизбежность экологической катастрофы, не нашли широкой поддержки в буржуазной социологии.

Появление концепций эколого-утопического направления связано с деятельностью «Римского клуба» — международной ассоциации экономистов, демографов, социологов, естественников, представителей делового мира капиталистических стран, основанного с целью разработки прогнозов развития современного общества. В подготовленных докладах предла-

[21] Экология и политика. Международные дискуссии марксистов. Прага, 1972, с. 21—42; Холл Г. Классовый аспект экологического кризиса. — «Проблемы мира и социализма», 1972, № 8, с. 21—26.

циональном и межнациональном масштабах. Опасный уровень загрязнения городов и промышленных центров становится непосредственной причиной заболевания и смертности населения. Истощение природной среды и связанные с этим кризисные явления в экономике капиталистических стран сопровождаются увеличением цен, ростом безработицы, ухудшением условий жизни. Милитаризация экономики отнимает средства на оздоровление среды, углубляет процессы нерационального использования природных ресурсов, создает угрозу глобального разрушения естественной среды. В поисках дешевого сырья и дефицитных природных ресурсов возрастает политическая и экономическая экспансия монополистического капитала в развивающихся странах, хищнически потребляются их естественные богатства. Эти противоречия еще более усугубляются деятельностью международных монополий, практически не несущих никакой ответственности за состояние природной среды и методы эксплуатации ее ресурсов на территории национальных государств.

Обострение внутренних и внешних противоречий капиталистического мира под влиянием деградации природной среды вызвало необходимость оживления государственного организационно-правового регулирования отношений по охране окружающей среды. Принимаются законодательные акты, направленные на предотвращение загрязнения внешней среды и истощения ее ресурсов, устанавливаются предельно допустимые нормы концентрации вредных веществ в атмосфере и водоемах, создаются специальные органы по контролю за состоянием среды, выделяются средства на проведение природоохранительных мероприятий, совершенствуется технологическое оборудование, расширяются международные связи.

Принимая указанные меры, буржуазное государство и монополии вынуждены учитывать тот экономический ущерб, который причиняется капиталу деградацией природной среды (потери сырья, рабочей силы, снижение производительности труда, затруднения в оборачиваемости капитала) [20], а также прибыльность отраслей промышленности, производящей средства экологической защиты, выгодность технологических процессов, построенных на экономном расходовании природных ресурсов и т. п. Этому способствует и широкое движение общественности буржуазных стран, охватывающее различные слои населения, серьезно обеспокоенного состоянием окружающей среды.

Однако экологические мероприятия в капиталистических странах не только не устраняют возникшие противоречия, а, наоборот, углубляют их. Расходы по охране окружающей сре-

[20] Экономический ущерб от загрязнения окружающей среды в США составляет ежегодно 11 млрд. долл., Великобритании — 250 млн. фунтов стерлингов, Франции — 7,5 млрд. франков, Японии — 23 млрд. долл.

ды, а также убытки от выплачиваемых штрафов монополии стремятся переложить на плечи трудящихся. Они увеличивают интенсивность труда, сокращают занятость населения путем закрытия предприятий, объявленных нерентабельными ввиду издержек на охрану среды, повышают цены на предметы потребления. Чтобы избежать непроизводительных расходов, монополии игнорируют экологические предписания либо находят пути для их невыполнения. Более того, само буржуазное государство под давлением монополий все чаще отказывается от введенных ограничений в области охраны природной среды, если они не совпадают с экономическими интересами капитала.

С конструктивной экологической программой выступают коммунистические и другие марксистские партии капиталистических стран. Она предусматривает принятие строгих мер к ограничению вредной для окружающей среды деятельности монополий, переложение на капиталистические предприятия расходов по охране природной среды, по компенсации ущерба, причиняемого здоровью населения загрязнением внешней среды, организацию широкого общественного контроля за выполнением предпринимателями требований по охране воздуха, вод, здоровья населения [21].

§ 4. Критика буржуазных экологических концепций

Экологический кризис вызвал в капиталистических странах появление различного рода концепций, пытающихся объяснить причины нарушения гармонии общества и природы и определить пути нормализации экологических отношений. Развитие экологического мировоззрения на Западе отражает постепенный переход от фатально-пессимистических и утопических концепций к «эколого-революционным» и прагматическим моделям взаимодействия общества и природы.

Фатально-пессимистические взгляды на судьбы взаимоотношений человека и природы, проповедующие неизбежность экологической катастрофы, не нашли широкой поддержки в буржуазной социологии.

Появление концепций эколого-утопического направления связано с деятельностью «Римского клуба» — международной ассоциации экономистов, демографов, социологов, естественников, представителей делового мира капиталистических стран, основанного с целью разработки прогнозов развития современного общества. В подготовленных докладах предла-

[21] Экология и политика. Международные дискуссии марксистов. Прага, 1972, с. 21—42; Холл Г. Классовый аспект экологического кризиса. — «Проблемы мира и социализма», 1972, № 8, с. 21—26.

гались различные модели преодоления экологического кризиса, получившие названия «пределов роста», «стратегии выживания», теории «органического развития», концепции «обновления международного порядка».

Авторы «пределов роста» и различных вариантов данной модели («экологического финализма», «нулевого развития», «стабилизированного развития» и т. п.) полагают, что экологическое равновесие может быть восстановлено и сохранено путем установления соответствующих пределов дальнейшего роста экономики и населения общества или искусственного возвращения техники и производства к своего рода финалу, нулю, при которых хозяйственная и демографическая нагрузка общества будет отвечать ресурсовым возможностям природы.

Основная цель концепции «экологической революции» усматривается в переоценке взглядов на природу как источник потребления. Ее сторонники призывают отказаться от прежних методов хозяйствования, вызывающих загрязнение и истощение среды, и перейти к системе мирового хозяйства, основанной на планируемой экономике, стабилизированном использовании природных ресурсов, подконтрольном росте населения под управлением надгосударственного международного органа, наделенного властными полномочиями.

В отличие от этого модель «органического роста» не рассматривает мировую экономику как единую систему. Она предлагает дифференцированный подход к различным странам и регионам с учетом их экономического и культурного развития. Подразделяя все страны на «богатые» и «бедные», авторы данной модели предлагают обеспечить гармоничное развитие общества и природы за счет перераспределения средств на основе материальной и финансовой помощи «богатых» стран, руководители которых должны осознать всю важность проводимых мер для благополучия и процветания человечества.

Несмотря на ряд положительных сторон (реальный анализ экологической ситуации при капитализме, критика пороков капиталистического строя, призыв к совместным усилиям в решении экологических проблем), придающий им общую гуманистическую направленность, указанные концепции строятся на ложной методологической установке, будто противоречие между индустрией и природой является основным и определяющим во взаимоотношениях общества и природы, действующим независимо от социально-экономической структуры общества. Отсюда нереальность и утопичность их программной альтернативы, требующей консервации экономического и демографического развития общества, добровольного перераспределения богатств между развитыми и развивающимися странами, образования в глобальном масштабе неко-

его «интегрированного» общества, в котором нет места для национального суверенитета над природными ресурсами.

Выдвигая научно-технический прогресс и рост народонаселения в качестве всеобщих причин деградации окружающей среды, буржуазная идеология пытается тем самым решить следующие задачи: скрыть истинные истоки экологического кризиса при капитализме и оправдать сокращение занятости населения, рост цен, внедрение принципа «равной ответственности» капиталиста и рабочего за разрушение естественной среды как своего рода платы за последствия цивилизации; оказать влияние на развивающиеся страны, сохранить контроль за их экономикой и потреблением их ресурсов.

Марксистско-ленинская теория рассматривает научно-технический прогресс как закономерное явление развития общества. Его негативные последствия при капитализме вызываются не особым свойством техники загрязнять и разрушать среду, а односторонним использованием результатов научно-технических достижений для удовлетворения интересов экономически господствующего класса.

Развитие современной цивилизации, успехи медицинской и других наук резко изменили соотношение между рождаемостью и смертностью в сторону увеличения продолжительности жизни людей [22], что сопровождалось усилением темпов прироста населения [23].

Для буржуазной социологии это послужило поводом к возрождению мальтузианских и неомальтузианских теорий народонаселения. Под угрозой перенаселения планеты, истощения продовольственных ресурсов, голода предлагается принятие срочных мер искусственного ограничения прироста населения в различных странах, введение контроля за рождаемостью, нормирование численности детей и т. п.

Марксистско-ленинская доктрина оценивает развитие демографических процессов в диалектической взаимосвязи с общественным прогрессом, социальной структурой общества, повышением материального и культурного уровня жизни народа. В своих работах классики марксизма-ленинизма показали, что источником человеческих бедствий является не ни-

---

[22] Средняя продолжительность жизни до XIX в. составляла 20 лет, а затем 30 лет. К концу XIX в. она достигла 40—50 лет, сейчас она равна 70 годам.

[23] Если 15 тыс. лет до н. э. на Земле проживало 3 млн., в 1000 г. н. э.— 225 млн., в 1650 г. — 550 млн., то в 1900 г. население составляло уже 1 млрд. 600 млн., в 1960 г.— 3 млрд., а в 1976 г.— свыше 4 млрд. человек. При сохранении существующих темпов прироста каждый день население планеты увеличивается на 195 тыс. Предполагается, что к 2000 г. его численность достигнет 6 млрд. человек. В последнее время темпы прироста населения некоторых стран несколько замедлились. Нулевой прирост зарегистрирован в странах Западной Европы. Резко понизились темпы прироста в США и Китае.

щета природы, якобы неспособной обеспечить человечество продовольственными ресурсами, а способ производства и распределения, основанный на максимальном извлечении прибыли и нерациональном использовании природных ресурсов. В мире имеются неисчерпаемые резервы для повышения производства продовольствия. Достижения науки и техники открывают перед человечеством новые возможности освоения и воспроизводства природных богатств[24].

Анархичность капиталистического хозяйства становится непосредственной социальной причиной «перепроизводства» населения. «Капиталистическое перенаселение,— писал В. И. Ленин,— создается тем, что *капитал* овладевает производством и, уменьшая число необходимых (для производства данного количества продуктов) рабочих, создает излишнее население»[25].

Плановая социалистическая экономика способствует планомерному и рациональному использованию природных и трудовых ресурсов в интересах всего общества. Неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни оказывает влияние и на решение демографических проблем: стихийные процессы роста численности народонаселения постепенно уступят место сознательному регулированию воспроизводства человеческого рода.

Несостоятельность буржуазных экологических концепций, отсутствие в них реальной программы действий приводят к необходимости поиска более гибких экологических конструкций, учитывающих разницу в экономическом положении развитых и развивающихся стран, принципы национального суверенитета, общепризнанные нормы международного права. Сочетание хозяйственного развития общества и охраны окружающей среды рассматривается сейчас как одна из наиболее приемлемых альтернатив решения экологических проблем современного мира. С этой целью предусматривается установление более справедливого международного экономического порядка, основанного на суверенном равенстве, независимости, общих интересах, сотрудничестве всех государств. Несмотря на реальную оценку путей и средств преодоления экологических бедствий, данная концепция главный упор делает на экологических проблемах, а не на социально-экономической основе их решения.

---

[24] При условии повсеместного применения современной сельскохозяйственной технологии для снабжения продовольствием потребовалось бы 460 млн. га. земель, вместо 1,4 млрд. га, которые сейчас обрабатываются. Колоссальные источники продовольствия содержит Мировой океан, хотя его ресурсы используются пока лишь на 2—3%.

[25] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 487.

§ 5. Конституционные принципы охраны природной среды в СССР

Советская социалистическая доктрина охраны окружающей природной среды базируется на марксистско-ленинской методологии взаимодействия общества и природы.

Охрана окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов — составная часть программы строительства коммунизма в СССР. Коммунистическая партия и Советское государство рассматривают природный фактор в качестве непременного условия дальнейшего развития производительных сил страны, повышения материального и культурного благосостояния народа, гармоничного развития личности.

Взаимодействие социалистического общества и природы выделяется Конституцией СССР в число важнейших сфер общественных отношений развитого социализма.

Конституция СССР закрепляет социалистическое отношение к природе и ее богатствам как всеобщему достоянию советских людей. Экологическая доктрина СССР и природоохранительная политика, проводимая партией и государством, находят свое выражение в следующих принципах охраны окружающей природной среды, провозглашенных в положениях Конституции СССР.

Интересы настоящего и будущих поколений людей составляют основную цель экологической политики СССР (ст. ст. 18, 42). Содержание этих интересов включает всю сферу общественных отношений в области взаимодействия человека и среды, т. е. экономические интересы общества, связанные с потреблением природных богатств и повышением материального благосостояния народа, и экологические интересы, выражающие потребности человека в благоприятной для его жизни и деятельности общественной среде обитания, а также культурные, нравственные интересы людей, находящие удовлетворение при общении человека и природы.

Социалистическая собственность на основные средства производства, исключительная собственность государства на природные объекты и ресурсы создают материальную основу единства интересов охраны природы и хозяйственного развития, являются непременным условием эффективности природоохранительных мероприятий (ст. ст. 10, 11).

Общенародный и общегосударственный характер природоохранительных задач в СССР (ст. ст. 18, 42, 67, 73, 131, 147). Цель экологической политики СССР и единство социально-экономической основы ее осуществления ставят организацию охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов в ранг программных задач

Сам СХИ
ИНВ 284200

партии и государства, превращают ее в дело всего советского народа.

Согласованное развитие научно-технического прогресса и всего народного хозяйства СССР с мероприятиями по охране окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов (ст. ст. 26, 73, 131), *оздоровлению окружающей человека жизненной среды* (ст. 42) включает выполнение природоохранительных задач в качестве составной части экономической стратегии партии и государства в развитии производительных сил, повышении эффективности общественного производства, жизненного благосостояния народа.

Плановость государственной природоохранительной деятельности и комплексность проведения мероприятий по охране и использованию природной среды (ст. ст. 16, 18, 73, 131) являются основным средством обеспечения согласованного развития хозяйства и охраны природы с учетом ближайших и отдаленных последствий в состоянии и изменении естественной среды обитания человека.

Соблюдение социалистической законности в регулировании общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы (ст. ст. 4, 67, 147) с целью сохранения, улучшения окружающей среды и рационального использования ее ресурсов рассматривается как важнейшая гарантия выполнения природоохранительных задач партии и государства, ибо в советском законодательстве закрепляются основные принципы охраны природы, главные направления экологической политики партии и государства, указываются материально-технические и организационные средства ее реализации, определяются права и обязанности организаций и граждан по охране природы.

Единство внешнеполитических принципов Советского государства с интересами экологической защиты планетарной среды (ст. ст. 28, 29). Такое единство исходит из двух условий: объективной необходимости сочетания национальных мер по охране окружающей природной среды с широкими международными мероприятиями в данной области; объективной возможности их эффективного выполнения при согласованной воле всех государств, соблюдении общепризнанных норм международного сотрудничества в атмосфере мира, прекращения гонки вооружения, всеобщего разоружения и предотвращения опасности возникновения войны.

Конституционные принципы охраны окружающей природной среды в СССР находятся в основе экологической программы партии и государства. Главные направления этой программы на современном этапе развития социалистического общества и в ближайшей перспективе определены в решениях XXV съезда КПСС, постановлении Верховного Со-

вета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»[26], постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[27]; постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»[28].

Охрана природы не самоцель в деятельности человеческого общества. Она в конечном итоге осуществляется для человека и во имя человека, его настоящих и будущих поколений. Поэтому советская экологическая программа, направленная на сохранение, улучшение качества окружающей природной среды, находится в прямой взаимосвязи с задачами роста научно-технического и экономического потенциала общества, созданием наиболее благоприятных условий для жизни, здоровья, труда и отдыха населения, повышением материального благосостояния советского народа.

Социалистическая система хозяйства позволяет поставить достижения современной науки, техники и производства на службу человеку и природе. Она дает возможность на основе достижений научно-технического развития глубже проникать в кладовые природы, познавать и изучать ее законы, прогнозировать и моделировать ее процессы, своевременно предупреждая и нейтрализуя ближайшие и отдаленные негативные последствия.

В соответствии с решениями XXIV и XXV съездов КПСС, в Советском Союзе проводится долгосрочная программа охраны природной среды и рационального использования ее ресурсов.

Принимаются меры по существенному снижению и в последующем полному устранению загрязнения окружающей среды путем внедрения эффективной системы очистки водоемов и воздуха от вредных отходов производственной деятельности, организации предприятий с малоотходной, безотходной и бессточной технологией, снижения и устранения токсичности автомобильных двигателей, перевода железнодорожного транспорта на электротягу, а тепловых энергетических установок — на природный газ, атомную энергию.

Осуществляются мероприятия по оздоровлению внешней среды городов и крупных промышленных центров, проводятся в жизнь научно обоснованные нормы планировки населенных мест, размещения промышленных предприятий и транспортных потоков. В больших масштабах ведется озеленение городов и других населенных пунктов.

---

[26] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 39.
[27] СП СССР 1973 г. № 3, ст. 2.
[28] «Правда», 1979 г., 6 января.

Реализуется программа охраны бассейнов рек Волги, Урала, Москвы, Невы, Днепра и Дона, озера Байкал, Каспийского, Черного, Азовского и Балтийского морей. Планомерно организуются работы по воспроизводству лесов, животного мира суши и рыбных запасов, по борьбе с ветровой и водной эрозией почв и повышению их плодородия.

Расширяется сеть заповедников, заказников, природных и национальных парков, иных особо охраняемых государством природных территорий. Проводятся меры по охране редких, находящихся под угрозой исчезновения растений и животных.

На базе достижений научно-технического прогресса совершенствуются средства предотвращения загрязнения и истощения природы, контроля за состоянием и охраной окружающей среды, изыскиваются новые источники энергии, модернизируются способы рациональной эксплуатации природных ресурсов.

Общенародный и общегосударственный характер природоохранительной деятельности в СССР, единство ее социально-экономической основы, всесторонний и планомерный характер проводимых мероприятий в области охраны природной среды превращают этот вид государственной деятельности в самостоятельную функцию Советского государства по охране природы и организации рационального использования природных ресурсов.

Основное назначение данной функции Советского государства выражается в том, чтобы обеспечить согласованное соотношение экономических и экологических интересов общества, учитывающее необходимость дальнейшего развития производительных сил и сохранение, улучшение, рациональное использование, воспроизводство окружающей природной среды. Методом ее осуществления служит система управления качеством окружающей природной среды.

Объективная потребность в формировании этой системы объясняется тем, что в условиях социализма экологические и экономические интересы в равной степени выражают интересы всего общества. Оптимальное их соотношение между собой, при котором развивается экономика и соблюдаются требования экологической защиты общества, обеспечивает качество окружающей среды. Установление такой меры их соотношения производится путем планирования и регулирования хозяйственных мероприятий и охраны окружающей природной среды, т. е. через управление общественными отношениями в сфере взаимодействия общества и природы. В структуру управления качеством окружающей природной среды входят: учет и оценка состояния природных ресурсов, прогнозирование и планирование, материально-техническое обеспечение, законодательство, органы управления, контроль, организация научных исследований, экологическое просвещение.

Глава II. Предмет правовой охраны природы в СССР

§ 1. Понятие и значение правовой охраны природы в СССР

Природоохранительные мероприятия в СССР проводятся в комплексе государственных, научных, общественных мер, направленных на сохранение и рациональное использование природы, оздоровление окружающей человека среды. Среди различных способов, применяемых государством для охраны природной среды, выделяются: естественнонаучный (биологический, физический, химический и т. п.), материально-технический (финансовое и материальное обеспечение природоохранительных мероприятий, внедрение достижений науки и техники для ликвидации и нейтрализации вредных последствий хозяйственной деятельности, совершенствование технологических процессов, создание безотходной и малоотходной технологии), экономический (учет, прогнозирование, планирование охраны природы, обеспечение экономического эффекта экологических мер, стимулирование выполнения планов по охране природы и т. д.), организационный (организация деятельности органов управления природопользованием и природоохранительного контроля), санитарно-гигиенический (проведение предупредительных, оздоровительных мер по соблюдению санитарного режима населенных мест), идеологический (воспитание экологического мировоззрения), правовой.

В отличие от указанных способов охраны окружающей природной среды правовая охрана осуществляется путем закрепления в законодательстве обязательной для всех меры должного и возможного поведения людей по отношению к естественной среде и тех последствий, которые наступают при отклонении от установленного законом эталона поведения.

Правовая охрана природы (окружающей природной среды) представляет собой совокупность установленных государством правовых норм и возникающих в результате их реализации правоотношений, направленных на выполнение мероприятий по сохранению естественной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей человека жизненной среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Содержание правовой охраны природы состоит из четырех обязательных элементов: а) определенного законом перечня охраняемых объектов природы; б) совокупности предупредительных, запретительных, восстановительных, карательных, поощрительных правовых норм; в) ответственности за нарушение природоохранительного законодательства и правовых

мер возмещения вреда, причиненного природной среде; г) контроля за состоянием естественной среды и соблюдением требований охраны природы.

Цель правовой охраны природы заключается в том, чтобы на основе установления, применения и исполнения правовых норм об охране природной среды обеспечить такое состояние общественных отношений в СССР, которое бы способствовало сохранению и рациональному использованию природных богатств нашей страны и достижению оптимального для человека и его внешнего окружения качества жизненной среды.

Эта цель достигается использованием трех форм правовой охраны природы: правовой охраны заповедных объектов и комплексов, организации рационального использования природных ресурсов, защиты окружающей человека среды.

Правовая охрана природы осуществляется в органическом единстве с другими способами охраны естественной среды. Такое единство проявляется в том, что право, закрепляя в своих природоохранительных нормах достижения научно-технического прогресса, материальные, финансовые, организационные, идеологические меры государства по охране природной среды, придает им общеобязательную юридическую силу. Вместе с тем природоохранительные правила, содержащиеся в нормах права, достигают своей цели лишь при наличии их научного обоснования, обеспечении их выполнения необходимыми экономическими, материально-техническими средствами, организационной работой, воспитанием требуемого экологического мировоззрения.

Совокупность правовых норм и соответствующих им правоотношений, выполняющих социальную функцию правового регулирования охраны окружающей природной среды, образует эколого-правовой механизм охраны, который входит составным элементом в систему управления качеством окружающей среды.

Структура эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды включает следующие части:

— природоохранительные нормы и соответствующие им правоотношения, выполняющие функции базовых эколого-правовых требований, обращенных ко всем природопользователям;

— экологизированные нормы хозяйственного законодательства, выполняющие функции конкретизации эколого-правовых требований природоохранительного законодательства применительно к планированию, проектированию, строительству, реконструкции, эксплуатации производственно-хозяйственных объектов и комплексов;

— экологизированные нормы административного, гражданского, уголовного, трудового, иных отраслей советского законодательства и соответствующие им правоотношения, осу-

ществляющие функции закрепления материальных, организационных и правовых гарантий соблюдения эколого-правовых норм;

— эколого-правовое отношение, возникающее в результате действия всех составных частей правового механизма охраны окружающей природной среды.

Структура эколого-правового механизма показывает, что в сфере правовой охраны природы действует комплекс юридических норм, относящихся к различным отраслям советского права. Так, нормы государственного права регулируют деятельность органов государственной власти по охране природной среды. Административное право своими нормами регламентирует работу органов управления природопользованием и природоохранительного контроля, а также меры административного пресечения и административной ответственности за нарушения природоохранительного законодательства. Гражданское право реализует экологические требования в области планирования, проектирования, капитального строительства, возмещения вреда, причиненного нарушениями природоохранительного законодательства. Уголовное право выполняет природоохранительную функцию путем закрепления составов экологических преступлений. Трудовое право содержит нормы, предусматривающие как меры материального стимулирования за выполнение планов и мероприятий по охране природы, так и средства дисциплинарного воздействия на должностных лиц и отдельных работников за нарушения законов об охране природы.

Наличие комплекса юридических норм придает правовой охране природы межотраслевой, междисциплинарный характер. Основополагающее значение в этом комплексе имеют природоохранительные нормы, выполняющие главную функцию по установлению единых правил охраны природы.

§ 2. Природоохранительные нормы и правоотношения

Природоохранительными нормами называются такие нормы советского права, которые регулируют природоохранительные отношения, т. е. общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и направленные на осуществление экологических интересов общества в охране природы и обеспечении оптимального качества окружающей человека жизненной среды.

По юридической силе они подразделяются на законодательные нормы, содержащиеся в законах, и подзаконные нормы, входящие в правительственные правовые акты, нормативные акты министерств и ведомств, местных Советов.

По объему правового регулирования природоохранительные нормы могут быть комплексными и отраслевыми. Комплексные нормы предусматривают охрану окружающей среды в целом или отдельных природных комплексов и регионов. Так, ст. 14 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах обязывает пользователей недр охранять атмосферный воздух, почву, воды, леса, памятники природы от вредного влияния работ, связанных с использованием недр. Отраслевые нормы охраняют отдельные объекты природной среды.

По содержанию юридического предписания природоохранительные нормы права делятся на: предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные, поощрительные. Предупредительные нормы призваны предотвратить наступление вредных экологических последствий. Например, предупредительное значение имеет ст. 15 Основ лесного законодательства, предусматривающая обособление лесов, выполняющих средозащитные функции, в особую группу. Запретительные нормы содержат запреты, связанные с совершением действий, причиняющих вред природной среде. Так, ст. 21 Основ законодательства о здравоохранении запрещает ввод в эксплуатацию предприятий, цехов и агрегатов, не обеспеченных эффективной очисткой и обезвреживанием вредных отходов. Восстановительные нормы включают требование о восстановлении нарушенного состояния природной среды или компенсации затрат на устранение вреда и воспроизводство природных ресурсов. Согласно ст. 11 Основ земельного законодательства производители работ обязаны восстановить почвенный покров и привести земельный участок в состояние, пригодное для его первоначального использования. Карательные нормы предусматривают меры юридической ответственности за нарушение природоохранительного законодательства и причинение вреда природной среде. Поощрительные нормы направлены на применение системы поощрений к должностным лицам и отдельным работникам, а также предприятиям, организациям в целом за выполнение планов и мероприятий по охране природы. В частности, такие меры предусматриваются ст. 46 Основ лесного законодательства, устанавливающей общее правило о материальном и моральном стимулировании предприятий и организаций, ведущих лесное хозяйство, и лесопользователей за осуществление мероприятий по рациональному ведению лесного хозяйства, улучшению использования лесов, усилению их охраны и защиты.

По юридическому значению природоохранительные нормы подразделяются на нормы: а) устанавливающие принципы охраны природы; б) выражающие природоохранительные приоритеты; в) закрепляющие правила использования и охраны природной среды.

Нормы-принципы провозглашают основополагающие начала охраны окружающей природной среды в условиях хозяйственной деятельности общества. Они содержатся в Конституции СССР и конкретизируются в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, недрах, водах, лесах, о здравоохранении и других законодательных актах. Разновидностью таких норм служат нормы-декларации, выражающие принципиальные установки государства по регулированию общественных отношений в области использования и охраны природы. Как правило, они включаются в преамбулы основных законодательных актов в области использования и охраны природной среды.

Нормы-приоритеты устанавливают в интересах обеспечения качества окружающей природной среды преимущества в охране одних объектов природы или природных ресурсов перед другими объектами или ресурсами. Различаются отраслевые, межотраслевые и общие природоохранительные приоритеты.

Отраслевые приоритеты действуют в рамках охраны и использования отдельных объектов природы. Так, земельное законодательство исходит из преимущественного значения охраны и рационального использования сельскохозяйственных земель перед другими видами землепользования. Законодательство о недрах предусматривает приоритет охраны и комплексного использования полезных ископаемых перед другими видами пользования недрами. Водное законодательство обеспечивает преимущество в сохранении и рациональном использовании запасов пресной воды по сравнению с иными видами водопользования. Лесное законодательство отдает предпочтение охране лесов первой группы, имеющих средозащитное, санитарно-гигиеническое и оздоровительное значение.

Межотраслевые приоритеты закрепляют преимущество в охране отдельных объектов природы, когда действуют два или несколько отраслевых приоритетов. Например, согласно ст. 39 Основ водного законодательства организация, проводящая горные работы, при обнаружении подземных водоносных горизонтов обязана принять меры к охране вод и сообщить об этом органам по использованию и охране вод. По ст. 10 Основ земельного законодательства предоставление земельного участка на площадях залегания полезных ископаемых производится по согласованию с органами государственного горного надзора.

Общие природоохранительные приоритеты выражают высшую цель охраны природы — обеспечение качества окружающей среды, здоровья человека и оптимальных условий жизни, труда и отдыха населения.

Нормы, содержащие правила охраны природы, могут предусматривать весь комплекс экологических мероприятий либо

отдельные общеобязательные правила, относящиеся к использованию и охране объекта природы, к деятельности предприятий, организаций и граждан — природопользователей.

Применение, исполнение природоохранительных норм или их несоблюдение, нарушение порождают соответствующее природоохранительное правоотношение. Основанием возникновения данного правового отношения служат юридические факты, представленные в виде событий или действий. К числу событий относятся юридические факты, происходящие помимо воли человека, например, лесные пожары, иные стихийные бедствия. Действия являются результатом волевого поведения людей, направленного на исполнение, применение природоохранительной нормы (правомерные действия) или несоблюдение, нарушение правил охраны природы (правонарушения).

Объектом, по поводу которого возникают и развиваются природоохранительные правоотношения, служит природная среда. Это придает им комплексный характер. Комплексность природоохранительного правоотношения проявляется в трех основных формах: а) охране окружающей среды как системы экологических систем; б) охране отдельных объектов природы с учетом взаимосвязи с другими природными объектами; в) охране объектов природы через охрану других природных объектов и комплексов, окружающей среды в целом. Например, охрана лесов осуществляется не только путем запретов и регулирования лесопользования, но и через охрану атмосферного воздуха, почв, вод, регулирование численности животных и т. д. Вместе с тем охрана леса обеспечивает охрану вод от обмеления, почв от разрушения, диких наземных животных и птиц, чистоты атмосферного бассейна и т. д.

Субъектами природоохранительного отношения выступают предприятия, учреждения, организации, отдельные граждане. Непременным участником природоохранительного отношения является Советское государство в лице Советов народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, а также специально на то уполномоченных природоохранительных органов.

В природоохранительном правоотношении органы государства как носителя властных полномочий обладают правом и обязанностью требовать исполнения экологического предписания, а предприятия, учреждения, организации и граждане как природопользователи — исполнения правил охраны природы и рационального использования ее ресурсов, проведения необходимых мероприятий по воспроизводству природных богатств и возмещению вреда, возникающего в процессе эксплуатации природных ресурсов.

Природоохранительное правоотношение реализуется как непосредственно, так и в совокупности с другими правовыми

отношениями, действующими в правовом механизме охраны окружающей природной среды. В области рационального использования природных ресурсов оно реализуется в комплексе с природноресурсовыми (земельными, горными, водными, лесными, фаунистическими) правоотношениями. В сфере планирования, проектирования, строительства, эксплуатации производственных объектов это правоотношение устанавливает связь с хозяйственными отношениями. Особенность его взаимодействия с природноресурсовыми и хозяйственными отношениями выражается в том, что оно выполняет служебную функцию, обеспечивая процесс использования природных ресурсов и производственно-хозяйственной деятельности необходимыми экологическими требованиями.

Осуществление материальных, организационных, правовых гарантий исполнения природоохранительной нормы является основанием возникновения другого юридического комплекса, связывающего природоохранительное правоотношение с соответствующими государственно-правовыми, административными, гражданскими, уголовными, трудовыми и т. п. отношениями. Особенность этого вида реализации природоохранительного правоотношения состоит в том, что служебные — управленческие, правоохранительные — функции выполняются отношениями, регулируемыми другими отраслями права. Нормы права, регулирующие данные отношения, не формулируют основополагающих правил охраны природы. Они обеспечивают исполнение диспозиции природоохранительной нормы путем регулирования деятельности органов управления и контроля, установления и применения ответственности за нарушение правил охраны природы, предусмотренного природоохранительной нормой.

§ 3. Природоохранительное право — отрасль советского права

Повышение социальной значимости общественных отношений в сфере охраны окружающей природной среды в эпоху научно-технического прогресса, возрастание масштабов хозяйственной и природоохранительной деятельности государства создают материальную основу для формирования новой отрасли в системе советского права — природоохранительного права.

Самостоятельность этой отрасли права определяется ее предметом, принципами, источниками правового регулирования, политическими интересами государства в обособленном регулировании данного круга общественных отношений.

Предметом природоохранительного права служат природоохранительные отношения. Это новый вид общественных отношений.

Принципами правового регулирования данных отношений, составляющих предмет природоохранительного права, являются принципы охраны природы, закрепленные Конституцией СССР и действующим законодательством.

Источниками норм природоохранительного права являются Конституция СССР, Конституции союзных и автономных республик, Основы земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, о здравоохранении, Законы об охране атмосферного воздуха и животного мира, законы союзных республик об охране природы, земельные, водные, лесные кодексы, кодексы о недрах союзных республик, постановления партии и правительства, принятые по вопросам охраны природы и рационального использования ее ресурсов, другие нормативные акты. Источниками природоохранительного права могут быть и международные договоры, конвенции, соглашения, принятые с участием Союза ССР или союзной республики.

Наличие самостоятельной государственной функции по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов показывает, что Советское государство, признавая исключительную важность этой сферы общественных отношений, проявляет политическую заинтересованность в обособленном регулировании природоохранительных отношений. В современных условиях, когда возникают объективные потребности детальной экологизации всей экономической и культурной деятельности общества, появляется необходимость формирования такой отрасли права, социальной функцией которой должно стать регулирование общественных отношений на основе единых правовых принципов, приоритетов и норм охраны окружающей природной среды.

Таким образом, природоохранительное право в СССР представляет собой систему правовых норм, регулирующих в интересах настоящего и будущих поколений комплексные природоохранительные отношения в целях охраны природы, организации рационального использования природных ресурсов, оздоровления и обеспечения качества окружающей человека среды.

Свидетельством существования объективной потребности общества в формировании такой отрасли права служит наличие большого числа комплексных природоохранительных норм в Основах земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, о здравоохранении, законах об охране природы в союзных республиках и других актах.

В отличие от правовой охраны природы как системы закрепленных в праве природоохранительных мероприятий, охватывающих наряду с природоохранительными также и хозяйственные, административные, гражданские, уголовные,

трудовые и т. д. нормы и соответствующие им правоотношения, природоохранительное право ограничивается регулированием лишь комплексных природоохранительных отношений.

По сравнению с природноресурсовыми отраслями права, регулирующими отношения в области рационального использования природных ресурсов — земельных, недренных, водных, лесных как объектов исключительной собственности государства, объектом регулирования природоохранительного права служит природная среда в комплексе и единстве ее взаимосвязей, независимо от того, являются ли отдельные ее объекты собственностью государства или нет.

Правоохранительные разделы природноресурсовых отраслей права обеспечивают защиту права государственной собственности, установленной на отдельные природные объекты — землю, недра, воды, леса. Природоохранительное право ставит более широкие задачи. Оно защищает интересы настоящего и будущего поколения в сохранении и преумножении чистой, здоровой и продуктивной окружающей среды как непременного условия существования человечества.

В условиях социалистической системы хозяйства между охраной права собственности государства на природные объекты и правовой охраной природной среды нет противоречий. Вместе с тем эти функции не всегда совпадают. Например, самовольный захват земли, самовольная разработка недр, самовольное сенокошение, незаконный сбор орехов и других плодов в лесу, несдача государству шкурок, добытых в результате охоты, и другие действия нарушают право государственной собственности на соответствующие объекты природы, но не образуют природоохранительного правонарушения, если не причиняют вреда природной среде. В некоторых случаях применение минеральных удобрений, ядохимикатов и иные действия, направленные на рациональное использование сельскохозяйственных земель, могут вступать в противоречие с интересами охраны окружающей среды, если они вызывают загрязнение земель, водоемов, недр, причиняют вред растительному и животному миру, здоровью человека.

Советское природоохранительное право возникает и развивается на базе национального природоохранительного законодательства, выражающего волю Советского государства, интересы советского народа. Вместе с тем оно активно взаимодействует с нормами международно-правовой охраны окружающей среды. Советское законодательство оказывает влияние на формирование и совершенствование прогрессивных принципов и норм по охране планетарной среды. Экологические требования по охране окружающей среды, содержащиеся в международных конвенциях, договорах и соглашениях, заключенных с участием СССР, находят свое отражение в нормах национального законодательства СССР и оказывают

воздействие на регулирование внутренних отношений по охране природы СССР.

§ 4. Система правовой охраны природы в СССР

Система правовой охраны природы в СССР строится на сочетании общего, особенного и специального в познании и регулировании природоохранительных и связанных с ними иных отношений по охране и рациональному использованию природных богатств.

Институты Общей части характеризуют юридические закономерности, свойственные всему правовому механизму охраны окружающей природной среды. Особенная часть основана на характеристике правовой охраны отдельных природных объектов и комплексов применительно к указанным формам природоохранительной деятельности: организации рационального использования природных ресурсов земли, недр, вод, лесов, животного мира; заповедной охраны природы; защиты окружающей среды. Причем анализ законодательства об охране отдельных объектов природы построен таким образом, что он учитывает первоочередное значение охраны таких объектов, как атмосферного воздуха, вод, земель.

Специальные разделы правовой охраны природы исходят из глобального значения экологической проблемы. Они объединяют институты международно-правовой охраны окружающей среды и характеристику законодательных систем охраны природной среды в зарубежных странах.

Единой научно-методологической основой, соединяющей многоотраслевую структуру правовой охраны природы в систему, служит марксистско-ленинское учение о взаимодействии общества и природы, а также выработанные на этой основе экологическая доктрина СССР, принципы охраны природы, закрепленные в Конституции СССР.

Глава III. Природоохранительное законодательство СССР

§ 1. Возникновение и развитие советского природоохранительного законодательства

Советское природоохранительное законодательство представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, определяющих порядок и условия охраны природы в СССР, деятельности государственных, общественных органи-

заций в области охраны природной среды, права и обязанности природопользователей, их ответственности за нарушение природоохранительных правил.

Природоохранительное законодательство является юридической основой правовой охраны природы в СССР. Оно возникло в первые годы Советской власти. Выдающаяся роль в его становлении принадлежит В. И. Ленину. Под непосредственным руководством В. И. Ленина и его личном участии были разработаны и приняты первые правовые акты Советского государства, направленные на охрану земель, недр, лесов, животного мира, заповедников, курортов, памятников природы и т. д.[1].

В условиях социалистического строя, подчеркивал В. И. Ленин, когда природные ресурсы находятся в собственности и управлении всего общества, необходимым требованием их охраны становится «соблюдение научно-технических правил и рациональная эксплуатация»[2].

Национализация земли, вод, лесов и недр в нашей стране и установление на эти объекты права исключительной собственности государства создало базу и предопределило особенности развития советского законодательства об охране природы.

Декретом «О земле» 26 октября (8 ноября) 1917 г. вся земля, недра, воды и леса перешли в собственность государства и объявлены всенародным достоянием. Дальнейшее развитие ленинские идеи национализации природных богатств получают в декрете «О лесах» от 27 мая 1918 г., декрете «О недрах земли» от 30 апреля 1920 г., положении «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» от 14 февраля 1919 г.

Декрет «О лесах» провозгласил отмену частной собственности на леса, определил порядок управления лесами со стороны государства, установил основные защитные меры по охране лесов.

В положении «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» закрепляются мероприятия по охране «естественных богатств земли от истощения», повышению производительности земельных угодий посредством проведения мелиоративных работ, защитного лесоразведения и т. д.

Согласно декрету «О недрах земли» эксплуатация недр и распределение добытых полезных ископаемых, общее руководство и надзор за горнопромысловыми операциями сосредо-

---

[1] Казанцев Н. Д. Ленинские идеи об охране природы и их отражение в советском законодательстве.— «Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право», 1970, № 3.

[2] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 173, 174.

точились в ведении Высшего Совета Народного Хозяйства и его органов.

Эти основополагающие идеи советского законодательства находят свое дальнейшее развитие в последующих актах Советского государства. Развернутая программа охраны и рационального использования земель содержится в Земельном кодексе РСФСР 1922 г., в Лесном кодексе РСФСР 1923 г. предусматривается самостоятельный раздел «Об охране лесов», где определяются обязанности лесохозяйственных органов по охране лесов от пожаров, незаконных порубок, самовольных пользований лесами. Положением ВЦИК от 7 июля 1923 г. «О недрах земли и разработке их» регламентируется порядок поиска, разведки и разработки полезных ископаемых, права и обязанности недропользователей, охрана недр.

По инициативе В. И. Ленина принимаются законодательные меры по охране наземных животных[3], рыбных запасов[4], окружающей среды населенных пунктов[5], курортных территорий[6], закладываются основы заповедного дела[7].

Таким образом, в первые годы Советской власти в труднейших условиях гражданской войны, интервенции, голода и разрухи были разработаны основы советского природоохранительного законодательства и определены главные направления его дальнейшего развития.

По мере роста производительных сил социалистического общества и укрепления экономики СССР появлялись новые общественные потребности охраны природной среды и регламентации порядка использования природных ресурсов.

Природоохранительное законодательство периодов социалистического строительства и победы социализма в СССР развивалось главным образом по пути регулирования охраны отдельных объектов природы и организации рационального использования тех видов природных ресурсов, которые подвергались наиболее усиленной хозяйственной эксплуатации. Так, принимаются меры по охране земель, рациональному использованию недр, вод, лесов, заповедной охране природы. Важ-

---

[3] Декреты СНК РСФСР от 27 мая 1919 г. «О сроках охоты и праве на охотничье оружие» (СУ 1919 г. № 21, ст. 256), от 20 июля 1920 г. «Об охоте» (СУ РСФСР 1920 г. № 66, ст. 297).

[4] Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 ноября 1924 г. «Об основах организации рыбного хозяйства СССР» (СЗ СССР 1924 г. № 25, ст. 214).

[5] Декрет СНК РСФСР от 18 июня 1919 г. «О санитарной охране жилищ» (СУ РСФСР 1919 г. № 27, ст. 299).

[6] Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «Об управлении лечебными местностями (курортами) общегосударственного значения» (СУ РСФСР 1921 г., ст. 311); Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 декабря 1921 г. «О подтверждении декретов о курортах» (СУ РСФСР 1921 г. № 1, ст. 13).

[7] Декрет СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков» (СУ РСФСР 1921 г. № 65, ст. 492).

ное значение для охраны земель и их рационального использования имели Постановление ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г., которым утверждаются Общие начала землепользования и землеустройства, другие нормативные акты, регламентирующие порядок землепользования на отдельных категориях земель государственного земельного фонда. В области охраны и использования недр законодательство пополняется Горным положением, утверждаемым Постановлением ЦИК и СНК СССР от 9 ноября 1927 г. Для охраны и рационального использования вод характерно утверждение в 1929 г. правил водопользования и Устава внутреннего водного транспорта, принятого Постановлением СНК СССР от 24 октября 1930 г. Усилению охраны лесов способствовало образование в составе гослесфонда особой группы лесов, выполняющей средозащитные функции, а также установление в 1939 г. порядка ответственности за лесонарушения, утверждение в 1947 г. Советом Министров СССР Правил сенокошения и пасьбы скота в лесах СССР. Советом Министров СССР принимаются Правила отпуска леса на корню, Положение о колхозных лесах и другие акты, имеющие важное значение для регулирования лесопользования и охраны леса[8]. Планом полезащитных лесонасаждений, принятым партией и правительством в 1948 г., предусматривалось дальнейшее повышение средозащитных свойств лесов.

Процесс совершенствования законодательства о заповедной охране природы характеризуется принятием ряда постановлений ВЦИК и СНК РСФСР в 1925 и 1930 гг. о порядке организации заповедников и заказников, о подразделении заповедных территорий на общегосударственные, республиканские, местные. Опыт правовой охраны заповедных объектов обобщается в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР». В период 1934—1937 гг. правительством РСФСР, правительствами других союзных республик издается ряд новых постановлений по организации работы отдельных заповедников и утверждении сети заповедников общегосударственного значения.

Развивается законодательство об охране внешней среды населенных пунктов. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1933 г. «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест СССР» подчеркивается необходимость обеспечения наиболее благоприятных условий жизни населения

---

[8] Правила отпуска леса на корню утверждены Советом Министров СССР 29 июня 1955 г. (Охрана природы. Сборник законодательных актов. М., 1961); Положение о колхозных лесах утверждено Советом Министров СССР 25 февраля 1955 г.

при планировке городов и других населенных пунктов. В интересах охраны окружающей среды от загрязнения Совет Министров СССР принимает постановление от 29 мая 1949 г. «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест».

Новый этап в развитии советского природоохранительного законодательства связан с периодом 1957—1963 гг., когда во всех союзных республиках принимаются законы об охране природы. Это новая форма природоохранительного законодательства в СССР. Ее появление было подготовлено развитием советской экономики, возрастанием темпов и объема эксплуатации природных ресурсов и необходимостью усиления мер по охране окружающей природной среды[9].

Законы исходят из общегосударственного, общенародного значения охраны природы и рационального использования природных ресурсов в интересах развития производительных сил страны, укрепления здоровья населения, повышения благосостояния народа и эстетического воспитания советских людей. Впервые в советском природоохранительном законодательстве законы об охране природы в союзных республиках предпринимают попытку комплексного регулирования природоохранительных отношений.

В законах союзных республик, принятых в 1957—1958 гг., частично в 1959 г., круг рассматриваемых вопросов ограничивался, как правило, охраной памятников природы, достопримечательных природных объектов, заповедных территорий. Законы союзных республик, утвержденные во второй половине 1959 г., в 1960—1963 гг., охватывают все природные объекты, как связанные с хозяйственной деятельностью, так и заповедные. В некоторых законах (в РСФСР, УССР) под охраной объявляется весь природный комплекс. Наряду с землей, недрами, водами, лесами, животным миром, редкими и достопримечательными объектами предусматривается охрана атмосферного воздуха, зеленых насаждений в городах и других населенных пунктах, пригородных и зеленых зон, санитарная охрана природы.

Законы об охране природы содержат характеристику режима охраны и использования природных объектов и комплексов. Ими устанавливаются права и обязанности природопользователей, запреты на такое использование природной среды, которое может привести к ухудшению ее естественных

---

[9] Законы об охране природы были приняты Верховными Советами ЭССР (1957 г.), АрмССР (1958 г.), ГрузССР (1958 г.), МССР (1959 г.), УзССР (1959 г.), ЛитССР (1959 г.), АзССР (1959 г.), ЛатССР (1959 г.), ТаджССР (1959 г.), УССР (1960 г.), РСФСР (1960 г.), БССР (1961 г.), КазССР (1962 г.), КиргССР (1962 г.), ТССР (1963 г.).

качеств, полезных для человека, предусматриваются обязательные меры по сохранению, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

В отдельных законах союзных республик имеются положения о порядке учета природных ресурсов, планировании использования природных богатств, научно-исследовательской работе по охране природы, природоохранительном просвещении и пропаганде знаний о природе и охране ее богатств (см., например, ст. ст. 13—19 Закона об охране природы в РСФСР). Все законы провозглашают принцип ответственности за нарушение законодательства об охране природы, а некоторые из них особо выделяют ответственность руководителей ведомств и предприятий за неправомерное уничтожение и порчу природных богатств, ответственность граждан, виновных в неправомерном использовании или порче природных объектов.

Законы об охране природы в союзных республиках оказали существенное влияние на развитие природоохранительного законодательства. На их основе приняты соответствующие законы или постановления об охране природы в автономных республиках, решения местных Советов, приказы министерств и ведомств. Они и сейчас являются действующими нормативными актами. Однако, отражая определенный период развития социалистической экономики и научно-технический уровень эксплуатации природных ресурсов, на современном этапе научно-технического прогресса эти законы уже перестают удовлетворять постоянно растущие потребности экологической защиты общества.

§ 2. Природоохранительное законодательство развитого социализма

Дальнейшее совершенствование природоохранительного законодательства в период развитого социалистического общества осуществляется по следующим основным направлениям.

1. Законодательное закрепление в Конституции СССР, постановлении Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» советской экологической доктрины, отражающей современный уровень взаимодействия общества и природы в условиях научно-технического прогресса.

2. Принятие общесоюзных кодификационных актов по охране и рациональному использованию земель, недр, вод, лесов — Основ земельного (1958), водного (1970), лесного (1977) законодательства, законодательства о недрах (1975),

Законов об охране атмосферного воздуха и охране животного мира (1980).

3. Совершенствование нормативных актов, направленных на защиту внешней среды человека, здоровья и благосостояния населения: утверждение Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении (1969), Положения о санитарном надзоре, правительственных и ведомственных актов по снижению шума, развитие системы стандартов качества окружающей среды.

4. Усиление процесса экологизации хозяйственного законодательства, регулирующего планирование, проектирование, строительство и эксплуатацию производственных объектов, административного законодательства, устанавливающего права и обязанности органов государственного управления.

5. Повышение мер юридической ответственности за нарушение природоохранительного законодательства и расширение системы материального стимулирования в выполнении плана и мероприятий в области охраны природы.

6. Развитие международного сотрудничества по охране окружающей природной среды, установление в советском законодательстве порядка действия на территории СССР международных договоров и соглашений по охране вод, лесов, недр, воздуха, животных, заключенных с участием СССР.

Определяющее значение для решения проблем охраны окружающей среды имеют указания XXIV и XXV съездов КПСС, постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов».

Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС отметил: «Мы привели юридические нормы в соответствие с новым уровнем, достигнутым нашим обществом. Были подготовлены законоположения, касающиеся таких сфер жизни, которые раньше оставались вне рамок правового регулирования, как, например, охрана окружающей среды, в том числе водоемов, недр, воздушного пространства и т. д. Очень хорошо, что теперь у нас есть обоснованные юридические нормы, позволяющие целеустремленно вести работу в защиту природы» [1].

Вместе с тем XXV съезд КПСС поставил задачи дальнейшего совершенствования советского законодательства, создания свода законов Советского государства и повышения стабильности всего советского правопорядка. Юридической базой развития и совершенствования советского природоохранительного законодательства является новая Конституция СССР, принятая 7 октября 1977 г. Верховным Советом СССР.

[1] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 82.

§ 3. Конституционные основы советского природоохранительного законодательства

В ст. ст. 11, 18, 42, 67, 73, 131, 147 Конституции СССР обобщается опыт развития природоохранительного законодательства, определяются цели и задачи, главные направления государственной и общественной деятельности по охране окружающей природной среды на современном этапе коммунистического строительства.

В преамбуле Основного Закона названы главные задачи социалистического общенародного государства по созданию материально-технической базы коммунизма, совершенствованию социалистических общественных отношений, имеющие важное значение для развития природоохранительного законодательства.

Закрепляя ленинские идеи национализации природных богатств, ст. 11 Конституции СССР объявляет землю, недра, воды и леса исключительной собственностью государства. Эти положения конкретизируются в действующем земельном, горном, водном и лесном законодательстве. Они образуют материальную основу в осуществлении природоохранительной деятельности.

Статья 18 Конституции СССР формулирует основные цели и главные направления государственной деятельности по охране природной среды. Она указывает, что охрана природы в СССР осуществляется в интересах настоящего и будущих поколений людей по трем направлениям: охране отдельных природных объектов, организации рационального использования ресурсов природы, защите окружающей человека среды. Статья 18 находится в главе Основного Закона «Экономическая система». Это свидетельствует о том, что экологическая программа, проводимая в СССР, является составной частью экономической стратегии партии и государства, реализуемой, как указывается в ст. 16 Конституции, на основе государственных планов экономического и социального развития.

Нормы ст. 18 Конституции получают дальнейшее развитие в других положениях Основного Закона. Одной из форм осуществления интересов настоящего и будущих поколений служит непрерывное улучшение условий жизни граждан СССР по мере выполнения программ социального и культурного строительства. Применительно к экологическим интересам человека это требование Конституции СССР детализируется в ст. 42, закрепляющей право граждан на охрану здоровья, в том числе и принятием мер по оздоровлению окружающей человека среды.

Содержание данной нормы раскрывается в трех аспектах: она выражает право граждан на здоровую внешнюю среду их жизни; указывает на гарантии соблюдения этого права; воз-

лагает на соответствующие органы управления, предприятия и организации обязанности по проведению необходимых мероприятий, связанных с охраной окружающей среды. Положения данной статьи конкретизируются в рамках Основ законодательства о здравоохранении, Основ лесного, водного законодательства, законодательства о недрах, Закона об охране атмосферного воздуха и других нормативных актах.

Вместе с тем Конституция (ст. 67) возлагает на граждан обязанность — беречь природу, охранять ее богатства. Она подчеркивает два вида правомерного поведения граждан по отношению к природной среде: а) соблюдение правил охраны природы; б) осуществление активных действий по охране ее богатств. Природоохранительное законодательство конкретизирует содержание этой обязанности применительно к использованию и охране отдельных природных объектов и комплексов.

Статьи 73, 131, 147 Конституции закрепляют законодательные основы организационной деятельности органов государства по охране окружающей природной среды. Согласно п. 5 ст. 73, Союз ССР определяет основные направления научно-технического прогресса и общие мероприятия по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Разработку и осуществление этих мер ст. 131 возлагает на Совет Министров СССР. Местные органы государственной власти и управления в соответствии со ст. 147 координируют и контролируют деятельность предприятий и организаций, расположенных на их территории, в области землепользования, охраны природы, строительства и т. д. Дальнейшая конкретизация данных норм Конституции проводится на базе административного и хозяйственного законодательства, в частности в положениях о министерствах, ведомствах, других нормативных актах, определяющих права и обязанности местных Советов народных депутатов, предприятий и организаций.

§ 4. Система советского природоохранительного законодательства

По содержанию нормативных предписаний система природоохранительного законодательства включает три группы правовых актов: комплексные, природноресурсовые, средозащитные. Комплексные правовые акты регулируют охрану природной среды в целом без подразделения на отдельные объекты (например, постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»). Природноресурсовые акты регулируют охрану и использование отдельных объектов

природы (например, Основы земельного законодательства). Средозащитные акты направлены на охрану окружающей человека среды от вредного воздействия хозяйственной деятельности на здоровье людей (например, Основы законодательства о здравоохранении).

По форме нормативных предписаний система советского природоохранительного законодательства предусматривает четыре группы правовых актов: 1) законы; 2) правительственные подзаконные акты; 3) ведомственные нормативные акты; 4) нормативные решения местных Советов народных депутатов.

Законы являются основными актами природоохранительного законодательства. Это Основы законодательства Союза ССР и союзных республик: земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, о здравоохранении, Законы об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира, имеющие нормы природоохранительного содержания. К данной категории правовых актов относятся Указы Президиумов Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных республик, утвержденные Верховными Советами. Ими, как показывает практика, определяются прежде всего меры ответственности (главным образом, административной) за нарушение природоохранительных норм права.

Правительственные нормативные акты: постановления Совета Министров СССР, Советов Министров союзных, автономных республик в области охраны природы выполняют четыре функции: а) конкретизируют (развивают, дополняют) вышестоящие законодательные акты по охране природы на основе и во исполнение законов; б) разрабатывают новые природоохранительные правила в пределах компетенции Совета Министров Союза ССР или союзной, автономной республики; в) определяют правомочия подчиненных органов управления, предприятий и организаций по охране природной среды; г) утверждают мероприятия по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов и подводят итоги проверки их выполнения.

Ведомственные нормативные акты по охране природы подразделяются на: приказы, инструкции и иные акты министерств и ведомств, на которые возложены функции государственного контроля за соблюдением правил охраны природы и рационального использования ее ресурсов всеми организациями и лицами (например, приказы, инструкции Министерства сельского хозяйства в области охраны и использования земель). Они носят общеобязательный характер, независимо от ведомственной принадлежности того или иного органа. Нормативные акты в области природопользования, издаваемые министерствами и ведомствами для предприятий и организаций данной системы, имеют внутреннее значение.

Особое место среди ведомственных актов занимают инструктивные указания Госстроя СССР по вопросам проектирования, строительства и сдачи в эксплуатацию производственно-хозяйственных объектов; нормативные установки Министерства здравоохранения СССР о предотвращении вредного для человека загрязнения окружающей среды, применении химических средств в народном хозяйстве и т. д.

Нормативные решения местных Советов народных депутатов принимаются во исполнение актов вышестоящих органов по охране земель, водоемов, атмосферного воздуха, лесов и иной растительности, памятников природы, обеспечению санитарного режима населенных пунктов, борьбе с производственным, транспортным, бытовым шумом и вибрацией. Эти решения обязательны для всех предприятий и организаций на территории местного Совета и всех граждан.

Установленная субординация нормативно-правовых актов по системе «закон — правительственный нормативный акт — ведомственный нормативный акт — нормативное решение местного Совета» действует на основе сочетания вертикальных и горизонтальных иерархических связей. Поэтому внутри каждой из правовых групп существует своя зависимость нормативных актов: законы союзной республики исходят из законов Союза ССР, постановления Советов Министров союзной республики — из постановлений Совета Министров СССР, нормативные акты республиканских министерств и ведомств — из актов союзных министерств и ведомств и т. д.

По наиболее важным и узловым вопросам природоохранительной деятельности принимаются «сквозные нормативные акты». Например, в соответствии с постановлением Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» Верховные Советы союзных и автономных республик приняли аналогичные постановления, учитывающие особенности каждой республики. На основе акта высшего органа государственной власти ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли 29 декабря совместное постановление «Об усилении охраны природы и улучшения использования природных ресурсов». Этим постановлением была утверждена конкретная партийно-правительственная программа деятельности министерств и ведомств по охране окружающей среды, определены права и обязанности органов государственного управления в данной области их работы, поставлены текущие и перспективные задачи. На его основе разрабатываются соответствующие постановления в союзных республиках, издаются ведомственные приказы, принимаются решения об охране окружающей природной среды областными, краевыми, районными, городскими Советами.

Дальнейшее совершенствование системы природоохрани-

тельного законодательства связано с разработкой и принятием Закона об охране природной среды в СССР, обновлением действующих законодательных актов с учетом требований научно-технического прогресса.

§ 5. Эффективность природоохранительного законодательства

Эффективность природоохранительного законодательства означает реализацию цели и содержания природоохранительной нормы в конкретном общественном отношении.

Основные условия эффективности зависят от состояния и движения правовой нормы в механизме правового регулирования природоохранительного отношения.

На стадии разработки и принятия правовой нормы эффективность обеспечивается социально-экологической обоснованностью нормы и ее соответствием требованиям научно-технического прогресса. Норма права, регулирующая отношение по охране окружающей природной среды, должна исходить из закономерностей взаимодействия общества и природы, необходимости правильного сочетания экономических и экологических интересов общественного развития, учета ближайших и отдаленных последствий изменений окружающей среды под воздействием научно-технического прогресса.

Издание природоохранительной нормы и широкая информация о ее содержании оказывают соответствующее идеологическое воздействие на участников общественного отношения. Но этого недостаточно. Эффективность правовой нормы в области охраны природы достигается, как правило, в правоотношении. Решающее значение для возникновения природоохранительного правоотношения в процессе хозяйственной деятельности имеет конкретизация экологического предписания природоохранительной нормы в нормативно-правовых актах, технико-экономических, организационных нормативах, регламентирующих порядок планирования, проектирования, строительства, эксплуатации, реконструкции промышленных, сельскохозяйственных, коммунально-бытовых, иных хозяйственных объектов, городов и других населенных пунктов, курортов, зон отдыха и туризма, а также в нормативных актах, устанавливающих права и обязанности органов государственного управления, предприятий и организаций.

На стадии применения и исполнения правовой нормы эффективность природоохранительного законодательства обеспечивается действием комплекса экономических, юридических, организационных факторов, оказывающих влияние на реализацию экологического предписания закона. К числу безусловно-обязательных факторов эффективности относятся: ма-

териально-техническая обеспеченность исполнения эколого-правовой нормы (планирование, финансирование, материальное обеспечение затрат на проектирование, строительство, эксплуатацию средозащитных сооружений, технологических процессов и проведение других мероприятий по охране окружающей среды), экологическое правосознание исполнителя правовой нормы (знание и понимание законов об охране природы, правильное представление о системе экологических закономерностей, действующих в природе, бережное отношение к природе и ее богатствам), организационная работа партийных, государственных органов, общественных организаций, направленная на доведение содержания нормы до ее исполнителя, разъяснение этой нормы, организацию исполнения нормы; контроль (государственный, ведомственный, производственный, общественный) за исполнением нормативного предписания и выполнением планов и мероприятий в области охраны природы. Важное значение имеет наличие и действие таких факторов, как применение юридической ответственности за нарушение природоохранительной нормы, неисполнение планов и мероприятий по охране природы; материального стимулирования и морального поощрения исполнителей природоохранительных мероприятий в зависимости от результатов их работы.

Соблюдение данных условий эффективности обеспечивает реализацию природоохранительной нормы и связанных с ней хозяйственно-правовых, административных, гражданских и иных норм советского права в эколого-правовое отношение, регулируемое нормами права общественное отношение в области административно-хозяйственной деятельности, подчиненное требованиям охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов.

§ 6. Стандарты качества окружающей природной среды

Критерием эффективности применения природоохранительного законодательства являются стандарты качества окружающей природной среды. Они представляют собой совокупность единых, соответствующих достигнутому уровню научно-технического прогресса требований, предъявляемых государством и его органами к состоянию природных объектов в условиях хозяйственного развития, к деятельности предприятий, организаций и граждан в целях обеспечения оптимального качества окружающей природной среды.

Стандарты состоят из технических, экономических, организационных норм, определяющих параметры качественного состояния окружающей среды. Они разрабатываются, как правило, научно-исследовательскими учреждениями, министерст-

вами и ведомствами, утверждаются и вводятся в действие постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по стандартам (государственные стандарты), приказом соответствующего министерства или ведомства (отраслевые стандарты), решением компетентных органов союзной республики (республиканские стандарты), постановлением соответствующего природоохранительного органа в пределах его компетенции (локальные стандарты). Утвержденные компетентными органами стандарты становятся обязательными для всех предприятий, учреждений, организаций и граждан, а их несоблюдение влечет за собой юридическую ответственность за нарушение правил охраны окружающей природной среды. Общественные отношения, возникающие в связи с утверждением, применением, исполнением стандартов или их нарушением, имеют юридическое значение и регулируются нормами права.

В соответствии с постановлением Госстандарта СССР основные задачи стандартизации в области качества окружающей природной среды заключаются в сохранении природных комплексов, содействии восстановлению и рациональному использованию природных ресурсов, поддержанию равновесия между развитием производства и устойчивостью природной среды, совершенствовании управления качеством окружающей среды в интересах человечества [10].

Система государственных стандартов в области охраны природной среды, утвержденная постановлением Госстандарта СССР, состоит из следующих видов стандартов: 1) основные положения; 2) термины, определения, классификации; 3) показатели качества природных сред, параметры загрязняющих выбросов, сбросов, показатели интенсивности использования природных ресурсов; 4) правила охраны природы и рационального использования природных ресурсов; 5) методы определения параметров состояния природных объектов и интенсивности хозяйственных воздействий; 6) требования к средствам измерения и контроля состояния окружающей природной среды; 7) требования к устройствам, аппаратам, сооружениям по защите окружающей среды от загрязнения; 8) прочие стандарты [11].

Данная классификация позволяет выделить две группы стандартов — основные и вспомогательные. Основные стандарты устанавливают требования, относящиеся непосредственно к качеству природных объектов и окружающей среды в целом. Они подразделяются на стандарты: экологические, про-

---

[10] Постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по стандартам от 25 марта 1976 г., № 699. М., 1976, с. 2.

[11] Там же, с. 3, 4.

изводственно-хозяйственные, комплексного использования и охраны.

Экологические стандарты определяют предельно допустимые нормы антропогенного воздействия на окружающую природную среду, превышение которых угрожает сохранению оптимальных условий существования человека и его внешнего окружения. Такие нормативы могут устанавливаться в виде предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде (ПДК), предельно допустимых норм нагрузки на внешнюю среду (ПДН).

Предельно допустимые концентрации вредных веществ в окружающей среде (атмосфере, водоемах, почвах) характеризуют пороговую величину пылевого, газового, теплового, радиоактивного, акустического загрязнения внешней среды вредными для человека, растительного и животного мира веществами, примесями, отходами и иными последствиями хозяйственной деятельности. Эти показатели относятся к числу наиболее разработанных нормативов качества среды [12]. Предельно допустимые нормы нагрузки на природную среду представляют собой научно обоснованный расчет антропогенного воздействия (промышленности, сельского хозяйства, транспорта, населения) на определенный природно-территориальный комплекс, учитывающий объем хозяйственной нагрузки и ассимилирующие способности естественной среды. Их цель — предотвращение истощения природной среды и организации рационального природопользования. Они могут применяться при территориальном и зональном планировании, создании урбанизированных, санаторно-курортных, рекреационных комплексов, ведении лесного хозяйства и т. д.

Производственно-хозяйственные стандарты качества окружающей среды регулируют экологически безопасный режим работы производственно-хозяйственного объекта. Если экологические стандарты нормируют состояние окружающей среды, то производственно-хозяйственные показатели качества воздействуют на реальный или потенциальный источник ее загрязнения и истощения. Ими устанавливаются предельно допустимые выбросы (ПДВ) вредных веществ и примесей предприятием или иным хозяйственным объектом, предусматриваются экологические требования к технологическим процессам, оборудованию, средозащитным устройствам, средствам измерения и контроля состояния внешней среды, выпускаемой предприятием продукции.

---

[12] В настоящее время в СССР действует свыше 700 показателей ПДК по атмосфере, водоемам, почвам, концентрациям радиоактивных изотопов. Установлен стандарт на предельно допустимое шумовое загрязнение внешней среды, равный 30 децибеллам. В ряде крупных городов составляются шумовые карты, с учетом которых ведется жилищное строительство и размещаются транспортные потоки.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» планируется постепенный переход к нормированию качества внешней среды на основе ПДВ, устанавливаемого по каждому источнику загрязнения с учетом профиля его работы, уровня загрязнения и природно-климатических условий данного региона.

Стандарты комплексного использования и охраны природной среды утверждаются по отдельным объектам природы, природным комплексам, территориям союзных, автономных республик, областей, краев, городов, отдельным регионам. Они устанавливаются в виде схем комплексного использования и охраны природы, составленных в результате анализа состояния природной среды и ее возможных изменений под влиянием хозяйственной деятельности. Эти схемы предусматривают совокупность обязательных мероприятий — материально-технических, санитарно-гигиенических, организационных, необходимых для сохранения и улучшения качественного состояния природного объекта или окружающей среды в целом в условиях хозяйственного использования природных ресурсов.

Постановлениями Совета Министров СССР, Советов Министров союзных республик утверждены задания по разработке генеральных, региональных схем использования и охраны водных объектов, генеральной схемы охраны бассейна Балтийского моря. Исполкомы городских Советов народных депутатов Москвы, Ленинграда, других крупных городов утверждают генеральные схемы охраны окружающей среды.

С целью планирования и проведения мероприятий по охране природы и предупреждения деградации окружающей природной среды, для обеспечения эффективного использования природных ресурсов постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. предусматривается разработка территориальных комплексных схем охраны природы по городам и крупным промышленным центрам, союзным и автономным республикам, краям и областям, отдельным регионам, расположенным на территории двух или нескольких союзных республик.

Вспомогательные стандарты качества окружающей природной среды призваны создавать необходимые предпосылки для выработки и реализации основных стандартов. К ним относятся стандарты экологической терминологии, устанавливающие единые и обязательные для всех термины, определения, классификации в области окружающей среды. Такая работа сейчас проводится органами Госстандарта СССР и научно-исследовательскими учреждениями.

Важное значение для природоохранительной деятельности

имеет подготовка эколого-организационных стандартов в виде единых схем государственного управления и контроля в области окружающей среды и эколого-правовых стандартов, направленных на достижение единства форм правового регулирования природоохранительных отношений.

Дальнейшее совершенствование стандартизации качества окружающей среды связывается с разработкой комплекса научно обоснованных требований по охране природной среды, созданием всеобъемлющей системы стандартов окружающей среды и обеспечением мер по их эффективному внедрению в народном хозяйстве.

Глава IV. Объекты правовой охраны природы в СССР

§ 1. Понятие объекта правовой охраны природы в СССР

Материальный мир, окружающий человека, состоит из объектов, созданных природой (природных объектов), и произведенных человеком социальных ценностей (социальных объектов). Природные и социальные ценности образуют ту среду, в которой живет человек, и по этой причине охраняются обществом от разрушения и уничтожения.

Объектом правовой охраны природы считается естественная среда обитания человека и ее отдельные элементы, находящиеся в экологической взаимосвязи с окружающей природной средой и представляющие социально-экологическую ценность для человека и общества.

Объекты охраны природы характеризуются: 1) естественным характером происхождения; 2) состоянием в цепи экологической системы природы; 3) выполнением жизнеобеспечительных функций, определяющих социально-экологическую ценность этих объектов для общества.

Для признания того или иного элемента материального мира объектом правовой охраны природы необходимо наличие всех трех указанных признаков.

Естественный характер происхождения объектов охраны природы исходит из законов развития Вселенной, результатом действия которых явилось образование планеты Земля, создание биосферы и ее основных частей — атмосферы, гидросферы, литосферы, топосферы, появление растительного и животного мира, человека. В этом заключается важная особенность объектов природы, отличающая их от социальных ценностей.

Она состоит в отсутствии у них стоимости в смысле совокупности затрат общественно необходимого человеческого труда, невосстановимости отдельных природных ценностей человеком. Подобное свойство не исключает возможность применения труда для восстановления и воспроизводства некоторых элементов естественного мира (лесов, животного мира), улучшения их природных свойств (повышение плодородия почв, упорядочение породного состава лесов и т. д.), направленного на возвращение природе того количества естественного вещества, которое потреблено человеком в процессе его хозяйственной деятельности.

Однако естественный характер происхождения, хотя и предполагает, но еще не предрешает принадлежности элементов материального мира к объектам охраны природы. Так, земля, заполняющая цветочные горшочки, вода, вытекающая из водопроводного крана, нефть, направляемая по трубопроводам, звери в зоопарке и другие компоненты природы также возникли естественным путем, но они не относятся к объектам правовой охраны природы.

Решающее значение имеет второй признак, свойственный объектам охраняемой природы,— экологическая взаимосвязь с окружающей природной средой, позволяющая им функционировать в составе естественных экосистем, которые обеспечивают качество окружающей природной среды. Признак экологической связи помогает разграничить объекты охраны природы от тех компонентов природной среды, которые благодаря человеку вышли из механизма природы и перешли из мира естественного в мир социальный.

Так, грунт, взятый из почвы, полезные ископаемые, добытые из недр, вода, помещенная в резервуар, деревья, вырубленные в лесу, звери и птицы, отстрелянные охотником или отловленные и помещенные в зоопарк, рыба, отловленная из водоема и переданная в аквариум, воздух, циркулирующий в закрытых помещениях, оранжереи, зимние сады и иные элементы естественного происхождения, будучи «вырванными» человеком из экологической системы природы, перестали вследствие этого быть объектами природоохранительного интереса. Они превратились в товарно-материальные ценности, объекты права собственности государства, кооперативных, общественных организаций и граждан на соответствующие виды имущества. В других случаях они стали просто элементами (желательными или нежелательными, полезными или вредными) внешнего окружения человека, количественный состав которых зависит от степени их влияния на состояние качества окружающей человека среды (например, воздух помещений, голуби в городах, бродячие животные и т. д.).

«Труд...,— писал К. Маркс,— не создает этих продуктов природы, но разрыбает их первоначальную связь с землей и

таким образом «производит» их как годные к употреблению лес, уголь, камень...»[1]. Вместе с тем в процессе взаимодействия с природой человек не только потребляет ее продукты, но и создает в результате «совместного» с ней труда новое вещество природы. Человек выращивает лес, увеличивает поголовье животных, разводит домашний скот, выращивает сельскохозяйственные культуры.

Признак экологической связи позволяет распределить эти продукты между объектами охраны природы и товаро-материальными ценностями. К охраняемым объектам природы относятся те из них, которые связаны с воспроизводством природной среды. Несмотря на антропогенный источник своего происхождения они включаются человеком в экологический механизм природы, функционируют в нем, способствуя обеспечению качества естественной среды обитания. Такими объектами следует считать лесные массивы, выращенные человеком, диких зверей, птиц, рыб, воспроизведенных в результате хозяйственной деятельности и находящихся в состоянии естественной свободы. Такие продукты «совместного» труда человека и природы, как сельскохозяйственные культуры, рабочий и продуктивный скот, домашняя птица, пчелы, производимые человеком для удовлетворения своих экономических потребностей либо эстетических запросов (домашние кошки, собаки, птицы, рыбы в аквариуме), относятся к разряду имущества. Они приобретают денежную оценку и становятся предметами гражданского оборота — купли-продажи, мены, дарения, наследования и других сделок.

Особое место занимают объекты, возникшие в результате приспособления природы к потребностям хозяйственного и культурного развития: измененные русла рек, гидроузлы и водохранилища, искусственные каналы, озера, мелиорированные территории и т. д. Они соединяют в себе продукты хозяйственной деятельности, представленные в виде определенных товаро-материальных ценностей — гидротехнических сооружений и устройств, мелиоративных систем и т. п., а также природное вещество, продолжающее функционировать в соответствии с биологическими законами обмена энергии, но уже в новых созданных человеком экологических условиях. Естественные компоненты, входящие в состав хозяйственного объекта, не потерявшие связь с окружающей средой, остаются в сфере охраны природы. Однако вопрос о природоохранительном значении преобразованной экологической системы решается в зависимости от характера ее воздействия на качество окружающей среды.

Социально-экологическая ценность объекта природы также относится к числу общеобязательных призна-

[1] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 26, ч. II, с. 270.

ков охраны природы. Она раскрывается в способности объекта охраны природы осуществлять экологические и связанные с ним экономические, культурно-оздоровительные функции. Возможность осуществления экологических функций является главной особенностью объекта охраны природы. Они обусловлены естественным характером происхождения объектов охраны природы и их экологической взаимосвязью с окружающей средой. Экологические функции объекта природы направлены на обеспечение качества окружающей человека среды. Следовательно, те явления и стихийные силы природы, которые противостоят интересам человека и качеству среды его обитания (землетрясения, наводнения, тайфуны, пылевые бури, водная, ветровая эрозия почв, заболачивание земель, рост оврагов и т. п.), не могут охраняться человеком. Наоборот, они являются объектом борьбы человека с нежелательными, вредными для его существования естественными процессами, протекающими в природе.

Экономическая и культурно-оздоровительная функции имеют по отношению к экологической функции производное значение. Экономическая функция объекта охраны природы раскрывает его природноресурсовое содержание. Она позволяет ему быть источником материального потребления для удовлетворения запросов производства. Культурно-оздоровительная функция объекта природы направлена на воспитание экологического миропонимания членов общества, укрепление здоровья человека, повышение его трудоспособности.

Таким образом, если признание продуктов человеческого труда социально ценными вещами влечет за собой их включение в категорию имущества, охраняемого законом, то социально-экологическая значимость объектов природы обуславливает их включение в число объектов природы, охраняемых законом.

Объекты охраны природы подразделяются на интегрированные, дифференцированные и комплексные.

Интегрированным объектом охраны природы является вся земная природа как естественная среда обитания человека. Ее отдельные элементы, влияющие на качество окружающего мира, составляют дифференцированные объекты правовой охраны. Комплексными объектами охраны выступают природные сообщества и территориальные образования, служащие местом жизни и деятельности человека.

В соответствии с целью охраны природы — обеспечением качества окружающей среды — правовая охрана объектов природы направлена на предотвращение их загрязнения, истощения, разрушения существующих экологических связей.

§ 2. Природа — интегрированный объект правовой охраны

Единым и интегрированным объектом охраны выступает **природа** как система экологических систем, условие, средство и место жизни человека. Под охраняемой законом природой действующее законодательство понимает земную природу, биосферу, т. е. сферу жизни человека и других организмов.

Внешние и внутренние границы охраняемой законом природы обусловливаются конечной целью природоохранительной деятельности — качеством окружающей природной среды. Вместе с тем на объем правовой охраны оказывают влияние объективная возможность правового вмешательства (поскольку некоторые природные процессы не поддаются прямому или косвенному управлению со стороны человека), а также социальная целесообразность воздействия на природные явления, использование которых не нуждается в регламентации со стороны общества на данном этапе его развития.

Внешние пределы охраны природы отграничиваются рамками земной природы и околоземного пространства, испытывающего на себе влияние Земли и в свою очередь оказывающего воздействие на состояние естественной среды обитания человека.

Космос не входит в число правоохраняемых пространств природы, поскольку его процессы не управляемы человеком на данном этапе научно-технического прогресса. Вместе с тем по мере освоения космического пространства расширяются возможности его использования в интересах охраны земной природы и человека для изучения состояния биосферы и выработки прогнозов ее изменения под влиянием хозяйственной деятельности на Земле, в целях выноса за пределы планеты и «складирования» в космосе неперерабатываемых отходов, размещения там вредных для земной природы промышленных производств, развития космической энергетики, технологии получения редких материалов и т. д.

Возрастает значение регулирования использования космического пространства в интересах безопасности полетов, организации радио- и телесвязи. На защиту земной природы и человека направлено требование о превращении космоса в мирную, безъядерную зону, о запрещении испытания и размещения в космической сфере термоядерного и иного оружия массового унижения.

Внешние границы национальной охраны природы устанавливаются географическими рамками природной среды, находящейся в пределах юрисдикции данного государства. Помимо собственной территории государства, очерченной его официально признанными государственными границами, под юрис-

дикцией прибрежных стран может состоять морское пространство за 12-мильной полосой территориальных вод. В данное пространство входит континентальный шельф, где суверенное государство в соответствии с международной конвенцией обладает полнотой прав на разведку, разработку естественных богатств морского дна и на осуществление контроля за состоянием, использованием морской среды. С 1976 г. прибрежные государства (в том числе и СССР) ввиду отсутствия международного соглашения в одностороннем порядке установили 200-мильные зоны рыболовства (или экономические зоны), в которых соответствующее государство обладает исключительным правом на эксплуатацию и охрану живых ресурсов Мирового океана.

Внутренние пределы правовой охраны природы определяются признаками, свойственными объекту правовой охраны природы.

В связи с этим в охраняемую законом естественную среду обитания не входят следующие элементы: а) относящиеся к разряду социальных ценностей, независимо от источника (естественного или искусственного) своего происхождения; б) компоненты природы, вышедшие из системы экологической взаимосвязи; в) природные элементы, явления, естественные или искусственно включенные в природу системы, не представляющие социально-экологической значимости в смысле качества окружающей среды; г) природные объекты и явления, охрана которых практически невозможна на данном этапе развития науки и техники либо нецелесообразна ввиду их неисчерпаемости или ограниченного потребления обществом.

Разумеется, расширение знаний о природе и ее закономерностях по мере развития научно-технического прогресса, усиление воздействия на среду и совершенствование потенциала ее охраны внесут свои изменения в круг охраняемых объектов природы и методы их охраны. Однако на сегодняшний момент общество еще не в состоянии управлять энергией солнца, регулировать процессы, происходящие в недрах земли, координировать в нужную для себя сторону климатические ресурсы и другие явления природы, оказывающие серьезное влияние на жизнь человека и качество среды его обитания.

Природа в аспекте правовой охраны рассматривается как единый, но не равнозначный по своей качественной характеристике объект материального мира. Единство данного объекта обуславливается всеобщностью его законов развития. Расчлененность этого объекта на отдельные, хотя и взаимосвязанные, но не равноценные по качеству части, вызвана хозяйственным воздействием человека.

Поэтому в природе как едином объекте правовой охраны различаются естественная среда обитания (природная среда) и окружающая человека среда, представляющая собой преоб-

разованную деятельностью человека природную среду. В отличие от природной среды, состоящей из естественных экосистем, окружающая среда в зависимости от масштабов своего преобразования включает 3 вида экологических связей: а) естественные системы, не нарушенные в той или иной степени человеком; б) естественные системы, преобразованные хозяйственной деятельностью человека; в) антропогенные системы, созданные человеком для удовлетворения своих экономических либо культурно-оздоровительных потребностей.

Видоизмененные естественные и антропогенные системы, построенные в отрыве от законов развития природы, закрепляют конфликт экономических и экологических интересов общества. По этой причине они не могут рассматриваться в составе социально-экологических ценностей. Их проектирование, создание и функционирование нуждается не в охране, а в пересмотре правил и методов ведения хозяйственной деятельности, восстановлении, где это возможно, разрушенных взаимосвязей естественного мира [1].

Таким образом, природа как интегрированный объект правовой охраны составляет ту часть среды обитания, которая охватывается системой естественных и преобразованных человеком связей и зависимостей, обеспечивающих равновесие в ее взаимодействии с обществом и оптимальное качество сферы жизни человека.

О внешней (естественной) окружающей природной среде как самостоятельном объекте правовой охраны говорится в действующем законодательстве: Конституции СССР (ст. ст. 18, 42), Основах законодательства о здравоохранении (ст. 5), Основах законодательства о недрах (ст. ст. 14, 22, 29), Основах лесного законодательства (ст. 11), Законе об охране природы в РСФСР (ст. 12), постановлении Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов», постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (п. п. 7, 8, 10, 12 и др.).

---

[1] Например, мелиоративные работы, проведенные без учета сложившегося равновесия в природе, вводят в сельскохозяйственный оборот новые участки земель, но вместе с тем нарушают водный баланс, необходимый для лесов, опустошают кормовую базу животных, становятся причиной истощения естественной среды, разрушения растительного и животного мира. Строительство гидроузлов и водохранилищ создает по существу новую среду обитания соответствующего региона. Формирование такой среды исключительно на экономической основе разрушает действующие экосистемы и создает новые, которые наносят вред природе: гибель лесов, а вместе с ними и населяющего их животного мира при заполнении водохранилищ; истощение рыбных запасов из-за отсутствия рыбоприемников в гидроузлах.

Международной конвенцией, подписанной СССР, США и другими государствами, «О запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду» (Женева, 1977 г.) запрещается применение таких средств воздействия на природу, которые способны вызвать широкие, долгосрочные или серьезные последствия в виде разрушения динамики, состава, структуры Земли.

Интегрированный подход к охране природы позволяет охватить не только отдельные ее элементы, выступающие в качестве самостоятельных объектов правовой охраны (например, почву, недра, воды, леса, флору и фауну), но вместе с тем он оказывает определенное влияние на состояние их взаимодействия между собой, ставит под соответствующий контроль развитие природных процессов в атмосфере, в Мировом океане, на поверхности и недрах земли. Так, климатические ресурсы непосредственно не могут охраняться законом от вредного влияния производственной деятельности. Их состояние зависит не от охраны отдельного объекта природы (например, атмосферного воздуха), а от функционирования целых природных систем, где определяющая роль принадлежит взаимоотношениям воздушного бассейна планеты и Мирового океана, макросреде Арктики и Антарктики. Или другой пример: основную долю биомассы Земли составляет многочисленный отряд различных насекомых, выполняющий важную функцию по обмену веществ живой и неживой природы. Однако, кроме, пожалуй, муравьев, насекомые специально не охраняются законом. Их охрана осуществляется полностью через естественную среду обитания.

Охрана природы как интегрированного объекта не отрицает, а, скорее, предполагает ее дифференциацию на самостоятельные природные объекты и комплексы. В этом проявляется диалектика природоохранительного законодательства. Оберегая природу в целом, закон прямо или косвенно охраняет ее отдельные элементы. И, наоборот, осуществляя защиту отдельных элементов естественной среды с учетом их взаимодействия, закон обеспечивает тем самым охрану природы в целом.

Дифференцированный подход к охране природы позволяет выделить в ней обособленные объекты охраны в зависимости от их экологического, экономического, культурно-оздоровительного значения для общества и человека.

Среди дифференцированных объектов охраны природы особое место занимают земля (почва), недра, воды и леса, животный мир. В отличие от других объектов прямой и косвенной охраны природы — атмосферного воздуха, климатических ресурсов, энергетического потенциала планеты и т. д.— эти элементы естественной среды обладают овеществленной формой, измеряемой в натуре. Данное обстоятельство допол-

няет их экологическое значение экономическим содержанием. Как овеществленные объекты они служат источниками сырьевых ресурсов для материального производства, предметом хозяйственной деятельности человека и объектом его присвоения на праве собственности.

§ 3. Природные объекты и ресурсы в системе правовой охраны природы в СССР

Природными объектами, охраняемыми законом, являются составные части природной среды СССР, представляющие собой завершенный экологический комплекс, взаимосвязанный с окружающей средой и выполняющий свойственные ему экологические, а также экономические, культурно-оздоровительные функции.

Природоохраняемые объекты подразделяются на объекты национальной и международной охраны. В соответствии с природоохранительным законодательством СССР охраняемыми природными объектами являются атмосферный воздух, воды, земля, недра, леса, наземные и водные животные.

Правовая охрана данных природных объектов состоит из определения и закрепления в законе их социально-экологической ценности, цели охраны и способов ее осуществления.

Правовая охрана воздушного бассейна, вод, земель, недр, лесов и животного мира производится как прямым, так и косвенным регулированием, т. е. путем непосредственной охраны самого природного объекта, его охраны через охрану другого, взаимодействующего с ним, природного объекта, защиты естественной среды в целом.

Непосредственная цель правовой охраны в данном случае состоит в том, чтобы сохранить или восстановить социально-экономическую ценность природного объекта в условиях хозяйственной и рекреационной деятельности.

Под атмосферным воздухом как природоохраняемым объектом понимается весь воздушный бассейн планеты, взаимодействующий с космосом и земной природой. Выполняемая им экологическая функция имеет невоспроизводимое и незаменимое значение для обеспечения жизни на земле. Весьма велика его экономическая роль как неизбежного компонента всех биологических, физико-химических процессов в промышленности и сельском хозяйстве.

Атмосферный воздух — всеобщий и многоаспектный объект охраны. Постоянная циркуляция позволяет ему оказывать глобальное влияние на всю планетарную среду. На современном этапе научно-технического прогресса его охрана осуществляется в нескольких направлениях: от загрязнения вредными веществами; от истощения кислородных запасов воз-

душного бассейна; от шума и вибрации, а также других средств, нарушающих его нормальное естественное состояние; от разрушения верхнего воздушного слоя озона, фильтрующего ультрафиолетовое излучение. Сейчас возникает новая проблема: охрана чистоты воздушного бассейна от радиопомех, происходящих в результате неорганизованного радиолюбительства.

Охрана атмосферы от загрязнения обеспечивает защиту чистоты всей окружающей среды. Вместе с тем на качество воздушного бассейна непосредственное влияние оказывает состояние воспроизводства и охраны земных объектов, в частности лесов и иной растительности, Мирового океана.

Под водами, охраняемыми законом, понимаются континентальные и морские, поверхностные и подземные водные запасы. Их экологическая функция состоит в том, что они оказывают влияние на формирование естественных условий жизни человека, являются средой обитания животного и растительного мира, служат источником питьевого снабжения населения. Экономическая функция вод проявляется в способности водного вещества быть источником промышленного, сельскохозяйственного водопользования, важнейшего энергетического и транспортного ресурса. Культурно-оздоровительная функция вод выражается в их использовании в качестве места и средства отдыха, туризма, спорта, рыболовства, санаторно-курортного лечения, пространства для размещения памятников истории и культуры, организации заповедников и заказников.

Цель правовой охраны вод состоит в защите их от загрязнения, засорения, истощения. Правоохранительные меры осуществляются как путем непосредственной охраны водных источников и регулирования водопользования, так и через охрану от загрязнения воздушного бассейна, земель, недр, путем предотвращения истощения лесов. В свою очередь, защита вод и их рациональное использование создает благоприятные условия охраны других объектов природы лесов, животного мира, земель, окружающей среды в целом.

З е м л я как объект правовой охраны понимается в смысле поверхности земли, почвы. Экологическое значение почвы состоит в том, что она осуществляет связь живой и неживой природы, атмосферного воздуха, вод и недр. Поверхностный слой земли поглощает углекислоту, сточные воды и атмосферные осадки, перерабатывает органическое вещество в неорганическое, служит питательной средой для растительного и животного мира. Экономическая функция земли выражается в ее использовании как средства производства и пространственного базиса для размещения зданий и сооружений, коммуникаций и других хозяйственных объектов. В культурно-оздоровительном отношении поверхность земли используется для

организации оздоровительных учреждений, памятников природы и культуры.

Цель правовой охраны земель состоит в предотвращении ее истощения и загрязнения. Она осуществляется путем организации мер по повышению плодородия почв, борьбе с водной и ветровой эрозией, недопущению загрязнения почв отходами промышленности и сельского хозяйства, химическими веществами, нефтепродуктами. Для охраны земель важное значение имеет обеспечение охраны лесов от истощения, охраны вод, недр, атмосферного воздуха от загрязнения. Производящие возможности земли зависят от состояния климатических ресурсов, объема получаемой солнечной энергии, а, следовательно, от уровня охраны всей среды обитания в целом.

Вместе с тем организация охраны земель воздействует на охрану качества таких объектов природы, как леса, воды, животный мир, недра.

Недра как природоохраняемый объект, включает комплекс взаимосвязанного природного вещества, составляющего структуру тела нашей планеты. Экологическая функция недр заключается в том, что они образуют фундамент земли, влияющий на земные процессы. Экономическая функция недр проявляется в их значении источника минеральных и энергетических ресурсов, а также пространства для размещения зданий, сооружений и т. д. Кроме того, недра содержат минеральные вещества, используемые для лечения человека, памятники культуры, истории, природы.

Цель правовой охраны недр — предотвращение их истощения и загрязнения. Такая охрана развивается по 2 направлениям: путем охраны естественной среды от загрязнения, предотвращающей порчу подземных вод, полезных ископаемых, и организации рационального использования полезных ископаемых. Важное значение сейчас приобретает научно обоснованное использование недр с условием сохранения или рационального изменения их структуры при крупномасштабных выемках природного сырья (нефти, газа, угля).

От организации охраны недр в первую очередь зависит качественное состояние таких природных объектов, как водные источники и земная поверхность, а от научно обоснованного использования недр как фундамента земли зависит состояние всей окружающей среды.

Леса и иная растительность рассматриваются в качестве составных частей единого понятия растительного мира, выполняющего важнейшую экологическую функцию по поддержанию оптимального для жизни газового режима планеты, выработке кислорода, поглощению углекислоты и других отходов хозяйственной деятельности. Но в отличие от парков, скверов, садов, иной совокупности древесной растительности лес как природоохраняемый объект имеет самостоятельное

значение. В природоохранительном законодательстве он выступает как экологический комплекс растительного и животного мира, земельных, водных ресурсов и недр. Данное обстоятельство способствует повышению его социально-экологической ценности. Лесной комплекс служит средой обитания диких животных и птиц, выполняет почвозащитные, водоохранные, санитарно-оздоровительные функции. Леса являются источниками древесины и другой продукции, необходимой для удовлетворения экономических потребностей народного хозяйства. Экологическое, экономическое, оздоровительное значение лесов дополняется их культурно-эстетической и научно-познавательной ролью, которую они играют в жизни человека.

Цель правовой охраны лесов — предотвращение истощения, загрязнения, разрушения лесного комплекса. Она осуществляется обеспечением непосредственной охраны и защиты лесов от уничтожения, повреждения лесных культур и всего лесного массива, а также путем охраны от загрязнения атмосферного воздуха, вод, земель, недр, охраны и регулирования численности животного мира, организации рационального использования земель, лесов и мер по их воспроизводству.

Лесоохранительные мероприятия положительно воздействуют на качество всей естественной среды, ее воздушного и водного пространства, почвенного покрова, климат планеты, санитарно-гигиенические условия жизни.

Животный мир — сложный по своей структуре и способам охраны природный объект. В отличие от других природных объектов он не представляет собой целостного экологического комплекса.

Разнообразие живых организмов, населяющих нашу планету, от простейших микроорганизмов до млекопитающих, составляет не одну, а целую систему экологических зависимостей (пищевых цепей), органически связанных с окружающей средой обитания. Поэтому помимо непосредственной охраны животного мира в смысле сохранения генетического фонда представителей отдельных его видов решающее значение приобретает охрана среды обитания животных, в том числе и тех их представителей, которые как таковые специально не охраняются законом, например, насекомые (кроме муравьев в лесных муравейниках). Изменение природной среды под влиянием хозяйственной деятельности нарушает естественное взаимодействие животных со средой, в которой они существуют, что проявляется в уменьшении численности одних видов животных и увеличении других. В интересах охраны естественной среды от вредного воздействия превышения численности животных осуществляется регулирование использования животных с целью установления оптимальных для природы параметров их взаимодействия с окружающей средой обитания.

Несмотря на единство закономерностей развития животного

мира, правовая охрана и использование животных дифференцируется применительно к особенностям той среды, в которой они обитают. Различается охрана наземных животных, рыб и других водных животных; охрана насекомых, редких, исчезающих видов животных и охотничьего фонда животного мира.

Природные объекты и окружающая природная среда в целом охраняются правом не только от негативных последствий деятельности человека, но и от вредного воздействия объектов природы. Такое воздействие может быть результатом проявления стихийных сил природы либо следствием непродуманного хозяйственного использования среды обитания.

Например, земли защищаются от вредного воздействия ветровой и водной эрозией, затопления, заболачивания и иного неблагоприятного влияния вод. Воды охраняются от засорения или обмеления, происходящего вследствие разрушения берегов рек и озер. Леса охраняются от ущерба, наносимого превышением численности отдельных видов животных. Окружающая среда человека защищается от наводнений, землетрясений, карстовых явлений, вызывающих обвалы, провалы, перемещения земной поверхности.

Необходимость рационального сочетания охраны природы с экономическим развитием общества приводит к подразделению всех природных объектов на две категории: природно-заповедные объекты, закрытые для эксплуатации либо с ограниченным режимом использования, и природно-хозяйственные объекты, находящиеся в сфере экономического или культурного использования.

В процессе использования природно-хозяйственного объекта человек потребляет либо извлекает из него то вещество, которое призвано удовлетворять его потребности. Данное природное вещество, входящее в состав природно-хозяйственного объекта и предназначенное для удовлетворения экономических или культурно-оздоровительных потребностей людей называется природным ресурсом. Совокупность природных ресурсов, эксплуатируемых человеком либо предназначенных к такой эксплуатации, составляет согласно ст. 14 Закона об охране природы в РСФСР природное богатство.

Таким образом, природный ресурс, природное богатство — понятия не экологические, а экономические. Они выражают потребности общества в источниках материальных благ. То или иное вещество природы становится ресурсом и, следовательно, вырывается человеком из того природного объекта, в котором оно существует, по мере развития производства материальных благ, расширения и совершенствования экономических интересов людей. В то же время природное вещество перестает быть ресурсом, если общество теряет к нему интерес как источнику своего потребления.

Включение природного ресурса в систему правовой охраны природы объясняется тем, что природное вещество, получившее экономическое значение, продолжает существовать в неотделенном состоянии с природным объектом. Всякое его изъятие или отделение от среды вносят соответствующие изменения в экологические процессы природы.

Переплетение экологического и экономического факторов при потреблении природных богатств отражается на характере природоохранительной деятельности в отношении природно-хозяйственных объектов. Применительно к природным ресурсам законодательство говорит не об охране, а о рациональном использовании природных ресурсов, что наиболее правильно и точно передает их социально-экономическое предназначение.

Совокупность природных ресурсов и природное богатство по своему объему не совпадает с природной средой. Один и тот же природный объект может рассматриваться в разных природноресурсовых характеристиках. Например, вода служит источником питьевого снабжения, а также важнейшим энергетическим ресурсом, незаменимым компонентом производственных процессов и т. д. Понятие лесных ресурсов не совпадает с пониманием леса как природного комплекса, включающего такие элементы (насекомые, травяной покров, редких зверей и птиц), которые не имеют ресурсового значения.

Для законодательства, регулирующего использование природных ресурсов, представляет интерес их подразделение на реальные (открытые) и потенциальные (еще не открытые), невозобновляемые (минеральные ресурсы), относительно возобновляемые (земельные ресурсы) и возобновляемые ресурсы (лесные ресурсы, некоторые виды животного мира); исчерпаемые (ресурсы пресной воды) и неисчерпаемые (энергетические ресурсы).

Развитие науки и техники постоянно вносит изменения в объем используемых ресурсов. Так, ограниченность запасов пресной воды компенсируется освоением способа опреснения морской воды, запасы которой практически неисчерпаемы. Невозобновляемость и исчерпаемость минеральных ресурсов одних видов перекрываются новыми топливно-энергетическими источниками (атомная энергия, водород), обнаружение и эксплуатация которых становятся возможным и реальным делом на базе успехов научно-технического прогресса.

§ 4. Природные комплексы и окружающая среда как объекты правовой охраны

Природный комплекс — это участок природной среды (земельного, водного, лесного пространства и недр), включающий совокупность взаимосвязанных между собой природных объектов и систем, обособляемый государством с целью особой его охраны от вредного влияния хозяйственной или рекреационной деятельности.

Такими особо охраняемыми территориями, как правило, объявляются участки земельного, водного, лесного пространства и недр земли, представляющие экологическую, хозяйственную, культурную ценность для настоящих и будущих поколений. Ими могут быть заповедники, заказники, национальные, природные парки и иные особо охраняемые территории (зеленые, лесопарковые, курортные зоны, леса первой группы и др.). Правовая охрана природных комплексов сочетает в себе правовые меры охраны, установленные для природных объектов, входящих в состав данного комплекса, с особым природозащитным режимом, распространяемым на весь естественный комплекс.

Особенности этого режима состоят, в зависимости от вида природного комплекса, в цели организации его охраны, в полном или частичном запрещении вмешательства человека, запрещении или ограничении хозяйственной, рекреационной деятельности, если она причиняет вред охраняемой природе, препятствует выполнению задач, возложенных на организацию охраны соответствующего природного комплекса.

В отличие от природных комплексов с их запрещением или ограничением эксплуатационной деятельности окружающая человека среда представляет собой тот участок естественной среды обитания человека, который в результате преобразовательной деятельности общества органически сочетает природные условия жизни с продуктами человеческого труда. Следствием такого сочетания является образование качественно иной биологической и физико-химической структуры внешнего окружения человека, оказывающего существенное влияние на обмен веществ как внутри преобразованной естественной среды, так и между человеком и средой его обитания.

Цель правовой защиты окружающей среды заключается в том, чтобы оградить человека и его природное окружение от вредного воздействия результатов его деятельности. Таким образом, если при охране природы в собственном смысле этого слова экологические интересы человека защищаются через систему природоохранительных мер в отношении естественной среды, то в сфере защиты окружающей среды человек, его здоровье, трудоспособность становятся непосредственным объектом правовой охраны.

В природной среде качество естественных условий жизни создается самой природой. Задача закона состоит в том, что бы обеспечить его сохранение, восстановление, если оно нарушено. В окружающей человека среде оно достигается средствами оздоровления внешнего окружения человека.

Составными частями окружающей человека среды являются города, другие населенные пункты, промышленные, аграрные зоны. Аналогичное значение имеют пригородные, зеленые зоны, места отдыха, туризма, лечения и т. д.

Окружающая человека среда служит частью более широкого понятия антропогенной среды человека, где протекает его трудовая, общественная деятельность, устраивается быт, развиваются семейные отношения. Несмотря на общность социальных задач, окружающая среда отграничивается законодательством от производственной, бытовой и иных видов социальной среды человека.

Производственная, жилищно-бытовая сферы жизни человека создаются им в «одностороннем» порядке, без участия природы. Окружающая среда, в какой бы степени она не изменялась человеком, всегда остается естественной средой, подверженной действию биологических законов развития, по которым существование человека связано с нахождением его в системе экологических зависимостей от состояния природы.

Вместе с тем общественные отношения, развивающиеся во всех сферах биологической и социальной жизни человека, активно взаимодействуют между собой. Поэтому меры по улучшению условий труда на производстве, охране общественного порядка, благоустройство жилищ и территорий, совершенствование сферы обслуживания и т. п. оказывают благоприятное воздействие на состояние естественного окружения человека, способствуют росту его экологического, материального и культурного благосостояния, укреплению здоровья, сохранению активной творческой способности к плодотворному труду.

Глава V. Право государственной собственности на природные объекты и право природопользования в СССР

§ 1. Право государственной собственности на природные объекты

Социалистическая государственная собственность на природные объекты составляет незыблемую основу организации наиболее правильного использования природных богатств, эффективной охраны природы в СССР. Согласно

ст. 11 Конституции СССР земля, ее недра, воды, леса находятся в исключительной собственности государства и являются общим достоянием всего советского народа. Право государственной социалистической собственности на природные объекты представляет собой совокупность правовых норм, установленных Советским государством на основе национализации земли и других природных богатств, закрепляющих исключительность правомочий государства по владению, пользованию землей, недрами, водами и лесами и распоряжению земельными, горными, водными, лесными природными ресурсами в интересах развития народного хозяйства СССР, повышения благосостояния советского народа, охраны и рационального использования природных богатств СССР.

В соответствии с Конституцией СССР право государственной собственности на природные объекты осуществляется Советским государством в рамках единой социалистической, в том числе государственной собственности на основные средства производства и иное имущество в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, транспорте и т. д. Как и другие основные средства производства, земля, недра, воды, леса составляют материальную базу развития народного хозяйства СССР, т. е. выполняют экономическую функцию. Но в отличие от других средств производства, находящихся в собственности государства, они являются объектами окружающей природной среды, выполняющими экологические функции во взаимодействии общества и природы. Это дополняет экономические отношения, свойственные институту собственности в целом, на природные объекты — в частности, экологическим содержанием, превращая их в эколого-экономические отношения. Данную особенность в отношениях собственности на природные богатства подчеркивал К. Маркс: «Даже целое общество, нация и даже все одновременно существующие общества, взятые вместе, не есть собственники земли. Они лишь ее владельцы, пользующиеся ею, и, как boni patres familias, они должны оставить ее улучшенной последующим поколениям»[1].

От товарно-материальных ценностей природные объекты права государственной собственности отличаются тем, что ввиду естественного характера своего происхождения они не имеют стоимости как воплощенного в товаре общественного труда производителей и, следовательно, не являются имуществом в собственном смысле этого слова. Денежная оценка земли и других природных ресурсов, существующая при капитализме, выражает отношения частной собственности на природные богатства. Цена земли здесь выступает в качестве капитализированной ренты. Продавая участок земли, собствен-

[1] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. II, с. 337.

ник по существу продает право на получаемый с него доход, т. е. продает право на ренту.

В условиях социалистического строя, когда природные богатства находятся в исключительной собственности государства, денежная оценка ресурсов природы производится для определения их народнохозяйственного значения[2], развития принципа хозяйственного расчета в деятельности предприятий и организаций, подсчета экономического вреда, причиняемого нерациональными методами ведения хозяйства, для возмещения вреда, наносимого природе нарушением законов об ее охране. Методика такой оценки исходит не из стоимости утраченного природного вещества, а из размера затрат на сохранение, восстановление и воспроизводство природных богатств, стоимости потерь тех материальных благ, которые были бы получены от эксплуатации природных ресурсов.

В отличие от иных элементов природы — атмосферного воздуха, солнечной энергии, климатических ресурсов, не способных по объективным причинам состоять в собственности,— земля, недра, воды, леса представляют собой овеществленные части природной среды, имеющие натуральную величину и, следовательно, способные быть объектом присвоения со стороны человека и общества с целью обращения их в свою собственность.

Вместе с тем, как и все природные объекты, земля, недра, воды и леса существуют в неразрывной связи с природной средой, подчиняясь ее законам развития. Поэтому изъятие природного вещества в результате использования данных объектов (добыча полезных ископаемых, заготовка древесины, потребление воды, отстрел и отлов диких животных, ловля рыбы и т. п.) не прекращает права собственности на указанные части природной среды, а лишь служит основанием (при условии соблюдения закона) возникновения права собственности государства, кооперативных, общественных организаций и граждан на продукты труда, произведенные путем эксплуатации соответствующих ресурсов природы.

Неотделимость от естественной среды позволяет рассматривать собственность на эти объекты в комплексе всех связанных с ними природных компонентов. Так, право государственной собственности на землю распространяется не только на поверхностный почвенный слой земли, но и на весь естественный растительный покров, отдельно стоящие деревья и другие элементы естественного происхождения. Право государствен-

---

[2] По данным Института экономики АН СССР из 4 триллионов руб. национального богатства СССР 2 триллиона составляют природные богатства, в том числе: сельскохозяйственные угодья — 540 млрд. руб., водные ресурсы — 250, леса — 840, полезные ископаемые — 460, рыбные запасы — 30, дикие животные — 26 млрд. руб.

ной собственности на воды включает помимо водного вещества весь взаимодействующий с ним растительный и животный мир водоемов. Право государственной собственности на леса охватывает весь лесной комплекс, состоящий из древесных пород, кустарников, травяного покрова, болот, зверей, птиц, пресмыкающихся, насекомых и т. д. Право государственной собственности на недра относится как к минеральным ресурсам недр, подземным водам, так и иным компонентам, входящим в состав недр, в том числе памятникам природы и культуры. Таким образом, собственностью государства на землю, воды, недра, леса охватывается вся «овеществленная» природа, находящаяся в пределах земного, недренного, водного, лесного пространства.

Особенности овеществленных объектов природы, их роль в обеспечении материального производства и качества окружающей среды обусловливают исключительность права государственной собственности на эти объекты. Из данного признака следует, что единым и единственным носителем права собственности на природные объекты в СССР является Советское государство. Между Союзом ССР и союзными республиками существует не распределение права собственности, а разграничение правомочий по управлению использованием природных ресурсов и охраны природы. Исключительность прав государства на природные объекты означает их неотчуждаемость, полное изъятие из гражданского оборота, запрещение их купли-продажи, мены, залога, наследования и совершения других сделок, нарушающих законы о национализации природных богатств в СССР.

Советскому государству принадлежит вся полнота и исключительность прав по владению, пользованию и распоряжению природными объектами. Право владения богатствами природы для государства означает фактическое обладание ими не только тогда, когда они используются через органы государства, но и когда передаются в пользование другим организациям и лицам. Право пользования природными объектами реализуется государством через государственные, кооперативные, общественные предприятия, организации и граждан. Передавая в пользование определенные виды природных ресурсов, государство не отчуждает само право пользования этими объектами как элемент права собственности на них. Оно управомочивает пользователей на совершение лишь таких действий, которые обусловлены целевым хозяйственным назначением объекта и не ведут к ухудшению состояния природной среды. Право распоряжения природными богатствами со стороны государства осуществляется не в форме отчуждения их, а в виде определения целевого и хозяйственного назначения объектов природы, исходя из требований их рационального использования и охраны; установления условий и по-

рядка пользования ими; распределения и перераспределения ресурсов природы среди пользователей.

Право государственной собственности на природные объекты осуществляется в пределах территории СССР, в рамках его государственных границ. Вместе с тем в соответствии с Женевской международной конвенцией 1958 г. «О континентальном шельфе» Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968 г. «О континентальном шельфе СССР» государственной собственностью СССР объявлены естественные ресурсы континентального шельфа, находящегося в прибрежных районах СССР за пределами его государственных границ[3].

Согласно Женевской конвенции континентальным шельфом признается поверхность и недра морского дна подводных районов прибрежного государства, примыкающие к берегу, но находящиеся вне зоны территориального моря, до глубины 200 метров или за этим пределом до такого места, до которого глубина покрывающих его вод позволяет вести разработку естественных богатств данных районов.

Поскольку континентальный шельф как таковой расположен вне государственной территории, то собственность государства распространяется не на весь объект природы, а лишь на отдельные виды природных ресурсов. Положением об охране континентального шельфа СССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 11 января 1974 г., к естественным ресурсам континентального шельфа, для которых установлен режим государственной собственности, отнесены минеральные и другие неживые ресурсы поверхности и недр морского дна, живые организмы «сидячих» видов, прикрепленные к морскому дну или находящиеся под ним, либо способные передвигаться по дну[4]. Государство владеет, пользуется и распоряжается данными ресурсами морского дна, ведет их разведку, разработку и добычу, возводит необходимые для этого сооружения, создает зоны безопасности вокруг сооружений, принимает меры по охране и воспроизводству природных богатств.

Водное пространство континентального шельфа, рыбы и другие мигрирующие животные не состоят в собственности прибрежного государства, они являются международными ресурсами природы. Но государству принадлежит право контроля за состоянием и использованием морской территории, за ведением рыбохозяйственного промысла и охраной рыбных запасов. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1976 г. Советским государством были приняты временные меры (до заключения соответствующей междуна-

[3] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968. № 6, ст. 40.
[4] СП СССР 1974 г. № 3, ст. 18.

родной конвенции) по сохранению живых ресурсов моря и регулированию рыболовства в прибрежных районах[5]. С этой целью установлена 200-мильная зона, в пределах которой Советское государство может осуществлять свои суверенные права по разведке, разработке, охране и регулированию использования рыбных запасов Мирового океана. Таким образом, в отличие от собственности государства на природные объекты, которая распространяется только на его территорию, а по минеральным и некоторым живым ресурсам морского дна — и на пространство континентального шельфа СССР, юрисдикция Советского государства охватывает всю природную среду в рамках государственных границ и за их пределами в пространствах континентального шельфа и временных рыбохозяйственных зон, находящихся под контролем СССР.

Правомочия собственника природных объектов государство выполняет через систему управления природопользованием. Структура этого управления включает следующие звенья: учет природных ресурсов по их количеству и качеству, определение их народнохозяйственного значения; планирование использования природных ресурсов; учет и регистрация природопользователей; организация рационального использования природных ресурсов; контроль и разрешение споров в области природопользования.

Объектам и управленческой и хозяйственной деятельности служат государственные фонды природных ресурсов. Они состоят из государственного земельного, государственного водного, государственного лесного фондов, государственного фонда недр, государственного фаунистического фонда, государственного природно-заповедного фонда.

Важнейшей составной частью института права государственной собственности на природные объекты является охрана права этой собственности. Она осуществляется в двух направлениях. Это, во-первых, признание недействительными сделок, нарушающих в прямой или скрытой формах право государственной собственности на землю, недра, воды, леса, меры борьбы с самовольным занятием и использованием природных объектов, нецелевым и нерациональным использованием природных ресурсов и, во-вторых, охрана природных объектов от загрязнения, истощения.

---

[5] Ведомости верховного Совета СССР», 1976, № 50, ст. 728.

§ 2. Понятие и содержание права природопользования

Природопользование выражает одну из форм взаимодействия общества и природы. Потребляя природу, человек использует ее в качестве: а) естественного условия жизни и деятельности; б) средства производства материальных благ; в) объекта хозяйственной и культурной деятельности; г) средства нравственного воспитания и эстетического удовлетворения.

Право природопользования выражается в установленном правовыми нормами порядке потребления и использования объектов природы и природных ресурсов с целью извлечения их полезных свойств. Право природопользования в СССР представляет собой установленную государством совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения между государством — собственником природных ресурсов и природопользователями (предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами), между природопользователями в области рационального использования природных ресурсов для удовлетворения потребностей народного хозяйства, экономических, экологических, культурно-оздоровительных интересов граждан, охраны природной среды, прав природопользователей, укрепления законности в природноресурсовых и природоохранительных отношениях.

Право природопользования в СССР является производным от права государственной социалистической собственности на природные объекты и, следовательно, носит социалистический характер. Оно обладает следующими признаками: бесплатностью, целевым назначением, научной обоснованностью, плановостью, комплексностью, требованиями рационального использования природных ресурсов, сочетанием использования природных ресурсов с их воспроизводством и охраной окружающей природной среды.

Пользование природными ресурсами в СССР является бесплатным. Плата, предусмотренная при эксплуатации некоторых видов ресурсов (при заготовке древесины, отстреле животных, производстве рыбного промысла и т. д.), включает не стоимость потребляемых природных благ, а расходы государства на проведение мероприятий по охране и воспроизводству природных ресурсов.

Научная обоснованность природопользования означает, что использование природных ресурсов осуществляется на основе законов развития природы и закономерностей ее взаимо-

действия с обществом, с учетом ресурсового потенциала естественной среды и возможностей воспроизводства ее ресурсов.

Природопользование в СССР носит целевой и комплексный характер, т. е. согласно действующему законодательству каждый природный объект должен использоваться в полном соответствии с его назначением и с обязательным учетом его эксплуатации на состояние других природных объектов, окружающей среды в целом. Хозяйственное использование природных ресурсов производится в плановом порядке. Объем эксплуатируемых природных ресурсов и последствия этой эксплуатации в виде получаемого сырья, готовой продукции и вносимых изменений в состояние окружающей среды отражаются в государственных планах экономического и социального развития.

Требования рационального использования природных ресурсов составляют основное содержание социалистического природопользования. В широком смысле оно охватывает и научно обоснованное, целевое, комплексное, плановое использование природных богатств. Сущность понятия рационального использования природных ресурсов выражает две стороны вопроса: экономическую и экологическую. Экономическая состоит в требовании эффективного использования ресурсов природы, т. е. наиболее полного извлечения и потребления природных благ при наименьших затратах труда и средств. Экологическая — в бережном отношении к богатствам природы в процессе их эксплуатации, восстановлении и воспроизводстве их, защите окружающей среды от отрицательных последствий их хозяйственного использования. Экономическая и экологическая стороны природопользования существуют в органическом единстве. Это единство основано на приоритете требований охраны природной среды и обеспечения наиболее благоприятных условий жизни и труда человека.

Правовое регулирование рационального природопользования осуществляется через систему управомочивающих, обязывающих, запретительных норм права. Управомочивающие нормы устанавливают условия и порядок возникновения права пользования природными ресурсами, определяют границы поведения природопользователей, предоставляют им необходимые гарантии реализации и охраны их прав и эффективного выполнения возложенных на них обязанностей. Обязывающие нормы направлены на регулирование выполнения природопользователями правил использования природных богатств, планов и мероприятий в области восстановления и воспроизводства природных ресурсов, сохранения и улучшения природной среды. Природопользователям запрещается: самовольно изменять либо ухудшать состояние природного объекта, повреждать, уничтожать объекты природы, загрязнять окружающую среду, совершать иные действия, вызывающие исто-

щение природной среды, разрушение или нарушение ее экологических связей, причиняющие вред природе и здоровью человека.

Право природопользования подразделяется на общее и специальное. Право общего природопользования означает гарантированную законом возможность всех граждан пользоваться здоровой окружающей природной средой и их обязанностью соблюдения установленных правил охраны природы. Это право закреплено в ст. ст. 42, 67 Конституции СССР, в нормах Основ законодательства о здравоохранении, законах об охране природы в союзных республиках, других актах общесоюзного и республиканского законодательства.

Право общего природопользования обусловлено естественным процессом обмена веществ и энергии между человеком и природой. Оно возникает, разумеется, без каких-либо особых нормативных установлений и осуществляется человеком независимо от его право- и дееспособности. Этому праву соответствуют обязанности, возлагаемые законом на предприятия, учреждения, организации по оздоровлению и улучшению природной среды, созданию оптимальных условий, необходимых человеку для его жизни, здоровья, труда и отдыха.

Право специального природопользования устанавливается и регулируется государством в интересах целевого использования природных ресурсов в процессе их хозяйственной эксплуатации и рекреационного использования. Оно включает право землепользования, пользования недрами, водопользования, лесопользования, пользования животным миром (дикой наземной фауной и рыбными запасами). Основанием его возникновения служит акт компетентного органа государства о предоставлении соответствующего ресурса природы в пользование и хозяйственную эксплуатацию по его целевому назначению.

Так, основанием возникновения права землепользования служит постановление Совета Министров союзной республики либо Совета Министров автономной республики, решение исполкома местного Совета об отводе соответствующего земельного участка в пользование. Водные объекты предоставляются в обособленное пользование по постановлению Совета Министров союзной или автономной республики, решению исполкома местного Совета народных депутатов либо иного уполномоченного на то органа государства. Специальное водопользование осуществляется на основе разрешений, выдаваемых органами регулирования использования и охраны вод, а в случаях, предусмотренных законом,— исполкомами местных Советов народных депутатов. Недра предоставляются в пользование горнодобывающим предприятиям для разработки полезных ископаемых на основе акта о выделении горного отвода, выдаваемого государственными органами горного надзора.

Право лесопользования с целью заготовки древесины осуществляется по лесорубочному билету, выдаваемому заготовителям органами лесного хозяйства. Специального разрешения требуют отдельные виды побочного пользования лесом — сенокошение, пастьба скота, сбор плодов в местах, где такое пользование регулируется органами лесного хозяйства. Право пользования наземным животным миром с целью охоты возникает у лиц, состоящих членами общества охотников и имеющих специальные разрешения (лицензии) на отстрел животных. Право пользования рыбными запасами у граждан возникает в отношении ценных пород рыб на основе билета, выдаваемого органами рыбнадзора.

Субъектами права специального природопользования по советскому законодательству являются предприятия, учреждения, организации и отдельные граждане. Специальное природопользование предприятий, учреждений, организаций осуществляется в соответствии с целями их деятельности в пределах предоставленных им прав и обязанностей. Специальное природопользование граждан регулируется с целью удовлетворения их экономических, жилищных, культурно-бытовых, эстетических потребностей.

Прекращение права специального природопользования имеет место в порядке, предусмотренном законодательством. Оно регулируется в зависимости от вида конкретного объекта пользования. Общими для всех видов специального природопользования основаниями прекращения прав на пользование природным объектом являются: а) минование надобности в эксплуатации природного ресурса; б) истечение срока пользования; в) ликвидация предприятия, организации — природопользователя; г) изъятие природного ресурса из пользования по решению компетентного органа государства с целью передачи его в пользование другому природопользователю или для изменения режима пользования этим ресурсом; д) нарушение правил целевого использования природного ресурса, требований его рационального использования.

В число указанных оснований прекращения права специального природопользования не входит самовольное завладение природным ресурсом и самовольное его использование. При наличии режима исключительной государственной собственности на природные объекты в нашей стране нет и не может быть «ничейных» и «бесхозных» объектов. Поэтому самовольное, т. е. не основанное на законе завладение и использование природного ресурса не порождает каких-либо прав на владение и пользование им. Действующее законодательство предусматривает принудительное изъятие самовольно занятого объекта, взыскание с нарушителя доходов, полученных от его эксплуатации и причиненного ущерба, без права виновного на возмещение понесенных затрат.

§ 3. Планирование природопользования и охрана природы

Планирование природопользования и охраны природы в СССР основано на государственной собственности на природные объекты и социалистических принципах природопользования. Оно исходит из единства и взаимосвязи использования природной среды и ее охраны от загрязнения, истощения, разрушения, ставит своей целью обеспечение оптимального сочетания экономических и экологических интересов общества в условиях его хозяйственного развития на базе научно-технического прогресса.

Научная обоснованность социалистического планирования природопользования и охраны природы предполагает в качестве обязательных факторов: а) учет количественного и качественного состояния природных ресурсов и их народнохозяйственного значения; б) определение перспектив развития народного хозяйства на базе дальнейшего ускорения темпов научно-технического прогресса и увеличения численности населения; в) анализ ближайших и отдаленных изменений окружающей среды под влиянием хозяйственного развития; г) изучение действия экологических закономерностей во взаимоотношениях общества и природы на данном этапе экономического и социального планирования.

Учет состояния природных ресурсов и определение их народнохозяйственного значения является исходным фактором планирования природопользования и охраны природы. Он основан на системе природноресурсовых кадастров. Кадастры природных ресурсов представляют собой совокупность сведений о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, их экологической и экономической оценке. Действующим законодательством предусматривается ведение земельного (Министерство сельского хозяйства СССР), водного (Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР), лесного (Государственный комитет СССР по лесному хозяйству) кадастров, кадастра недр (Министерство геологии СССР). Ставится вопрос о разработке фаунистического, природно-заповедного, рекреационного кадастров.

Перспективы развития народного хозяйства определяются комплексной программой научно-технического прогресса на 20 лет, разрабатываемой Академией наук СССР, Госкомитетом СССР по науке и технике, Госстроем СССР, и представляемой Совету Министров и Госплану СССР. Госплан, исходя из директив партии и данной программы, совместно с министерствами, ведомствами, союзными республиками составляет проект основных направлений экономического и социального развития СССР на 10 лет.

Постановлением партии и правительства на государствен-

ные комитеты по науке и технике, по гидрометеорологии и контролю природной среды, Госплан СССР, Госстрой СССР, министерства здравоохранения, сельского хозяйства СССР и Академию наук СССР возложена разработка научно-технического прогноза возможных изменений в биосфере в результате дальнейшего развития отраслей народного хозяйства на перспективу 20—30 лет и мероприятий по максимальному предотвращению отрицательных последствий хозяйственной деятельности на окружающую природную среду.

Планирование экономических и природоохранительных мероприятий опирается на действие объективных закономерностей во взаимоотношениях общества и природы, среди которых важное значение имеет правильный учет ассимилирующих способностей природной среды, ее ресурсовых возможностей и реальных перспектив последующего воспроизводства природных ресурсов.

Планирование природопользования и охраны природы является составной частью общегосударственной системы народнохозяйственного планирования. До 1975 г. такое планирование осуществлялось раздельно от планов развития отраслей народного хозяйства. Рост производительных сил и усиление хозяйственной нагрузки на природную среду вызвали необходимость координации этих планов. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» предусматривается разработка планов охраны природы и рационального использования природных ресурсов в составе государственных планов экономического и социального развития СССР.

Действующее законодательство устанавливает три формы планирования природопользования и охраны природы: долгосрочное, перспективное, годовое.

Долгосрочное планирование ведется на основе планов-прогнозов, которые разрабатываются государственными и научными учреждениями в виде комплексных программ экономического и социального развития страны с учетом возможных изменений в состоянии окружающей среды. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» вводится новая форма долгосрочного планирования природоохранительных мероприятий — территориальные комплексные схемы охраны природы[6]. Они должны разрабатываться по территориям союзных, автономных республик, областей, краев, городов, крупных промышленных центров, отдельным регионам и природным комплексам. Заказчиками по разработке

[6] СП СССР 1979 г. № 3, ст. 12.

указанных схем выступают министерства и ведомства СССР, Советы Министров союзных республик, Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды. Схемы утверждаются соответственно министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров союзных республик. Схемы по регионам, расположенным на территории двух или нескольких союзных республик, утверждаются Госпланом СССР по согласованию с Госстроем СССР.

Долгосрочная программа использования и охраны природной среды составляет базу перспективного (пятилетнего) и годового планирования. Пятилетние и годовые планы по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов разрабатываются на основе контрольных данных, утверждаемых решениями съездов КПСС[7]. Они составляются министерствами и ведомствами, Советами Министров союзных республик и представляются в Совет Министров СССР и Госплан СССР одновременно с проектами планов экономического и социального развития. Природоохранительные разделы проектов этих планов подлежат обязательному согласованию в Государственном комитете СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, Министерстве мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерстве сельского хозяйства, Комитете по надзору за безопасным ведением работ и горному надзору при Совете Министров СССР. Природоохранительные министерства и ведомства СССР (Министерства сельского хозяйства, мелиорации и водного хозяйства, Государственный комитет СССР по лесному хозяйству, Министерство геологии СССР и т. д.) представляют проекты сводных планов использования и охраны соответствующих природных ресурсов.

На основе указанных проектов Совет Министров СССР обеспечивает разработку мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов в составе государственного плана экономического и социального развития и представляет проект этого плана на утверждение Верховного Совета СССР. Утвержденный Верховным Советом СССР план приобретает силу закона и становится руководящим документом при отраслевом и территориальном планировании мероприятий в области природопользования и охраны природы со стороны министерств и ведомств, Советов Министров союзных и автономных республик, областей, краев, городов и районов, предприятий и организаций.

Принятый в соответствии с директивами XXV съезда КПСС десятый пятилетний план экономического и социального развития СССР на 1976—1980 гг. по разделам природопользования и охраны природы предусматривает достижение существенного снижения отрицательного воздействия промыш-

[7] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 174.

ленных предприятий, сельского хозяйства, транспорта и коммунального хозяйства городов на окружающую среду и повышение ресурсового потенциала страны путем рационального использования природных ресурсов. В соответствии с этим в состав народнохозяйственных планов включаются задания по охране и рациональному использованию водных ресурсов, обеспечению чистоты воздушного бассейна, рациональному использованию земель и охране почв, охране, рациональному использованию и воспроизводству лесных ресурсов, рыбных запасов, развитию заповедников и заказников, а также по вводу в действие мощностей, сооружений и объектов по охране окружающей среды, по объемам капитальных вложений и строительно-монтажных работ в области природоохранительных мероприятий [8].

§ 4. Организация управления природопользованием

Организация управления природопользованием осуществляется через систему органов государственного управления общей, отраслевой и специальной компетенции.

Центральными органами государственного управления общей компетенции в области природопользования являются Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик. Согласно Конституции СССР и Закону о Совете Министров СССР правительство СССР разрабатывает и осуществляет меры по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Им организуется учет и планирование использования природных ресурсов, рациональная их эксплуатация, издаются правила природопользования и ведется контроль за выполнением установленных планов и мероприятий. Аналогичные функции на территории республики осуществляют Советы Министров союзной и автономной республик.

К центральным органам управления природопользованием общей компетенции относятся Государственные комитеты СССР, среди которых следует назвать Госплан СССР, Государственный комитет СССР по науке и технике, Госстандарт СССР [9]. На Госплан СССР возлагается разработка методиче-

---

[8] Методические указания к разработке государственных планов развития народного хозяйства СССР. М., 1974, с. 556—572.

[9] По вопросам компетенции органов управления в рассматриваемой области см. постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» и от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов».

ских указаний, перечня показателей и форм для составления государственных планов природопользования и охраны природы, рассмотрение вносимых министерствами, ведомствами, Советами Министров союзных республик предложений по рациональному использованию природных ресурсов и охране природы, утверждение схем комплексного использования и охраны природных объектов, разработка в составе генеральных схем развития и размещения производительных сил экономических районов страны специальных мероприятий по охране природы.

Государственный комитет СССР по науке и технике совместно с министерствами и ведомствами разрабатывает и утверждает планы научных исследований по проблемам природопользования и охраны природы, осуществляет координацию деятельности научных учреждений по этим проблемам, ведет разработку прогнозов по использованию и охране природной среды. Междуведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов, организованный при данном комитете, занимается анализом состояния природопользования и разрабатывает мероприятия по улучшению использования природных ресурсов, сохранению их и воспроизводству, защите окружающей природной среды.

Госстандарт СССР с 1973 г. обязан предусматривать в планах государственной стандартизации разработку комплекса государственных стандартов в области использования и охраны природной среды. Совместно с другими органами государства он осуществляет координацию работ по стандартизации охраны атмосферы и водоемов от загрязнения.

Местные Советы народных депутатов как органы государственной власти, их исполнительные комитеты как органы государственного управления общей компетенции в пределах предоставленных им прав принимают меры по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов на подведомственной им территории, координируют и планируют деятельность предприятий и организаций в области защиты и оздоровления окружающей среды.

Отраслевыми органами государственного управления природопользованием являются министерства и ведомства Союза ССР, союзных и автономных республик, их органы на местах. Партия и государство в своих постановлениях неоднократно подчеркивали необходимость повышения ответственности этих органов за состояние окружающей среды и соблюдение правил природопользования. Министерства и ведомства обязаны составлять планы и мероприятия по организации рационального использования природных ресурсов и защите окружающей среды, принимать меры к их выполнению и осуществлять

контроль за их соблюдением со стороны подчиненных подразделений. Особое внимание уделяется деятельности министерств и ведомств, предприятия и организации которых являются источниками загрязнения природной среды. В составе этих органов управления создаются отделы или службы по охране окружающей среды. Они выступают заказчиками на разработку территориальных комплексных схем по охране природы в городах, крупных промышленных центрах, окружающая среда которых загрязняется преимущественно предприятиями соответствующего министерства или ведомства. На данные органы возлагается утверждение и исполнение мероприятий, предусмотренных территориальными комплексными схемами.

Специальные органы государственного управления природопользованием сочетают ведомственно-отраслевое управление использованием природных ресурсов с исполнением надведомственных функций регулирования использования и охраны соответствующего природного объекта.

Так, Министерство сельского хозяйства СССР ведет учет всех земель единого государственного земельного фонда СССР и несет ответственность за организацию их рационального использования, выполнение мероприятий по повышению плодородия почв и охране их от истощения и загрязнения.

Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР осуществляет учет водных ресурсов, планирует их использование и несет ответственность за организацию их рационального использования и охрану от загрязнения, истощения, засорения, разрабатывает проекты перспективных и годовых планов развития водного хозяйства СССР, схемы комплексного использования и охраны вод, проекты водохозяйственных балансов, планы распределения вод между водопользователями.

Государственный комитет СССР по лесному хозяйству ведет учет лесов государственного лесного фонда СССР, планирует лесопользование в лесах государственного значения, несет ответственность за организацию рационального использования, охрану, воспроизводство лесов и повышение их продуктивности.

Министерство рыбного хозяйства СССР обеспечивает охрану и воспроизводство рыбных запасов, регулирование рыболовства, охрану естественных богатств континентального шельфа СССР, и его рыбохозяйственных зон.

Министерство геологии СССР проводит учет запасов полезных ископаемых, подземных водных и тепловых ресурсов, Комгосгортехнадзор при Совете Министров СССР несет ответственность за охрану и соблюдение правил эксплуатации недр.

Правила, инструкции, указания этих органов по вопросам природопользования и охраны соответствующих объектов при-

роды являются обязательными для всех министерств и ведомств, предприятий, организаций и граждан.

Особое место среди природоохранительных органов государства занимают Государственные комитеты по охране природы, созданные в шести союзных республиках (УССР, БССР, АзССР, ГрузССР, МССР, ЛитССР). В целом эти Комитеты выполняют координационные и регулятивно-контрольные функции в области использования и охраны природных объектов и комплексов. Но компетенция их различна.

Одна группа республиканских комитетов осуществляет свои функции в отношении всей природной среды при наличии в республике соответствующих специальных природоохранительных органов. Это Государственные комитеты по охране природы на Украине, в Молдавии, Грузии.

Другая группа совмещает функции общего регулирования и охраны всей природной среды при наличии соответствующих республиканских органов с непосредственным руководством использованием и охраной отдельных природных объектов и комплексов. Так, в Белоруссии Комитет по охране природы непосредственно ведает использованием и охраной водных ресурсов, заповедников. Азербайджанский Комитет по охране природы обеспечивает руководство использованием наземного животного мира и заповедников. Госкомитет по охране природы Литовской ССР непосредственно занимается регулированием использования и охраны наземных животных, рыбных запасов, достопримечательных природных объектов.

Комплексные управленческие функции в области природопользования и охраны природной среды выполняют и некоторые специальные природоохранительные органы союзных республик. Например, в Эстонии действует Министерство лесного хозяйства и охраны природы, ведающее также использованием и охраной диких животных, природно-заповедных объектов, охотничьим хозяйством. Вопросы охраны животного мира и руководства охотничьим хозяйством переданы органам лесного хозяйства и в некоторых других союзных республиках.

Глава VI. Организационно-правовые формы природоохранительного контроля в СССР

§ 1. Понятие и особенности природоохранительного контроля

Природоохранительный (экологический) контроль представляет собой совокупность государственных и общественных мероприятий по наблюдению за состоянием при-

родной среды и проверке выполнения экологических требований всеми предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами.

Научно-методологической основой природоохранительного контроля в СССР служат положения классиков марксизма о труде как процессе общения человека и природы, в ходе которого человек регулирует и контролирует обмен веществ между собой и природой.

Природоохранительный контроль — одно из проявлений государственной функции по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов. Вместе с тем он является составной частью правового механизма по обеспечению качества окружающей природной среды, гарантией эффективности выполнения экологических предписаний.

Цель природоохранительного контроля заключается в сборе, обобщении и передаче информации о состоянии и тенденциях развития природного объекта и окружающей среды в целом, выполнении мероприятий и планов по охране природы, соблюдении социалистической законности в природоохранительных отношениях для принятия превентивных либо карательных, восстановительных мер, обеспечивающих работу всего механизма охраны окружающей природной среды.

В соответствии с этим определяются объекты природоохранительного контроля, формы и методы его проведения.

Объектами природоохранительного или экологического контроля служат: природная среда, ее состояние, ближайшие и отдаленные последствия ее изменения под воздействием хозяйственной деятельности; деятельность министерств и ведомств, предприятий, организаций и учреждений по выполнению планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды; соблюдение законодательства об охране природы.

Природоохранительный контроль проводится в форме информационного, предупредительного, карательного контроля.

Задача информационного контроля состоит в сборе, обобщении и оценке информации по указанным объектам контроля с целью ее передачи компетентным органам государства для принятия соответствующих предупредительных или карательных мер, либо для использования полученной информации в текущей предупредительной, и охранительной деятельности данного контрольного органа.

Предупредительный контроль направлен на предотвращение в настоящем или будущем наступления вредных последствий для состояния природной среды и здоровья человека вследствие невыполнения планов и мероприятий по охране природы, несоблюдения природоохранительного законодательства.

Карательная форма контроля выражается в применении мер государственного принуждения к предприятиям, организациям и гражданам, виновным в невыполнении или нарушении природоохранительных предписаний.

Методы осуществления природоохранительного контроля проявляются в наблюдении, проверке, предупреждении, пресечении и привлечении к ответственности.

Метод наблюдения относится прежде всего к контролю за состоянием природной среды. Проверка осуществляется в отношении выполнения планов, мероприятий и законов в области охраны природы. Предупредительные действия контроля заключаются в возложении обязанности исправления обнаруженных недостатков. Метод пресечения применяется в случаях нанесения вреда природной среде, здоровью человека или реальной угрозы его наступления. Он состоит в принятии решения о приостановлении, запрещении деятельности предприятий, цехов, агрегатов, выполнения различного рода работ, оказывающих вредное влияние на окружающую среду. Метод привлечения к ответственности используется при наличии нарушения природоохранительного законодательства, невыполнения должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей по охране природы.

Система природоохранительного контроля в СССР включает в себя государственный (надведомственный) контроль, ведомственный, производственный и общественный контроль.

§ 2. Государственный природоохранительный контроль

В соответствии с Основами природноресурсового законодательства Союза ССР и союзных республик государственный природоохранительный контроль состоит в выполнении компетентными органами государства надведомственных функций по контролю за состоянием природной среды, использованием и охраной природных объектов, соблюдением всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами установленного порядка пользования природными объектами, выполнением обязанностей по охране, воспроизводству, учету объектов природы, а также соблюдением иных правил по охране окружающей природной среды, предусмотренных действующим законодательством.

Согласно закону государственный природоохранительный контроль осуществляется Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами; а также специально уполномоченными органами государства в поряд-

ке, установленном законодательством Союза ССР и союзных республик.

Высший государственный природоохранительный контроль выполняется Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных и автономных республик. На сессиях Верховного Совета, заседаниях его Президиума, постоянных комиссий заслушиваются отчеты руководителей министерств и ведомств о выполнении планов и мероприятий по охране природы, соблюдении требований природоохранительного законодательства, принимаются меры по устранению недостатков, дальнейшему совершенствованию деятельности органов государства в области охраны природы и рационального использования ее ресурсов, выработке новых законодательных актов и укреплению социалистической законности в природоохранительных отношениях.

Функции государственного контроля по охране природы осуществляются Советом Министров СССР, Советами Министров союзных и автономных республик, краевыми, областными, районными, городскими и сельскими, поселковыми Советами народных депутатов, их исполнительными комитетами, отделами и управлениями.

Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик проверяют ход выполнения законов, постановлений партии и правительства, планов и мероприятий по охране природы, заслушивают отчеты руководителей министерств и ведомств, разрабатывают меры по устранению недостатков и улучшению охраны природы.

Местные Советы народных депутатов проводят контроль за выполнением природоохранительных мероприятий на территории края, области, района, города, сельского, поселкового Советов. Они принимают меры по предупреждению и пресечению экологически вредных последствий хозяйственной деятельности, вовлекают общественность в работу по охране природы, контролируют деятельность общественных организаций в этой области.

Круг специально уполномоченных органов государства, осуществляющих функции природоохранительного контроля, образует систему государственного экологического мониторинга СССР, т. е. систему наблюдения, сбора, обобщения, информации о состоянии и возможных изменениях природной среды и контроля за выполнением планов, мероприятий, законодательства об охране природы, рациональном использовании ее ресурсов, оздоровлении окружающей человека среды.

Структурными подразделениями этой системы являются органы государства, выполняющие функции интегрированного контроля за состоянием, использованием и охраной природной среды, и функции дифференцированного по объектам

природы контроля за их состоянием, использованием и охраной [1].

Интегрированные функции природоохранительного контроля возлагаются на Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, Госплан СССР, Госстрой СССР, Государственный комитет СССР по науке и технике, Министерство здравоохранения СССР.

Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды (Госкомгидромет СССР) несет ответственность за организацию и деятельность государственной системы наблюдения и контроля за состоянием природной среды. Он проверяет состояние окружающей природной среды (атмосферного бассейна, водоемов, почв), собирает, обобщает и передает текущую и экстренную информацию о степени загрязнения окружающей среды, составляет прогнозы ближайших и отдаленных последствий изменений окружающей среды под влиянием хозяйственной деятельности, создает фонд данных о состоянии окружающей природной среды, участвует в экспертизе проектов строительства важнейших народнохозяйственных объектов, дает свои заключения по возможным изменениям природной среды в результате проведения мероприятий по преобразованию природы.

Возложенные задачи Госкомгидромет СССР выполняет через систему республиканских и территориальных управлений, институтов, лабораторий, станций и постов наблюдения.

Госплан СССР и его органы в союзных, автономных республиках, краях, областях, районах и городах осуществляют государственный контроль за выполнением планов по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, по согласованию с Госстроем СССР утверждают территориальные комплексные схемы охраны природы, разрабатывает методические указания по составлению планов в области охраны природы и контролю за их выполнением.

Госстрой СССР выполняет функции государственного контроля за соблюдением экологических требований при проектировании и строительстве народнохозяйственных объектов.

Государственный комитет СССР по науке и технике осуществляет государственный контроль за проведением научно-исследовательских работ по проблемам охраны природы и ис-

---

[1] Компетенция данных органов по выполнению функций природоохранительного контроля определяется в постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (СП СССР 1973 г. № 2, ст. 6); от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» (СП СССР 1979 г. № 9, ст. 10), а также в положениях о соответствующих министерствах и ведомствах, государственных инспекциях в области охраны природной среды.

пользования ее ресурсов, внедрением научно-технических достижений в практику народного хозяйства.

Министерство здравоохранения СССР проводит государственный санитарный надзор за выполнением мероприятий по предупреждению и ликвидации загрязнения окружающей природной среды вредными для здоровья человека веществами, отходами и выбросами. Совместно с органами внутренних дел оно осуществляет надзор за соблюдением правил санитарного режима на территории городов, других населенных пунктов, зеленых зон и загородных мест отдыха.

Дифференцированный по природным объектам государственный природоохранительный контроль организуется, главным образом, по принципу выполнения государственно-инспекционных функций.

Государственные инспекционные службы в области охраны природной среды имеют право и обязаны:

а) принимать участие в планировании, проектировании, размещении, приемке к эксплуатации строящихся или реконструируемых предприятий, сооружений, иных объектов, чья деятельность связана с возможностью возникновения вреда для природной среды, давать обязательные заключения о соответствии данных объектов и их деятельности требованиям экологической защиты;

б) посещать предприятия, организации, учреждения, независимо от их ведомственной подчиненности, проводить проверку соблюдения правил охраны природы и выполнения планов и мероприятий в области природопользования и охраны окружающей среды, требовать представления необходимых сведений и материалов;

в) давать обязательные указания об устранении выявленных недостатков и нарушений и требовать их исполнения;

г) принимать обязательные решения о приостановлении или запрещении деятельности предприятий, организаций, участков, цехов, агрегатов и иных объектов, причиняющих вред природе или создающих угрозу такого причинения;

д) направлять представления о лишении премий руководящих работников и других виновных лиц, предприятий и организаций за несоблюдение норм и правил использования природных ресурсов;

е) ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц либо об освобождении их от занимаемой должности;

ж) принимать меры по возмещению вреда природной среде, привлечению виновных лиц к административной или уголовной ответственности.

Действующим законодательством предусматривается распределение функций специального природоохранительного контроля между следующими органами государства.

Органы и учреждения санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения СССР в Союзе ССР, союзной, автономной республике, крае, области, городе и районе осуществляют в пределах обслуживаемой территории государственный санитарный надзор за проведением мероприятий по предупреждению и ликвидации загрязнения поверхностных и подземных вод, используемых для удовлетворения питьевых, бытовых, оздоровительных и иных нужд населения, почвы и атмосферного воздуха вредными промышленными выбросами и хозяйственными отходами [2].

Государственная инспекция по охране атмосферного воздуха от загрязнения, образованная в составе Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, ведет государственный контроль за использованием воздушного бассейна городов и промышленных центров, источниками его загрязнения и соблюдением норм предельных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу [3].

Государственная инспекция по контролю за работой газоочистительных и пылеулавливающих установок Министерства химического и нефтяного машиностроения СССР выполняет функции государственного контроля за эффективностью работы газоочистных и пылеулавливающих установок предприятий и организаций, независимо от их ведомственной принадлежности, за своевременным внедрением нового оборудования по санитарной очистке газов и пыли, отвечающего достижениям отечественной и зарубежной науки и техники [4].

Государственная водная инспекция Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР проводит государственный контроль за рациональным использованием вод, выполнением мероприятий по охране водоемов от загрязнения, засорения, истощения, за работой очистных сооружений и сбросом сточных вод, принимает меры по борьбе с вредным воздействием вод [5].

Государственная землеустроительная служба Министерства сельского хозяйства СССР и ее органы на местах осуществляют государственный контроль за соблюдением министерствами и ведомствами, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами земельного законодательства,

---

[2] Положение о государственном санитарном надзоре в СССР. СП СССР 1973 г. № 16, ст. 86.

[3] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» («Правда», 1979 г., 6 января).

[4] Положение о государственном контроле за работой газоочистных и пылеулавливающих установок, утвержденное Советом Министров СССР от 7 февраля 1974 г.; СП СССР 1974 г. № 6, ст. 24.

[5] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (СП СССР 1973 г. № 2, ст. 6, п. 2).

правил охраны почв и рационального использования земельных ресурсов [6].

Государственный контроль за проведением министерствами и ведомствами, предприятиями, организациями и гражданами мероприятий по борьбе с вредителями и болезнями растений и за соблюдением в связи с этим правил применения ядохимикатов с целью недопущения их попадания в сельскохозяйственную продукцию и накопления их в почве и водоемах возлагается на службу защиты растений и агрохимическую службу Министерства сельского хозяйства СССР [7].

На Главное управление охраны природы, заповедников, охотничьего и лесного хозяйства Министерства сельского хозяйства СССР возложены функции государственного контроля по заповедному делу, организации, ведению охотничьего хозяйства на территории страны и лесного хозяйства в колхозных лесах [8].

Главное управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР и его органы рыбного надзора выполняют задачи государственного контроля за состоянием, использованием, охраной и воспроизводством рыбных запасов в водоемах СССР и прибрежных морских зонах СССР, рыбохозяйственных водоемах. Оно проводит также мероприятия по предотвращению их загрязнения, засорения и иного вредного воздействия на рыбные запасы, предупреждению загрязнения прибрежных морских зон СССР вредными для здоровья человека и состояния живых ресурсов моря веществами и отходами.

Государственная лесная инспекция Государственного комитета СССР по лесному хозяйству ведет государственный надзор за состоянием, использованием, охраной и воспроизводством лесов независимо от того, в пользовании какого министерства или ведомства они находятся [9].

На Министерство геологии СССР и его инспекционные службы возлагается государственный контроль за использованием подземных вод, их охраной от загрязнения и истощения. Органы данного министерства выполняют также задачи по осуществлению государственного геологического контроля за проведением на территории СССР и континентальном шельфе СССР геологоразведочных работ [10].

---

[6] Там же, п. 2; Положение о государственном контроле за использованием земель, утвержденное Советом Министров СССР 14 мая 1970 г. (СП СССР 1970 г. № 9, ст. 71).

[7] Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г., п. 2.

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] Там же.

Комитет по надзору за безопасным ведением работ и горному надзору СССР имеет функции государственного контроля за охраной недр, эксплуатацией месторождений полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов [11].

По объему выполняемых функций государственную инспекционную службу по охране природы можно подразделить на три группы. Это органы полного, частичного и содействующего контроля.

Полный контроль охватывает все стороны охраны природного объекта. Такая контрольная деятельность характерна для органов Госкомгидромета СССР по атмосферному воздуху, Минздрава СССР — в отношении воздуха и водоемов, Минсельхоза СССР — по охране почв, Минрыбхоза СССР — по рыбным запасам, Гослесхоза СССР — лесам, Минводхоза СССР — поверхностным водам.

Частичный контроль связывается с охраной отдельных качественных свойств природного объекта. Так, Госкомгидромет СССР, выполняющий функции полного контроля по атмосферному бассейну, одновременно осуществляет частичный, неполный контроль по водоемам и почвам, ограничивая свою деятельность службой наблюдения и информации о степени загрязнения данных объектов природы. Государственная автомобильная инспекция ведет частичный контроль по охране атмосферного воздуха от загрязнения выхлопными газами автомобильного транспорта, а государственная инспекция Минхиммаша СССР обеспечивает чистоту воздуха путем контроля за работой системы его очистки на промышленных предприятиях. Функции частичного контроля по предупреждению загрязнения вод характерны для Минрыбхоза СССР, поскольку они касаются чистоты вод лишь рыбохозяйственных водоемов. Минводхоз СССР, осуществляя полный контроль за состоянием поверхностных вод, контролирует использование подземных вод в части их загрязнения, способного повлиять на экологический режим наземных водных объектов.

Содействующий контроль выполняют органы, основная функция которых связана с охраной окружающей среды. Так, Министерство внутренних дел СССР, обеспечивая охрану общественного порядка, принимает участие в деятельности природоохранительных органов по охране лесов, наземного животного мира, рыбных запасов и т. д.

По содержанию контрольных функций государственные природоохранительные органы осуществляют биологический, организационно-технический, санитарный, административный, научный контроль за состоянием и охраной окружающей среды и ее отдельных объектов. Такие функции могут быть свя-

---

[11] Там же.

заны с деятельностью одного природоохранительного органа, например, Госкомгидромет СССР, Минздрава СССР, либо распределяться по отдельным органам охраны природы.

Особое место среди контрольных органов в области охраны природы занимают научные учреждения Академии наук СССР, осуществляющие функции научного мониторинга СССР.

Важную роль в обеспечении охраны природной среды выполняют административно-правовые органы — суд, прокуратура, органы народного контроля, арбитраж. Они не входят в систему государственного экологического мониторинга, так как их деятельность имеет более широкие задачи, связанные с охраной социалистической законности и правопорядка во всех сферах общественной жизни СССР. Однако надзор, который они выполняют за соблюдением и правильным применением природоохранительного законодательства, оказывает непосредственное влияние на состояние охраны природы.

Многочисленность органов государственного природоохранительного контроля, разнообразие их функций и многообъектность контрольной деятельности вызывает необходимость в определении головных органов государства по контролю за состоянием и охраной отдельных природных объектов и окружающей среды в целом.

Функции головных органов природоохранительного контроля по окружающей среде в целом выполняет Госкомгидромет СССР, по санитарной охране природы — Минздрав СССР, по охране атмосферы — Госкомгидромет СССР, вод — Минводхоз СССР, земель — Минсельхоз СССР, недр — Комгосгортехнадзор СССР, лесов — Гослесхоз СССР, наземного животного мира — Минсельхоз СССР, рыбных запасов — Минрыбхоз СССР, заповедного дела — Минсельхоз СССР.

В области планирования охраны природы функции головных организаций возложены на Госплан СССР, в части обеспечения экологических требований в строительстве — на Госстрой СССР, контроль за научными исследованиями осуществляет Госкомитет СССР по науке и технике.

Головные органы природоохранительного контроля государства обобщают сведения о состоянии и перспективах изменения охраняемого объекта природы, координируют деятельность государственных инспекционных органов, служб охраны природы министерств и ведомств, общественных организаций, издают обязательные для всех министерств и ведомств, предприятий, организаций и граждан правила охраны и использования природных объектов, участвуют в составлении государственных планов и мероприятий по охране природы, подготовке проектов нормативных актов, стандартов и других природоохранительных документов.

По принципам организации своей деятельности государст-

венная природоохранительная служба подразделяется на две группы органов:

1) государственно-инспекционные службы, выполняющие исключительно контрольные функции без регулирования использования природного объекта и эксплуатации его природных ресурсов (Госкомгидромет СССР, Минздрав СССР, Комгосгортехнадзор СССР, частично Гослесхоз СССР);

2) министерства и ведомства, соединяющие функции управления и эксплуатации природных ресурсов с задачами государственного контроля по их охране (Минсельхоз СССР, Минводхоз СССР, Минрыбхоз СССР, Минхиммаш СССР, Мингеологии СССР).

Контрольно-инспекционные органы имеют различные структуры управления: административно-территориальные, территориальные, зональные, бассейновые. Административно-территориальные структуры управления строятся по принципу — Союз ССР, республика, край, область, город, район. Это характерно для организации управления контролем со стороны Минсельхоза СССР — по землям, Гослесхоза СССР — лесам, Минздрава СССР — санитарному надзору, Минводхоза СССР — водам. Территориальное и зональное управление применяются в организации контроля со стороны Госкомгидромет СССР, Мингеологии СССР. Бассейновый принцип управления контролем используется в организации деятельности Минрыбхоза СССР, Минводхоза СССР.

В некоторых союзных республиках, где созданы Государственные комитеты по охране природы, функции контроля за охраной отдельных объектов природы (вод, лесов, животного мира суши, заповедников и памятников природы и т. д.), возлагаются на эти органы.

§ 3. Государственная экологическая экспертиза

С деятельностью государственных природоохранительных органов непосредственно связаны функции проведения государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза представляет собой систему государственных природоохранительных мероприятий, направленных на проверку соответствия требованиям экологической защиты проектов планов и мероприятий в области хозяйственного строительства и использования природных ресурсов.

Такая экспертиза проводится специально уполномоченными органами государственного природоохранительного контроля; является обязательной для всех министерств и ведомств, предприятий и организаций.

В соответствии с действующим законодательством в на-

стоящее время применяются следующие виды экологической экспертизы.

1. Экспертиза проектов перспективных и годовых государственных планов экономического и социального развития СССР в части разделов по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов проводится головными органами государственного природоохранительного контроля по охране атмосферного воздуха, вод, земель и недр.

2. Экспертиза территориальных комплексных схем охраны природы осуществляется Госпланом СССР (по регионам, расположенным на территории нескольких союзных республик), Советами Министров союзных республик (по союзным республикам), министерствами и ведомствами с участием местных Советов — по городам и крупным промышленным центрам.

3. Экспертиза проектов строительства предприятий и сооружений возлагается на органы Госстроя СССР и союзных республик, а также головные органы государственного природоохранительного контроля по отдельным природным объектам.

4. Экспертиза проектов планировки и застройки городов и других населенных пунктов выполняется органами Госстроя СССР, органами санитарного надзора Минздрава СССР, местными Советами народных депутатов с участием заинтересованных министерств и ведомств.

5. Экспертиза строительства крупных народнохозяйственных объектов, связанного с изменениями и преобразованиями окружающей природной среды, осуществляется Госкомитетом СССР по науке и технике, его межведомственным научно-техническим советом по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов, совместно с Академией наук СССР, отраслевыми природоохранительными органами и другими заинтересованными организациями.

6. Экспертиза проектов стандартов, технических условий на новые виды сырья, изделий, материалов, химических веществ, предназначенных для применения в народном хозяйстве, проводится Минздравом СССР совместно с другими природоохранительными органами, заинтересованными организациями.

7. Экспертиза химических веществ, предназначенных для использования в сельском и лесном хозяйстве, производится межведомственной комиссией, состоящей из представителей Минздрава, Минсельхоза, Гослесхоза СССР и других организаций.

8. Экспертиза газоочистных и пылеулавливающих устройств возложена на Государственную инспекцию Минхиммаша СССР, по водоочистным сооружениям — на органы Минводхоза и Минрыбхоза.

9. Экспертиза гидротехнических сооружений осуществляется органами Минводхоза СССР — по использованию вод, Минрыбхоза СССР — по эффективности рыбозащитных сооружений.

Общий для всех органов и объектов природы порядок проведения экологической экспертизы имеет несколько стадий: представление необходимой документации; проверка этой документации с точки зрения экологической безопасности, сохранности природных ресурсов и возможности их последующего воспроизводства; рассмотрение документации, в необходимых случаях с приглашением специалистов из других организаций, с выездом на место; оценка представленной документации и проведенной проверки и выдача соответствующего этой оценке заключения.

Экологическая экспертиза и заключение экспертной комиссии являются обязательными для хозяйственной организации. Неисполнение данного требования влечет за собой ответственность виновных должностных лиц, взыскание причиненного ущерба, приостановление до исправления недостатков или полное запрещение деятельности производственно-хозяйственного объекта по решению органов государственного природоохранительного контроля.

§ 4. Ведомственный и производственный природоохранительный контроль

Ведомственный контроль, проводимый отдельными министерствами и ведомствами в пределах подчиненной им отрасли управления, направлен на обеспечение соблюдения и выполнения подразделениями данного министерства, ведомства, предприятиями, организациями, учреждениями, входящими в подчиненную им отрасль управления, планов и мероприятий, норм и правил по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов.

По объему и содержанию функции ведомственного природоохранительного контроля все министерства и ведомства подразделяются на три группы: а) связанные с эксплуатацией природных ресурсов; б) не связанные с непосредственной эксплуатацией природных ресурсов, но оказывающие воздействие на окружающую среду; в) прочие министерства и ведомства.

Правовой основой ведомственного контроля служат законодательство об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, Общее положение о министерствах СССР, положения об отдельных министерствах, ведомствах, другие нормативные акты.

В Законе об охране природы в РСФСР указывается, что министерства и ведомства, предприятия, учреждения, органи-

зации, которым предоставлены в пользование природные ресурсы, обязаны обеспечивать их охрану и рациональную эксплуатацию.

Общее положение о министерствах СССР обязывает их принимать необходимые меры по охране окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных богатств.

Конкретные обязанности соответствующих министерств и ведомств, применительно к руководимой ими отрасли народного хозяйства, раскрываются в положениях о министерстве или ведомстве, утвержденных Советом Министров СССР или Советами Министров союзных республик.

В Постановлении Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г., постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятых в 1972 и 1978 гг. по вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов, подчеркивается необходимость повышения ответственности министерств и ведомств за проведение мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов.

Организационной основой ведомственного природоохранительного контроля служат государственный план развития соответствующей отрасли, предусматривающий специальный раздел по охране природы, и план мероприятий, разрабатываемый на основе этого государственного плана по охране и рациональному использованию природных богатств в деятельности подразделений, предприятий и организаций данного министерства, ведомства.

В целях дальнейшего усиления охраны природы в составе центрального аппарата министерств и ведомств, предприятия и организации которых являются загрязнителями окружающей среды, созданы структурные подразделения по охране природной среды.

В их задачи входят разработка, организация выполнения и контроль за выполнением мероприятий по охране природы в системе данного министерства или ведомства.

Производственный природоохранительный контроль является прямым продолжением ведомственного контроля в области охраны природы. Он осуществляется предприятиями, организациями, деятельность которых связана с эксплуатацией природных ресурсов либо воздействием на окружающую среду.

Правовой основой производственного контроля служат законодательные акты об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, а также специальные нормативные акты, определяющие права и обязанности предприятий и организаций. Основные задачи производственного контроля закреплены в Положении о государственном социалистическом производственном предприятии, положениях о про-

изводственном объединении (комбинате), положениях о научно-производственном объединении, положениях о межхозяйственных предприятиях и организациях в сельском хозяйстве, Общем положении о межхозяйственном объединении в сельском хозяйстве, утвержденных Советом Министров СССР [12].

Организационной основой производственного контроля является план мероприятий предприятия, организации по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, разрабатываемый на основе соответствующего плана министерства с учетом профиля и специфики условий деятельности данного производственно-хозяйственного объекта.

Контроль за выполнением этого плана и соблюдением норм и правил охраны окружающей среды и рационального использования ресурсов природы, а также за эффективностью работы системы очистки, экологическим состоянием технологических линий и производств осуществляется отделом главного инженера, механика данного предприятия, организации, отделами охраны труда и техники безопасности.

На некоторых крупных предприятиях создаются специальные службы охраны природы, вводится система материального стимулирования работников за выполнение мер по охране окружающей среды [13].

§ 5. Общественный природоохранительный контроль

Общественный природоохранительный контроль представляет собой одну из форм участия общественности в охране окружающей природной среды.

Он выполняется природоохранительными общественными организациями общего, отраслевого и специального профиля, профсоюзными, комсомольскими и иными общественными организациями.

Нормативной основой общественного контроля служат законодательные акты по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, положения, уставы общественных организаций.

В Основах законодательства о земле, водах, недрах, лесах указывается, что профсоюзные организации, комсомольские и другие молодежные организации, научные общества, общества охраны природы, иные общественные образования,

---

[12] СП СССР 1965 г. № 731; 1974 г. № 8, ст. 38; 1976 г. № 2, ст. 13; 1977 г. № 13, ст. 80.

[13] «Коммунист», 1976, № 14, с. 69, 73.

граждане оказывают содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по охране природы. Органы государства обязаны оказывать помощь общественным организациям в работе по охране природы, учитывать их предложения, направленные на улучшение охраны окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Общественными организациями общего природоохранительного профиля выступают республиканские общества охраны природы. Согласно Уставу Всероссийского общества охраны природы оно призвано оказывать активное содействие государственным, общественным, хозяйственным организациям в проведении мероприятий по охране природы, создавать общественные инспекции и руководить их работой.

Общественными природоохранительными организациями отраслевого профиля выступают общественные инспекции в области охраны лесов, наземной фауны, рыболовства, охраны заповедников, природных, национальных парков. Они работают под руководством отраслевых природоохранительных органов — лесной охраны, охотничьей инспекции, органов охраны рыбных запасов, службы охраны заповедников и т. п.

Функции общественного контроля осуществляют и другие общественные организации — общества охотников, рыболовов, школьные лесничества, «зеленые» патрули, народные дружины по охране природы.

Общественные организации специального профиля в области охраны природы создаются при общественных или государственных органах для выполнения специальных задач по охране природы. Так, согласно положению о комиссии ЦК профсоюза рабочих нефтяной и газовой промышленности по охране окружающей природной среды основная задача этого общественного органа состоит в том, чтобы обеспечить широкое привлечение профсоюзного актива и специалистов в решении вопросов охраны окружающей среды и усилению общественного контроля за охраной природы. Положением о специализированной добровольной народной дружине по охране природы при Кировском городском штабе ДНД предусматривается оказание всемирного содействия работе административных органов в проведении мероприятий по охране природы путем непосредственного участия дружинников в рейдах по охране природы, борьбе с браконьерством, пропаганде природоохранительных знаний.

Молодежные комиссии по охране природы организуются при районных, городских, областных комитетах ВЛКСМ, пионерских организациях и других молодежных объединениях.

§ 6. Международный мониторинг окружающей природной среды

Национальная система экологического наблюдения и контроля природной среды СССР развивается и функционирует в тесном взаимодействии с системой международного мониторинга окружающей природной среды. Она осуществляет наблюдение за состоянием планетарной среды, ее изменениями под воздействием хозяйственной деятельности, обобщением, сбором информации о состоянии биосферы и ее отдельных частей, выявлением наиболее опасных очагов загрязнения и разрушения природной среды планеты.

Общая часть программы международного мониторинга выполняется в рамках Всемирной метеорологической организации (ВМО). Эта система наблюдения включает свыше 2600 наземных метеорологических станций наземного контроля (200 из них расположены на территории СССР), 700 аэрологических станций; в наблюдении принимают участие около 5000 судов (в том числе около 2000 советских), советские и американские спутники.

Отраслевые разделы программы международного мониторинга выполняются различными международными организациями.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) осуществляет наблюдение за санитарно-гигиеническим состоянием среды и разрабатывает методы ее контроля. Международная организация по вопросам сельского хозяйства и продовольствия (ФАО) занимается сбором и обобщением информации, выработкой рекомендаций по охране земель, используемых в сельском хозяйстве. ЮНЕСКО — организация ООН по науке, культуре, образованию в рамках программы «Человек и биосфера» — ведет изучение долговременных изменений природной среды, применительно к различным зонам планеты. Межправительственная океанографическая комиссия (МСК) возглавляет международную службу наблюдения за состоянием Мирового океана. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) участвует в разработке мер по обеспечению радиационной безопасности. Контроль за состоянием объектов природы и использованием природных ресурсов, учет и охрану редких и исчезающих видов растительного и животного мира, координацию международного сотрудничества в этом направлении выполняет Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП).

В осуществлении функций экологического контроля принимает участие большое число региональных и субрегиональных организаций.

Координация деятельности международных организаций по выполнению функций наблюдения, контроля, сбора и обоб-

щения информации о состоянии природной среды планеты проводится ЮНЕП — Программой ООН по окружающей среде.

Глава VII. Возмещение вреда и ответственность за нарушение природоохранительного законодательства

§ 1. Понятие и виды нарушений природоохранительного законодательства

Нарушение природоохранительного законодательства выражает такое состояние общественного отношения в области взаимодействия общества и природы, при котором не соблюдаются, не исполняются, не применяются нормы права, содержащие правила охраны природной среды и не осуществляются мероприятия по сохранению, улучшению природных объектов и оздоровлению окружающей среды.

Несоблюдение природоохранительного законодательства означает нарушение, невыполнение тех **запретов**, которые установлены для охраны природы.

Неисполнение — нарушение тех обязанностей, которые возлагаются на природопользователей по охране и рациональному использованию природной среды.

Неприменение — неиспользование правомочий, предоставленных органам управления и контроля по реализации законов об охране природы, осуществлению мер охраны природы, предусмотренных государственными планами.

Виды нарушений природоохранительного законодательства указываются в законах об охране природы, Основах законодательства о земле, недрах, водах, лесах о здравоохранении и других нормативных актах. По объектам посягательства и способам нарушения они подразделяются на следующие группы.

1. Бесхозяйственное использование земли, порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их отходами производства и сточными водами, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих ее состояние, несвоевременный возврат земельных участков при временном занятии земель и невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования их по назначению;

2. Невыполнение правил по геологическому изучению недр, их разработке, сбережению полезных ископаемых, консервации, охране минеральных ресурсов от вредного воздействия окружающей среды, охране окружающей среды от вредного влияния работ, связанных с разработкой недр;

3. Бесхозяйственное использование вод, загрязнение и засорение водоемов, невыполнение требований водоохранного режима, истощение водных запасов;

4. Невыполнение правил лесопользования: незаконная порубка деревьев, нарушение правил пожарной безопасности в лесах, повреждение растущих деревьев и кустарников, загрязнение лесных площадей промышленными, сельскохозяйственными отходами, химикатами и сточными водами, самовольное сенокошение и пастьба скота и другие действия, причиняющие ущерб лесному хозяйству.

5. Загрязнение атмосферного воздуха опасными для здоровья людей и внешней среды веществами.

6. Загрязнение среды обитания наземных и водных животных, нарушение правил охоты и рыболовства, уничтожение редких и исчезающих животных и птиц.

7. Уничтожение, повреждение памятников природы, нарушение режима заповедных и других охраняемых зон.

Нарушение природоохранительного законодательства порождает отношения, выражающие противоречие между фактическим поведением лица либо деятельностью организации и нормой права, содержащей требуемый государством эталон поведения в природе.

Отсутствие по тем или иным причинам в законодательстве конкретной нормы права, осуждающей поведение лица или организации, если оно влечет за собой вредоносные последствия для состояния природы, не устраняет и не снижает его социальной опасности. Поэтому приведенный перечень нарушений природоохранительного законодательства не является исчерпывающим. Так, согласно лесному законодательству лесонарушением считаются не только те действия, которые противоречат конкретным нормам об охране лесов, но и всякие другие, наносящие ущерб лесному хозяйству. В соответствии с правилами охоты и рыболовства запрещается использование не только тех орудий и способов добычи животных и рыб, которые указаны в перечне, но и всех других, которые ведут к массовому уничтожению животных и рыбных запасов.

Критерием правомерности поведения в этих случаях являются общие нормы и принципы природоохранительного законодательства, устанавливающие единую для всех обязанность не совершать действий, причиняющих вред окружающей человека природной среде.

§ 2. Возмещение вреда, причиненного нарушением природоохранительного законодательства

Объективным результатом нарушения природоохранительного законодательства является причинение вреда или угроза его возникновения. Нарушение любой нормы советского права потенциально содержит в себе реальную угрозу возникновения вредоносных последствий. Такие последствия могут быть связаны с нарушением прав и интересов государства, общества, прав и охраняемых законом интересов организаций и граждан. Вред, возникающий вследствие нарушения природоохранительного законодательства, охватывает всю сферу взаимодействия общества и природы, весь материальный мир — продукты человеческой деятельности, природную среду, человека — и подразделяется на экономический, экологический и антропологический вред.

Экономический вред посягает на материальные интересы природопользователя. Его непосредственный объект причинения — право собственности государства, кооперативных, общественных организаций, граждан на товарно-материальные блага и доходы, получаемые от использования природных ресурсов.

Этот вред выражается в причинении имущественного ущерба (гибель, повреждение, уничтожение имущества) и убытков, вызванных неполучением доходов от эксплуатации природного объекта, которые природопользователь имел реальную возможность получить при нормальных условиях производства, а также непроизводительных затрат на ликвидацию вредных последствий этого вреда. Например, экономический вред, возникший вследствие нарушений правил пожарной безопасности в лесу, может исчисляться, исходя из оценки товарной массы древесины, уничтоженной пожаром, стоимости погибших или поврежденных строений, машин, скота, другого имущества, принадлежащего лесопользователю, затрат на тушение пожара и ликвидацию его последствий, расходов по воспроизводству лесной растительности, а также затрат на возмещение ущерба, причиненного пожаром другим организациям и отдельным лицам.

Возмещение экономического вреда производится в соответствии с нормами гражданского законодательства. Согласно ст. 457 ГК РСФСР причинитель вреда обязан возместить имущественный ущерб в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т. п.) или полностью возместить причиненные убытки.

Экономический вред, даже если он вызывается несоблюдением правил природопользования, не оказывает прямого влияния на состояние природной среды. Так, самовольный захват

земли, разработка недр без разрешения, несоблюдение правил сдачи золота при его разработке, самовольное сенокошение, сбор плодов в лесу без требуемого разрешения, несдача шкурок отстрелянных зверей государству, непринятие мер по борьбе с сорными растениями — эти и подобные им нарушения посягают на исключительность прав государственной собственности на землю, недра, леса, воды, интересы природопользователя, но не на экологические процессы в природе.

В отличие от этого экологический вред непосредственным объектом своего посягательства имеет природную среду, и соответственно экологические интересы общества в чистой, здоровой, полноценной и продуктивной окружающей естественной среде обитания человека.

Данный вид вреда проявляется в разнообразных и специфических формах — нарушении, разрушении экологических связей в природе, между человеком и природой, вызванном отрицательными изменениями природной среды вследствие ее загрязнения, истощении природных ресурсов в результате их уничтожения, истребления, нерациональной эксплуатации, образовании антропогенной среды, оказывающей негативное влияние на состояние физиологических и генетических функций человека.

Основная особенность экологического вреда состоит в невосполнимости потерь качества окружающей природной среды и отсутствие денежного эквивалента причиненного ущерба. Поэтому способы возмещения такого вреда не подпадают под условия ст. 457 ГК РСФСР, в соответствии с которыми взыскивается экономический вред.

О возмещении ущерба в натуре путем предоставления равноценной вещи можно говорить лишь условно. Не все объекты природы воспроизводятся человеком. Например, загрязненный атмосферный воздух очищается в результате его естественной циркуляции, а запасы кислорода пополняются исключительно за счет природных источников (зеленая растительность и Мировой океан). Воспроизводство лесов требует длительного периода. Значительное время продолжается восстановление рыбных запасов и воспроизводство диких животных. Некоторые виды вреда в природе вообще имеют необратимые последствия — исчезновение редких животных, разрушение памятников природы, уничтожение муравейников.

В натуре может быть восстановлен почвенный покров при условии, если предприятие или организация, производящие работы с нарушением земной поверхности (разведка, разработка полезных ископаемых, прокладка трубопроводов), предварительно сохранили верхний плодородный слой в отдельных отвалах. При неисполнении этого требования закона данный вред становится необратимым.

Естественные объекты окружающей среды не имеют с
имостной оценки. Поэтому денежная компенсация причине
ного ущерба состоит из взыскания: а) расходов государст
на проведение мероприятий по охране соответствующего об
екта природы; б) затрат на восстановление его качественно
состояния. Для исчисления ущерба, причиненного уничтож
нием диких животных, рыбных запасов, лесной растительн
сти, муравейников, утверждаются специальные таксы. Разме
таксы на отдельные объекты природной среды включает ст
имость причитающихся затрат по их содержанию (наприме
расходы по ведению лесного, охотничьего или рыбного хозя
ства) и сверх этого — сумму, которая по существу носи
штрафной характер, за нарушение правил охраны природы
потери в природной среде.

Помимо таксы взыскивается стоимость затрат по восста
новлению потери качества природного объекта — расходы п
очистке загрязненного водоема, воспроизводству растительно
го и животного мира и т. д.

Особой и довольно важной разновидностью экологическо
го вреда является вред **антропологический**, т. е. причиненны
человеку, его здоровью, состоянию его трудовых, физиологи
ческих и генетических способностей.

Любое негативное изменение качества окружающей при
родной среды прямо или косвенно оказывает влияние на об
щество, его настоящее и будущее поколение. Вместе с тем
объектом отдельных правонарушений в области природы ста
новится непосредственно сам человек. Это касается прежде
всего загрязнения среды обитания человека — воздуха, по
верхностных и подземных вод, сельскохозяйственных и лесны
угодий. Одновременно с возмещением экономического, эко
логического вреда действующее законодательство предус
матривает компенсацию ущерба, причиненного здоровью
человека.

Советское право не знает института возмещения моральн
ого вреда. Нравственные качества человека, хотя и оказыва
ют существенное влияние на соблюдение законов, охраняю
щих природу, не могут оцениваться в денежной или натураль
ной формах. Предметом возмещения служат материальные
потери, в результате нанесения физиологического вреда че
ловеку.

Генетический вред выражается в формировании под влия
нием негативных преобразований среды отрицательных на
следственных качеств последующих поколений. Такой вред не
обратим. Единственное средство его нейтрализации — предуп
реждение вредного воздействия среды на основе ее оздоров
ления.

Особая опасность причинения вреда природе и человеку
обусловливает возможность его взыскания и при отсутствии

вины причинителя вреда. В соответствии со ст. 88 Основ гражданского законодательства и ст. 454 ГК РСФСР организации и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что этот вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

К числу таких источников повышенной опасности, владельцы которых обязаны возмещать ущерб, независимо от их вины в причинении вреда, относятся промышленные, транспортные, горнодобывающие и иные предприятия, загрязняющие окружающую среду опасными для здоровья человека, растительного и животного мира отходами производства. Источниками повышенной опасности считаются и транспортные средства. Так, владелец автомобиля несет обязанность возмещения ущерба в случае наезда на животных. Наоборот, государство как собственник животного мира, охотничьи и лесохозяйственные организации как органы, управляющие его использованием, рассматриваются в качестве ответственных органов за причинение вреда гражданам, организациям со стороны диких животных. Дикие животные, хотя формально и могут быть отнесены к источникам повышенной опасности, находятся в состоянии естественной свободы, их поведением управляет не человек, а законы природы.

Непрерывный и многосторонний процесс взаимодействия общества и природной среды обеспечивает, несмотря на имеющиеся различия, взаимосвязь и обусловленность всех видов вреда, возникающих из факта нарушения природоохранительного законодательства.

Причинение имущественного ущерба природопользователю (гибель урожая в результате загрязнения земель нефтяными отходами) сопровождается нанесением экологического вреда (прекращение экологических функций на испорченных нефтяных участках земли). Самовольный захват земли, связанный с разрушением плодородного слоя почвы, приносит материальный ущерб землепользователю и вред природной среде. Появление экологического вреда, например, из-за загрязнения окружающей среды, создает угрозу не только здоровью человека, растительному и животному миру, но и приносит материальный ущерб — порча зданий, коррозия и преждевременный износ металла, снижение производительности труда, увеличение расходов на лечебно-оздоровительные мероприятия, социальное обеспечение и т. п.

Общественные отношения, возникающие в результате выполнения обязанности возмещения вреда, причиняемого имуществу, природе, человеку, шире содержания ответственности за нарушение норм об охране природы. Если ответственность применяется только в связи с состоявшимся правонарушени-

ем, то возмещение вреда может иметь место и при отсутствии нарушений закона. Привлечение виновного лица к определенному виду ответственности, независимо от ее полноты и тяжести наказания, не освобождает его от взыскания нанесенного ущерба.

§ 3. Основания ответственности за нарушение природоохранительного законодательства

Ответственность как правовое последствие нарушения природоохранительного законодательства и причинения вреда природной среде выражается в применении органами государства установленных в законодательстве мер принудительного воздействия за нарушение природоохранительного законодательства.

Эколого-правовая ответственность представляет собой взаимодействие двух видов правоотношений. Один из них возникает между нарушителем и органом, осуществляющим природопользование и охрану объекта природы по факту нарушения природоохранительного законодательства. Содержание этого вида отношения выражает обязанность нарушителя нести неблагоприятные последствия за совершенные нарушения и право природоохранительного органа на привлечение этого нарушителя к предусмотренной законом ответственности.

Другой вид правоотношений возникает между нарушителем и органом государства по поводу применения установленных законом санкций (материальных, гражданских, административных, уголовных, дисциплинарных) за совершенное нарушение. Если первый вид отношений регулируется нормами той отрасли законодательства, которое нарушается им (т. е. природоохранительного законодательства), то второй — теми отраслями, в которых установлены санкции за данное нарушение, т. е. уголовным, административным, гражданским и другим законодательством.

Основанием возложения ответственности в области охраны природы служит экологическое правонарушение — виновное, противоправное поведение, нарушающее правила охраны природы.

Объектом такого правонарушения является природная среда как условие жизни на земле, представленная в комплексе экологических связей и в виде отдельных природных объектов. Этим экологическое правонарушение отличается от нарушения права государственной собственности на природные объекты и права природопользования, где объектом посягательства служат правомочия государства — собственника на соответствующий вид природного богатства.

Субъектами экологического правонарушения являются от-

дельные предприятия, организации (в том числе колхозы), учреждения, их должностные лица и граждане. По отношению к природным объектам они могут выступать как субъекты, осуществляющие природопользование в соответствии с договором или административным актом либо как выполняющие функции контроля за использованием и охраной природы, или не состоящие в каких-либо конкретных правоотношениях по поводу эксплуатации или охраны природы.

Объективная сторона данного правонарушения состоит в противоправном поведении, выражающемся в нарушении законодательства, охраняющего природу. Оно совершается в форме активных действий (незаконная порубка деревьев, незаконная охота, лов рыбы с нарушением правил) либо бездействия (неисполнение предписаний закона по очистке сточных вод, проведение других природоохранительных мероприятий).

Непременным условием природоохранительной ответственности является вина причинителя вреда природе. Она выражает субъективное отношение нарушителя к совершенным поступкам, интересы, мотивы, цели, которыми он руководствуется. Природоохранительное законодательство предусматривает обе формы вины — умысел и неосторожность, небрежность. При умышленном нарушении законов об охране природы виновное лицо сознает, что следствием его поведения окажется причинение вреда окружающей природной среде и желает этого (прямой умысел), либо сознательно допускает наступление вредных результатов (косвенный умысел). Мотивы и цели виновного поведения могут быть различны: корыстная заинтересованность (самовольная порубка леса, добыча мяса или шкурок животного для удовлетворения личных потребностей или продажи, получение премии за выполнение производственного плана), хулиганские побуждения и т. д.

Неосторожность нарушения законодательства и причинения вреда природе проявляется в виде небрежного, халатного, самонадеянного поведения, при котором виновное лицо осознает или должно осознавать, что нарушает правила природопользования, но относится к этому безразлично либо надеется избежать вредных последствий. Примером служит несоблюдение правил пожарной безопасности в лесу, невыполнение обязательных требований эксплуатации энергоустановок, транспортных средств и других технических устройств, неисполнение мероприятий по борьбе с эрозией почвы, очистке водоемов, применению ядохимикатов, разработке недр и т. д.

Отдельные виды правонарушений в области охраны природы могут быть совершены только умышленно — незаконная охота, незаконный лов рыбы, самовольная порубка леса, умышленная потрава лесонасаждений и т. д. Другие — только вследствие неосторожности или небрежности — неосторожное

повреждение или уничтожение лесных массивов в результа
нарушения правил пожарной безопасности в лесу; бесхоз
ственное использование земель. Иногда имеют место пра
нарушения как в результате умышленного, так и неосторож
го, небрежного поведения — загрязнение атмосферного воз
ха, водоемов, повреждение памятников природы. Форма ви
здесь оказывает влияние лишь на степень и характер при
няемого наказания.

Для возложения ответственности за нарушения правил о
раны природы необходимо наличие всех названных элемент
состава правонарушения. Отсутствие хотя бы одного из н
исключает применение предусмотренных мер ответственно
либо влечет иные виды воздействия.

Так, действующее законодательство освобождает от отв
ственности, если факт нарушения правил охраны приро
произошел вследствие необходимой обороны (нападение
кого животного или реальная угроза нападения), в случа
крайней необходимости (отстрел животного для спасени
жизни человека), при действии непреодолимой силы (
грязнение среды по причине производственной аварии
Здесь есть нарушение закона, но нет вины причините
вреда.

Отсутствует ответственность за вред природной сре
если таковой нанесен правомерными, т. е. разрешенными з
коном действиями.

§ 4. Уголовно-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства

Уголовно-правовая ответственность за нарушени
природоохранительного законодательства наступает в случ
совершения лицом такого природоохранительного (экологич
ского) правонарушения, которое квалифицируется уголовны
законом как преступление. Уголовная ответственность за н
рушение законодательства об охране природы устанавл
вается уголовными кодексами союзных республик,

Субъектами преступлений в области охраны природы м
гут быть как граждане, так и должностные лица.

Не является преступлением в области охраны приро
такое деяние, которое хотя и содержит признаки преступл
ния в области охраны природы, предусмотренного уголовны
законом, но в силу своей малозначительности не предста
ляет общественной опасности. Степень общественной опасн
сти деяния является определяющим критерием при разгр
ничении уголовного преступления от административного пр
ступка в области охраны природы.

Обязательным условием привлечения лица к уголовной ответственности за нарушение природоохранительного законодательства является вина как в форме умысла, так и неосторожности. Преступления в области охраны природы могут быть совершены как умышленно, так и неосторожно (например, загрязнение вод и атмосферного воздуха, уничтожение лесных массивов в результате нарушения правил пожарной безопасности, незаконная охота, незаконное занятие рыбными и другими видами водных промыслов и др.). По ряду отдельных составов преступлений в области охраны природы уголовный закон ставит ответственность правонарушителя в прямую зависимость от наличия умысла в его действиях, например, умышленное уничтожение или повреждение полезащитных лесонасаждений и т. д.

Объективная сторона природоохранительного правонарушения, признаваемого преступлением, заключается в причинении существенного вреда окружающей природной среде или ее отдельным объектам в результате их повреждения, уничтожения или истощения. Согласно законодательству союзных республик отнесение ущерба, причиненного незаконным водным промыслом, охотой, порубкой леса и другими правонарушениями в области охраны природы к разряду крупного, существенного или незначительного является одним из квалифицирующих признаков преступления, влекущих повышенную уголовную ответственность.

Общего определения понятия ущерба, причиненного правонарушением в области охраны природы уголовное законодательство не содержит. Понятие крупного, существенного или значительного ущерба определяется применительно к конкретным составам преступлений или через определение особенностей объекта преступного посягательства. Кроме того, учитывается стоимость, а также количество добытого, поврежденного или уничтоженного и вреда, причиненного растительному, животному миру или особо охраняемым природным объектам. К таким видам ущерба относится, например, ущерб, причиненный отстрелом зубра, лося при незаконной охоте, уничтожением мест нереста, гибелью большого числа мальков при незаконном занятии водным добывающим промыслом.

Для признания отдельных видов правонарушений в области охраны природы преступлением, кроме ущерба, необходимо наличие таких объективных элементов, характеризующих степень общественной опасности деяния, как повторность и применение ранее мер административного воздействия к нарушителю. Пленум Верховного Суда СССР разъяснил, что в предусмотренных законом случаях уголовная ответственность за повторное нарушение правил охраны природы наступает при условии, если не истек годичный срок со дня

применения меры административного воздействия за первое правонарушение и иное не предусмотрено законодательством союзной республики [1].

Уголовные кодексы союзных республик предусмотрели такие составы преступлений в области охраны природы, как: загрязнение вод и атмосферного воздуха, незаконная охота, незаконное занятие рыбными и другими водными промыслами, умышленное или неосторожное уничтожение лесных массивов в результате нарушения правил пожарной безопасности, умышленное уничтожение или повреждение полезащитных лесонасаждений, уничтожение или повреждение памятников природы, нарушение законодательства о континентальном шельфе, загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или животных ресурсов моря.

Наряду с отмеченными составами преступлений в УК ряда союзных республик установлены и иные составы преступлений в области охраны природы. На установление составов преступлений в области охраны природы в союзных республиках оказывают влияние местные особенности и другие факторы природного и экономического характера. Однако имеющиеся в настоящее время расхождения в составах преступлений в области охраны природы в УК союзных республик не всегда являются обоснованными. Например, только в УК КазССР и АрмССР установлена уголовная ответственность за загрязнение земель вредными для здоровья людей отходами промышленного производства или научных экспериментов. В УК ЛитССР предусмотрена уголовная ответственность за сам факт загрязнения водных источников. В то же время в УК других союзных республик уголовная ответственность за загрязнение водоемов наступает только в тех случаях причинения или возможности причинения этими действиями вреда здоровью людей либо сельскохозяйственному производству или рыбным запасам.

За последние годы с учетом необходимости усиления охраны природы значительно повысилась социальная эффективность мер уголовно-правовой ответственности за нарушение природоохранительного законодательства. Это выразилось в том, что первостепенное внимание в борьбе с нарушениями природоохранительных требований стало уделяться таким наиболее опасным правонарушениям в этой области, которые связаны с возникновением новых видов современной техники и новых технологий. Их использование нередко приводит к загрязнению окружающей природной среды, нерациональному использованию природных ресурсов и другим нарушениям экологического равновесия. Так, была усилена уго-

[1] Постановление Пленума Верховного Суда СССР № 6 от 3 июня 1977 г.

ловная ответственность за загрязнение водоемов и атмосферного воздуха (ч. 2 ст. 223 УК РСФСР и соответствующие статьи УК других союзных республик). Введены новые ранее не предусматривавшиеся уголовным законодательством составы преступлений в области охраны природы. Установлена уголовная ответственность за нарушение законодательства о континентальном шельфе СССР (ст. 167[1] УК РСФСР и соответствующие статьи УК других союзных республик), загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря (ст. 223[1] УК РСФСР и соответствующие статьи УК других союзных республик).

Повышены уголовно-правовые санкции за незаконную охоту, предусмотренные ст. 166 УК РСФСР.

Повышение мер уголовно-правовой ответственности за нарушение законодательства об охране природы выразилось также во введении в действующие составы преступлений в области охраны природы новых квалифицированных признаков, в частности, по ст. 166 УК РСФСР (незаконная охота), ст. 167 УК РСФСР (нарушение правил разработки недр и сдачи золота государству), ст. 169 УК РСФСР (незаконная порубка леса), ст. 223 УК РСФСР (загрязнение водоема и воздуха) [2].

Повышение социальной эффективности мер уголовно-правовой ответственности за нарушения законодательства в области охраны природы непосредственно связано с правильностью квалификации действий граждан и должностных лиц, виновных в таких нарушениях. При рассмотрении уголовных дел, связанных с нарушением законодательства об охране природы, суды должны тщательно выяснять размер материального ущерба, поскольку он учитывается при квалификации содеянного преступления в области охраны природы и назначении меры наказания виновному.

В целях правильной квалификации действий лиц, виновных в нарушении законодательства об охране природы, Пленум Верховного Суда разъяснил, что под производством незаконного промысла, ответственность за который предусмотрена ст. 163 УК РСФСР и аналогичными статьями УК некоторых других союзных республик, понимается лов рыбы и водных животных с использованием промысловых орудий (сетей, неводов и т. д.) без соответствующего на то разрешения или недозволенными орудиями, способами и приемами. По этой же статье квалифицируются действия лиц, которые, хотя и имели разрешение на промысловую добычу рыбы и водных животных, но производили ее в запрещенное время или в недозволенных местах.

[2] В юридической литературе ставится вопрос о соединении всех составов экологических преступлений в одну главу уголовного кодекса, посвященную охране природы.

Действия лиц, которые добыли (отстреляли, выловили и т. п.) зверей, птиц, рыб, морских млекопитающих или водных беспозвоночных более того количества, которое указано в выданной им лицензии или другом специальном разрешении, квалифицируются как незаконная охота или незаконное занятие рыбным или другим водным добывающим промыслом. Иначе квалифицируются действия лиц, виновных в незаконном вылове рыбы, выращиваемой в специально устроенных или приспособленных водоемах, если им об этом было заведомо известно, либо завладение рыбой, выловленной предприятиями и организациями, а также добытыми или находящимися в питомниках и вольерах дикими животными и птицей. Ответственность виновных лиц наступает как за хищение государственного или общественного имущества.

Лица, виновные в незаконной порубке, уничтожении и порче деревьев в городах, населенных пунктах, придорожных полосах, несут ответственность по соответствующим статьям УК союзных республик, предусматривающих данный состав преступления, или в зависимости от конкретных обстоятельств дела, мотивов преступления, направленности умысла по статьям, предусматривающим ответственность за умышленное уничтожение или повреждение государственного или общественного имущества. В случаях порубки выращенных деревьев с целью завладения ими ответственность виновных лиц наступает как за хищение государственного или общественного имущества.

Должностные лица предприятий, организаций, отдающие подчиненным по службе работникам распоряжения, явно выходящие за пределы их служебных прав и полномочий, выполнение которых приводит к причинению существенного вреда объектам природы, привлекаются к ответственности за должностные преступления. Если же причинение такого вреда окружающей природной среде или ее отдельным объектам образует также и преступление в области охраны природы, то содеянное должностным лицом квалифицируется по совокрупности совершаемых преступлений. Лица, которые при выполнении таких незаконных распоряжений, совершили преступление в области охраны природы, привлекаются к ответственности только в тех случаях, когда они сознавали незаконный характер отдаваемого им распоряжения.

Должностные лица органов охраны природы, способствующие браконьерам в совершении преступления в области охраны природы или сами совершающие такие преступления, как незаконная охота, незаконное занятие рыбными и другими водными добывающими промыслами, незаконная порубка леса, при наличии в их действиях преступления не только в области охраны природы, но и должностного преступления, несут ответственность по совокупности этих преступлений.

Добытая незаконным образом продукция (звери, птица, рыба) подлежит изъятию у лица, виновного в нарушении законодательства об охране природы и реализации. При этом денежные суммы, полученные в результате реализации этой продукции, в счет возмещения ущерба не подлежат. Орудия преступления, с помощью которых нарушитель вел незаконную охоту, или занимался незаконным рыбным и другим водным добывающим промыслом, или производил незаконную порубку леса, а также транспортные средства (автомашины, мотоциклы, лодки, другие плавучие средства), использовавшиеся как орудия, с помощью которых совершались преступные действия (отстрел зверей, вылов рыбы, добыча водных животных и др.), подлежат конфискации у нарушителя.

Лица, виновные в приобретении или сбыте продукции, добытой заведомо преступным путем (мясо диких зверей, рыба, древесина) в зависимости от конкретных обстоятельств дела, могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 208 УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик, либо к ним могут быть применены меры общественного воздействия.

§ 5. Административно-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства

Административно-правовая ответственность является одним из наиболее распространенных видов юридической ответственности за нарушение природоохранительного законодательства. Существо административно-правовой ответственности заключается в том, что лица, виновные в нарушении законодательных требований по охране окружающей природной среды, т. е. совершившие административный проступок, подвергаются мерам административного принуждения.

Субъектами административно-правовой ответственности за нарушение природоохранительного законодательства могут быть как граждане, виновные в нарушении этого законодательства, так и должностные лица, невыполняющие или недобросовестно выполняющие свои обязанности по охране окружающей природной среды.

В соответствии с действующим законодательством основаниями и условиями привлечения лиц к административной ответственности за нарушение природоохранительного законодательства являются: совершение ими деяния, которое запрещено природоохранительным законодательством; виновность этих лиц, совершивших административный проступок и наступление или возможность наступления вредных последствий в результате совершенного экологического правонарушения.

Меры административно-правовых взысканий за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды установлены Указами Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных республик, постановлениями Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик, актами министерств и ведомств, а также решениями местных Советов народных депутатов.

Административно-правовые санкции за нарушение природоохранительного законодательства подразделяются на виды.

1. Общественное порицание и предупреждение носят характер моральной ответственности и могут налагаться государственными органами и общественными организациями. В соответствии с действующим законодательством товарищеские суды имеют право рассматривать дела об административных правонарушениях, в случаях передачи им государственными органами и должностными лицами, на то уполномоченными, соответствующей категории дел о нарушении природоохранительного законодательства.

2. Штраф, налагаемый на должностных лиц и граждан, виновных в нарушении природоохранительного законодательства, является наиболее распространенным в системе административно-правовой ответственности за нарушение природоохранительного законодательства. В отношении предприятий и организаций, нарушающих требования природоохранительного законодательства этот вид административной ответственности не применяется. В этих случаях ответственность за нарушение природоохранительных требований предприятиями и организациями возлагается на их виновных должностных лиц.

Размеры штрафов устанавливаются на основе общих норм об административной ответственности или на основе норм, установленных специальными нормативными актами, которые предусматривают, как правило, повышенную административную ответственность граждан и должностных лиц, виновных в нарушении природоохранительного законодательства. Характерен в этом отношении Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» [3].

Впервые в соответствии с этим Указом предусмотрена ответственность за такие правонарушения, как порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами, сточными водами, бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозий и других процессов, ухудшающих состояние почв.

[3] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 20, ст. 165.

Должностные лица, виновные в нарушении предусмотренных Указом правил охраны земель, подвергаются штрафу в повышенном размере до 100 руб. Повышенная административная ответственность установлена за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. Должностные лица и граждане, виновные в нарушении правил пожарной безопасности, повлекшем возникновение лесного пожара или его распространение на значительной площади, подвергаются штрафу в размере: граждане — до 50 руб. и должностные лица — до 100 руб. [4].

Повышенный размер административного штрафа — до 10 000 руб.— установлен для лиц, виновных в нарушении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1976 г. «О временных правилах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР» [5], а также лиц, виновных в нарушении данного указа или правил, издаваемых в его исполнение.

3. Приостановление или полное прекращение производственно-хозяйственной деятельности предприятий, его отдельных цехов и агрегатов, функционирование которых нарушает установленные нормы природоохранительного законодательства. Специальные природоохранительные органы и органы государственного санитарного надзора имеют право приостанавливать, а также полностью прекращать производственную деятельность промышленных установок, цехов, предприятий и организаций, если в результате их функционирования нарушаются установленные требования по охране окружающей среды (загрязняется атмосферный воздух, сбрасываются в водоемы неочищенные сточные воды, нарушаются правила разработки недр и рубки древесины и т. д.). Данный вид административного воздействия на нарушителей правил охраны окружающей природной среды, как правило, является весьма эффективным, хотя его практическое осуществление затруднено.

4. Возложение обязанности устранить причиненный вред на лицо, совершившее правонарушение в области охраны природы происходит в том случае, если по характеру самого правонарушения и причиненного им вреда такое устранение негативных последствий возможно. Существует ряд таких правонарушений в области охраны природы и вызванных ими видов ущерба, при которых возмещение вреда окружающей природной среде практически невозможно. В этом случае к правонарушителям применяются иные меры административной ответственности.

5. Изъятие запрещенных орудий незаконной охоты и незаконной рыбной ловли. Самовольная охота или

---

[4] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 25, ст. 257.
[5] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1976, № 50, ст. 728.

нарушение установленных правил охоты влечет для виновных лиц изъятие у них незаконных орудий и приспособлений для ловли диких животных, транспортных и иных средств, использовавшихся в целях незаконной охоты без возмещения их стоимости. Изъятию подлежит и продукция, полученная в результате незаконной охоты.

При незаконной рыбной ловле изъятию подлежат запрещенные орудия лова, плавучие и иные транспортные средства и выловленная рыба. Плавучие и иные транспортные средства в этих случаях передаются органам рыбоохраны, а изъятая рыба сдается торгующим организациям для последующей реализации.

6. Лишение права заниматься определенным видом деятельности, связанной с использованием природных ресурсов. Лица, виновные в нарушении правил и сроков охоты, могут быть лишены права охоты на срок до 3 лет.

7. Внесение представлений об отстранении должностных лиц, систематически нарушающих установленные природоохранительные требования либо не принимающих мер по устранению таких нарушений в соответствии со своими служебными обязанностями. Органы государственного санитарного надзора, государственные инспекции по охране земель, вод, лесов, горному надзору, охотничьи инспекции полномочны вносить в компетентные органы государственного управления представления об отстранении таких должностных лиц от занимаемых ими должностей, если они систематически нарушают меры по охране окружающей природной среды или не принимают мер к ликвидации таких нарушений.

Важное значение придается ответственности членов государственных комиссий по приемке в эксплуатацию вновь сооружаемых или реконструируемых промышленных и социально-культурных объектов. Особое внимание уделяется не только соблюдению природоохранительных требований действующими промышленными и социально-культурными предприятиями, но и тому, чтобы вновь вводимые в эксплуатацию или реконструируемые предприятия обладали всем необходимым комплексом природоохранительных сооружений, а их вредное влияние на окружающую среду было сведено к минимуму. Члены государственных приемочных комиссий при подписании акта о приемке объекта, обязаны проверять наличие предусмотренных проектом природоохранительных сооружений на принимаемом ими промышленном или социально-культурном объекте. Если такие сооружения не созданы или созданы не в полном объеме или с отклонениями от утвержденного проекта, то такой объект не может быть принят в эксплуатацию. Но если члены государственной комиссии в нарушение установленного порядка подписывают акт о принятии такого

объекта в эксплуатацию, они могут быть привлечены к административной ответственности.

Порядок и условия привлечения граждан и должностных лиц к административной ответственности и применения к ним одной из перечисленных мер взыскания устанавливаются нормами административного права. Основополагающими актами в этой области являются Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. и Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», так как в системе административно-правовых мер взыскания за нарушение природоохранительного законодательства штраф является одной из наиболее распространенных мер.

Применение мер административно-правовой ответственности за нарушение природоохранительных требований к виновным должностным лицам и гражданам осуществляется по решению местных Советов народных депутатов, их административных комиссий, специализированных органов охраны природы (в том числе государственных инспекций по охране земель, вод, лесов, органов горного надзора, охотничьих инспекций), а также органов государственного санитарного надзора и органов министерства внутренних дел в пределах предоставленной им компетенции.

Постановления административных органов или должностных лиц о наложении штрафа за нарушение законодательства об охране природы могут быть обжалованы в народный суд. Суд так же, как и при рассмотрении жалоб на наложение штрафа по иным основаниям, имеет право на основании ст. 105 ГПК РСФСР и соответствующих статей ГПК других союзных республик по просьбе заявителя восстановить пропущенный по уважительной причине предусмотренный законом десятидневный срок на обжалование постановления о наложении штрафа. В этом случае течение 3-месячного срока на исполнение постановления административных органов или должностных лиц о наложении штрафа приостанавливается. Этот срок возобновляется со дня вступления в законную силу решения суда об отказе в удовлетворении жалобы.

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из разновидностей юридической ответственности за нарушение законодательства об охране природы. На должностное лицо, рабочего или служащего, совершившего дисциплинарный проступок в области охраны природы, налагается дисциплинарное взыскание. Порядок и условия применения мер дисциплинарной ответственности за нарушение природоохранительных требований регулируются нормами трудового, а также специального законодательства. В соответствии с действующим специальным (дисциплинарным) законодатель-

ством дисциплинарные взыскания налагаются либо администрацией по месту работы должностного лица, рабочего или служащего, совершившего дисциплинарный проступок, либо вышестоящим органом в порядке подчиненности.

Дисциплинарная ответственность работников специализированных органов охраны природы (государственных инспекций по охране земель, вод, лесов, органов горного надзора, охотничьих инспекций), а также органов государственного санитарного надзора и органов министерства внутренних дел регулируется специальным законодательством.

§ 6. Имущественная ответственность за нарушение законодательства об охране природы

Имущественная ответственность за нарушение законодательства об охране природы осуществляется путем взыскания ущерба, причиненного окружающей природной среде или ее отдельным объектам, в результате нарушения действующих природоохранительных требований. Ущерб природной среде наносится в связи с ее загрязнением, нерациональной разработкой природных ресурсов, их истощением, нарушением сложившихся в природе экологических связей. В результате происходит ухудшение качественного состояния окружающей природной среды, наносится ущерб как обществу в целом, так и отдельным природопользователям.

Специфика объекта экологического правонарушения — окружающая природная среда — определила ряд особенностей, связанных с возмещением ущерба, причиненного этим правонарушением. При определении условий и порядка возмещения ущерба законодательством учитываются следующие обстоятельства.

Во-первых, определяется возможность устранения вреда непосредственно природной среде. Это вызвано тем, что в зависимости от конкретного вида экологического правонарушения и причиненного им вида ущерба возмещение вреда окружающей природной среде не всегда представляется возможным.

Во-вторых, законодательство учитывает возможность совпадения по времени проведения природовосстановительных работ с действиями, причинившими ущерб. Даже в тех случаях, когда возмещение вреда, нанесенного окружающей природной среде, возможно, проведение природовосстановительных работ по времени обычно не совпадает с действиями, причинившими ущерб природной среде.

Наконец, учитывается необходимость возмещения вреда, причиненного правонарушением, конкретным природопользо-

вателям безотносительно возможности возмещения ущерба окружающей природной среде.

С учетом этих обстоятельств законодательство регулирует условия и порядок возмещения причиненных убытков применительно к каждому конкретному природному объекту (земле, лесам, водам, животному миру и т. д.) и устанавливает имущественную ответственность за нарушение природоохранительного законодательства в виде:

а) материальной ответственности, предусмотренной специальными таксами для исчисления ущерба, причиненного отдельным природным объектам;

б) гражданско-правовой ответственности, установленной по общим правилам гражданского законодательства.

На необходимость разграничения этих двух видов имущественной ответственности было указано Пленумом Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 г. в постановлении «О практике применения судами законодательства об охране природы». В п. 9 этого постановления сказано, что порядок возмещения ущерба за нарушение законодательства об охране природы определяется по общим правилам, предусмотренным ст. 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик только в случаях, если он не урегулирован специальным законодательством [6].

Единство обоих видов ответственности заключается в том, что они возникают при наличии общих оснований возмещения ущерба, предусмотренных действующим законодательством, а именно: причинения вреда окружающей природной среде или ее отдельным объектам, а также вины лица или предприятия (организации), причинивших ущерб.

Несмотря на то что оба вида ответственности являются составными частями имущественной ответственности за нарушение законодательства об охране природы, наличие определенных особенностей делает их относительно самостоятельными по отношению друг к другу.

Материальная ответственность за нарушение законодательства об охране природы, как признается в юридической литературе, представляет собой вид ответственности, присущей природоохранительному законодательству [7]. Ее самостоятельность в системе имущественной ответственности обусловливается следующими обстоятельствами.

Во-первых, объектом ее охраны является только окружающая природная среда и ее ресурсы. В то же время объектом гражданско-правовой охраны наряду с природными ресурсами могут быть предметы человеческой деятельности. Кроме того, применение материальной ответственности связано с

[6] «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1977, № 4, с. 13.

[7] Правовая охрана природы в СССР. Под ред. В. В. Петрова. М., 1976, с. 124.

возмещением ущерба, причиненного не любому виду природного ресурса, а только такому из них, который предусмотрен законом о нанесении ему такого рода ущерба, который также предусматривается специальным законодательством. Материальная ответственность применяется только при нанесении ущерба лесам, наземному животному миру, рыбным запасам, водным животным ценных видов и водным ресурсам в связи с их загрязнением.

Во-вторых, в отличие от гражданско-правовой материальная ответственность регулируется специальным законодательством. Имеется ряд нормативных актов, которыми устанавливаются условия и порядок возмещения материального ущерба, причиненного лесным ресурсам, охотничьему фонду, рыбным запасам, водным ресурсам в связи с их загрязнением.

Отличительной чертой материальной ответственности является наличие такс, установленных для исчисления ущерба, нанесенного природным ресурсам (наземному животному миру, рыбным запасам, водным животным и т. д.). Установление таксового принципа исчисления ущерба вызвано тем, что определить размер ущерба, нанесенного природным ресурсам, в денежном выражении практически трудно, поскольку они не имеют денежной оценки. Таксы взыскания ущерба, нанесенного природным ресурсам в связи с незаконной охотой, выловом или уничтожением рыб и водных животных ценных видов, незаконной порубкой леса, загрязнением вод, утверждаются по каждому виду природного ресурса.

В размер ущерба, исчисляемого по установленным таксам, включаются расходы государства по восстановлению, воспроизводству и улучшению природных ресурсов, которым был нанесен вред, а также штрафные суммы, налагаемые на нарушителей природоохранительного законодательства. Поэтому размер ущерба, налагаемого на нарушителя, обычно превосходит государственные отпускные цены на соответствующий природный ресурс. Таким образом, таксовый принцип исчисления ущерба носит как компенсационный, так и штрафной характер.

Таксовый принцип исчисления ущерба распространяется и на случаи причинения ущерба действиями лиц, которые добывали зверей, птиц, рыб, морских млекопитающих, водных беспозвоночных сверх количества, указанного в лицензиях и других специальных разрешениях.

Такие правонарушения, как незаконная охота, незаконная рыбная ловля, добыча водных животных, самовольная рубка леса, как правило, имеют целью присвоение добываемой продукции. При завладении незаконно добытой продукцией материальная ответственность правонарушителя не ограничивается возмещением им ущерба по установленным таксам. Незаконно добытая продукция подлежит изъятию у на-

рушителя и реализации. Суммы, вырученные в результате этого, зачету в счет возмещения правонарушителем ущерба по действующим таксам не подлежат. Если незаконно добытая продукция была использована или реализована правонарушителем, он обязан возместить в доход государства ее стоимость, исчисленную по государственным розничным ценам. Суммы ущерба, причиненного природным ресурсам в связи с незаконной охотой, незаконной добычей или уничтожением рыбы и других водных животных, взыскиваются в пользу органов управления охотничьим хозяйством и органов рыбоохраны, которые затем перечисляют часть этих средств в государственный бюджет.

Таксовый принцип ответственности применяется при исчислении ущерба, причиненного деяниями, повлекшими массовую гибель рыбы и водных животных. Размер ущерба устанавливается в соответствии с действующими методиками подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных и других отходов и в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов, а также Положением об охране континентального шельфа.

Практически принцип таксового исчисления ущерба используется при установлении размера потерь сельскохозяйственного производства, вызванных изъятием этих земель для государственных и общественных надобностей. При порче сельскохозяйственных земель ущерб, причиненный землепользователям, исчисляется с учетом всех вынужденных расходов по восстановлению плодородия земли.

Нормы материальной ответственности распространяются на случаи возмещения ущерба, вызванного самовольной порубкой зеленых насаждений в городах, защитных насаждений в полосах отвода. Размер ущерба, причиненного самовольной порубкой или повреждением зеленых насаждений (деревьев, кустарников и др.) в городах, поселках и других населенных пунктах, а также в парках, древесных питомниках, определяется на основе балансовой стоимости или стоимости восстановления зеленых насаждений. В аналогичном порядке исчисляется ущерб в случаях порубки или порчи деревьев в защитных насаждениях на полосах отвода каналов, автомобильных и железных дорог, а также сельскохозяйственных угодиях, не относящихся к государственному лесному фонду.

В современных условиях принцип таксового исчисления причиненного ущерба не получил распространения на такие природные объекты, как атмосферный воздух, недра и водные ресурсы, кроме случаев загрязнения вод.

Гражданско-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства применяется в случаях, если условия и порядок возмещения ущерба, причиненного

природным объектам, не регулируется специальным законодательством. В этом случае определение размера взыскания для возмещения ущерба, причиненного нарушением законодательства об охране природы, осуществляется по общим правилам, предусмотренным ст. 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующими статьями ГК союзных республик (ст. 444, 445, 457, 458 ГК РСФСР).

Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства об охране природы заключается в возложении на правонарушителя (гражданина, предприятие, организацию) обязанности возместить ущерб, причиненный как окружающей природной среде, так и конкретным природопользователям. Действующее законодательство исходит в этих случаях из обязанности полного возмещения причиненного ущерба. Уменьшение размера ущерба допускается только в отношении граждан и не распространяется на предприятия или организации. На основании ч. 2 ст. 93 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик суд может с учетом имущественного положения гражданина уменьшить размер возмещения ущерба с обязательным приведением мотивов принятого решения.

В системе мер юридической ответственности за нарушение законодательства об охране природы предусмотрена такая мера, как лишение граждан, предприятий, организаций права пользования предоставленными им природными объектами. Это положение закреплено в Основах земельного, водного законодательства, законодательства о недрах и о лесах. В этих актах и соответствующих кодексах союзных республик определяются условия и порядок применения данного вида юридической ответственности природопользователей и содержатся указания на те конкретные виды природных объектов, которые могут быть изъяты у природопользователей.

Правовым основанием для лишения граждан, предприятий, организаций права пользования предоставленными им природными объектами является нарушение ими установленных правил использования и охраны природных объектов.

Применение юридической ответственности за нарушение природоохранительного законодательства действующее законодательство сочетает с системой материального стимулирования. В Основах законодательства о земле, недрах, водах и лесах предусматривается материальное поощрение природопользователей за выполнение планов и мероприятий по охране и рациональному использованию природных объектов.

Вместе с тем постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» установлен порядок лишения премий по

основным результатам хозяйственной деятельности руководителей предприятий и других работников, виновных в невыполнении планов и мероприятий по охране природы, в несоблюдении норм и правил использования природных ресурсов. Выполнение планов и мероприятий по охране природы и соблюдение норм и правил природопользования на предприятии и в организации учитываются при подведении итогов социалистического соревнования этих предприятий и организаций.

Глава VIII. Предупреждение экологических правонарушений

§ 1. Понятие и особенности предупреждения экологических правонарушений

Правовая охрана природы направлена не только на своевременное раскрытие и обеспечение неотвратимости ответственности за совершение преступлений и других правонарушений в этой области. Она включает в себя также и предупреждение подобных явлений, устранение причин и условий, с которыми связано их существование.

Предупреждение экологических правонарушений — комплексная задача. Она решается партийными органами, Советами народных депутатов, отраслевыми контрольно-надзорными и другими органами государства, общественными организациями, гражданами. Особую роль на этом участке работы играют правоохранительные органы: прокуратура, суд, арбитраж, специализированные инспекции, административные комиссии, милиция.

В свете Конституции СССР (ст. 67) возрастает роль граждан как субъектов профилактики. Граждане обязаны не только сами беречь природу, но и активно содействовать охране ее богатств с помощью всей действующей системы государственных и общественных мер.

Комплексный характер предупредительной деятельности в охране природы проявляется не только через множественность ее субъектов. Другой формой его выражения является совокупность мероприятий, направленных на достижение конечных целей предупреждения правонарушений.

Повышению социальной эффективности предупредительной работы в охране природы способствует дальнейшее развитие ее конституционных основ, закрепление в Конституции СССР мер по охране и рациональному использованию окружающей среды, дальнейшему совершенствованию не только социального, но и природного мира человека.

Актуальность предупреждения экологических правонарушений подтверждается общей направленностью всей хозяйственной политики, проводимой Советским государством в отношении природопользования, которому внутренне присуща предупредительная деятельность, исключающая вредные для окружающей среды и самого человека последствия.

Сущность этой политики четко выражена в сформулированной на XXV съезде КПСС задаче обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов путем широкого внедрения прогрессивной технологии производства, позволяющей в условиях социалистического хозяйствования нейтрализовать вредные для природы и человека побочные явления хозяйственной деятельности [1].

Предупредительный аспект охраны природы получил конституционное закрепление. В ст. 18 Конституции СССР направленность природоохранительной политики раскрывается с позиций интересов настоящего и будущего поколений. Предупредительный аспект является обязательным требованием природоохранительной политики, рассчитанной на длительную перспективу. Следовательно, природопользованию в условиях социалистической системы хозяйства внутренне присуща предупредительная деятельность.

Предупредительная работа органически входит в само понятие правовой охраны природы. Это соответствует высказанному на XXIV съезде КПСС широко известному положению о том, что «наряду с применением мер наказания, предусмотренных законами, у нас проявляется все большая забота о профилактике преступлений, о том, как их предупредить, не допустить» [2].

Предупреждение правонарушений в области охраны природы обеспечивается совокупностью экономических, общественно-политических, идеологических, организационно-управленческих, технических и правовых мер [3].

Экономические меры, играющие предупредительную роль в охране природы, предусматриваются народнохозяйственными планами, в которые включаются финансируемые государством задания по защите недр, водоемов, воздушного бассейна, лесных богатств, воспроизводству рыбных запасов, рациональному расходованию минерального сырья. Сама система планирования природоохранительных мероприятий, заложенное в ней требование неуклонного выполнения принимаемых планов способствуют строгому соблюдению законов об

---

[1] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 170.

[2] Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, с. 81.

[3] Перечисленные меры имеют значение для предупреждения любых правонарушений (Криминология. М., 1976, с. 210). Но применительно к правонарушениям в области охраны природы они характеризуются специфическим содержанием.

охране природы, предупреждению нарушения содержащихся в них требований.

Общественно-политические меры выражаются в осуществлении всей природоохранительной политики государства на широкой демократической основе, позволяющей рассматривать охрану природы как общегосударственную задачу, дело всего народа. Идея общенародного характера охраны природы имеет важное общественно-политическое значение. Она мобилизует партийные и государственные органы, общественные организации, трудовые коллективы, граждан на решение всех природоохранительных задач под углом зрения охраны природы, ее сбережения как общего достояния всего советского народа, удовлетворяющего экономические, культурные и другие общегосударственные интересы на протяжении жизни ряда поколений советских людей.

Идеологические меры предполагают развитие экологического образования, проведение системы культурно-воспитательных мероприятий, массово-разъяснительной работы, направленной на внедрение в сознание граждан, должностных лиц понимания бережного отношения к природе как неотъемлемой черты социалистического образа жизни. Среди идеологических мер особое место занимают экологическое воспитание и образование. Непосредственно воздействуя на сознание людей, экологическое воспитание и образование во многом предопределяют их правомерное поведение в самой природной среде.

Организационно-управленческие меры заключаются в совершенствовании природоохранительной деятельности государственных органов, хозяйственных организаций, усилении их ответственности за осуществление мероприятий по предотвращению загрязнения и истощения окружающей среды.

Технические меры осуществляются в целях перехода на более современные технологические процессы, обеспечивающие уменьшение отходов и их максимальную утилизацию, создание и эксплуатацию высокоэффективных очистных сооружений, многократное использование многих видов материалов и т. д. Широкое применение технических мер играет важную роль в реализации многих законов об охране природы и способствует предупреждению правонарушений.

Общее предупредительное значение имеет прежде всего само природоохранительное законодательство, профилактический потенциал которого намного повышается в связи с принятием новой Конституции СССР. Профилактическое влияние на поведение граждан непосредственно оказывает закрепленная Конституцией их обязанность беречь природу, охранять ее богатства (ст. 67). Указанная конституционная норма усиливает требовательность и одновременно закрепляет в сознании граждан представление об охране природы как о высоком

государственном долге. В обоих случаях норма Конституции, закрепляющая в качестве обязанности граждан их бережное отношение к природе играет активную предупредительную роль. Общие предупредительные задачи решаются и в процессе применения норм ответственности.

§ 2. Предупреждение экологических правонарушений органами охраны природы

Природоохранительными органами, осуществляющими предупреждение конкретных правонарушений в области охраны природы, являются различные государственные инспекции (по охране природы в целом, по использованию и охране земель, водных ресурсов, санитарные, охотничьи, органы рыбоохраны и др.), административные комиссии, органы внутренних дел, прокуратуры, суда, государственного арбитража. Все перечисленные органы государства решают задачи в области охраны природы с помощью организационно-правовых средств, реализация которых направлена на укрепление законности и правопорядка.

По мере активизации природоохранительной деятельности профилактические возможности правоохранительных органов возрастают. Предупредительная работа в области охраны природы осуществляется ими прежде всего в правовых формах. Среди них важное значение имеют специальные меры предупреждения правонарушений: прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране природы; внесение следователями представлений об устранении причин и условий, способствующих совершенствованию преступлений; вынесение судами частных определений при рассмотрении дел о нарушениях природоохранительного законодательства [4]; направление органами арбитража соответствующих сообщений руководителям предприятий и организаций, министерствам и ведомствам, комитетам народного контроля, а в необходимых случаях — следственным органам [5]; передача административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских Советов народных депутатов материалов о природоохранительных нарушениях в товарищеский суд или общественные организации по месту работы, учебы или житель-

[4] Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» («Советская юстиция», 1977, № 15, с. 27).

[5] Инструктивное письмо Государственного арбитража при Совете Министров СССР от 30 января 1976 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с нарушением законодательства об охране природы» («Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР», 1976, № 5, с. 8).

ства нарушителя для применения мер общественного воздействия; осуществление милицией и отраслевыми государственными инспекциями административного надзора за соблюдением правил охоты и рыболовства, за сохранностью городских зеленых насаждений и т. д.

Перечисленные правовые формы, в том числе и наиболее распространенная из них — административный надзор, сочетаются с организационными формами профилактической работы. Важнейшая из них — выявление правоохранительными органами причин и условий, способствующих совершенствованию нарушений законодательства об охране природы.

Причинами многих правонарушений в области охраны природы, например, браконьерства, могут быть: низкий уровень сознательности людей, порождающий ложное представление о неисчерпаемости природных богатств; корыстные мотивы; неудовлетворительное обеспечение населения продуктами природы; морально-этическая неподготовленность к правильному поведению в условиях природной среды; безнаказанность лиц, незаконно пользующихся благами природы и т. д.

Выявление причин нарушений природоохранительного законодательства входит в непосредственную задачу правоохранительных органов. В процессе предупредительной работы ими выявляются и условия, способствующие совершению правонарушений: недостатки в деятельности отдельных государственных органов и общественных организаций, неудовлетворительные учет и отчетность, слабая организация охраны объектов природы, плохая постановка контроля и др.

В ряде случаев причины и условия правонарушений в области охраны природы могут совпадать с причинами и условиями других правонарушений, в том числе и преступлений: хулиганства, хищений, должностных преступлений.

Выявление причин и условий, способствующих совершению нарушений законодательства об охране природы, сопровождается мероприятиями по их устранению, в частности, путем внесения представлений в соответствующие инстанции по фактам выявленных нарушений. В представлениях прокуратуры, следователей, органов милиции, инспекций, а также в частных определениях судебных органов, сообщениях органов арбитража излагаются рекомендации о проведении мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений в области охраны природы. Те государственные органы, общественные организации и конкретные должностные лица, в адрес которых направляются представления, частные определения судов, сообщения органов арбитража, обязаны устранять вскрытые правоохранительными органами недостатки.

Среди этих органов наибольшими профилактическими воз-

можностями располагают отраслевые государственные инспекции и органы милиции, которые в отличие от прокуратуры, следственных органов, судов, органов арбитража, административных комиссий выполняют функции по охране природы непосредственно в рамках природной среды.

Административный надзор в охране природы выполняет двуединую задачу, которая связана как с административным принуждением нарушителей, так и с профилактикой правонарушений. Само же выполнение этой задачи обеспечивается совокупностью не только правовых, но и организационных мер с преобладанием последних.

Профилактическое значение имеют и правовые, и организационные действия органов, осуществляющих административный надзор. Велика профилактическая роль, например, таких юридически значимых действий, как обнаружение факта природоохранительного правонарушения, установление его последствий, выявление личности правонарушителя, составление протокола. Но основной профилактический потенциал содержится в практическом (непосредственном) надзоре, проводимом в организационных формах.

Практический надзор осуществляется путем организации рейдов, патрулирования, выставления постов, пикетов, обходов, объездов и т. д. Действенным средством предупреждения нарушений правил охоты являются обходы (объезды) охотничьего хозяйства подвижными группами, состоящими из работников госохотинспекций, милиции, представителей общественности. Предупреждение нарушений правил рыболовства обеспечивается выставлением постов, особенно в местах расположения нерестилищ ценных пород рыб. Для сохранности зеленых насаждений в населенных пунктах, пригородных и зеленых зонах организуются «зеленые патрули». Эффективность практического надзора в целях профилактики нарушений природоохранительного законодательства намного повышается при взаимодействии государственных инспекций и милиции с добровольными народными дружинами, которые непосредственно решают задачи по охране и защите природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства[6]. Для выполнения функций практического надзора и других предупредительных мероприятий могут привлекаться общественные инспекции по охране природы, отраслевые общественные инспекции (охотничьи, рыбоохраны и др.).

Осуществляя предупреждение правонарушений в области охраны природы, правоохранительные органы опираются на

[6] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 г. «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка» («Ведомости Верховного Совета СССР», 1974, № 22, ст. 321).

трудовые коллективы, их профсоюзные и комсомольские организации, создаваемые на предприятиях Советы профилактики и товарищеские суды.

Направляемые в трудовые коллективы представления прокуратуры, следователей, органов милиции, инспекций, а также частные определения судебных органов служат основанием для принятия к членам этих коллективов, допустившим нарушения природоохранительного законодательства, необходимых воспитательных мер.

Правоохранительные органы непосредственно взаимодействуют с профсоюзными организациями, например, при организации надзора за санитарным состоянием городских территорий, загородных мест отдыха трудящихся и пляжей.

В результате взаимодействия правоохранительных органов с комсомольскими организациями в предупреждение правонарушений вовлекаются комсомольские оперативные отряды общественных инспекторов рыбоохраны, группы по надзору за соблюдением правил охоты, общественные дозоры по охране лесов.

Непосредственно с советами профилактики, товарищескими судами, создаваемыми на предприятиях, в охране природы взаимодействуют органы милиции, прокуратура, судебные органы. Рассмотрение товарищескими судами входящих в их компетенцию дел о порче зеленых насаждений, нарушении правил охоты и рыболовства, лесонарушениях оказывает большое профилактическое воздействие на членов всего трудового коллектива.

Тесное взаимодействие правоохранительных органов друг с другом, с общественными организациями, трудовыми коллективами намного повышает эффективность профилактической работы по предупреждению природоохранительных нарушений.

Координация усилий государственных инспекций, милиции, судебных и других правоохранительных органов, общественных организаций, трудовых коллективов обеспечивает комплексный подход к организации борьбы с нарушениями законов об охране природы.

Практике организации природоохранительной деятельности известна координация взаимодействия ряда государственных органов и общественных организаций специальными комплексными планами, играющими важную роль в решении задачи охраны природы на территории края, области, республики. Благодаря комплексным планам объединяются усилия различных государственных органов и общественных организаций, создаются предпосылки для разумного сочетания принудительных мер с мерами убеждения, воспитания, широкой профилактикой правонарушений в области охраны природы.

§ 3. Экологическое воспитание и образование

Глубокое осознание всеми советскими людьми необходимости бережного отношения к природе, недопустимости любых нарушений действующего природоохранительного законодательства может быть результатом реализации целой системы государственных и общественных мер, среди которых важное место занимает экологическое воспитание и образование. С помощью этих средств у всего населения воспитывается массовая, всеобщая потребность в бережном отношении к природе, а само стремление к такому отношению к природе делается общенародным.

В приветствии Л. И. Брежнева участникам межправительственной конференции по образованию в области окружающей среды специально подчеркивалось, что «воспитание бережного, внимательного отношения к окружающей среде, расширение знаний и навыков, необходимых для ее охраны и ее улучшения, должны стать неотъемлемой частью общей системы просвещения, образования, подготовки кадров»[7].

В целях воспитания у молодежи чувства бережного отношения к природным богатствам и навыков правильного пользования природными ресурсами Закон об охране природы в РСФСР и законы об охране природы в других союзных республиках предусматривают включение преподавания основ охраны природы в общеобразовательных школах, средних специальных и высших учебных заведениях с учетом их профиля. Культурно-просветительским учреждениям и организациям, издательствам, музеям, кино, радио, телевидению, редакциям газет и журналов, добровольным обществам предлагается широко пропагандировать задачи охраны природы и воспроизводства природных ресурсов.

Постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» указывает на необходимость повышения уровня подготовки учащихся школ, средних специальных и высших учебных заведений в области природопользования и защиты природной среды и выпуска в более широких масштабах специалистов этого профиля, способных умело, по-хозяйски вовлекать в дело огромные природные ресурсы.

Экологическое воспитание повышает уровень сознательности граждан, должностных лиц, специалистов, обеспечивает их подготовленность к такой организации своего поведения, которая полностью соответствует установленным природо-

---

[7] «Правда», 1977 г., 15 октября.

охранительным требованиям. К числу основных направлений работы по экологическому воспитанию относится пропаганда охраны природы, которая выражается в распространении среди населения знаний по охране природы, разъяснении важности рационального использования природных богатств.

Пропаганда осуществляется путем широкого выпуска информационной, научно-популярной, просветительной, художественной литературы и кинофильмов по вопросам охраны природы, усиления лекционной работы, освещения этих вопросов по радио, телевидению, в местной печати, через преподавание в народных университетах и на факультетах правовых знаний, школах правового просвещения. Вопросы о пропаганде природоохранительного законодательства среди населения и мерах по ее улучшению рассматриваются комиссиями законодательных предположений Совета Союза и Совета национальностей Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных республик, а также центральными и местными партийными, профсоюзными и комсомольскими органами.

Пропаганда охраны природы позволяет распространять различные по своему характеру знания: экономические, общественно-политические, естественнонаучные, правовые. Все они нужны для того, чтобы выработать у советских людей высокое сознание необходимости бережного отношения к природе, строгого соблюдения соответствующих юридических предписаний. Однако особое значение в предупреждении природоохранительных правонарушений имеют именно правовые знания, непосредственное разъяснение важности исполнения законодательства об охране природы.

Правовая пропаганда, имеющая целью массовое информирование населения о природоохранительном законодательстве, убеждает советских людей в необходимости не только самим не нарушать требования законодательства, но и активно содействовать всенародному делу сбережения и приумножения природных богатств.

В осуществлении правовой пропаганды большую роль играют работники правоохранительных органов. Их юридическая подготовка, компетентность в практике применения законодательства повышают эффективность правовой пропаганды. Участие работников правоохранительных органов (прокуратуры, суда, милиции и др.) в пропаганде законов об охране природы, в публичном обсуждении фактов нарушения природоохранительного законодательства способствует повышению уровня сознательности граждан, выработке в их сознании необходимых морально-этических устоев, определяющих правильное отношение к охране природы.

Существенная роль в экологическом воспитании и образовании принадлежит юридической науке. Выработанные ею

научные идеи правильно ориентируют пропаганду природоохранительного законодательства, преподавание правовых основ охраны природы в целях обеспечения с помощью воспитательных средств и системы образования необходимых предпосылок бережного отношения к природе, сохранения ее богатств.

Особенная часть

Глава IX
Правовая охрана атмосферного воздуха в СССР

Глава X
Правовая охрана вод в СССР

Глава XI
Правовая охрана земель в СССР

Глава XII
Правовая охрана недр в СССР

Глава XIII
Правовая охрана лесов и иной растительности СССР

Глава XIV
Правовая охрана животного мира в СССР

Глава XV
Организационно-правовые формы заповедной охраны природы в СССР

Глава XVI
Правовая защита окружающей человека среды в СССР

Глава XVII
Международно-правовая охрана окружающей природной среды

Глава XVIII
Правовая охрана окружающей природной среды в зарубежных странах

Глава IX. Правовая охрана атмосферного воздуха в СССР

§ 1. Понятие правовой охраны атмосферного воздуха

Атмосферный воздух является одним из основных жизненно важных элементов окружающей природной среды.

Как объект природы и составная часть окружающей человека среды атмосферный воздух выполняет геологические, жизнеобеспечительные, защитные, терморегулирующие, энергоресурсовые и хозяйственные функции, оказывая решающее влияние на здоровье человека, жизнедеятельность растительного и животного мира, климатические ресурсы планеты, состояние материальных ценностей.

Под воздействием атмосферы на Земле совершаются важнейшие геологические процессы. Атмосферный бассейн содержит кислород, необходимый для существования человека и иных живых организмов. Воздушная оболочка земного шара защищает планету от вредных космических излучений и вместе с тем служит надежным проводником солнечной энергии. Воздух — неотъемлемый компонент для получения тепловой энергии. Он является необходимым элементом производственных процессов и иной хозяйственной деятельности.

Развитие промышленности, рост научно-технического прогресса во всех сферах общественной жизни, увеличение плотности населения приводит к нежелательным для человека и окружающей его среды негативным количественным и качественным изменениям в состоянии атмосферного бассейна. Индустриализация общества сопровождается усиленным потреблением кислорода и сокращением его естественных источников воспроизводства, увеличением загрязнения воздушной среды вредными отходами и выбросами производственной деятельности, разрушением слоя озона, фильтрующего ультрафиолетовое излучение.

Это вызывает истощение запасов кислорода в атмосфере, нарушение естественных процессов его самовозобновления, создает реальную угрозу для человечества.

По мере возрастания влияния хозяйственной деятельности на окружающую человека среду возникали и совершенствовались конкретные цели и задачи охраны атмосферного

бассейна. На современном этапе защита атмосферного воздуха развивается по следующим направлениям.

1. Сохранение, восстановление оптимального газового баланса атмосферы. В ее состав входит 20,95% кислорода, 78,9 азота, 0,93 аргона, 0,03% углекислого газа, небольшие количества остальных инертных газов, водорода, озона, окиси углерода и т. д. Данный газовый состав воздушной оболочки, имеющиеся в нем ресурсы кислорода обеспечивают наиболее благоприятный биологический режим жизни. Основными источниками пополнения постоянно потребляемых кислородных запасов служат растительность и Мировой океан. Поэтому задача охраны атмосферного воздуха в данном направлении решается как путем регулирования потребления воздуха в процессе производственной деятельности, так и охраны растительного мира от истощения и Мирового океана от загрязнения.

2. Обеспечение оптимального для жизни качества газового состава атмосферы путем охраны воздушного бассейна от загрязнения: пылевого, газового, теплового, радиационного, ароматического. Источниками антропогенного загрязнения атмосферы служат в настоящее время автомобильный транспорт (40%), энергетические установки (20%), производственная деятельность предприятий и организаций (14%) и прочие объекты (26%). В результате загрязнения воздушной среды происходит неблагоприятное изменение ее физико-химического состава, оказывающего вредное воздействие на здоровье людей, состояние растительности и животного мира, материальных ценностей, причиняющего серьезный экологический и экономический ущерб обществу. Перенасыщение атмосферы углекислым газом и запыленность воздуха создают угрозу климатическим ресурсам планеты, нарушают теплообмен Земли и космического пространства, что чревато опасностью возникновения «теплового эффекта» вследствие повышения терморежима Земли или, наоборот, развития оледенения планеты, связанного с постепенным снижением объема получаемой солнечной энергии из-за запыленности околоземного пространства.

3. Поддержание оптимального естественного состояния воздушной среды путем ограничения акустического (шумового) и вибрационного загрязнения атмосферы, неблагоприятно отражающегося на здоровье людей, их трудоспособности, развитии растительного и животного мира, причиняющего вред материальным ценностям.

4. Сохранение оптимального ультрафиолетового излучения путем предотвращения разрушения летательными аппаратами и иными техническими средствами слоя озона, находящегося на расстоянии 10—12 км от земли и выполняющего роль

защитного фильтра, предохраняющего живую природу Земли от губительного воздействия космической радиации.

Охрана атмосферного бассейна осуществляется различными способами: биологическим (проведением работ по воспроизводству природных ресурсов, их охране от истощения), технологическим (совершенствованием технологических процессов, систем очистки, организацией безотходных производств), экономическим (планированием охраны, материально-техническим ее обеспечением, развитием материального стимулирования за выполнение природоохранительных мероприятий), санитарным (принятием мер по оздоровлению окружающей среды), организационным (организацией рационального использования воздушного бассейна и контроля за его состоянием и охраной), идеологическим (проведением эколого-воспитательной работы, улучшением экологической подготовки кадров и т. п.), правовым.

Правовая охрана атмосферного воздуха в СССР заключается в установленной законодательством совокупности государственных и общественных мероприятий, направленных на сохранение воздушного бассейна от загрязнения, истощения его кислородных запасов, рациональное использование воздуха в хозяйственных целях, воспроизводство его запасов в интересах оздоровления и улучшения окружающей человека среды, жизни и здоровья настоящего и будущих поколений.

Основные нормативные положения об охране атмосферного воздуха в СССР закреплены в Законе СССР «Об охране атмосферного воздуха», Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении, законах об охране природы в союзных республиках, постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»; от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов».

Основные направления правового регулирования охраны атмосферного воздуха состоят в предотвращении его загрязнения вредными отходами и выбросами производственно-хозяйственных объектов, энергетических установок и автомобильного транспорта, предупреждения его сверхнормативного перенасыщения химическими веществами, устранении воздействия на атмосферу вредных физических факторов (звуковых колебаний, электрических и магнитных полей, излучений).

Атмосферный воздух относится к числу таких объектов природы, эффективность охраны которых зависит от тесного взаимодействия национальных и международных мер защиты. Международное сотрудничество в этой области разви-

вается по двум основным направлениям: а) заключение международных соглашений о совместных действиях государств по охране воздушной среды от загрязнения; б) установление научно-технического сотрудничества на глобальном, региональном, субрегиональном уровнях по исследованию средств нейтрализации токсических веществ, выбрасываемых в атмосферу.

Планетарная охрана атмосферы органически соединяется с межнациональными усилиями, предпринимаемыми в защиту мира, по прекращению гонки вооружений, предотвращению ядерной войны, запрещению производства, испытания атомного оружия и других средств массового уничтожения, запрещению продажи и распространению термоядерной технологии, используемой в милитаристских целях.

§ 2. Содержание правовой охраны атмосферного воздуха

Содержание правовой охраны атмосферного воздуха включает систему предупредительных, запретительных, восстановительных, контрольных, карательных и поощрительных законодательных мер, направленных на сохранение оптимального качества воздушной среды.

Предупредительные меры правовой охраны атмосферы от загрязнения состоят в планировании мероприятий по охране атмосферного воздуха, установлении нормативов чистоты воздушного бассейна, регламентировании порядка проектирования и эксплуатации производственно-хозяйственных объектов, возложении обязанностей на министерства и ведомства, предприятия и организации по проведению комплекса мероприятий, обеспечивающих чистоту воздушной среды.

Планирование охраны атмосферного воздуха от загрязнения производится с целью нейтрализации вредных последствий производственно-хозяйственной деятельности, улучшения и оздоровления окружающей человека среды, с учетом существующего краткосрочного и долгосрочного прогноза состояния атмосферы в условиях активного развития производительных сил.

Законодательством установлено, что мероприятия по охране воздушного бассейна должны входить в качестве составной части государственных (перспективных и годовых) планов экономического и социального развития СССР. Проекты планов по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов составляются министерствами и ведомствами, Советами Министров союзных республик и по разделу охраны атмосферного воздуха направляются в Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю при-

родной среды. Согласованные с Госкомгидромет СССР проекты соответствующих разделов государственных планов представляются министерствами и ведомствами, Советами Министров союзных республик в Госплан СССР для последующего рассмотрения и утверждения.

В проектах планов по охране атмосферного воздуха должны предусматриваться меры по сокращению вредных выбросов и отходов промышленных предприятий, энергетических установок, транспорта и других источников загрязнения воздушной среды, внедрению системы эффективной очистки вредных веществ, малоотходных и безотходных технологических процессов с указанием объемов капитальных вложений и ввода в действие природоохранительных мощностей и объектов.

На основе утвержденных государственных планов министерства и ведомства, предприятия и организации разрабатывают планы мероприятий по обеспечению выполнения государственных заданий в области охраны атмосферного воздуха, которые входят в общие и комплексные планы мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов.

В целях охраны атмосферного бассейна от загрязнения устанавливаются государственные общественные, республиканские, отраслевые нормативы содержания вредных веществ.

Цель таких нормативов состоит в определении пороговой величины загрязнения атмосферы вредными веществами, содержащими органические, неорганические, радиоактивные и другие виды загрязнений, превышающие в своих дозах медико-санитарные нормы наличия вредных компонентов.

Нормирование выбросов и концентраций вредных веществ и воздействий осуществляется в порядке стандартизации качества атмосферного бассейна. В области охраны атмосферного воздуха устанавливаются три вида стандартов: предельно допустимые концентрации вредных веществ, предельно допустимые выбросы вредных веществ, предельно допустимые уровни физического воздействия.

Предельно допустимые концентрации вредных веществ в атмосфере (ПДК) призваны отвечать интересам охраны здоровья людей, обеспечивать благоприятные условия для их труда, быта, отдыха, исключать нанесение вреда растительному и животному миру, водным объектам, а также материальным ценностям — зданиям, сооружениям, другим народнохозяйственным объектам.

Эти нормативы разрабатываются Госстандартом СССР, Министерством здравоохранения СССР совместно с заинтересованными организациями. Они устанавливаются дифференцированно по каждой природно-климатической зоне с учетом особенностей ее природных условий, плотности населения, хозяйственной нагрузки.

В настоящее время в СССР по атмосферному воздуху установлены ПДК для 145 вредных веществ и 20 их комбинаций.

Предельно допустимые выбросы вредных веществ (ПДВ) предусматривают пороговую величину загрязнения, производимого производственно-хозяйственным объектом. Они устанавливаются по каждому источнику загрязнения с учетом особенностей природной среды и количества действующих производственно-хозяйственных объектов, объема и структуры их выбросов по отдельному региону, зоне, городу, другому населенному пункту.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» поручено министерствам и ведомствам СССР, Советам Министров союзных республик провести в 1978—1980 гг. на подведомственных предприятиях, в организациях и учреждениях инвентаризацию источников выбросов вредных веществ и производственных отходов в окружающую среду, в том числе и атмосферу. Материалы инвентаризации по атмосферному воздуху обобщаются Государственным комитетом СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды и служат основой для разработки по каждому предприятию, организации, загрязняющих среду, предельно допустимых показателей выбросов вредных веществ.

Применяются стандарты предельно допустимых выбросов вредных веществ, разработанные по автомобилям, тракторам и двигателям (самоходным сельскохозяйственным машинам, строительно-дорожным механизмам, мотоциклам, мопедам, мотороллерам, мотовелосипедам).

Предельно допустимые уровни воздействия на атмосферу вредных физических факторов устанавливаются применительно к шумовым колебаниям, негативному влиянию электрических и магнитных полей, излучений. Этой нормой устанавливается допустимая концентрация акустического загрязнения среды. Наряду с этим разрабатываются нормативы допустимого шума применительно к работе отдельных двигателей, агрегатов, самолетов, производств и т. п.

Предупредительное значение имеет установленный порядок проектирования, размещения и ввода в эксплуатацию предприятий и организаций, других объектов, деятельность которых связана с загрязнением окружающей среды.

Санитарные и строительные нормы и правила, задания на проектирование предприятий и сооружений, новых технологических процессов и оборудования должны предусматривать и соблюдать экологические требования по охране атмосферы, направленные на полное или резкое сокращение загрязнения воздушного бассейна.

При размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений, других объектов, при совершенствовании действующих, а также внедрении новых производств, технологических линий и оборудования, влияющих на состояние атмосферного воздуха, законодательство требует обеспечения мер, предотвращающих вредное воздействие на атмосферный бассейн.

Предприятия и сооружения, деятельность которых связана с выбросами загрязняющих веществ в атмосферу, независимо от времени введения их в строй, обязаны иметь эффективные газоочистные и пылеулавливающие устройства, обеспечивать их бесперебойную работу, вести систематический учет количества выбросов и их состава. В целях борьбы с производственными и иными шумами осуществляются: внедрение малошумных технологических процессов, улучшение конструкции транспортных средств и порядка их эксплуатации, улучшение планировки и застройки городов и других населенных мест, размещение транспортных сооружений на необходимом расстоянии от населенных пунктов, совершенствование уличных покрытий железнодорожных, трамвайных и автомобильных путей.

Колхозы, совхозы, другие предприятия и организации обязаны соблюдать правила транспортировки, хранения, применения в сельском и лесном хозяйстве средств защиты растений, стимуляторов их роста, минеральных удобрений и иных препаратов с тем, чтобы не допускать загрязнения ими атмосферного воздуха.

Запретительные меры законодательства ограничивают деятельность предприятий и других загрязняющих среду объектов в интересах охраны воздушного бассейна. На выполнение запретов направлена вся предупредительная деятельность по охране атмосферного воздуха от загрязнения.

Общий запрет на загрязнение атмосферы в объеме, превышающем установленные нормы, составляет основное содержание законодательства об охране атмосферного бассейна от загрязнения. Но и этот объем загрязнения рассматривается законодательством как временная мера, применяемая до разработки предприятием безотходной технологии или применения методов полного улавливания вредных веществ.

Предполагается, что выброс загрязняющих веществ в атмосферу может допускаться на основе разрешений, выдаваемых органами охраны атмосферного воздуха по каждому источнику загрязнения. В таких разрешениях указывается предельно допустимый выброс, устанавливается срок действия, определяются другие условия, соблюдение которых необходимо для охраны атмосферного воздуха.

Причем выброс загрязняющих веществ в пределах допустимых для предприятия норм допускается, если это не приведет к увеличению в данном районе содержания вредных веществ в атмосфере, размер которых превышает предельно допустимые концентрации.

Нарушение установленных требований влечет за собой приостановление или прекращение работ источника загрязнения до устранения недостатков и выполнения мероприятий по охране чистоты воздушного бассейна.

При превышении установленных нормативов загрязнения в результате наступления аварийной ситуации руководители предприятий обязаны немедленно сообщить об этом органам контроля за охраной атмосферного воздуха и принять меры к ликвидации последствий загрязнения.

В случае получения сообщения общегосударственной службы наблюдения за уровнем загрязнения атмосферы о возможном повышении концентрации вредных веществ в связи с ожидаемыми неблагоприятными метеорологическими условиями, предприятия, организации разрабатывают и выполняют специальные мероприятия по снижению допустимых выбросов вредных веществ в воздушную среду.

Отдельные запреты устанавливаются по эксплуатации машин, агрегатов, цехов, участков и других объектов, являющихся источниками загрязнения.

Не допускается ввод новых или реконструированных объектов, не отвечающих требованиям охраны атмосферного воздуха. Запрещается внедрение открытий, изобретений, усовершенствований и новых технических схем, если они не учитывают в полной мере условия охраны воздуха от загрязнения, шума, вибрации и т. д. Запрещается приобретение за рубежом, ввод в эксплуатацию и использование оборудования, технологических процессов, сооружений, транспортных средств, других объектов и предметов, если они не отвечают действующим в СССР требованиям охраны атмосферного воздуха.

Налагается запрет на выпуск и эксплуатацию автомобилей, тракторов, других транспортных средств, самодвижущих установок, двигателей самолетов, если они превышают допустимый уровень выбросов вредных веществ, физических колебаний атмосферного воздуха.

Не допускается применение химических средств и препаратов в народном хозяйстве, если на их использование нет соответствующего разрешения органов здравоохранения, сельского, лесного хозяйства.

Восстановительные меры в области охраны атмосферного воздуха связываются с возложением обязанностей на владельцев источников загрязнения воздушного бассейна по проведению комплекса мероприятий с целью ликвидации послед-

ствий загрязнения окружающей среды, восстановлению нарушенного состояния качества атмосферы, воспроизводству уничтоженных природных ресурсов, возмещению причиненного вреда, предотвращению возможности наступления негативных последствий в будущем.

§ 3. Контроль за охраной атмосферного воздуха от загрязнения

Государственный контроль за состоянием и охраной атмосферного воздуха осуществляется Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, а также специально уполномоченными органами государства. Его основная задача состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, учреждениями, гражданами правил и мероприятий по охране атмосферного бассейна, норм условий выбросов вредных веществ в атмосферу, экологических требований, предъявляемых к автомобилям, тракторам, двигателям, оборудованию и технологическим процессам, применению химических средств, а также к деятельности иных объектов, являющихся источниками загрязнения и вредных физических колебаний атмосферного воздуха.

Эти задачи выполняются службами наблюдения за состоянием атмосферы, контроля за охраной атмосферного воздуха, санитарного надзора в области окружающей среды, контроля за работой очистных сооружений и установок.

Служба наблюдения за состоянием атмосферы осуществляется органами Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды. В ее задачи входят: а) наблюдение и оценка состояния атмосферного воздуха; б) прогноз и выявление тенденций изменения этого состояния; г) обеспечение партийных и государственных органов систематической и экстренной информацией об изменениях уровня загрязнения атмосферы, прогнозами и предупреждениями о возможных изменениях под влиянием хозяйственной деятельности или метеорологических условий; д) сбор, обобщение, обработка, хранение материалов о состоянии атмосферы и обеспечение ими компетентных органов государства для разработки планов и мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов.

Данный комплекс задач выполняется управлениями комитета, научно-исследовательскими институтами, территориальными управлениями и подчиненными им обсерваториями, лабораториями, пунктами наблюдения.

В соответствии с государственным стандартом Союза ССР

по контролю за качеством атмосферного воздуха, предусматриваются три категории постов наблюдения за загрязнением атмосферы: а) стационарный, предназначенный для обеспечения непрерывной регистрации содержания вредных веществ; б) маршрутный, организуемый для регулярного отбора проб воздуха в фиксируемой точке местности; в) передвижной — для отбора проб воздуха непосредственно у источника загрязнения.

Служба контроля за охраной атмосферного воздуха выполняется Государственной инспекцией по охране атмосферного воздуха от загрязнения Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды. В задачи этой инспекции входят: а) регулирование использования воздушного бассейна городов и промышленных центров, осуществление контроля за источниками его загрязнения, соблюдением норм предельно допустимых выбросов вредных веществ; б) рассмотрение представляемых министерствами и ведомствами на согласование схем размещения производственных и иных объектов, проектов их строительства и реконструкции в части соблюдения требований об охране атмосферного бассейна; в) разработка совместно с Министерством здравоохранения СССР и другими заинтересованными организациями норм предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ; г) определение совместно с заинтересованными органами номенклатуры приборов и аппаратуры для контроля за состоянием атмосферы, разработка технических требований к ним; д) аналитическая обработка статистической отчетности по охране атмосферного воздуха от загрязнения.

Для выполнения указанных задач должностные лица государственной инспекции наделены правом посещения предприятий, других объектов, служащих источниками загрязнения воздуха, проверки проведения мероприятий по его охране, внесения предложений о приостановлении или запрещении деятельности источника загрязнения атмосферы.

Служба санитарного надзора за состоянием и охраной окружающей среды осуществляется органами санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения СССР. В области охраны атмосферного воздуха она выполняет задачи, связанные с контролем состояния и охраной воздушной среды городов, других населенных пунктов, промышленных центров от загрязнения его вредными для здоровья человека выбросами производственной и иной деятельности, обеспечением норм предельно допустимых концентраций и норм предельно допустимых выбросов, выполнением мероприятий по охране воздушного бассейна городов и других населенных пунктов и промышленных центров со стороны предприятий, организаций, имеющих в своем распоряжении источники загрязнения атмосферного воздуха.

Служба государственного контроля за работой газоочистных и пылеулавливающих установок, созданная в Министерстве химического и нефтяного машиностроения СССР, выполняет задачи по контролю за соблюдением предприятиями и организациями правил эксплуатации установок, оснащенностью их необходимым оборудованием, принимает участие в приемке и вводе в эксплуатацию новых установок, обеспечивает методическое руководство службами ведомственного контроля за работой очистных установок.

Государственный контроль за работой указанных очистных установок осуществляется государственной инспекцией, состоящей из центрального аппарата, региональных инспекций по контролю, организуемых в крупных промышленных центрах, а также городах с повышенной загрязненностью атмосферного воздуха.

Функции государственного контроля в области охраны атмосферного воздуха выполняет Государственная автомобильная инспекция МВД СССР. Она осуществляет контроль за техническим состоянием автомобильного парка, принимает меры к устранению недостатков в эксплуатации автохозяйства, запрещает эксплуатацию автомобилей с повышенной токсичностью выхлопных газов, совместно с местными советскими органами изучает и координирует маршруты движения автотранспорта, не допуская его скопления в районах жилой застройки, зонах отдыха и т. п.

Государственный контроль за техническим состоянием, эксплуатацией и выполнением требований охраны атмосферного воздуха в работе машинно-тракторного парка сельскохозяйственных предприятий проводится технической инспекцией Министерства сельского хозяйства СССР.

Контроль за соблюдением правил охраны атмосферного воздуха и выполнением требований по его обезвреживанию выполняют также соответствующие предприятия и организации, министерства и ведомства, имеющие в своем распоряжении источники загрязнения.

§ 4. Ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха

Действующее законодательство предусматривает три вида ответственности за нарушение правил охраны атмосферного воздуха от загрязнения: административную, уголовную и дисциплинарную.

Основанием возложения ответственности за нарушение правил охраны атмосферного воздуха служат виновные, противоправные действия (бездействие) должностных лиц или от-

дельных работников предприятий, организаций, выражающиеся в загрязнении атмосферного воздуха вредными для здоровья человека и окружающей среды выбросами промышленных предприятий, установок, агрегатов, иных объектов или создании реальной угрозы такого загрязнения.

Правонарушениями в области охраны атмосферного воздуха могут быть: проведение проектных, строительных работ, ввод в эксплуатацию, эксплуатация предприятий, организаций, других объектов, загрязняющих атмосферный бассейн без соответствующих сооружений по очистке вредных выбросов, превышение предельно допустимых выбросов вредных веществ, установленных для соответствующего объекта, превышение предельно допустимых уровней физического воздействия на внешнюю среду, внедрение открытий, изобретений, иных усовершенствований без соблюдения требований по охране воздуха от загрязнения, неправильное определение нормативов предельно допустимых выбросов, искажение информации о степени и характере загрязнения атмосферы соответствующими источниками, эксплуатацию автомобилей, самолетов, тракторов, иных транспортных или самодвижущихся средств с превышением нормативов предельно допустимых выбросов, несоблюдение правил транспортировки, хранения, применения химических средств с нарушением правил охраны атмосферы и т. д.

Административная ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха установлена рядом нормативных актов. Согласно Положению о государственном санитарном надзоре в СССР, органам санитарно-эпидемиологической службы предоставлено право наложения штрафа на лиц, виновных в несоблюдении правил охраны атмосферного воздуха и загрязнении внешней среды (должностных лиц — до 50 руб. граждан — до 10 руб.). Штрафы налагаются Главным государственным санитарным врачом СССР, его заместителями (соответственно до 50 руб. и 10 руб.), главными государственными врачами союзных республик и их заместителями (до 30 и 10 руб.), главными государственными врачами автономных республик, краев, областей (до 20 и 10 руб.), городов, районов (до 10 руб.).

В необходимых случаях органы санитарного надзора имеют право возбуждать перед органами прокуратуры вопрос о привлечении виновных к уголовной ответственности.

В соответствии с Положением о государственном контроле за работой газоочистных и пылеулавливающих устройств органы государственной инспекции вправе привлекать к административной ответственности в виде штрафа, налагаемого административными комиссиями при исполкомах районных, городских Советов. Штраф налагается на должностных лиц, виновных в нарушении правил эксплуатации обезвреживаю-

щих установок, систематическом невыполнении предписаний инспекции, направленных на устранение недостатков в эксплуатации очистных сооружений, размером до 50 руб. Должностные лица инспекции имеют право возбуждать перед органами прокуратуры вопрос о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности.

Органам санитарного надзора и государственного контроля за работой очистных установок предоставлено право принимать решения о приостановлении или прекращении работы объекта, загрязняющего воздушный бассейн, приостанавливать работу технологического оборудования, вызывающего загрязнение среды, впредь до устранения обнаруженных нарушений.

Органы государственной автомобильной инспекции МВД СССР имеют право привлекать к административной ответственности должностных лиц и работников автотранспорта за нарушение правил эксплуатации и выход на линию технически неисправных автомобилей, налагать запрет на эксплуатацию двигателей, имеющих повышенную токсичность выхлопных газов.

По решению краевых, областных, районных, городских Советов народных депутатов могут устанавливаться административные штрафы на лиц, виновных в превышении допустимых уровней физических колебаний атмосферного воздуха от шума, вибрации.

Уголовная ответственность за загрязнение атмосферного воздуха предусмотрена ст. 223 УК РСФСР и соответствующими статьями УК других союзных республик.

Согласно ст. 223 УК РСФСР уголовная ответственность наступает за загрязнение атмосферы вредными для здоровья людей отходами производства. По смыслу статьи состав преступления считается оконченным при наличии реальной угрозы наступления вредных последствий, указанных в законе. Критерием угрозы наступления таких последствий служат действующие стандарты по предельно допустимым концентрациям и предельно допустимым выбросам вредных веществ в атмосферу.

Квалифицированный состав данного преступления образуется в том случае, когда причинен существенный вред здоровью людей, сельскохозяйственному производству, рыбным запасам. В этом случае наступление ответственности зависит уже от самого факта причинения вреда, размера его последствий.

В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» разъясняется судам, что за загрязнение воздуха, в частности путем эксплуатации на предприятиях, коммунальных и других объектах неисправных очистных

сооружений и устройств, отключения их на какой-либо срок, ненадлежащего хранения и использования химических средств к административной или уголовной ответственности могут быть привлечены как должностные, так и иные лица.

Исходя из общих положений ст. 88 Основ гражданского законодательства, при наличии вреда, причиненного выбросами вредных веществ, здоровью людей, сельскому хозяйству, лесам, животному миру, может наступить и гражданско-правовая ответственность владельцев источников загрязнения. Причиненный ущерб должен возмещаться виновной стороной с учетом конкретных последствий загрязнения воздушной среды, например, размера затрат на лечение пострадавших, восстановления их трудоспособности; стоимости лесных массивов и затрат на их воспроизводство, оценки погибшего урожая, таксовой стоимости рыбных запасов и т. д.

Выполнение планов и мероприятий по охране атмосферного воздуха учитываются при подведении итогов социалистического соревнования предприятий и организаций. За невыполнение планов и мероприятий по охране атмосферного воздуха руководители предприятия или организации, а также иные виновные работники лишаются полностью или частично премий по основным результатам хозяйственной деятельности.

Кроме того, в соответствии с правилами внутреннего распорядка должностные лица и иные работники предприятия, организации, виновные в несоблюдении правил охраны атмосферного воздуха, невыполнении планов и мероприятий по его охране, могут привлекаться к дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Глава X. Правовая охрана вод в СССР

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны вод

Воды представляют собой важнейший компонент окружающей природной среды и вместе с тем входят в состав основных средств производства, материальных благ. Особенно велико значение вод в условиях орошаемого земледелия, где вода неотделима от земли и вместе с землей составляет главное средство сельскохозяйственного производства, а также для удовлетворения питьевых, хозяйственных, бытовых нужд, организации спорта и лечения. Воды находят широкое использование в промышленности, энергетике, судоходстве, лесосплаве, рыбном хозяйстве. Как объект природы воды представляют собой элексир жизни, оживляющий планету, формирующей ее поверхность. Охране подлежат все водные ресурсы СССР, включающие поверхностные воды (реки, озе-

ра, пруды, каналы, водохранилища и т. д.), подземные воды и ледники, внутренние моря и другие внутренние морские воды, находящиеся в пределах государственных границ СССР, территориальные воды СССР. На территории СССР насчитывается 46 речных систем со среднегодовым стоком 4 714 куб. км; рек протяженностью более 10 км — 200 тыс., озер площадью сверх 1 кв. км — 16 тыс., мелких озер — 300 тыс., 5 тыс. ледников. Очень много вод в недрах. Запасы только самых верхних горизонтов подземных вод составляют примерно 350—450 тыс. куб. км. Однако несмотря на наличие таких огромных запасов вод проблема их охраны имеет огромное значение. Необходимость охраны вод вызывается неравномерностью распределения водных ресурсов на территории СССР, в результате которого на экономически мало освоенные районы страны, где проживает около 15% населения, приходится 80% всего речного стока страны, а, с другой стороны, бурным возрастанием использования водоемов в связи с ростом промышленности, энергетики, сельскохозяйственного производства и других отраслей народного хозяйства и ростом населения.

В результате неправильной хозяйственной деятельности, а также недостаточно сбалансированного использования водных объектов наступают такие неблагоприятные последствия, как загрязнение, засорение и истощение водоемов, пагубно отражающиеся на состоянии не только водных объектов, но и других объектов природы, тесно связанных с водой, и в первую очередь, таких, как земля, растительный и животный мир, особенно обитающий в водоемах.

При сильном загрязнении вод, повышении их температуры происходит нарушение режима внутренних водоемов, воды теряют способность к самоочищению. Гибель санитаров в виде всевозможных бактерий и грибов приводит к увеличению в водоемах фитопланктона и вызывает так называемое «цветение» водоемов. Нерациональное использование вод, нарушающие процесс влагооборота (кругооборота) воды в системе океан — атмосфера — земля — океан, может, в свою очередь, вызвать нарушение процесса самовозобновления их ресурсов в отдельных речных и подземных бассейнах и привести к истощению вод.

В целях охраны вод, сохранения их способности к самоочищению и самовозобновлению в СССР проводится целая система санитарных, гигиенических, хозяйственно-организационных, биологических методов их охраны. Важнейшие общегосударственные мероприятия по охране вод определяются в государственных планах. В государственном плане экономического и социального развития СССР на 1978 г. намечено ввести в действие станции для очистки сточных вод и системы оборотного водоснабжения, а также водоохранное строитель-

ство по предотвращению загрязнения в бассейнах Черного, Азовского, Балтийского и Каспийского морей и в ряде речных бассейнов.

Правовая охрана вод занимает важное место среди методов охраны вод. Под правовой охраной вод понимается совокупность правовых средств, направленных на сохранение, восстановление и улучшение состояния природных запасов воды, использование и охрана которой поддается обособленному правовому регулированию.

Имея своей задачей обеспечение сохранения количества и качества вод, правовая охрана вод направлена на предупреждение и ликвидацию загрязнения, засорения и истощения вод, а при необходимости и улучшение их состояния. Согласно ст. 54 Закона об охране природы в РСФСР все поверхностные и подземные воды подлежат охране от истощения, загрязнения и засорения и являются объектом регулирования как ресурсы водоснабжения населения и народного хозяйства, источники энергии, транспортные пути, места произрастания полезной водной растительности, места обитания рыбы и водных животных, охотничьи угодья, места отдыха и туризма, лечебные ресурсы, объекты, представляющие интерес для науки, просвещения и культуры.

Большое место охране вод уделено в водном законодательстве. В ст. 1 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик указывается, что задачами советского водного законодательства является регулирование водных отношений в целях обеспечения рационального использования вод для нужд населения и народного хозяйства, охраны вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод, улучшения состояния водных объектов. Установление основных положений в области использования вод, охраны их от загрязнения, засорения и истощения отнесено к исключительной компетенции Союза ССР.

В Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик охрана вод выделена в отдельный раздел, предусматривающий охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, могущих причинить вред здоровью населения, а также повлечь уменьшение рыбных запасов, ухудшение условий водоснабжения и другие неблагоприятные явления вследствие изменения физических, химических, биологических свойств вод, снижения их способности к естественному очищению, нарушения гидрологического и гидрогеологического режима вод.

Тесная связь вод с другими природными объектами предопределила установление правовых норм по их охране в различных отраслях законодательства. Так, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах обязали

пользователей недрами обеспечить охрану вод от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами. Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик выделили водоохранные леса (запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов) в первую группу лесов с ограниченным режимом рубки и возложили на лесопользователей обязанность вести лесное хозяйство способами, исключающими и ограничивающими отрицательное воздействие на состояние водоемов.

Много правовых норм, направленных на сохранение вод, содержится в рыбохозяйственном законодательстве. В целях охраны вод как среды обитания рыб Положением об охране рыбных запасов и регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г. [1], запрещено сбрасывать в рыбохозяйственные водоемы, на берега и лед этих водоемов неочищенные и необезвреженные сточные воды, а также другие вредные для рыбы отбросы; сбрасывать в рыбохозяйственные водоемы и оставлять на льду щепу, кору, опилки и прочие отходы, образующиеся при разделке древесины, зимней сплотке и постройке сооружений для сплавки леса; производить мочку конопли, льна.

Роль вод как источника питьевого водоснабжения, мест лечения и массового отдыха населения обусловлено собой то огромное значение, которое придается охране водных объектов в санитарном законодательстве. В Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении 1969 г. определены санитарные требования к очистке и обезвреживанию промышленных и коммунально-бытовых выбросов, отходов и отбросов, а также к хозяйственно-питьевому водоснабжению путем установления зон санитарной охраны вокруг источников водоснабжения со специальным режимом, обеспечивающим надлежащее санитарное качество воды.

§ 2. Правовая охрана вод от загрязнения и засорения

Загрязнение вод представляет собой насыщение их такими веществами и в таких количествах или сочетаниях, в результате которого ухудшается качество вод и водный объект признается загрязненным в соответствии с принятыми нормами.

При загрязнении водного объекта, наступающего вследствие прямого или косвенного влияния производственной деятельности и бытового пользования, наступает такое изменение

[1] СП СССР 1958 г. № 16, ст. 127.

состава и свойства воды, в результате которого водоем становится полностью или частично непригодным к использованию в определенных целях.

Загрязнение водоемов может быть вызвано самыми различными источниками: неочищенными сточными водами химических, металлургических, машиностроительных и других предприятий, отходами бумажно-целлюлозного производства, нефтяной и горнодобывающей промышленности, городскими фекально-хозяйственными стоками, неправильным захоронением радиоактивных отходов, смешением подземных вод с канализационными и сточными выбросами, сельскохозяйственными стоками животноводческих ферм и стоками, содержащими ядохимикаты и пестициды, сбросом с судов нефти, масел и других веществ, вредных для водоемов. В зависимости от источника загрязнения последнее бывает минеральным, тепловым, радиоактивным, химическим, а также органического характера в виде биологического или бактериального загрязнения (грибками, бактериями, яйцами гельминтов). Критериями загрязнения водоемов являются изменения его физических, химических, биологических свойств в виде возникновения запахов, цветности, потери прозрачности, повышения температуры, уменьшения растворенного в воде кислорода, появления болезнетворных бактерий, возрастания количества органических и минеральных примесей.

Охрана водных объектов от загрязнения осуществляется путем проведения системы водоохранных мероприятий, которые направлены как на ограничение, так и на полную ликвидацию источников загрязнения. Среди мер, направленных на предупреждение загрязнения и недопущение появления новых источнииков загрязнения водоемов, большое значение имеют меры, обеспечивающие охрану поверхностных и подземных водных бассейнов от загрязнения их сточными водами, использованными для различных коммунально-бытовых и производственных нужд и получившими при этом дополнительные примеси, изменившие их первоначальный химический состав и физические свойства.

Охрана водоемов от сброса в них неочищенных сточных вод предопределяется на стадии проектирования и строительства предприятий, спускающих эти воды. Госстроем СССР в 1971 г. были утверждены специальные санитарные правила проектирования промышленных предприятий, предусматривающие требования, предъявляемые к очистным и рекуперационным сооружениям и устройствам этих предприятий в целях охраны окружающей природной среды, в том числе и водоемов.

Для предупреждения загрязнения водоемов от сброса сточных вод постановлением Совета Министров СССР от 22 апреля 1960 г. «О мерах по упорядочению использования и

усилению охраны водных ресурсов СССР»[2] было запрещено принимать и вводить в эксплуатацию предприятия, цеха и агрегаты, сбрасывающие сточные воды, без выполнения мероприятий, обеспечивающих очистку и обезвреживание этих вод. Пуск указанных предприятий, цехов и агрегатов допускается лишь с разрешения органов государственного санитарного надзора.

С принятием Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик был установлен разрешительный порядок для сброса сточных вод во все как поверхностные, так и подземные водные бассейны. Пользование водными объектами для сброса промышленных, коммунально-бытовых, дренажных и других сточных вод может производиться только с разрешения органов по регулированию использования и охране вод после согласования с органами, осуществляющими государственный санитарный надзор, охрану рыбных запасов, и другими заинтересованными органами. Сброс сточных вод может иметь место при условии, если не приводит к увеличению содержания в водном объекте загрязняющих веществ свыше установленных норм, и при условии очистки водопользователем сточных вод до пределов, установленных органами по регулированию использования и охраны вод.

В соответствии с Правилами охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами, утвержденными 16 мая 1974 г.[3], запрещен сброс неочищенных сточных вод, балансовых вод, вод, содержащих ценные отходы, а также вещества (бензол, ртуть, бром, висмут и др.), для которых не установлены предельно допустимые концентрации вредных веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования и водных объектов, используемых в рыбохозяйственных целях. Сброс сточных вод, содержащих радиоактивные вещества, должен осуществляться на основе действующих норм радиационной безопасности и основных санитарных правил работы с радиоактивными веществами и другими источниками излучения.

Согласно техническим условиям отведения сточных вод в водные объекты место выпуска сточных вод должно быть расположено ниже по течению реки от границы населенного пункта и всех мест его водопользования. Для ограничения загрязнения водных объектов одной из обязанностей водопользователей, использующих водный объект для сброса сточных промышленных вод, является совершенствование технологического производства, а также принятие мер к сокращению сброса сточных вод (ст. 24 Основ водного законодательства).

---

[2] СП СССР 1960 г. № 9, ст. 67.

[3] Законодательство о капитальном строительстве, вып. 7, ч. I. М., 1975, с. 645.

В условиях химизации сельскохозяйственного производства большое внимание законодательство стало уделять регулированию сброса дренажных сточных вод, используемых при поливе сельскохозяйственных культур, а также промывки земель от засоления в целях предупреждения смыва с полей и попадания в водоемы ядохимикатов и химических удобрений. Управление государственных водохозяйственных систем, колхозы, совхозы и другие предприятия, организации и учреждения обязаны предотвращать загрязнение вод удобрениями и ядохимикатами. В целях охраны рыбохозяйственных водоемов от вредных сельскохозяйственных стоков на Министерство сельского хозяйства СССР и министерства сельского хозяйства союзных республик была возложена организация строительства сооружений по очистке сточных вод на всех животноводческих фермах, расположенных вблизи рыбохозяйственных водоемов.

Особые меры охраны от загрязнения установлены законодательством для подземных вод. Постановлением Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. «О государственном контроле за использованием подземных вод и о мероприятиях по их охране» [4] было запрещено бурение поглощающих скважин и устройство поглощающих колодцев для сброса промышленных и хозяйственно-фекальных сточных вод предприятий во всех тех случаях, когда эти скважины могут быть источником загрязнения водоносного горизонта, используемого или намечаемого к использованию для хозяйственно-питьевого водоснабжения. Бурение таких скважин в каждом отдельном случае должно быть разрешено органами государственного санитарного надзора. В поглощающей скважине должна быть обеспечена надежная изоляция вышележащих водоносных горизонтов от загрязнения их сбрасываемыми в скважину сточными водами. Сброс в поглощающую скважину и колодцы сточных вод, содержащих радиоактивные вещества, запрещен.

Значительные по своим размерам и характеру мероприятия предусмотрены законодательством по охране от загрязнения нефтью, балластными, льяльными водами, сбрасываемыми судами в бассейнах рек и морей, в частности, таких, как бассейн рек Волги и Урала, озера Байкал, Черного, Азовского, Каспийского и Балтийского морей. Владельцы транспорта, плавучих и других сооружений на водных объектах обязаны не допускать загрязнения вод вследствие потерь масел, химических, нефтяных и иных продуктов. 14 февраля 1974 г. Совет Министров СССР принял постановление «Об усилении борьбы с загрязнением морей веществами, вредными для здоровья людей и живых организмов моря» [5], направленное на

---

[4] СП СССР 1959 г. № 17, ст. 135.
[5] СП СССР 1974 г. № 6, ст. 26.

предупреждение загрязнения внутренних морских и территориальных вод СССР и открытого моря нефтью, нефтепродукго порта сведения о произведенном или готовящемся сбросе с потерь судами и другими плавучими средствами указанных веществ и смесей, содержащих такие вещества. Капитаны судов обязаны сообщать администрации ближайшего советского порта сведения о произведенном или готовящемся сбросе с их судов вредных веществ. Органам по регулированию использования и охраны вод названным постановлением было предоставлено право останавливать, посещать и осматривать суда для выяснения причин сброса или потерь вредных веществ, а также давать обязательные указания по устранению нарушений.

Для охраны водоемов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового пользования от зарязнения установлены нормативы качества воды этих водоемов, определяющие пределы показателей загрязнения (окраски, запахов, взвешенных веществ) и полностью исключающие содержание возбудителей заболеваний и ядовитых веществ в воде, способных оказать прямое или косвенное вредное действие на здоровье населения. Определены нормативы качества воды водных объектов, используемых и для рыбохозяйственных целей.

Для оценки пригодности воды, используемой для централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения населения, утвержден государственный стандарт «Вода питьевая», определяющий совокупность требований по качеству воды. Пригодность водоема для использования в качестве источника водоснабжения определяется по государственному стандарту «Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения. Правила выбора и оценки качества».

Предупреждению загрязнения поверхностных и подземных вод служит установление зон санитарной охраны вокруг источников водоснабжения, водозаборов, подземных вод, рыбохозяйственных водоемов, лечебных источников и др. В первом поясе зон санитарной охраны источников водоснабжения запрещено всякое проживание, а также строительство, не связанное с нуждами водопровода. В первом и втором поясе запрещено устройство поглощающих скважин, колодцев для сброса сточных вод [6].

Выделение специальной санитарной зоны предусмотрено в целях предупреждения загрязнения рыбохозяйственных водоемов сточными водами, содержащими ядохимикаты и навозную жижу. Выделение таких зон предусмотрено на расстоя-

---

[6] Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 мая 1937 г. «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения» (СП СССР 1937 г. № 35, ст. 143).

нии 500 м от границы затопления при максимальном состоянии паводковых вод [7].

В отличие от загрязнения под засорением вод имеется в виду поступление в водоем посторонних нерастворимых в воде предметов, не изменяющих качество воды, но влияющих на качественное состояние русел водоемов.

Предметами, загрязняющими водоем, могут быть древесина, опилки, кора, шлак, металлолом, строительный мусор, стеклянные поплавки, пластмассовые бутылки, другие производственные и бытовые отходы. В результате засорения водоемов на их поверхности появляются плавающие предметы, часть которых засоряет дно водоемов и приводит к их обмелению.

В целях охраны вод от засорения водным законодательством запрещено сбрасывать в водоемы производственные, бытовые и другие виды отходов и отбросов. Предприятиям, организациям и учреждениям вменено в обязанность не допускать засорения поверхности водосбросов, ледяного покрова водоемов и поверхности ледников производственными, бытовыми и другими отбросами и выбросами (ст. 38 Основ водного законодательства).

В числе мер, направленных на охрану вод от засорения, законодательство относит в первую очередь меры, определяющие порядок использования водных путей для лесосплава в виде запрещенного молевого сплава леса и сплава древесины в пучках и кошелях без судовой тяги на судоходных путях и водных объектах, перечень которых утверждается Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик с учетом особого значения этих объектов для рыбного хозяйства, водоснабжения или других народнохозяйственных целей. В соответствии с поручением Совета Министров СССР в течение 1971—1980 гг. должен быть прекращен молевой сплав леса на 226 реках, имеющих рыбохозяйственное значение.

Молевой сплав леса допускается на водных объектах, не включенных в перечень водных объектов, запрещенных для лесосплава на основании разрешения, выдаваемого органами по регулированию использования и охраны вод после согласования с органами, осуществляющими охрану рыбных запасов. Ограничение молевого сплава леса, производимого без сплотки деревьев и их ошкуривания, а также сплава древесины в пучках и кошелях вызвано тем, что этот сплав не только губительно сказывается на рыбных запасах, но и приводит к разрушению русел рек и их обмелению.

---

[7] «Бюллетень нормативных и ведомственных актов министерств и ведомств СССР», 1973, № 7, с. 47—48.

§ 3. Правовая охрана вод от истощения

Истощение вод означает сокращение количества воды в водоеме, наступающее под влиянием человеческой деятельности и носящее устойчивый характер.

Истощение водоемов, как правило, наступает в результате непродуманного использования вод и других природных объектов, экологически связанных с водами. Распашка поверхности водосбора, вырубка водоохранных лесов, чрезмерное уничтожение болот, забор воды в размерах, превышающих естественное возобновление, являются основными причинами, вызывающими истощение водоемов. В числе причин, обусловливающих истощение подземных водоносных горизонтов, следует назвать бессистемное размещение водозаборных скважин, неправильный каптаж водоисточников, отсутствие закрывающих устройств, дающих самоизливающиеся подземные воды.

Для предупреждения истощения водоемов законодательством предусматриваются меры, направленные на обеспечение естественных условий сохранения водоемов в виде всевозможных лесомелиоративных и агротехнических мероприятий, обеспечивающих укрепление берегов, защиту их от обрушения, заболачивания, улучшение и стабилизацию естественного стока водных объектов.

В целях поддержания благоприятного водного режима рек, озер, водохранилищ, подземных вод, уменьшения колебаний стока устанавливаются водоохранные зоны лесов, отнесенных к лесам первой группы, в которых допускается только рубка ухода за лесом и санитарная рубка. В горных лесах допускаются способы рубки, учитывающие водорегулирующее значение лесов.

Большое значение для предупреждения истощения водоемов придается законодательством гидротехническим мероприятиям, направленным на создание гидротехнических систем и сооружений, обеспечивающих благоприятные условия водопользования, а также на очистку русел рек и каналов, дна прудов, озер и водохранилищ от наносов и отложений.

Размещение и строительство предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод, должно производиться с учетом схем комплексного использования и охраны вод и водохозяйственых балансов. Все основные гидротехнические сооружения и устройства, связанные с использованием вод, подлежат обязательной государственной регистрации. Проекты строительства новых и реконструкции действующих предприятий, связанных с использованием водных ресурсов, должны иметь обязательное заключение органов регулирования использования и охраны вод. Согласно Основам водного законодательства при размещении, проектирова-

нии, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов должны обеспечиваться рациональное использование вод и проведение мероприятий, позволяющих производить учет забираемой из водных объектов и возвращаемой в них воды, охрану вод от истощения. Запрещено вводить в эксплуатацию осушительные системы до готовности водоприемников и других сооружений в соответствии с утвержденными проектами, наполнение водохранилищ до осуществления предусмотренных проектами мероприятий по подготовке ложа.

Постановлением Совета Министров СССР от 22 апреля 1960 г. «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР» предусмотрено регулярное проведение дноуглубительных, русловыпрямительных и других работ, очистка рек, каналов, прудов, водохранилищ и других водоемов от наносов. Согласно Основам водного законодательства лесосплавные организации обязаны регулярно проводить очистку сплавных путей от затонувшей древесины.

Целый ряд мероприятий установлен законодательством для предупреждения истощения подземных водоносных горизонтов. Если при проведении буровых и других горных работ, связанных с поисками, разведкой и эксплуатацией полезных ископаемых, вскрываются водоносные горизонты, организации, проводящие горные работы, обязаны немедленно сообщить об этом органам по регулированию использования и охраны вод и принять в установленном порядке меры к охране подземных вод. Самоизливающиеся скважины подлежат оборудованию регулирующими устройствами, консервации или ликвидации в порядке, установленном законодательством.

Порядок бурения новых эксплуатационных скважин на воду и переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные, а также порядок строительства водозаборных сооружений установлен постановлением Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. «Об усилении государственного контроля за использованием подземных вод и о мерах по их охране». Бурение новых скважин и переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные может производиться только с разрешения республиканских органов геологии или территориальных геологических управлений.

В целях сокращения расходования поверхностных и подземных вод установлены мероприятия, обеспечивающие их экономное использование путем введения усовершенствованных технологических процессов и нормирования расходования воды.

Водопользователи, пользующиеся водными объектами для промышленных целей, обязаны соблюдать установленные планы, технологические нормы и правила водопользования, а также принимать меры к сокращению расходования воды пу-

тем совершенствования технологии производства и схем водоснабжения, применения безводных технологических процессов, воздушного охлаждения, оборотного водоснабжения и других технических приемов. Колхозы, совхозы и другие предприятия, организации, учреждения и граждане, пользующиеся водными объектами для нужд сельского хозяйства, обязаны соблюдать установленные правила, нормы и режим водопользования, принимать меры к сокращению потерь воды на фильтрацию и испарение в мелиоративных системах, предупреждению нерациональных сбросов воды из них.

В случаях резкого изменения гидрологического режима водного объекта из-за неблагоприятных климатических и других условий для устранения нерационального использования водных объектов права водопользователей могут быть ограничены в государственных интересах, а также в интересах других водопользователей. Исполкомом местных Советов в случаях перерасхода предприятиями установленного лимита потребления воды из водопровода предоставлено право сокращать или запрещать потребление для промышленных целей питьевой воды из коммунальных и временно ограничивать из ведомственных хозяйственно-питьевых водопроводов в интересах первоочередного удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения (ст. 73 Водного кодекса ТССР). Органы по регулированию использования и охраны вод вправе ограничивать подачу воды для орошения при уменьшении водности источника орошения, вводить водообороты на оросительных системах в период маловодья на отдельные источники орошения. В случае бесхозяйственного использования воды или самовольного водозабора отдельными водопользователями органы по регулированию использования и охраны вод могут ограничить подачу воды этим водопользователям. Названным органам предоставлено право корректировать планы подачи воды, исходя из изменившегося водного режима источника орошения, погодных условий и иных причин, вызывающих необходимость изменения сроков подачи воды, предусмотренных планами. Изменения в планы водопользования могут вноситься только по согласованию с органом, утвердившим этот план (ст. 61 Водного кодекса ТССР).

В целях охраны водных объектов, имеющих государственное значение либо особую научную или культурную ценность, от истощения, загрязнения, засорения, а также других нарушений их режимов указанные объекты могут быть полностью или частично изъяты из пользования [8].

---

[8] Постановление Совета Министров СССР от 10 июня 1976 г. (СП СССР 1976 г. № 12, ст. 61).

§ 4. Предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод

Вредное воздействие вод, являющееся проявлением их стихийных сил, может быть следствием явлений и процессов, происходящих в самой природе независимо от человека (прорыв высокогорных озер, изменение русел рек, разрушение берегов), так и под влиянием неправильной хозяйственной деятельности, нерационального использования самих вод и других объектов природы (просчеты водохозяйственного строительства, нарушение правил эксплуатации водохранилищ, гидроэлектростанций, чрезмерное использование воды для орошения). Результатом вредного воздействия вод являются затопление, разрушение защитных дамб, гидросооружений, заболачивание и засоление земель, эрозия почв, образование оврагов, селевые потоки и т. д.

Ведущая роль в борьбе с вредными воздействиями вод принадлежит мероприятиям, устанавливаемым государством в плановом порядке. В соответствии с водным законодательством мероприятия по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод предусматриваются в государственных планах экономического и социального развития СССР и союзных республик, планирующих строительство водохранилищ, ГЭС, осушение больших земельных массивов, дорогостоящие противопаводковые и берегоукрепительные работы, работы по борьбе с оползнями, обвалами, селевыми потоками.

Осуществление мер по предотвращению и ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод, возлагается на противопаводковые и специальные комиссии, создаваемые Советами Министров союзных и автономных республик, исполкомами местных Советов народных депутатов. Указания этих комиссий являются обязательными для всех предприятий, организаций, учреждений и граждан.

Предприятия, организации и учреждения обязаны проводить мероприятия по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод, согласованные с органами по регулированию использования и охраны вод, исполкомами местных Советов и другими заинтересованными государственными органами или по предписанию уполномоченных на то государственных органов.

В целях предупреждения вредного воздействия вод на водопользователей возлагаются определенные обязанности. Так, например, предприятиям водного транспорта и лесосплава запрещается возводить на реках сооружения, которые могут помешать прохождению паводка, вызвать ледовые заторы. Сельскохозяйственные предприятия и организации обязаны соблюдать научно обоснованные нормы затрат воды на орошение, своевременно удалять с полей лишнюю воду, произ-

водить пахоту поперек склонов, осваивать почвозащитные севообороты, производить лесопосадки и т. д. Владельцы водоподпорных сооружений на водохранилищах обязаны заблаговременно оповещать местные органы о порядке пропуска половодий и паводков.

§ 5. Государственный контроль за использованием и охраной вод

Государственный контроль за использованием и охраной вод и установление порядка его проведения отнесены Основами водного законодательства к компетенции Союза ССР. Задачей государственного контроля за охраной вод и их использованием является обеспечение соблюдения всеми министерствами, ведомствами, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами установленного порядка пользования водами, выполнение обязанностей по охране вод, предупреждению и ликвидации их вредного воздействия, а также иных правил, установленных водным законодательством.

Государственный контроль за использованием и охраной вод осуществляют Советы Министров союзных республик, Советы Министров автономных республик, исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов, а также специально уполномоченные на то государственные органы. Одним из специально уполномоченных государством органов по контролю за рациональным использованием вод является Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР, осуществляющее государственный контроль с участием органов санитарного, рыбного, судоходного надзора.

В соответствии с Положением о государственном контроле за использованием и охраной вод, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 22 июня 1979 г. [9], специально уполномоченным органом по регулированию использования и охране вод признано союзно-республиканское Министерство мелиорации и водного хозяйства, а на местах его органы — бассейновые (территориальные) инспекции (управления) и их участки. Они призваны осуществлять повседневный контроль за охраной вод, выполнением требований законодательства по использованию и охране вод, сбросу в водоемы производственных, бытовых и других отходов и отбросов, вводу в эксплуатацию водных сооружений, проведению взрывных и других работ на водных объектах. При обнаружении нарушений в области охраны вод органы, осуществляющие контроль за охраной вод, составляют акты о нарушениях и пере-

[9] СП СССР 1979 г. № 17, ст. 114.

дают эти акты в установленном порядке для привлечения виновных к ответственности.

Государственный контроль за использованием подземных вод и за их охраной от истощения и загрязнения (за исключением гидроминеральных ресурсов) возложен на Министерство геологии СССР [10], Комгосгортехнадзор СССР (Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР).

В союзных республиках государственный контроль за использованием и охраной вод осуществляют Министерства мелиорации и водного хозяйства союзных республик, министерства геологии союзных республик, либо главные управления или управления геологии. В некоторых союзных республиках контрольные функции за использованием и охраной вод осуществляют специальные комитеты. Так, например, Государственный комитет Совета Министров ГрузССР по использованию и охране водных ресурсов, Государственный комитет Совета Министров АрмССР по использованию и охране поверхностных и подземных водных ресурсов, Государственный комитет Совета Министров АзССР по водоснабжению, охране и использованию водных ресурсов. На местах государственный контроль за использованием и охраной вод проводят бассейновые инспекции (управления) по использованию и охране водных ресурсов Министерства мелиорации и водного хозяйства и территориальные геологические управления Министерства геологии.

Ответственность за организацию службы наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды и экстренной информации о резких изменениях уровня загрязнения вод возложена на Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР.

Контрольные функции за использованием и охраной вод выполняют Министерство рыбного хозяйства СССР в отношении охраны рыбохозяйственных водоемов от загрязнения их ядохимикатами, Министерство здравоохранения СССР и союзных республик, осуществляющие санитарный контроль за состоянием водоемов.

Государственным органам по использованию и охране вод предоставлено право прекращать сброс сточных вод, требовать снижения или уменьшения концентрации вредных веществ в сточных водах, не допускать на действующих предприятиях увеличения количества сточных вод и сбросов или ухудшения их качества без предварительного проведения всех необходимых технических мероприятий по очистке и обезвреживанию сточных вод и других сбросов.

---

[10] Положение о Министерстве геологии СССР от 24 октября 1968 г. (СП СССР 1968 г. № 20, ст. 144).

Если требования по сбросу сточных вод нарушаются, органы по регулированию использования и охраны вод должны ограничить, приостановить или вообще запретить сброс сточных вод, вплоть до прекращения деятельности отдельных промышленных установок, цехов, предприятий, организаций, учреждений. В случаях, угрожающих здоровью населения, органы, которые осуществляют государственный санитарный надзор, вправе приостановить спуск сточных вод вплоть до прекращения эксплуатации производственных и других объектов с уведомлением об этом органов по регулированию использования и охране вод (ст. 31 Основ водного законодательства).

Органам по регулированию использования и охране вод предоставлено право налагать административный штраф на должностных лиц предприятий, организаций, учреждений и граждан, виновных в засорении и загрязнении водоемов, а также ставить вопрос перед соответствующими органами о привлечении виновных к другим видам правовой ответственности.

§ 6. Ответственность за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании вод

Согласно ст. 46 Основ водного законодательства, лица, виновные в заборе воды с нарушением правил водопользования, загрязнении и засорении вод; вводе в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение вод; бесхозяйственном использовании вод; нарушении водоохранного режима на водосборах, вызывающих их загрязнение; самовольном производстве гидротехнических работ; нарушении правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств, несут уголовную или административную ответственность в соответствии с действующим законодательством СССР и союзных республик.

Пленум Верховного Суда Союза ССР Постановлением от 3 июня 1977 г. [11] разъяснил судам, что за загрязнение водоемов, в частности, путем эксплуатации на предприятиях, коммунальных и других объектах неисправных очистных сооружений и устройств, отключения их на какой-либо срок, ненадлежащее хранение и использование химических веществ к административной или уголовной ответственности могут быть привлечены как должностные, так и иные лица. Ответствен-

[11] «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1977, № 4.

ность за загрязнение водоемов наступает как при умышленной, так и неосторожной форме вины.

В случае наличия в действиях виновных лиц состава преступления, они привлекаются к уголовной ответственности. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР от 26 февраля 1974 г. «Об усилении ответственности за загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря» [12], капитаны судов, виновные в загрязнении внутренних и морских территориальных вод ССР веществами, вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря, смесями, содержащими такие вещества свыше установленных норм, непринятии мер к предотвращению потерь указанных веществ, подлежат привлечению к уголовной ответственности в виде лишения свободы или исправительно-трудовых работ на определенный срок или наложению штрафа до 10 000 руб.

Уголовные кодексы союзных республик предусматривают возможность привлечения к уголовной ответственности за загрязнение водоемов, водных источников неочищенными и необезвреженными сточными водами, отбросами или отходами промышленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других предприятий, организаций и учреждений, причинивших или могущих причинить вред здоровью, сельскохозяйственному производству, рыбным запасам. В республиках с орошаемым земледелием уголовными кодексами предусматривается ответственность за несоблюдение правил обращения с водой, отпущенной для полива, и за бесхозяйственное использование воды для полива (УК КиргССР).

Административно-правовая ответственность за загрязнение водоемов предусмотрена Положением о государственном санитарном надзоре в СССР 31 мая 1973 г. За нарушение санитарно-гигиенических правил при использовании водоемов и загрязнении их должностные лица и граждане могут быть привлечены к уплате штрафов в административном порядке, налагаемом главным государственным санитарным врачом СССР на должностных лиц до 50 руб., граждан — до 10 руб., и главными санитарными врачами городов, районов на должностных лиц и граждан до 10 руб. [13].

Административно-правовая ответственность за нарушение водного законодательства предусмотрена постановлением Совета Министров РСФСР от 18 февраля 1963 г. «Об установлении штрафов за нарушение правил охраны и использования водных ресурсов» [14], согласно которому руководители и другие должностные лица предприятий, организаций и учреж-

---

[12] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1974, № 10, ст. 101.
[13] СП СССР 1973 г. № 11, ст. 86.
[14] СП РСФСР 1963 г. № 5, ст. 28.

дений, а также отдельные граждане, виновные в загрязнении и засорении поверхностных и подземных вод сточными и неочищенными водами и сбросами и других нарушениях правил охраны и использования водных ресурсов, привлекаются к административной ответственности в виде штрафа на граждан — до 10 руб., должностных лиц — до 50 руб. Штрафы налагаются начальниками бассейновых инспекций по использованию и охране водных ресурсов.

Постановлением Совета Министров МССР от 1 сентября 1962 г. «Об установлении штрафов на должностных лиц и отдельных граждан за загрязнение и засорение поверхностных и подземных вод неочищенными и сточными водами, производственными и хозяйственными (бытовыми) отходами»[15] предусмотрено наложение административной ответственности в виде штрафа на должностных лиц и граждан за загрязнение водоемов нефтепродуктами, ядовитыми и радиоактивными веществами, а также за нарушение правил эксплуатации артезианских скважин, по очистке и обезвреживанию сточных вод.

Гражданско-правовая ответственность предприятий, организаций, учреждений и граждан за причинение вреда водоемам предусмотрена в ст. 46 Основ водного законодательства. Предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить убытки, причиненные нарушением водного законодательства. Должностные лица и другие работники, по вине которых предприятия, организации и учреждения понесли расходы, связанные с возмещением убытков, несут материальную ответственность в установленном порядке. В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Союза ССР от 3 июня 1977 г. размер возмещения ущерба, причиненного водоемам, определяется по общим правилам, предусмотренным ст. 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Если нарушение водного законодательства не повлекло причинение убытков отдельным предприятиям, организациям, учреждениям, то в этом случае возмещению подлежат расходы по восстановлению прежнего благоприятного состояния испорченного противоправными действиями водного объекта.

Водными кодексами союзных республик предусмотрено привлечение должностных лиц, виновных в нарушении водного законодательства, к дисциплинарной ответственности, налагаемой в порядке подчиненности. Согласно ст. 111 Водного кодекса РСФСР по отношению к работникам, не соблюдавшим правила по рациональному использованию и охране вод, применяются в установленном порядке меры дисциплинарного и общественного воздействия. Право водопользования пред-

[15] СП МССР 1962 г. № 9, ст. 172.

приятий, организаций, учреждений и граждан (кроме права пользования водами для питьевых и бытовых нужд) может быть прекращено в случаях нарушения права пользования водами и их охраны.

Глава XI. Правовая охрана земель в СССР

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны земель

Правовая охрана земель представляет собой систему государственных мероприятий, закрепленных в правовых актах и направленных на сохранение, восстановление и улучшение земель.

Значение земель как объекта правовой охраны обусловлено тем положением, которое занимает земля в жизни общества. Являясь одним из важнейших компонентов природы, играющим связующую роль между природными объектами, земля влияет на них и во многом определяет их состояние. В процессе охраны земли в известной мере осуществляется охрана связанных с землей объектов природы. Так, охрана земель по берегам рек от береговой эрозии способствует не только охране последних, предохраняя их от обмеления и истощения, но и содействует охране атмосферного воздуха, лесов и ряда других объектов природы.

Представляя собой один из важнейших элементов биосферы, земля вместе с тем является необходимым условием всякого трудового процесса. Она дает рабочему, пишет К. Маркс, место, на котором он стоит (locus standi), а его процессу — сферу действия (field of employment) [1]. В таких ведущих отраслях общественного производства, как сельское и лесное хозяйство, она выступает в силу присущего ей свойства почвенного плодородия в качестве основного средства производства.

Положение земли как важнейшего компонента природы, выступающего одновременно в роли главного средства производства и пространственного базиса, делает охрану земель и организацию их правильного использования неразрывной, обусловливает общность целей, способов и средств их правового обеспечения.

Необходимость охраны земель и организации их рационального использования в СССР имеет особенно большое зна-

[1] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 191.

чение. Это связано с тем, что значительные земельные пространства не только находятся в неблагоприятных географических условиях тундры и пустынь, составляя пески, болота и заболоченные земли, но также покрыты отработанными карьерами и отвалами и используются как операционный базис для размещения всевозможных строений, сооружений и населенных пунктов. Из 2 227,5 млн. га земель сельскохозяйственные угодья составляют только 548,8 млн. га, из которых пахотные земли занимают 225 млн. га. Многие земли, находящиеся в составе сельскохозяйственных угодий, требуют серьезного улучшения. Только в районах распространения эрозии расположено до 150—160 млн. га пашни. Потенциально опасны в отношении ветровой эрозии 130—140 млн. га естественных кормовых угодий и 40—50 млн. га других видов угодий. Большие площади пахотных земель нуждаются в орошении и осушении, проведении других мероприятий по повышению их продуктивности.

Закрепляя в правовых нормах требования по проведению экономических, хозяйственно-организационных, естественнонаучных и других мероприятий, направленных на охрану земель, правовая охрана имеет своей основной целью защиту почвенного плодородия и обеспечение санитарно-гигиенического состояния земель как одного из необходимых условий жизни.

Правовая охрана земель осуществляется путем установления в правовых нормах предупредительных, запретительных и восстановительных мер по защите земель, а также мер ответственности за нарушение законодательства об охране земель. Эти нормы содержатся в Конституции СССР, Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, земельных кодексах союзных республик, законах об охране природы в союзной республике, других нормативных актах.

Конституционная обязанность всех землепользователей эффективно и рационально использовать земельные богатства, повышать плодородие земельных угодий закреплена в ст. 12 Основного Закона Советского государства. Согласно Основам земельного законодательства, задачами советского земельного законодательства являются обеспечение рационального использования земель, создание условий повышения их эффективности, охрана прав социалистических организаций и граждан, укрепление законности в земельных отношениях. В соответствии с Законом об охране природы в РСФСР охране подлежат все земли как основные средства производства и пространственный базис для размещения и развития отраслей народного хозяйства. Обязанности охраны и рационального использования земель закреплены в Основах законодательства о недрах, лесного и водного законодательства.

§ 2. Правовая охрана земель от истощения

Под *истощением* земель понимается устойчивая потеря землей свойства плодородия, наступающая в силу возникновения и развития вредных процессов на почве, приводящих к нарушению ее физических и химических свойств и вызывающих потерю питательных веществ, необходимых для роста растений. Наиболее распространенными формами истощения земель являются заболачивание, засоление, закустаривание, запесочивание, зарастание сорняками. Истощение почв может быть вызвано отчасти стихийными силами природы, а чаще хозяйственной деятельностью: неправильным поливом орошаемых земель, нарушением правил агротехники и севооборота, вырубкой охранных лесов, распахиванием склонов, чрезмерным выпасом скота, а также необоснованным изъятием сельскохозяйственных земель.

По масштабам и губительным последствиям для земель наибольший вред представляет собой эрозия почв. Большая программа мероприятий по предупреждению истощения земель от эрозии была определена постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии» [17] и постановлением Совета Министров СССР от 13 октября 1975 г. «О мерах по улучшению организации работ по защите почв от ветровой и водной эрозии» [18], предусмотревших проведение таких противоэрозионных мер, как лесонасаждение, введение соответствующих качеству земель севооборотов, систем агротехники и обработки земли. Организация работ по проведению противоэрозионных мероприятий в колхозах, совхозах и других предприятиях, организациях и учреждениях, пользующихся землями сельскохозяйственного назначения, была возложена на Министерство сельского хозяйства СССР. Предложения Министерства сельского хозяйства СССР по охране почв от эрозии были признаны обязательными для всех предприятий, организаций и учреждений, независимо от их ведомственной подчиненности. На руководителей и специалистов колхозов, совхозов и других хозяйств была возложена ответственность за осуществление противоэрозионных мероприятий и сохранность защитных лесонасаждений и противоэрозионных сооружений.

Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, республиканские земельные кодексы закрепили необходимость планирования мероприятий по борьбе с эрозией земель в государственных планах экономического и социального развития, а также обязали землепользователей

---

[17] СП СССР 1967 г. № 9, ст. 45.
[18] СП СССР 1975 г. № 21, ст. 144.

проводить эффективные мероприятия по предупреждению возникновения эрозионных процессов. В республиках с развитым животноводством проводятся меры, направленные на предупреждение эрозии от чрезмерного выпаса скота. Так, земельный кодекс УзССР предусматривает обязанность землепользователей производить выпас скота с учетом состояния почв (ст. 36).

Большое значение для предупреждения истощения земель имеет проведение мелиоративных мероприятий. За годы Советской власти в СССР сданы водохозяйственные комплексы, позволяющие оросить десятки тысяч гектаров земель. Общая площадь мелиорированных земель в СССР — 25 млн. га. В соответствии с решением майского (1966 г.) Пленума ЦК КПСС 16 июня 1966 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур» [19], определившее проведение обширных работ по орошению и осушению земель в стране. Конкретная программа работ по мелиорации земель была развита в постановлениях партии и правительства, принятых в последующие годы. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР 1974 г. «О мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР» [20], признавшем мелиорацию земель в качестве основного звена долговременной программы ускоренного развития сельскохозяйственного производства в Нечерноземной зоне РСФСР, предусмотрено осуществление комплекса различных работ, направленных на улучшение плодородия миллионов гектаров земель. В десятой пятилетке на мелиоративное строительство выделено более 40 млн. руб.— столько, сколько было освоено за 10 предшествующих ей лет. К концу пятилетки на мелиорированных землях должно быть произведено около $^1/_3$ всего объема сельскохозяйственной продукции.

В целях сохранения и повышения плодородия мелиорированных земель республиканское земельное законодательство определяет обязанности землепользователей по использованию мелиорированных земель. Согласно Земельному кодексу УССР землепользователи обязаны осуществлять постоянный контроль за состоянием мелиорированных земель, не допускать заболачивания, чрезмерного осушения и эрозии почв, строго соблюдать систему обработки и удобрений, структуру посевных площадей, чередование сельскохозяйственных культур, сохранять и охранять гидротехнические сооружения и лесонасаждения.

Среди мероприятий по предупреждению истощения зе-

[19] СП СССР 1966 г. № 25, ст. 168.
[20] СП СССР 1974 г. № 9, ст. 39.

мель, закрепленных в правовых нормах, следует указать меры по химизации земель, по борьбе с сорными растениями.

Наряду с правовыми нормами, обязывающими землепользователей проводить определенные мероприятия по предупреждению истощения земель, на предотвращение истощения земель направлены также нормы, содержащие в себе меры запретительного характера, обязывающие воздерживаться от проведения определенных действий. Земельные кодексы ЛатвССР и ЭССР запрещают при проведении агротехнических и лесохозяйственных работ, а также при различного рода строительстве применять такие приемы и методы, которые способствуют развитию эрозии и других процессов, снижающих плодородие почв (ст. 30 ЗК ЛатвССР и ст. 44 ЗК ЭССР). В том случае, если агротехнические, лесомелиоративные работы, строительство, разработка месторождений полезных ископаемых и другие работы могут привести к развитию эрозии, засоления, заболачивания и других процессов, снижающих плодородие почв, а также к повреждению плодородного слоя земли, названные работы могут быть прекращены органами государственного контроля за использованием земли.

Чтобы предотвратить необоснованное сокращение сельскохозяйственных земель законодательство устанавливает особый порядок изъятия земель для иных хозяйственных надобностей. Под строительство промышленных предприятий, для прокладки дорог, линий электропередачи и других несельскохозяйственных нужд предоставляются земли несельскохозяйственного назначения, или непригодные для сельского хозяйства, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества.

Постановлением Совета Министров СССР от 9 августа 1974 г. для обеспечения необходимого уровня сельскохозяйственного производства предусматривается возмещение потерь в производстве продукции сельского хозяйства при изъятии сельскохозяйственных земель для нужд, не связанных с ведением сельского хозяйства[21]. Стоимость этих потерь в размере затрат на освоение равновеликой площади выплачивается предприятиями и организациями, которым отводятся земли, и зачисляется на специальные счета сельскохозяйственных органов союзной республики и используется на освоение новых или улучшение существующих сельскохозяйственных угодий.

В целях восстановления плодородия земель, истощенных в результате развития вредных процессов, законодательство предусматривает проведение необходимых мероприятий по улучшению нарушенных земель и приведению их в состояние, пригодное для использования. В числе обязанностей землепользователей на землях сельскохозяйственного назначения

[21] СП СССР 1974 г. № 17, ст. 97.

указывается обязанность производить гипсование засоленных и известкование кислых земель (ст. 33 ЗК УССР), закрепление песков, оврагов и крутых склонов, пескование земель (ст. 55 ТССР). Согласно ст. 31 ЗК ЛатвССР, сельскохозяйственные угодья, подверженные сильной эрозии, могут быть временно по постановлению Совета Министров республики исключены из интенсивного использования до восстановления плодородия почв.

Предприятия, организации и учреждения, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых открытым или подземным способом, проводящие геологоразведочные, строительные и другие работы на предоставленных им во временное пользование сельскохозяйственных землях или лесных угодьях, обязаны за свой счет приводить эти земельные участки в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве; при производстве указанных работ на других землях — в состояние, пригодное для использования их по назначению. Приведение земельных участков в пригодное состояние производится в ходе работ или в сроки, установленные органами, предоставившими эти земли в пользование.

Предприятия, организации и учреждения, осуществляющие промышленное или иное строительство, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых открытым способом, а также проводящие другие работы, связанные с нарушением почвенного покрова, обязаны снимать и хранить плодородный слой почвы в целях использования его для рекультивации земель и повышения плодородия малопродуктивных угодий.

При снятии, хранении и складировании плодородного слоя должны приниматься меры, исключающие ухудшение его качества (смешение с подстилающими породами, загрязнение и др.), а также предотвращающие размыв и выдувание плодородного слоя почвы. На основе постановления Совета Министров СССР от 2 июня 1976 г. «О рекультивации земель, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ» [22] предприятия, организации и учреждения, осуществляющие рекультивацию земель, обязаны своевременно выполнять все планировочные, строительно-монтажные, мелиоративные и другие работы в соответствии с утвержденным проектом рекультивации земель. После завершения работ по рекультивации и передачи рекультивируемых земель для использования в сельском или лесном хозяйстве они должны своевременно перечислить средства землепользователю на осуществление мероприятий по восстановлению плодородия

[22] СП СССР 1976 г. № 11, ст. 52.

этих земель. Землепользователи, которым переданы рекультивируемые земли для последующего использования в сельском и лесном хозяйстве, несут ответственность за качественное выполнение работ по восстановлению их плодородия (внесение удобрений, известкование) и своевременное вовлечение их в хозяйственный оборот.

§ 3. Правовая охрана земель от загрязнения

Загрязнение земель представляет собой приобретение землей такого состояния, которое ухудшает ее качество и может вызвать различные неблагоприятные последствия, делающие невозможным полное или частичное использование загрязненных земельных участков. Загрязнение земель, как и их истощение, может быть вызвано стихийными силами природы в виде селевых потоков, извержений вулканической массы, горных обвалов, появления вредных микроорганизмов в недопустимых количествах и т. п., а также в результате прямого или косвенного влияния производственной или иной деятельности. В последнем случае загрязнение земель может быть выражено как в виде химического их загрязнения вредными веществами (ядохимикатами, пестицидами, нефтью, мазутом, детерегентами, продуктами радиоактивного распада), так и в виде механического (физического) загрязнения земель, засорения их строительным мусором, шлаком, бытовыми и коммунальными отходами, отвалами горных пород. Для охраны земель от загрязнения законодательство предъявляет требования ко всем промышленным, строительным предприятиям, организациям и учреждениям не допускать загрязнения земель производственными и другими отходами, а также сточными водами (ст. 13 Основ земельного законодательства). Предупреждение загрязнения земель вредными промышленными и коммунально-бытовыми выбросами достигается путем запрещения ввода новых и реконструированных предприятий, цехов, участков, установок и иных объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания и улавливания вредных выбросов, отходов и отбросов [23]. Положением о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденном Постановлением Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г.[24], предприятия обязаны осуществлять необходимые мероприятия по охране почв от загрязнения промышленными и хозяйственными выбросами, сточными водами и отходами производства.

[23] Статья 21 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении (Ведомости Верховного Совета СССР», 1969, № 52, ст. 466).

[24] СП СССР 1965 г. № 19—20, ст. 155.

Предупреждение загрязнения почв достигается путем установления коэффициентов предельно допустимых концентраций вредных веществ, которые могут содержаться в сточных водах, и нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух. В случае если эксплуатация предприятия может причинить вред здоровью людей выбросами, отходами или отбросами, органы санитарно-эпидемиологической службы вправе запретить или временно приостановить деятельность предприятия.

Во избежание заражения почвы остаточными продуктами радиоактивного распада специальными санитарными правилами установлены требования к проектированию атомных электростанций, захоронению продуктов радиоактивного распада, образующихся при проведении научных экспериментов. Положением о государственном санитарном надзоре в СССР, установлено, что государственный надзор за соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм должен осуществляться при производстве, транспортировке, хранении, применении и захоронении радиоактивных веществ и источников ионизирующих излучений, а также ядовитых и сильнодействующих веществ и химических средств защиты.

Для предотвращения загрязнения сельскохозяйственных земель минеральными удобрениями, ядохимикатами установлены требования по тщательной предварительной проверке всех новых ядохимикатов и минеральных удобрений перед их применением, а также правил по их транспортировке, хранению и употреблению.

Одной из основных обязанностей землепользователей на землях сельскохозяйственного назначения является охрана земель от загрязнения сточными водами, поступающими от животноводческих ферм, комплексов, птицефабрик.

Орошение сельскохозяйственных земель сточными водами разрешается органами по регулированию использования и охраны вод по согласованию с органами, осуществляющими санитарный и ветеринарный надзор. Промышленным, коммунальным и другим предприятиям и организациям запрещается подавать для орошения сельскохозяйственных земель воды, оказывающие вредное влияние на плодородие почвы и производимую сельскохозяйственную продукцию.

§ 4. Государственный контроль за охраной земель и их использованием

В соответствии со ст. 20 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик государственный контроль осуществляется Советами народных депутатов,

их исполнительными и распорядительными органами, а также специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР.

Государственным органом специальной компетенции, осуществляющим контроль за соблюдением земельного законодательства и использованием земель, является землеустроительная служба Министерства сельского хозяйства СССР. Положением о государственном контроле за использованием земель, утвержденном Постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1970 г.[25], на землеустроительную службу Министерства сельского хозяйства СССР возложено, в частности, осуществление государственного контроля за соблюдением всеми предприятиями, организациями и учреждениями, независимо от ведомственной подчиненности, должностными лицами и гражданами всех требований по вопросам правильного использования и охраны земель, определенных в установленном порядке; проведением мероприятий по предотвращению эрозии почв, засоления, заболачивания, загрязнения; своевременной и полноценной рекультивацией и приведением в пригодное состояние нарушенных земель.

Должностным лицам землеустроительной службы предоставлено в пределах их компетенции право получать от всех министерств, ведомств, исполкомов местных Советов народных депутатов необходимые материалы и сведения по вопросам использования и охраны земель; ставить вопрос перед уполномоченными государственными органами о привлечении к ответственности лиц, виновных в порче земель; обследовать земли и требовать от землепользователей необходимые сведения и документы о землях; давать рекомендации землепользователям по использованию и охране земель.

В целях выполнения органами государственного контроля за использованием и охраной земель возложенных на них функций организован институт общественных инспекторов по использованию и охране земель. Общественные инспектора по использованию и охране земель выдвигаются коллективами колхозов, совхозов и других предприятий, организаций и учреждений, как правило, из числа специалистов сельского хозяйства и иных лиц, хорошо знающих сельскохозяйственное производство. Общественные инспектора состоят при органах землеустроительной службы системы Министерства сельского хозяйства СССР, утверждаются ими и работают под их непосредственным руководством. Задачи, функции и права общественных инспекторов по использованию и охране земель аналогичны задачам, функциям и правам, предусмотренным в Положении о государственном контроле за использованием

[25] СП СССР 1970 г. № 9, ст. 71.

земель для работников землеустроительной службы, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель.

§ 5. Ответственность за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании земель

Согласно Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 50), лица, виновные в порче сельскохозяйственных и других земель, загрязнении их производственными и иными отходами и сточными водами; невыполнении обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв; невыполнении обязанностей по приведению временно занимаемых земель в состояние, пригодное для использования по назначению, несут уголовную или административную ответственность в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик.

Уголовная ответственность за ухудшение земель предусмотрена лишь в некоторых союзных республиках. На основании Указа Президиума Верховного Совета ТССР от 12 сентября 1964 г. «Об ответственности за преступно-бесхозяйственное использование земли»[26] руководители и другие должностные лица колхозов, совхозов и иных хозяйств, занимающихся сельскохозяйственным производством, виновные в преступно-бесхозяйственном использовании орошаемых земель, повлекшем их заболачивание, засоление, зарастание кустарником или эрозию, наказываются лишением свободы на срок до трех лет, или исправительными работами на срок до одного года, или штрафом до 500 руб. Уголовная ответственность за преступно-бесхозяйственное использование орошаемых земель установлена также в КиргССР на основе Указа Президиума Верховного Совета КиргССР от 1 апреля 1966 г.[27].

В отдельных союзных республиках существует уголовная ответственность за загрязнение и отравление земель. УК АрмССР (ст. 240) предусматривает ответственность за загрязнение земли вредными для здоровья людей отходами промышленного производства или научных экспериментов. В ст. 159 УК КазССР определена уголовная ответственность за отравление земли опасными для жизни и здоровья людей либо скота отбросами промышленного производства или научных экспериментов.

---

[26] «Туркменская искра», 1964 г., 13 сентября.

[27] «Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР», 1966, № 5, ст. 20.

Административная ответственность за порчу земель наступает в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства»[28], согласно которому должностные лица, виновные в порче земель, загрязнении их производственными и другими отходами и сточными водами, в невыполнении обязательных мероприятий по улучшению и охране почв от эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, могут быть привлечены к уплате штрафа в размере до 100 руб. Должностные лица, виновные в невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по назначению, подвергаются штрафу в размере 50 руб.

Согласно ст. 137 ЗК РСФСР и Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1962 г. «Об усилении борьбы с сорными растениями»[29] землепользователи, не проведшие мероприятий по борьбе с сорняками, обязываются исполкомом местного Совета народных депутатов осуществить мероприятия по борьбе с сорными растениями в течение определенного исполкомом срока. Непринятие мер влечет за собой наложение денежного штрафа. На должностных лиц денежный штраф может быть наложен в сумме от 20 до 30 руб., а на граждан от 5 до 10 руб. Лица, злостно нарушающие требования по борьбе с сорняками, подвергаются штрафу в двойном размере.

Меры административной ответственности налагаются на виновных лиц административными комиссиями исполкомов местных Советов народных депутатов на основании актов, составляемых уполномоченными должностными лицами землеустроительной службы Министерства сельского хозяйства СССР.

Лица, допустившие неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей по охране земель (нарушение правил агротехники, применения удобрений и т. п.), несут дисциплинарную ответственность. Меры дисциплинарной ответственности — порицание, выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу, освобождение от занимаемой должности и другие — определяются в Правилах внутреннего распорядка колхоза, Типовых правилах внутреннего трудового распорядка для рабочих, служащих предприятий, организаций и учреждений, уставах различных министерств и ведомств.

Землепользователи, систематически нарушающие правила пользования землей и охраны почвенного плодородия, могут быть привлечены к земельно-правовой ответственности. Земельно-правовая ответственность, предусмотренная ст. 50

---

[28] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 20, ст. 165.
[29] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 12, ст. 155.

Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, состоит в том, что у землепользователей могут быть изъяты неправильно используемые ими земельные участки. Изъятие земельных участков производится по постановлению того органа государственного управления, который предоставил данный земельный участок в пользование.

Лица, нарушившие требования об охране земель и причинившие вред почвам, независимо от привлечения их к другим видам правовой ответственности могут быть привлечены к гражданско-правовой ответственности. На основании ст. 50 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить вред, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства. Устранение вреда почвам осуществляется путем возмещения расходов по приведению земель в состояние, пригодное для использования. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Союза ССР от 3 июня 1977 г.[30] ущерб, причиненный порчей сельскохозяйственных земель исчисляется с учетом всех вынужденных расходов по восстановлению плодородных качеств земли (стоимость подвозки плодородного слоя почвы, расходы по окультуриванию земли и т. д.).

Глава XII. Правовая охрана недр в СССР

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны недр

Недра земли — часть природной среды, которая находится под земным покровом, включая подземные воды, а также выходы месторождений полезных ископаемых на поверхность. В соответствии со ст. 4 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах все недра в СССР составляют единый государственный фонд недр, в который входят как используемые, так и неиспользуемые части недр.

Богатства недр земли относятся к числу исчерпываемых и невозобновимых ресурсов, поскольку использование богатств недр сопровождается истощением их запасов.

Недра как пространство, находящееся под поверхностью земли, являются естественной кладовой, в которой таятся разнообразные минеральные и другие природные ресурсы, жиз-

[30] «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1977, № 4.

ненно необходимые для экономической жизни общества. Наряду с этим, выступая в качестве важнейшего элемента природной среды, недра являются базисом, фундаментом наземного рельефа, поэтому значительные изменения внутри недр сопровождаются существенными изменениями рельефа поверхности земли.

Разные составные части недр земли представляют неодинаковую ценность для народного хозяйства, ибо на данном уровне развития производительных сил общества они выступают в роли как реальных, так и потенциальных природных ресурсов.

Особую ценность для экономической жизни современного общества имеют те компоненты недр, которые называют полезными ископаемыми. Под полезными ископаемыми понимаются природные твердые, жидкие и газообразные вещества в недрах земли, которые при современных технико-экономических условиях могут быть эффективно использованы или непосредственно, или путем извлечения из них полезных компонентов.

Исключительная важность полезных ископаемых для экономической жизни страны, однако, не означает, что другие составные части недр по своему вещественному составу или другим свойствам не обладают полезными свойствами и не используются в народном хозяйстве. Разносторонность полезных свойств недр проявляется в значительном числе видов пользования недрами, закрепленных действующим законодательством: геологическое изучение недр; промышленное освоение месторождений полезных ископаемых (проектирование и строительство горнодобывающих предприятий, эксплуатация месторождений полезных ископаемых); строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (метрополитенов, туннелей, трубопроводов, коллекторов и т. п.); подземный сброс сточных вод, захоронение вредных веществ и отходов производства; подземное хранение нефти, газа и других продуктов; эксплуатация ресурсов глубинного тепла земли для теплоснабжения городов и поселков, а также для удовлетворения других энергетических потребностей.

Правовая охрана недр Союза ССР представляет собой установленную законодательством систему юридических мер, направленных прежде всего на защиту земных недр от самовольного и нерационального использования.

Правовая охрана недр тесно связана и переплетается с правовым регулированием общественных отношений по их использованию, так как задачей такого регулирования является обеспечение научно обоснованного, рационального использования недр, которое включает охрану недр в качестве своей составной части. В связи с этим то или иное наруше-

ние закрепленного советским правом порядка по использованию недр зачастую выступает и как определенное нарушение правил по охране недр.

Правовая охрана недр обеспечивается системой правовых норм, содержащихся в нормативно-правовых актах разного уровня — от Конституции СССР до инструкций различных министерств и ведомств. Среди этих актов особо важное значение имеют специализированные законодательные акты: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах и кодексы союзных республик о недрах, в которых наиболее принципиальным вопросам охраны недр посвящены особые разделы.

Основные требования по охране недр согласно Основам законодательства о недрах состоят в обеспечении полного и комплексного геологического изучения и использования недр с соблюдением правил их рациональной эксплуатации, недопущения вредного влияния работ, связанных с использованием недр, на сохранность запасов полезных ископаемых, подземных сооружений и окружающей среды, предупреждении самовольного пользования недрами и необоснованной застройки площадей залегания полезных ископаемых.

§ 2. Правовая охрана недр от самовольного использования и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых

Соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами, а также предупреждение необоснованной и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых относится к числу наиболее важных требований в области охраны недр.

Действующим законодательством предусмотрен специфичный порядок предоставления недр в пользование для различных целей.

В целях геологического изучения, т. е. для получения данных о геологическом строении недр, процессах, протекающих в них, выявления и оценки месторождений полезных ископаемых и использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, предприятия, организации и учреждения вправе приступать к проведению геологических работ только после их государственной регистрации в органах системы Министерства геологии СССР. Органы государственного геологического контроля, т. е. органы системы Министерства геологии СССР, имеют право приостанавливать работы по геологическому изучению недр, если они проводятся без государственной регистрации.

Для добычи полезных ископаемых недра предоставляются в пользование на основании горноотводного акта, удостоверяющего горный отвод [1].

Горные отводы для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых [2] предоставляются исполкомами районных (городских) Советов народных депутатов и подлежат регистрации в органах государственного горного надзора, т. е. в органах системы Комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Комгосгортехнадзор СССР).

Горные отводы для разработки месторождений необщераспространенных полезных ископаемых предоставляются органами государственного горного надзора.

Горные отводы предоставляются только тем предприятиям, обязанностью которых является разработка месторождений полезных ископаемых. Для вновь строящихся и реконструируемых горнодобывающих предприятий горные отводы должны оформляться до начала строительства или реконструкции этих предприятий в месячный срок после утверждения технической проектной документации [3].

Разработка месторождений полезных ископаемых за пределами горных отводов запрещается.

Строительство горнодобывающих предприятий, равно как и разработка месторождений полезных ископаемых горнодобывающими предприятиями, без надлежаще оформленного горноотводного акта, кроме случаев, предусмотренных законом, признается самовольным использованием недр со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В порядке исключения из общего правила опытно-промышленная разработка месторождения полезных ископаемых или его части, а также разработка месторождений торфа и пресных подземных вод осуществляется без предоставления горного отвода.

Кроме этого без предоставления горного отвода предприятия, организации, учреждения и граждане имеют право пользоваться недрами в пределах отведенных им земельных уча-

---

[1] Горным отводом называется часть недр, предоставляемая предприятию или организации для промышленной разработки содержащегося в ней месторождения полезного ископаемого.

[2] К общераспространенным полезным ископаемым согласно специальному перечню отнесены песок, глина, гравий, галька, гранит, туф, известняк и многие другие минералы, которые чаще всего используются в качестве строительных материалов. К необщераспространенным полезным ископаемым относятся все прочие полезные ископаемые, которые действующим законодательством не отнесены к числу общераспространенных.

[3] Сборник руководящих материалов по охране недр. М., 1973, с. 11—12.

стков с целью добычи для своих хозяйственных и бытовых нужд общераспространенных полезных ископаемых, торфа и пресных вод.

Действующим законодательством установлен особый порядок застройки площадей залегания полезных ископаемых.

Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других народнохозяйственных объектов до получения от соответствующей геологической организации данных об отсутствии полезных ископаемых под участком предстоящей застройки запрещается.

На застройку площадей, расположенных над месторождениями необщераспространенных полезных ископаемых, органами Комгосгортехнадзора СССР выдается специальное разрешение, без наличия которого не допускается предоставление участков земной поверхности под те или другие виды строительства [4]. Утверждение под строительство площадок, расположенных над месторождениями общераспространенных полезных ископаемых, производится Советами Министров автономных республик и исполкомами местных Советов только по согласованию с соответствующими территориальными управлениями Министерства геологии союзной республики [5].

Размещение объектов строительства на местах залегания необщераспространенных полезных ископаемых допускается лишь в особо необходимых случаях и при условии:

— возможности извлечения запасов полезных ископаемых под объектами строительства с наименьшими потерями;

— консервации минимального количества балансовых запасов полезных ископаемых с невысокими качественными показателями балансовых запасов полезных ископаемых [6] в предохранительных целиках под объектами строительства;

— обеспечения размещения объектов строительства в соответствии с проектом и планами разработки данного месторождения;

— применения соответствующих мер охраны объектов строительства от вредного влияния горных разработок.

Что же касается размещения объектов строительства на площадках, под которым уже произведена выемка полезных

---

[4] «Сборник руководящих материалов по охране недр», с. 20—27.

[5] СП РСФСР 1966 г. № 32, ст. 162.

[6] Запасы полезных ископаемых по их народнохозяйственному значению классифицируются на два основных вида, подлежащие отдельному подсчету, утверждению и учету: а) балансовые запасы — запасы, использование которых экономически целесообразно и которые должны удовлетворять кондициям, устанавливаемым для подсчета запасов в недрах; б) забалансовые запасы — запасы, использование которых в настоящее время экономически нецелесообразно, но которые в дальнейшем могут явиться объектом промышленного освоения.

ископаемых, то оно допускается только после окончания процесса опасных смещений земной поверхности. Размещение же объектов строительства на площадках, под которыми выработанное пространство используется в качестве подземных хранилищ нефти, газа и т. п., допускается при условии обеспечения сохранности объектов строительства от возможного вредного влияния этих подземных хранилищ.

Разрешение на застройку площадок, выданное органами Комгосгортехнадзора СССР, может быть ими отменено при несоблюдении условий застройки, предусмотренных в таких разрешениях, а также когда строительство не начато в течение двух лет.

Кроме того, разрешение на застройку может быть пересмотрено органами Комгосгортехнадзора СССР при участии заинтересованных организаций с учетом состояния строительства в случаях:

а) выявления дополнительной геологической разведкой существенных изменений в данных о запасах полезных ископаемых, залегающих под разрешенной для застройки площадкой;

б) изменения сроков и способов разработки месторождения полезных ископаемых под данной площадкой, если эти изменения вызывают ухудшение условий застройки.

Принятие мер по охране недр от самовольного использования и по предупреждению самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых возложено на органы государственного горного надзора и на исполкомы районных (городских) Советов народных депутатов, которым предоставлено право прекращать самовольное пользование недрами и самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых (ст. 45 Основ законодательства о недрах, ст. 10 Кодекса РСФСР о недрах). Самовольное пользование недрами и самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращаются без возмещения произведенных затрат.

В соответствии со ст. 49 Основ законодательства о недрах лица, виновные в самовольном пользовании недрами и самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых, несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

§ 3. Правовая охрана недр от нерационального использования

Задачи охраны недр отличаются от задач охраны других систем биосферы, так как недра не обладают способностью к воспроизводству. В связи с этим советское зако-

нодательство уделяет большое внимание охране недр от нерационального использования, особенно строго регламентируя от нерационального использования.

Рациональное использование месторождений полезных ископаемых предусматривает наиболее полное и комплексное извлечение из недр запасов полезных ископаемых, т. е. добычу с наименьшими потерями.

Комплексное извлечение из недр полезных ископаемых предполагает, что добываются все необходимые для народного хозяйства полезные ископаемые, содержащиеся в том или другом месторождении.

При некомплексной же разработке полезных ископаемых из месторождений извлекаются только такие полезные ископаемые, в которых заинтересованы отдельные горнодобывающие предприятия в силу своей ведомственной принадлежности. Так, например, при некомплексной эксплуатации месторождений нефти добывается лишь нефть, а сопутствующие ей горючие газы, являющиеся ценным сырьем, сжигаются в факелах.

Важную роль в обеспечении максимально полного извлечения из недр запасов полезных ископаемых и их сохранности играет установленный общесоюзными нормативно-правовыми актами порядок консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий с разрешения министерств, ведомств и исполкомов местных Советов, в ведении которых находятся эти предприятия, после согласования намечаемой консервации или ликвидации с органами Комгосгортехнадзора СССР.

Горнодобывающее предприятие может быть законсервировано в случае невозможности или нецелесообразности дальнейшей разработки месторождения полезного ископаемого по технико-экономическим, горно-геологическим, гидрогеологическим и другим причинам (ведение работ в зонах санаториев, домов отдыха, заповедников и т. д.), а ликвидировано — после списания в установленном порядке балансовых запасов полезных ископаемых в пределах горного отвода.

Под консервацией горнодобывающего предприятия понимается временная остановка горных и других связанных с ними работ с обязательным сохранением возможности приведения горных выработок и сооружений в состояние, пригодное для их эксплуатации или использования для других нужд народного хозяйства.

При ликвидации горнодобывающего предприятия окончательно прекращаются горные и другие связанные с ними работы. Ликвидация, как правило, производится только после полной отработки или списания балансовых запасов месторождения и при отсутствии перспектив их прироста.

Горные выработки, а также земная поверхность над горным отводом в случае консервации или ликвидации горнодо-

бывающего предприятия должны быть приведены в безопасное состояние. Устья законсервированных нефтяных и газовых скважин подлежат обязательной герметизации.

На горнодобывающих предприятиях, смежных с консервируемыми и ликвидируемыми, должны быть проведены меры, обеспечивающие безопасность горных работ и охрану недр, включая установку изолирующих перемычек для предотвращения прорывов в действующие горные выработки воды, газа или распространения подземных пожаров.

При консервации горнодобывающего предприятия на срок более пяти лет или его ликвидации администрация данного предприятия обязана сдать горноотводный акт органам Комгосгортехнадзора СССР.

Обеспечение своевременного выполнения работ по консервации или ликвидации горнодобывающего предприятия, надзор за качеством этих работ, а также контроль за состоянием находящихся на консервации или ликвидированных горных выработок должны осуществляться теми органами, в систему которых входило указанное предприятие.

Использование горных выработок, нефтяных и газовых скважин в каковых бы то ни было целях после их ликвидации или консервации без ведома органов Комгосгортехнадзора СССР и без разрешения министерств, ведомств и исполкомов местных Советов, которыми была разрешена консервация или ликвидация горнодобывающих предприятий, запрещается.

При полной или частичной ликвидации либо консервации горнодобывающего предприятия горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность населения и охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации — также и сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации. Кроме того, при ликвидации горнодобывающего предприятия должен быть решен вопрос о возможном использовании горных выработок и буровых скважин для иных народнохозяйственных целей (ст. 25 Основ законодательства о недрах).

При консервации или ликвидации горнодобывающего предприятия горные выработки, а также земная поверхность должны быть приведены в безопасное состояние. При этом должно быть проведено ограждение или заполнение породой провалов, образовавшихся на земной поверхности вследствие обрушения горных пород над подземными выработками, а также ограждение мест возможных провалов. Устья законсервированных нефтяных и газовых скважин (выходы этих скважин на поверхность) подлежат обязательной герметизации. При ликвидации горнодобывающих предприятий вертикальные и наклонные стволы шахт должны быть надежно пере-

крыты, причем устья этих шахт необходимо плотно засыпать породой.

При консервации или ликвидации карьеров (разрезов) предусмотрены обязательные меры, исключающие несчастные случаи с людьми и животными. В частности для предотвращения падения людей и животных верхние уступы карьеров (разрезов) должны быть ограждены прочной изгородью или земляным валом высотой не менее 2,5 м. Что же касается ликвидации или консервации карьеров, находящихся над действующими подземными горными выработками, то они должны производиться по специально разработанным проектам, исключающим возможность прорыва поверхностных вод в подземные горные выработки, а также обрушения пород.

При ликвидации горнодобывающих предприятий земельные участки над горными выработками и другие освобождаемые земли должны быть приведены в состояние, пригодное для использования по назначению.

Все виды использования недр для тех или других народнохозяйственных нужд оказывают существенное влияние на состояние земель, вод, лесов и других объектов природы, но особенно сильно воздействует на состояние этих природных ресурсов разработка месторождений полезных ископаемых, масштабы которой с каждым годом постоянно увеличиваются. Так, открытая добыча полезных ископаемых в карьерах (разрезах) влечет за собой нарушение почвенного покрова земной поверхности и изменение рельефа местности, а подземная добыча полезных ископаемых сопровождается прогибами и провалами земной поверхности и образованием отвалов отработанных горных пород, включая в том числе так называемые *терриконы*, которые бесполезно занимают значительные площади земной поверхности, пригодной для ведения сельского или лесного хозяйства, отравляют атмосферный воздух горняцких городов и поселков, а также являются источниками несчастных случаев, подвергая опасности жизнь и здоровье людей.

С тем чтобы вредное влияние горных работ на состояние земель, вод, лесов и других объектов природы свести к минимуму, действующими нормативно-правовыми актами установлены обязательные требования, обеспечивающие охрану природных объектов в процессе освоения и разработки недр.

Так, горные отводы для разработки месторождений полезных ископаемых, залегающих под поверхностью земель населенных пунктов и ценных сельскохозяйственных угодий, а также земель, на которых расположены предприятия промышленности и транспорта, здания и сооружения, курорты, лесопарки и заповедники, могут быть предоставлены только после согласования с государственными органами, в ведении которых находятся эти земли.

В соответствии со ст. 14 Основ законодательства о недрах пользователи недр обязаны обеспечивать охрану атмосферного воздуха, земель, лесов, вод и других объектов окружающей природной среды от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами. Кроме того, они обязаны приводить земельные участки после окончания работ, связанных с пользованием недрами, в безопасное состояние, а также в состояние, пригодное для использования их в народном хозяйстве.

Согласно ст. 11 Основ водного законодательства добыча полезных ископаемых на водных объектах или в прибрежных полосах (зонах) водоемов, влияющая на состояние вод, должна производиться по согласованию с органами, регулирующими использование и охрану вод, исполкомами местных Советов и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Горнодобывающие предприятия, ведущие подземные работы, обязаны в процессе горностроительных и горноэксплуатационных работ осуществлять предупредительные мероприятия, обеспечивающие сохранность земной поверхности и расположенных на них водоемов, лесов и других природных объектов от вредного влияния работ.

Необходимые предупредительные мероприятия (оставление охранных целиков, закладка выработанного пространства породой, применение соответствующих систем и методов разработки недр и др.) должны предусматриваться в стадии проектирования горных работ и строго соблюдаться при их осуществлении.

В соответствии со ст. 49 Основ законодательства о недрах к уголовной, административной или иной ответственности привлекаются лица, виновные в:

а) выборочной отработке богатых участков месторождений, приводящей к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых; сверхнормативных потерях, порче месторождений полезных ископаемых и других нарушениях требований рационального использования запасов полезных ископаемых;

б) невыполнении правил охраны недр, а также требований по охране окружающей природной среды от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами;

в) невыполнении требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранению месторождений, горных выработок и буровых скважин на время консервации.

Пользователи недр за нарушение правил пользования недрами и их охраны могут быть лишены права пользования.

Органам Комгосгортехнадзора СССР предоставлено право вносить в министерства и ведомства представления об отстранении от занимаемых должностей или лишении на срок до одного года права технического руководства работами лиц, систематически нарушающих правила по охране недр. Эти органы также вправе делать представления руководителям предприятий и организаций об отстранении от выполняемой работы лиц, систематически нарушающих правила по охране недр [7].

§ 4. Государственный контроль и ответственность в области охраны недр

Действующим законодательством государственный контроль за охраной недр возложен на Советы народных депутатов и их исполнительные и распорядительные органы, а также на специально уполномоченные на то органы государственного горного надзора и органы государственного геологического контроля (ст. 44 Основ законодательства о недрах).

Органы государственного горного надзора, к числу которых относятся органы системы Комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Комгосгортехнадзора СССР), среди органов специальной компетенции занимают ведущую роль в осуществлении государственного контроля за охраной недр.

Комгосгортехнадзор СССР является союзно-республиканским органом. Он осуществляет возложенные на него функции либо непосредственно, либо через госгортехнадзоры союзных республик, а в союзных республиках, не имеющих таких органов,— через образуемые им управления округов.

В соответствии со ст. 49 Основ законодательства о недрах государственный горный надзор имеет своей задачей обеспечение соблюдения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами установленного порядка пользования недрами, выполнения обязанностей по охране недр, безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, предупреждению и ликвидации их вредного влияния на окружающую среду, соблюдение правил ведения государственного учета месторождений и запасов полезных ископаемых.

В области охраны недр органы государственного горного надзора проверяют правильность разработки месторождений полезных ископаемых, выполнение требований по охране и использованию недр, сохранности запасов полезных ископае-

[7] СП СССР 1968 г. № 4, ст. 17.

мых, и защиты земной поверхности, природных объектов, окружающей среды в целом от вредного влияния работ, связанных с использованием недр. При обнаружении нарушений порядка пользования недрами и их охраны органам государственного горного надзора предоставлено право принимать решения о прекращении самовольного пользования недрами или самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых, о приостановлении работ, связанных с пользованием недрами. Эти органы имеют право давать обязательные указания об устранении нарушения правил использования и охраны недр и проведении необходимых мероприятий по обеспечению рациональной эксплуатации полезных ископаемых.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 ноября 1978 г. «Об административной ответственности за нарушение законодательства о недрах»[8] органам государственного горного надзора предоставлено право налагать штрафы на должностных лиц и граждан.

Должностные лица и граждане подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке (должностные лица в размере до 100 руб. и граждане — до 50 руб.), если они допустили следующие нарушения законодательства о недрах: самовольное пользование недрами; совершение сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на недра; самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых; невыполнение правил охраны недр и требований по охране окружающей природной среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, а также маркшейдерских и геодезических знаков.

Должностные лица, допустившие выборочную отработку богатых участков месторождений, приводящую к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых; сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полезных ископаемых при добыче; порчу месторождений полезных ископаемых и другие нарушения требований рационального использования их запасов; утрату маркшейдерской документации; невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранению месторождений, горных выработок и буровых скважин на время консервации, подвергаются штрафу в размере до 100 руб.

Штрафы могут налагаться должностными лицами органов госгортехнадзора: начальниками районных (областных) инспекций госгортехнадзора — в размере до 30 руб.; начальни-

[8] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1978, № 45, ст. 735.

ками управлений округов госгортехнадзора и их заместителями — в размере до 50 руб.; председателями (начальниками) госгортехнадзоров союзных республик и их заместителями, а также председателем Комгосгортехнадзора СССР и его заместителями — в размере до 100 руб.

Важную роль в осуществлении государственного контроля за охраной недр выполняют органы государственного геологического контроля, а именно: органы Министерства геологии СССР, осуществляющие руководство геологическим изучением недр, обеспечивая всемерное развитие минерально-сырьевой базы страны в целях наиболее полного удовлетворения потребностей народного хозяйства в запасах минерального сырья; органы Министерства геологии СССР наряду с этим осуществляют государственный контроль за охраной недр при их геологическом изучении, а также за охраной подземных вод от истощения и загрязнения.

Уполномоченным должностным лицам органов государственного геологического контроля предоставлено право составлять акты (протоколы) в отношении должностных лиц, виновных в нарушении правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, утрате геологической документации.

Эти акты (протоколы) являются основанием для наложения на должностных лиц штрафа в размере до 100 руб. за упомянутые нарушения, совершенные не в процессе разработки месторождений полезных ископаемых, административными комиссиями при исполкомах районных, городских и районных в городах Советов народных депутатов [9].

Ведомственный контроль за охраной недр осуществляют министерства, подведомственные предприятия которых заняты добычей полезных ископаемых: Министерство цветной металлургии, Министерство угольной промышленности, Министерство черной металлургии, Министерство химической промышленности, Министерство промышленности строительных материалов, Министерство нефтяной промышленности, Министерство газовой промышленности и другие.

Осуществляя контроль за выполнением требований по охране недр и за соблюдением установленного порядка пользования недрами, эти министерства должны принимать меры по уменьшению потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке, а также предупреждению загрязнения окружающей среды отходами производства.

---

[9] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1978, № 45, ст. 735.

Глава XIII. Правовая охрана лесов и иной растительности в СССР

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны лесов

Леса в СССР играют большую роль в развитии экономики, улучшении окружающей среды, повышении благосостояния народа. Они являются источниками удовлетворения потребностей страны в древесине и другой лесной продукции, оказывают благотворное влияние на климат, атмосферу, гидрологический режим рек и других водных источников, предохраняют почву от ветровой и водной эрозии, способствуют укреплению здоровья населения, удовлетворяют эстетические потребности человека. Многостороннее значение лесов и длительность их выращивания придают делу рационального использования, сбережения и преумножения лесных богатств характер общегосударственной задачи.

Государственная собственность на леса в СССР, установленная в результате национализации земли и других природных богатств, составляет основу лесных отношений и служит главной предпосылкой рационального ведения лесного хозяйства.

Леса — важнейшая составная часть природных богатств СССР. Они занимают площадь в 769 млн. га, равную одной трети территории нашей страны. Однако при такой сравнительно высокой лесистости леса на территории страны распределены неравномерно. Большая часть их произрастает в Сибири и на Дальнем Востоке (76%), в то время как по отдельным регионам Средней Азии лесистость колеблется от одного до двух процентов. Небольшим процентом лесистости обладает европейская часть СССР. Юридическое понятие леса как объекта права исключительной собственности государства имеет определенные особенности. Оно связано с понятием государственного лесного фонда, которое закреплено в лесном законодательстве.

В состав государственного лесного фонда входит не вся древесно-кустарниковая растительность, обладающая биологическими признаками леса, а лишь та, которая произрастает на землях государственного лесного фонда, отграниченных от иных категорий земель государственного земельного фонда в установленном законом порядке.

Согласно ст. 4 Основ лесного законодательства государственный лесной фонд состоит из лесов государственного значения, т. е. находящихся в ведении государственных органов лесного хозяйства, городских лесов, лесов, закрепленных за предприятиями и организациями соответствующих министерств

и ведомств; лесов-заповедников; колхозных лесов, т. е. находящихся в ведении колхозов.

Древесно-кустарниковая растительность, выполняющая защитные, оздоровительные и иные полезные функции, произрастающая на землях сельскохозяйственного назначения, полосах отвода железных автомобильных дорог, каналов, на землях городов, не занятых городскими лесами, на приусадебных, дачных, садовых участках, не включается в состав государственного лесного фонда и, следовательно, не рассматривается законом в качестве лесных ресурсов.

Задачи лесного законодательства выражаются в том, чтобы обеспечить регулирование лесных, в том числе и лесоохранных, отношений в целях рационального использования, охраны и защиты лесов, воспроизводства и повышения продуктивности лесных ресурсов для сохранения и улучшения защитных, климаторегулирующих, санитарно-оздоровительных, водоохранных, почвозащитных природных свойств леса, удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине, иной лесной продукции.

Правовая охрана лесов представляет собой систему закрепленных в природоохранительном, в том числе лесном, законодательстве мероприятий, направленных на сохранение, рациональное использование и воспроизводство лесов в целях усиления их экологических, экономических и культурно-оздоровительных функций. Лесоохранительное законодательство состоит из совокупности правовых актов, среди которых важное значение имеют: Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, лесные кодексы союзных республик, законы об охране природы в союзных республиках, постановления Совета Министров СССР, Советов Министров союзных республик по вопросам лесного хозяйства, нормативные акты Государственного комитета СССР по лесному хозяйству.

Согласно ст. 46 Основ лесного законодательства все леса подлежат охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесу, а также защите от вредителей и болезней. В лесах государственного значения проведение лесоохранных мероприятий возлагается на лесохозяйственные предприятия органов лесного хозяйства, а также на иные предприятия, ведущие лесное хозяйство. В колхозных лесах такие мероприятия обязаны проводить колхозы или созданные ими межколхозные лесничества.

Проведение лесоохранных мероприятий и организация лесопользований опираются на основные требования ведения лесного хозяйства, изложенные в ст. 11 Основ лесного законодательства: необходимость усиления природозащитных, оздоровительных и иных полезных природных свойств леса,

обязательность непрерывного, неистощительного, рационального пользования лесом, расширенное воспроизводство, улучшение породного состава и качества лесов, повышение их продуктивности.

Эти принципиальные положения находятся в основе группировки лесов и регулирования рационального лесопользования. Группировка лесов производится законодательством, исходя из их народнохозяйственного и природоохранительного значения. К первой группе лесов относятся те, которые выполняют преимущественно водоохранные, защитные, санитарно-оздоровительные, заповедные функции. Это леса по берегам рек, озер, водохранилищ, вдоль железных и шоссейных дорог на крутых горных склонах, государственные защитные полосы, городские, зеленых зон городов, зон санитарной охраны источников водоснабжения, курортов, заповедников, природных, национальных парков, особо ценные лесные массивы и т. п. Особенность их режима состоит в запрещении промышленной заготовки древесины, разрешении проведения заготовки лишь путем производства санитарных рубок, рубок ухода за лесом, если они не противоречат природоохранительным целям этих лесных массивов.

Вторая группа включает леса, имеющие защитное и ограниченное эксплуатационное значение. К ней относятся леса в районах с высокой плотностью населения, развитыми транспортными путями и недостаточными лесосырьевыми ресурсами. Сохранение защитных функций, обеспечение неистощительности лесопользования требуют установления более строгого режима их лесопользования. Заготовка древесины планируется в этих лесах в пределах ежегодного прироста леса.

Третью группу составляют леса многолесных районов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. Они предназначаются для удовлетворения потребностей народного хозяйства в древесине без ущерба для их защитных свойств.

Определение принадлежности лесов к соответствующей группе производится в порядке лесоустройства. Отнесение лесов к группам, перевод лесов из одной группы в другую производятся по представлению органов лесного хозяйства СССР Советами Министров союзных республик.

Организация рационального лесопользования — одна из важнейших сторон в обеспечении охраны леса. Основы лесного законодательства устанавливают виды и сроки лесных пользований, порядок предоставления права на их осуществление, права и обязанности лесопользователей, основания их возникновения и прекращения.

Заготовка древесины — основной вид пользования лесом. Она осуществляется в плановом порядке. Рубки главного пользования, проводимые в лесах первой и второй групп,

должны сочетаться с мерами по восстановлению лесов хозяйственно-ценными породами деревьев, сохранению защитных свойств леса. Планирование заготовки древесины ведется на основе расчетной лесосеки, т. е. обязательного соответствия объема заготовляемой древесины за год ежегодному приросту леса.

Осуществление лесных пользований кроме общедоступных (сбор грибов, ягод, других плодов) допускается по специальному разрешению — лесорубочному билету (ордеру), который дает право на заготовку древесины, или лесному билету — на заготовку живицы, второстепенных лесных материалов, сенокошение, пастьбу скота и другие пользования лесом, требующие такого разрешения. Разрешения выдаются предприятиями, организациями, ведущими лесное хозяйство.

Объем и содержание прав и обязанностей лесопользователей определяется видом лесопользования. Все лесопользователи обязаны соблюдать правила пользования лесом, наиболее полно и рационально использовать предоставленные им для пользования лесные угодья, вести работы способами, не ухудшающими состояние лесов, почв, других природных объектов, приводить территорию, нарушенную в результате лесопользования, в состояние, пригодное для использования по ее назначению. Согласно ст. 5 Закона об охране природы в РСФСР лесопользователям запрещается рубка леса сверх установленного размера лесов, имеющих защитное значение (кроме мер ухода за лесом), самовольная рубка леса, застройка лесных площадей, самовольный перевод лесных угодий в другие виды угодий, самовольное сенокошение, пастьба скота и другие действия, причиняющие вред лесу.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию новых и реконструированных производственных объектов, при внедрении новых технологических процессов, выполнении строительных, взрывных работ, добыче полезных ископаемых, прокладке кабелей и проведении других работ в лесах и на землях гослесфонда, не покрытых лесом, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие охрану лесов от вредного воздействия сточных вод, химических веществ, промышленных, сельскохозяйственных, коммунально-бытовых отходов, выбросов.

Определение мест строительства или производства иных работ, не связанных с лесопользованием, согласовывается с исполкомами местных Советов, органами лесного хозяйства. Проекты строительных работ подлежат обязательному согласованию с органами лесного хозяйства. Законодательство запрещает ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных средствами предотвращения вредного воздействия на состояние и воспроизводство лесов. Органы лесного хозяйства вправе приостановить проводимые предприятиями и организациями

работы, если они оказывают вредное влияние на состояние лесов.

Особое значение имеет противопожарная охрана леса. Советом Министров СССР в 1971 г. утверждены Правила пожарной безопасности в лесах СССР. Ими запрещается в пожароопасные периоды разведение костров в лесу кроме специально отводимых для этого мест, бросать горящие спички и окурки, оставлять в лесу промасленный материал, употреблять при охоте лыжи из легковоспламеняющихся материалов, заправлять в лесу горючим топливные баки двигателей при их работе, использовать автомашины с неисправной системой питания горючим и т. д. Органы лесного хозяйства обязаны проводить противопожарные мероприятия, устраивать в лесу противопожарные полосы и дороги, канавы, водоемы, вести разъяснительную работу среди населения. Советам Министров автономных республик, исполкомам местных Советов народных депутатов предоставлено право вводить в пожароопасные периоды запреты на посещение лесов населением и въезд транспортных средств.

Эффективным средством охраны лесов является их воспроизводство. Эти обязанности возлагаются на органы лесного хозяйства, предприятия и организации, ведущие лесное хозяйство. В текущем пятилетии намечается выполнить лесовосстановительные работы на площади в 10—11 млн. га и по лесозащитному разведению — на площади 1,4 млн. га [1]. Важное значение для сбережения леса имеют меры, направленные на экономное расходование древесины в народном хозяйстве, внедрение лесозаменяющих материалов, сбор и использование макулатуры и т. д.

§ 2. Государственный контроль за использованием и охраной лесов

Государственный контроль за использованием и охраной леса ставит своей задачей обеспечение соблюдения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, гражданами установленного порядка пользования лесами, правил ведения лесного хозяйства, охраны и воспроизводства лесов.

Он осуществляется Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, а также государственными органами лесного хозяйства и иными специально уполномоченными на то органами. Местные Советы народных депутатов контролируют деятельность всех предприятий, учреждений, организаций, расположенных на их территории, по лесопользованию, осуществление ими меропри-

[1] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 194, 206.

тий по охране и защите лесов. На них возложен контроль за правильностью использования пастбищных и сенокосных угодий в пределах государственного лесного фонда, определение сроков и норм выпаса скота в лесах, а также контроль за правильностью ведения хозяйства в колхозных лесах.

Центральным отраслевым органом управления лесами является Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР (Гослесхоз СССР). Он обеспечивает проведение единой технической политики в лесном хозяйстве, утверждает методику расчета размеров лесопользования. С участием Госплана СССР и Советов Министров союзных республик Гослесхоз СССР утверждает расчетную лесосеку и правила рубок леса [2].

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. [3] устанавливает, что Гослесхоз СССР осуществляет государственный надзор за состоянием лесов и обеспечение рационального использования лесных ресурсов в стране, несет ответственность за воспроизводство и повышение продуктивности лесов, организацию охраны лесов от пожаров, за защиту лесов от вредителей и болезней, организацию охраны лесов от самовольных порубок и других действий, причиняющих ущерб лесу.

Контролирующие лесоохранные функции в союзных республиках осуществляют министерства (комитеты) лесного хозяйства, в краях, областях — управления лесного хозяйства. Низшим звеном управления является лесхоз. В системе Гослесхоза СССР создана специальная служба — государственная лесная охрана. В соответствии с Положением о государственной лесной охране СССР она осуществляет контроль за соблюдением правил пожарной безопасности в лесах, правильностью осуществления всех видов лесопользования; охрану лесов от самовольных порубок и других лесонарушений; охрану лесов от вредителей и болезней.

Контроль за правильностью лесопользования колхозных лесов осуществляют межколхозные лесхозы или сами колхозы, приписных лесов — соответствующие министерства и ведомства, городских лесов — исполкомы городских Советов народных депутатов.

§ 3. Ответственность за лесонарушение

Составной частью правовой охраны лесов является юридическая ответственность за лесонарушения. Лесо-

[2] Положение о Государственном комитете лесного хозяйства Совета Министров СССР (СП СССР 1969 г. № 23, ст. 134).

[3] «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (СП СССР 1973 г. № 2, ст. 6).

нарушение — противоправное действие или бездействие, совершаемое вопреки урегулированным правом требованиям рационального использования и охраны лесов, которые влекут или могут повлечь за собой причинение вреда лесам или ущерба лесному хозяйству.

Все лесонарушения можно условно разделить на лесонарушения, посягающие на порядок лесопользования, порядок воспроизводства и повышения продуктивности лесов, порядок ведения лесного хозяйства, порядок охраны лесов.

Основная масса лесонарушений отрицательно сказывается на охране лесов [4] как неотъемлемой части экологической системы и поэтому ответственность за них рассматривается как ответственность за нарушение лесоохранного и природоохранного законодательства. Законодательство устанавливает пять видов ответственности за лесонарушения: административную, уголовную, материальную, дисциплинарную и лесоправовую.

Административная ответственность применяется прежде всего при нарушении правил пожарной безопасности в лесах. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 июня 1971 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах» [5] установлено, что за нарушение правил пожарной безопасности в лесах виновные лица подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке: должностные лица в размере до 50 руб. и граждане — до 10 руб. Эта ответственность наступает, в частности, за нарушение правил разведения костров в лесу, порядка очистки мест рубок и складирования древесины, содержания лесных дорог и многие другие лесонарушения.

За нарушение правил, повлекшее возникновение лесного пожара либо распространение его на значительные площади, если эти действия не влекут за собой уголовной ответственности, должностные лица подвергаются штрафу в размере до 10 руб. и граждане — до 50 руб.

Штрафы за нарушение правил пожарной безопасности налагаются следующими должностными лицами органов лесного хозяйства:

а) председателем Гослесхоза СССР, председателями государственных комитетов лесного хозяйства Советов Министров союзных республик и министерствами лесного хозяйства союзных республик — на должностных лиц в размере до 100 руб. и на граждан — до 50 руб.;

---

[4] Следует отметить, что совершение отдельных лесонарушений, посягающих на порядок ведения лесного хозяйства и порядок лесопользования не причиняет вреда лесам как природному объекту. В качестве примера можно привести уничтожение или повреждение ограничительных знаков в лесах или оставление пня выше размера, предусмотренного в правилах рубки.

[5] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 25, ст. 257.

б) председателями государственных комитетов лесного хозяйства Советов Министров автономных республик, министрами лесного хозяйства автономных республик, министрами лесного хозяйства автономных республик, начальниками управлений лесного хозяйства и начальниками государственных лесных инспекций автономных республик, краев и областей — на должностных лиц в размере до 50 руб. и на граждан — до 10 руб.;

в) руководителями лесхозов и других лесохозяйственных предприятий и организаций — на должностных лиц в размере до 30 руб. и на граждан — до 10 руб.;

г) лесничими, начальниками лесничества, лесопунктов, начальниками производственных участков лесомелиоративных станций на должностных лиц до 10 руб. и на граждан — до 5 руб.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 8 августа 1973 г. «Об усилении материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству» [6], установлено, что должностные лица предприятий, организаций, по вине которых допущено повреждение деревьев и кустарников, не влекущее прекращение роста, а также повреждение или уничтожение муравейников в лесах подвергаются штрафу в размере до 50 руб. Штрафы за лесонарушения налагаются на основании актов, составляемых лицами государственной лесной охраны или лесной охраны министерств, ведомств и социалистических организаций.

Административная ответственность за нарушение, совершенное по отношению к древесно-кустарниковой растительности, не входящей в государственный лесной фонд, в том числе и за нарушение правил пожарной безопасности, устанавливается решением местных Советов народных депутатов.

Административную ответственность влечет за собой потрава скотом, повреждение конным или автотранспортом полезащитных лесонасаждений, плодово-ягодных и других насаждений, которые, как правило, не входят в государственный лесной фонд. Она наступает в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы в колхозах и совхозах» [7].

Уголовная ответственность наступает за преступные действия в области охраны лесов. Она предусмотрена УК союзных республик за следующие преступления: умышленное или неосторожное уничтожение или существенное повреждение лесных массивов путем поджога или в результате небрежного обращения с огнем, незаконную порубку леса, а также за

---

[6] СП РСФСР 1973 г. № 18, ст. 124.

[7] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1956, № 1, ст. 4.

должностные преступления, связанные с причинением существенного вреда лесам.

Умышленное уничтожение или существенное повреждение лесных массивов путем поджога, в соответствии со ст. 98 УК РСФСР [8] влечет за собой лишение свободы на срок до десяти лет.

Уничтожение или существенное повреждение лесных массивов в результате небрежного обращения с огнем, согласно ст. 99 УК РСФСР, наказывается лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок до одного года.

В РСФСР уголовная ответственность за незаконную порубку леса предусмотрена ст. 169 УК РСФСР [9]. Часть первая этой статьи гласит: «Незаконная порубка леса в полезащитных, почвозащитных, берегозащитных лесах, в государственных заповедниках, курортных лесах, лесопарках, лесах зеленой зоны вокруг городов и промышленных предприятий, если ущерб превышает 100 руб., а в остальных лесах, относящихся к первой группе,— 200 руб. по таксе, установленной для исчисления взысканий за ущерб, причиненный незаконной порубкой или повреждением леса, либо незаконная порубка в других лесах, если ущерб превышает 300 руб. по той же таксе, а также порубка леса в указанных лесах, повлекшая причинение ущерба в меньшем размере, но совершенная повторно, наказывается лишением свободы на срок до одного года или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до 300 руб. с конфискацией незаконно добытого».

Повышенная ответственность установлена ч. II ст. 169 УК РСФСР. Она наступает за незаконную порубку леса в каких бы то ни было лесах. Ее квалифицирующим признаком выступает причинение крупного ущерба или совершение незаконной порубки в виде промысла. При определении размера ущерба должны учитываться эстетическая и иная ценность леса, количество деревьев, виды леса.

Уголовная ответственность должностных лиц за умышленное использование служебного положения вопреки интересам службы, небрежное, недобросовестное отношение к своим обязанностям, если эти действия причинили ущерб лесам или лесному хозяйству, установлена ст. ст. 170, 171, 172 УК РСФСР.

---

[8] УК АзССР, ЛатвССР ответственность предусмотрена только за неосторожное уничтожение или повреждение лесных массивов.

[9] Определенный по таксе минимальный размер ущерба, в заповедных и приравненных к ним лесах первой группы, при котором может наступить уголовная ответственность за незаконную порубку в союзных республиках неодинаков. Например, для привлечения к уголовной ответственности за незаконную порубку в МССР, УССР достаточно, чтобы этот ущерб превысил 10 руб., в ЛитССР — 3 руб.

Умышленная потрава или повреждение полезащитных насаждений, плодово-ягодных и других насаждений, причинившая значительный ущерб социалистическим организациям, в соответствии со ст. 168 УК РСФСР наказывается исправительными работами на срок до одного года или штрафом до 100 руб.

Материальная ответственность предусмотрена также за нарушение, связанное с причинением ущерба лесному хозяйству или вреда лесам. Основные виды лесонарушений, за которые наступает материальная ответственность, определены постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1968 г. «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству» и Основами лесного законодательства [10]. К ним относятся: 1) незаконная рубка растущего леса; 2) повреждение растущих деревьев и кустарников до степени прекращения роста; 3) присвоение буреломных и ветровальных деревьев или самовольная рубка сухостойных деревьев; 4) уничтожение леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем; 5) повреждение леса сточными водами, промышленными и иными отходами, влекущее усыхание или заболевание; 6) уничтожение лесных культур или молодняка естественного происхождения и самосева на площадях, предназначенных под лесовосстановление или лесоразведение; 7) самовольная раскорчевка и распашка лесных участков; 8) самовольное сенокошение и пастьба скота; 9) самовольный сбор плодов, орехов, грибов, на участках, где это запрещено; 10) уничтожение или повреждение ограничительных знаков; 11) уничтожение полезной для леса фауны.

Правилами отпуска леса на корню в лесах СССР [11] предусмотрены и другие нарушения, которые влекут материальную ответственность. К их числу относятся: а) уничтожение подроста и молодняка, вызванного несоблюдением порядка разработки лесосек; б) неудовлетворительная очистка мест рубок; в) рубка или повреждение семенников; г) нерациональная разделка леса, перевод деловой древесины в дрова; д) оставление повисших деревьев; е) недозволенная корчевка пней на горных склонах.

Данными правилами предусмотрены такие меры материальной ответственности, как взыскание пени и неустойки. Например, за уничтожение естественного подроста и молодняка взыскивается неустойка до 50 руб., а за повреждение лесных культур — 100 руб. с одного уничтоженного или поврежденного гектара.

Перечень лесонарушений, за которые наступает материаль-

---

[10] СП СССР 1968 г. № 16, ст. 111.

[11] Охрана природы. Сборник законодательных актов. М., 1961, с. 117.

ная ответственность, дополняется республиканскими нормативными актами. Постановление Совета Министров РСФСР от 8 августа 1973 г. в качестве такого самостоятельного лесонарушения называет повреждение деревьев и кустарников, не влекущее прекращение роста.

За лесонарушения не применяются гражданско-правовые нормы, устанавливающие общие основания ответственности за ущерб и регулирующие порядок возмещения убытков. В состав убытков, нанесенных нарушением лесоохранного законодательства, входят: 1) неиспользованные затраты, т. е. не окупившиеся расходы, связанные с выращиванием леса, ведением хозяйства; 2) расходы, связанные с восстановлением нарушенного состояния лесной среды и полезных природных свойств леса; 3) стоимость недополученного сырья (древесины, второстепенных лесных материалов и т. п.).

Необходимость строгого учета всех сторон содержания убытков обусловила введение специальных такс для исчисления размера ущерба, причиненного лесному хозяйству и вреда лесам. Штрафной характер этих такс обеспечивает наиболее полный объем возмещения убытков. Для правильного применения такс весьма важное значение имеет выявление субъекта лесонарушения. Это объясняется тем, что за одинаковые лесонарушения их субъекты могут нести различную материальную ответственность. Например, за уничтожение подроста и молодняка лесозаготовители несут ответственность в соответствии с названными Правилами отпуска леса, а социалистические организации и граждане, не являющиеся заготовителями,— в соответствии с таксами, утвержденными постановлением Советов Министров союзных республик [12]. Различие в размерах материальной ответственности особенно проявляется в случаях, когда субъектами лесонарушения выступают социалистические организации и граждане.

Важными факторами, влияющими на размеры ответственности за лесонарушения, являются: а) группы лесов, защитные, санитарно-гигиенические и другие полезные свойства; б) ценность и распространенность древесных пород; в) жизнеспособность древесных насаждений, а также их возраст и диаметр ствола.

Дисциплинарная ответственность за лесонарушения наступает в соответствии с Положением о государственной лесной охране СССР, кодексами о труде и уставами колхозов по отношению к тем лицам, в трудовые обязанности которых входит охрана лесов или ведение хозяйства в них.

---

[12] В РСФСР эта такса утверждена постановлением Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1968 г. (СП РСФСР 1968 г. № 25, ст. 125). Согласно ей за уничтожение 1 га молодняка в возрасте до 5 лет в лесах первой группы взыскивается от 360 до 435 руб., в лесах второй группы — 290 руб., в лесах третьей группы — 200 руб.

§ 4. Правовая охрана нелесной растительности

Согласно Основам лесного законодательства (ст. ст. 4, 5) в состав государственного лесного фонда как объекта права исключительной собственности государства не входит древесно-кустарниковая и иная растительность, произрастающая за пределами земель гослесфонда. Она находится в собственности государства (зеленые насаждения в городах, лесозащитные полосы совхозов, деревья на полосах отвода железных и шоссейных дорог), кооперативных организаций (древесно-кустарниковая растительность на землях колхозов, кроме колхозных лесов), или отдельных граждан (деревья на приусадебных, дачных участках), либо их кооперативных объединений (деревья на садовых участках садоводческих товариществ).

Создание указанных насаждений, их использование и охрана регулируются соответствующим законодательством в зависимости от выполняемых ими функций, хозяйственных задач предприятий, организаций и граждан, пользующихся этими насаждениями. Так, порядок использования древесно-кустарниковой растительности на землях сельскохозяйственных предприятий регулируется земельным и сельскохозяйственным законодательством. Правовой режим защитных и озеленительных насаждений предусматривается законами об охране природы, земельным законодательством, Основами лесного законодательства и другими актами. Право пользования деревьями на дачных и садовых участках регулируется уставами дачно-строительного кооператива или садоводческого товарищества.

В соответствии с действующим законодательством землепользователь имеет право владения, пользования и распоряжения выращенными им на своих землях древесно-кустарниковыми культурами согласно плану ведения хозяйства и их целевому назначению. Землепользователи, в частности колхозы, совхозы, иные сельскохозяйственные предприятия имеют право перевести площади, занятые древесно-кустарниковыми насаждениями, в другой вид сельскохозяйственных угодий, если такие действия вызываются интересами рационального ведения хозяйства и не противоречат требованиям охраны окружающей среды. В случае причинения вреда указанным насаждениям либо изъятия площадей, занятых ими, для государственных или общественных надобностей, землепользователи вправе требовать возмещения стоимости принадлежащих им насаждений.

Среди древесно-кустарниковой растительности, не входящей в состав гослесфонда, особое место занимают насаждения, выполняющие родственные с лесами защитно-озеленительные функции. Поэтому Основы лесного законодательства со-

держат ряд положений, посвященных их охране. Согласно ст. 46 Основ охрана и защита лесных полос на землях колхозов и совхозов, иных защитных и озеленительных насаждений, не относящихся к гослесфонду, обеспечиваются землепользователями, соответствующими министерствами и ведомствами, исполкомами местных Советов. Закон об охране природы в РСФСР устанавливает порядок, по которому вырубка зеленых насаждений в городах и других населенных пунктах или перенесение их в иные места допускаются в виде исключения с разрешения исполкомов местных Советов.

Основы лесного законодательства (ст. 50) предусматривают правило, по которому лица, виновные в незаконном уничтожении или повреждении полезащитных лесных полос колхозов и совхозов, иных защитных и озеленительных насаждений, не входящих в гослесфонд, несут ответственность, установленную законодательством за уничтожение, повреждение особо охраняемых лесов первой группы, если законодательством не установлена более строгая ответственность за такие действия. Примерами подобной ответственности являются: ст. 168 УК РСФСР — за умышленную потраву и повреждение полезащитных и иных насаждений. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потраву посевов в колхозах и совхозах», предусматривающий меры административного взыскания и возмещения вреда в случаях потравы полезащитных и других насаждений колхозов и совхозов. Решениями местных Советов может предусматриваться административная ответственность за уничтожение, повреждение зеленых насаждений в населенных пунктах.

Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» разъясняет, что ущерб, причиненный защитно-озеленительным насаждениям, не входящим в гослесфонд, возмещается в том же порядке, как и за вред лесному хозяйству. Действия лиц, виновных в незаконной порубке защитно-озеленительных насаждений в населенных пунктах, придорожных полосах и т. д., должны квалифицироваться по статьям УК союзных республик, предусматривающих ответственность за эти деяния, либо в зависимости от конкретных обстоятельств, мотивов совершения преступления, направленности умысла — по статьям, предусматривающим ответственность за умышленное уничтожение, повреждение государственного или общественного имущества, хулиганство, а в случаях порубки в целях завладения выращенными деревьями — за хищение государственного или общественного имущества.

Помимо лесов, древесно-кустарниковой растительности, не входящей в гослесфонд, законы об охране природы в союзных республиках (ст. 6 Закона об охране природы в РСФСР)

объявляют под охраной государства также и другую естественную (дикую) растительность. Это кормовая база для животных, источник пищевых продуктов, лекарственного и технического сырья, средство закрепления почв, существенная часть географической среды, влияющая на климат, водный режим, обогащающий почвенный покров, отдельные редкие, ценные или исчезающие виды растений.

Для поддержания и повышения продуктивности естественных лугов и пастбищ предприятиям сельского хозяйства предлагается проводить равномерное использование растительного покрова, принимать меры к сохранению и увеличению его продуктивности.

Заготовителям сырья из дикорастущих трав запрещается применять химические способы заготовок, препятствующие возобновлению полезных растений, вызывающие разрушения растительности.

Рядом исполкомов областных и краевых Советов народных депутатов приняты решения, запрещающие сбор и заготовку населением лекарственных растений, полевых цветов, редких и исчезающих видов растений.

Реестры запрещенных для сбора, заготовки, уничтожения видов растений утверждаются Советами Министров союзных республик. В СССР и союзных республиках учреждены Красные книги, куда заносятся редкие и исчезающие виды растений.

Вместе с тем законодательство предусматривает меры борьбы с вредными для человека видами растений, распространение которых причиняет ущерб сельскому хозяйству. Такие меры установлены Указом Президиума Верховного Совета РСФСР (и соответствующими актами в других союзных республиках) от 26 марта 1962 г. «Об усилении борьбы с сорными растениями». На всех землепользователей возлагается обязанность принимать меры для ликвидации сорняков, наносящих вред урожайности сельскохозяйственных культур.

Глава XIV. Правовая охрана животного мира в СССР

§ 1. Понятие правовой охраны животного мира в СССР

Животный мир как составная часть природы и объект ее охраны охватывает все многообразие дикой наземной и водной фауны; всех наземных и водных животных, находящихся в состоянии естественной свободы.

Экологическое значение животного мира состоит в том, что он выполняет важную роль в функционировании естественных сообществ, определяет структуру и естественное плодородие почв, процессы формирования растительного покрова, биологические свойства воды, является неотъемлемым звеном круговорота веществ в энергии.

Экономическое значение животного мира проявляется в том, что он представляет собой важнейший природный ресурс, служащий для получения пищевых продуктов, промышленного, технического, лекарственного сырья и других материальных ценностей. Животный мир рассматривается как источник получения материальных и культурных ценностей в будущем. Велико культурное, научное, эстетическое и воспитательное значение животных. Широко известна практика использования отдельных видов животных в оздоровительных целях.

Развитие экономики, освоение новых территорий, преобразование природной среды и хозяйственная деятельность человека привели к истреблению многих видов животных, сокращению рыбных запасов, негативному изменению среды обитания животного мира суши и вод. Около 200 видов дикой фауны полностью исчезло с нашей планеты. Генетический фонд других находится под угрозой истощения (тигры, львы, слоны, носороги и т. д.). В международную Красную книгу занесено около 600 видов животных, нуждающихся в особой охране. Из 300 видов млекопитающих в СССР 63 вида и подвида, а из 700 видов птиц — 63 вида определены как редкие и находящиеся под угрозой исчезновения.

В СССР животный мир составляет государственную собственность — общенародное достояние. Его сохранение и рациональное использование является всенародным делом, общегосударственной задачей, выполнение которой направлено на удовлетворение экологических, экономических и культурных интересов советского общества.

Эта цель выражена в Законе СССР «Об охране и использовании животного мира». Его задача состоит в регулировании общественных отношений по охране и использованию животного мира с целью сохранения генетического фонда животных, рациональном использовании животного мира как ресурса охотничьего и рыболовного промысла, резерва одомашнивания и разведения новых пород животных, составной части окружающей природы, средства эстетического и воспитательного воздействия.

Правовая охрана животного мира включает совокупность мероприятий государственных и общественных, закрепленных в законодательстве и направленных на охрану дикой фауны, рациональное использование охотничьего фонда животных и рыбных запасов, воспроизводство промысловых, редких, исчезающих видов животных как составной части природы и ре-

сурса экономического развития общества и средства воспитательного воздействия.

Охрана животного мира представляет собой не только охрану дикой фауны в собственном смысле этого слова, но и регулирование численности животных, воспроизводство отдельных их видов, охрану той среды, в которой они обитают.

Поэтому правовая охрана животного мира осуществляется не одним, а несколькими способами регулирования:

а) охраной среды обитания животного мира;

б) сохранением генетического фонда отдельных видов животного мира суши и водоемов;

в) регулированием численности животных на основе охоты и воспроизводства животного мира.

Охрана среды обитания животных от загрязнения, истощения, разрушения обеспечивается законодательством об охране земель, лесов, вод, недр, атмосферного воздуха.

Сохранение генетического фонда осуществляется на базе специального фаунистического и связанного с ним законодательства о заповедной охране природы.

Регулирование численности ведется на основе регулирования порядка охоты и рыболовства и возложения обязанности по воспроизводству отдельных представителей наземной и водной фауны.

Планирование и осуществление мероприятий по охране и использованию животного мира производятся с расчетом на длительную перспективу с соблюдением следующих основных требований: сохранение видового разнообразия животных в состоянии естественной свободы; обеспечение биологической целостности естественных сообществ; охрана среды обитания животных и путей их миграции; неистощительное, планомерное и рациональное использование животного мира; регулирование численности животных в целях охраны здоровья населения, предотвращения ущерба народному хозяйству, их воспроизводства и охраны.

Единство и многообразие животного мира, общность законов его развития и особенности существования каждого отдельного вида вызывают необходимость формирования единого фаунистического законодательства и вместе с тем подразделения его на две относительно самостоятельные части, отражающие специфику среды обитания животных,— законодательства об охране и использовании наземной и водной фауны.

§ 2. Правовые меры охраны животного мира

Правовые меры охраны животного мира выражаются в применении установленных законодательством за-

претительных, предупредительных, регулятивных, восстановительных и иных правил, направленных на сохранение оптимальной численности животных и их генетического фонда.

В запретительных нормах содержатся ограничения и запреты на уничтожение, отстрел, отлов и иное использование животных, численность которых сократилась до предела, необходимого для обеспечения их промысла или сохранения генетического фонда данных животных. Запреты могут быть временными, постоянными, дифференцированными. Временные запреты используются для создания условий воспроизводства животных охотничьего фонда. Так, полный запрет на отстрел сайгаков был установлен, когда численность данных животных достигла угрожающего уровня. В результате действия этого запрета количество животных в течение 10—15 лет достигло промыслового уровня (5—6 млн. голов), когда их оптимальный отстрел стал не только возможным, но и необходимым.

Постоянный запрет на отлов или отстрел животных действует в отношении реликтовых, редких и исчезающих видов животных, представляющих особую ценность для экологического состояния окружающей среды. Дифференцированные запреты устанавливаются относительно географической зоны обитания животного либо вида охоты. На отдельных промысловых животных (сайгаки, бобры) запрещается спортивно-любительская охота, но разрешается их промысловый отстрел, проводимый специальными охотопромысловыми организациями.

Предупредительные правовые меры охраны животного мира состоят в обеспечении охраны среды его обитания, организации заповедников, заказников, других особо охраняемых территорий, ведением Красной книги по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных.

Охрана среды обитания имеет решающее значение в существовании животного мира. Причем между охраной среды и охраной животного мира действует система прямых и обратных связей. Некоторые виды животного мира охраняются исключительно через охрану среды обитания животных: многочисленный отряд насекомых, отдельные виды птиц, рыб и других водных животных. В свою очередь, охрана определенного вида животных (например, муравьев в лесу) осуществляется исключительно ради охраны среды обитания. В целях обеспечения оптимального состояния окружающей среды осуществляется регулирование численности животных сообразно особенностям соответствующего региона.

Для сохранения генетического фонда животных организуются заповедные территории, водные пространства, в пределах которых запрещается либо существенно ограничивается хозяйственная и рекреационная деятельность.

Восстановительные меры законодательства применяются с целью воспроизводства животных суши и водоемов в интересах сохранения генетического фонда и восстановления промыслового фонда животных.

Регулятивные правовые меры направлены на регулирование охоты и рыболовства. Они преследуют задачи обеспечения оптимальной численности животных соответствующего региона для охраны среды обитания и предотвращения вреда народному хозяйству, удовлетворения экономических интересов общества в продуктах охоты и рыболовства, культурно-оздоровительных интересов населения.

Исторически-правовые меры охраны животного мира осуществлялись в рамках охотничьего и рыбохозяйственного законодательства. Вместе с тем в последние годы принят ряд нормативных актов, посвященных специально охране животных, нуждающихся в установлении особого режима охраны и регулирования использования.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 21 ноября 1956 г. «О мерах охраны животных Арктики» [1] ограничивается и в ряде случаев запрещается охота на моржей, отстрел диких северных оленей.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 11 апреля 1975 г. «Об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания» [2] установлен запрет на добывание перелетных птиц, охраняемых в соответствии с конвенцией между Правительством СССР и Японии.

Постановлением Совета Министров СССР от 26 декабря 1975 г. предусмотрены меры по охране болотных угодий, имеющих международное значение в качестве местообитания водоплавающих птиц [3]. Постановлением Совета Министров СССР от 10 марта 1975 г. закрепляются обязательные меры по обеспечению охраны перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания [4].

В соответствии с международным соглашением Совет Министров СССР постановлением от 4 декабря 1975 г. запретил охоту, отстрел, отлов белых медведей и обязал министерства и ведомства, имеющие в арктических районах подведомственные предприятия и организации, разработать и осуществить мероприятия по сохранению этих животных [5].

Для охраны рыбных запасов имеют значение меры, принятые по охране бассейнов рек Волги и Урала, Невы, Москвы, озера Байкал, Каспийского, Черного, Азовского, Балтийского морей от загрязнения их вредными отходами производствен-

[1] Сборник нормативных актов по охране природы. М., 1978, с. 421.
[2] Там же, с. 419.
[3] Там же.
[4] Там же, с. 418.
[5] Там же, с. 421.

ной деятельности и рациональному использованию их водных ресурсов.

§ 3. Правовое регулирование охоты

Охотой считается разрешенный законом вид деятельности, заключающийся в преследовании с целью добычи и добыча (отстрел, отлов) диких зверей и птиц, находящихся в состоянии естественной свободы, лицом, имеющим право на охоту.

Объектом охоты является дикая фауна, состоящая в условиях естественной свободы и входящая в государственный охотничий фонд. К дикой фауне относятся звери и птицы, водные животные (моржи, тюлени, котики, киты и т. п.), существующие в неразрывном единстве с естественной средой своего обитания. Не могут быть объектами охоты дикие звери и птицы, помещенные в неволю — в зоопарки, вольеры и т. п., не входящие в состав охотничьего фонда.

Субъектом охоты может быть лицо, обладающее правом на охоту и соблюдающее установленный порядок ведения охоты.

Цель правового регулирования охоты заключается в организации рационального использования животного мира, связанного с решением трех задач: экологической (сохранение генетического фонда животных, регулирование оптимальной численности животных), экономической (обеспечение продукцией охоты), культурной (удовлетворение спортивно-любительских, научных, познавательных и эстетических интересов).

Содержание правового регулирования охоты зависит от вида охоты: промысловой, спортивно-любительской, истребительной, научно-исследовательской. В пределах общих требований, предъявляемых к охране животного мира, эти виды охоты имеют свои особенности.

Промысловая охота ведется государственными, кооперативными охотопромысловыми организациями с целью удовлетворения интересов государства в получении продукции охоты. Истребительная охота ставит своей задачей уничтожение хищных зверей и птиц, причиняющих вред генетическому фонду животных, народному хозяйству до пределов, обеспечивающих их оптимальное количество в конкретных условиях региона. Научно-исследовательская охота производится научно-исследовательскими учреждениями для изучения закономерностей развития животного мира.

Спортивно-любительская охота — наиболее массовый вид охоты, служащий как средством регулирования численности животных, так и источником получения продукции охоты, удовлетворения культурно-оздоровительных и эстетических интересов населения.

В содержание правового регулирования охоты входит установление порядка ведения охотничьего хозяйства, прав на охоту и правил охоты, ответственности за их нарушение.

Правовое регулирование охоты осуществляется на основе охотничьего законодательства, которое является составной частью законодательства об охране и использовании дикой наземной фауны и фаунистического законодательства в целом.

Охотничье законодательство в основном развивается на базе союзно-республиканского законодательства. Его главными актами служат законы об охране природы, положения об охоте и охотничьем хозяйстве союзных республик, типовые правила охоты, утверждаемые органами охоты и охотничьего хозяйства, иные постановления Советов Министров союзных республик, посвященные организации охотничьего хозяйства и порядка ведения охоты, приказы и другие нормативные акты органов охоты и охотничьего хозяйства.

Согласно положению об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденному Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г., охотничье хозяйство является отраслью народного хозяйства, основной задачей которой является обеспечение потребностей государства в пушнине и другой продукции охоты. Составными частями охотничьего хозяйства является государственный охотничий фонд и охотничьи угодья [6].

Государственным охотничьим фондом называется совокупность зверей и птиц, находящихся на территории охотничьих угодий и служащих объектами охоты или воспроизводства с целью охоты.

Охотничьими угодьями признаются все земельные, лесные, водопокрытые площади, которые служат местом обитания диких зверей и птиц, входящих в состав охотничьего фонда. Такие угодья подразделяются на две категории: закрепленные за государственными, кооперативными, общественными организациями, охота в которых производится по разрешениям, выдаваемым этими организациями; общего пользования, в которых охота разрешается всем гражданам в соответствии с установленными правилами охоты. Охотничьи угодья закрепляются за государственными, кооперативными, общественными организациями, в том числе обществами охотников, по решению Советов Министров АССР, край(обл)исполкомов с представлением органов охоты и охотничьего хозяйства республики. На эти организации возлагаются обязанности по охране и регулированию, воспроизводству животного мира, отлову и расселению диких зверей и птиц.

---

[6] Сборник нормативных актов по охране природы, с. 430.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1978 г. «О мерах по улучшению ведения охотничьего хозяйства в РСФСР» органы Главохоты РСФСР, Министерства сельского хозяйства, Роспотребсоюза и Росохотрыболовсоюза обязываются разрабатывать и осуществлять мероприятия по организации правильного ведения охотничьего хозяйства, внедрению достижений науки и передового опыта, рациональному использованию ресурсов диких зверей и птиц и выполнению планов добычи и продажи государству пушнины, мяса и другой продукции охоты [7]. Постановлением предусматривается необходимость ежегодного установления на территории охотничьих угодий по согласованию с землепользователями зон временного покоя на период размножения диких зверей и птиц.

Согласно Типовым правилам охоты в СССР правом на охоту с огнестрельным охотничьим оружием пользуются все граждане, достигшие 18-летнего возраста, состоящие членами общества охотников, сдавшие испытания по охотничьему минимуму и уплатившие государственную пошлину[8].

Удостоверением на право охоты служат: охотничий билет с отметками о сдаче охотничьего минимума и уплате госпошлины, лицензия (при охоте на разрешенных к отстрелу диких копытных животных), наряд-задание или договор с заготовительной организацией при охоте на лицензионные виды пушных зверей.

Правила охоты утверждаются органами охоты и охотничьего хозяйства по союзным республикам. В РСФСР действуют Типовые правила охоты, утвержденные Главохотой РСФСР 1 марта 1974 г. На основе типовых правил в автономных республиках, краях, областях органы охоты и охотничьего хозяйства утверждают правила охоты, отражающие местные условия и особенности охраны, использования и воспроизводства наземной фауны.

Правила устанавливают сроки охоты, место охоты, разрешенные и запрещенные способы и орудия охоты, права и обязанности охотников.

Сроки охоты определяются в зависимости от вида животного и места его обитания. Так, охота на лосей, европейских и кавказских оленей, маралов, изюбрей, косуль разрешается с 1 ноября до 15 января, а по отдельным областям и краям РСФСР — с 1 октября до 15 января. Летне-осенняя и зимняя охота на пернатую дичь разрешается в зависимости от зоны не ранее второй или четвертой субботы августа. Отлов певчих птиц допускается по специальным разрешениям в пределах с 15 августа по 15 апреля. В течение круглого года разрешает-

[7] СП РСФСР 1978 г. № 19, ст. 130.
[8] Сборник нормативных актов по охране природы, с. 478.

ся истребление волка обыкновенного, шакала, сусликов, хомяков, крыс, ворон, бродячих беспородных собак и домашних кошек, находящихся в охотничьих угодьях.

Охота в установленные сроки допускается в охотничьих угодьях, закрепленных за соответствующими охотничьими организациями. Перечень и границы таких угодий с указанием их принадлежности приводится в правилах охоты, утверждаемых по республикам, краям, областям.

К орудиям охоты правила относят ружья, капканы, другие предметы, которые используются для выслеживания, преследования и самой добычи охотничьих животных. Запрещается применение малокалиберных винтовок, пневматического оружия, ядохимикатов (кроме истребительной охоты), общеопасных способов и орудий охоты (ловчих ям, крупных капканов и т. п.), использование сетей, шатров, автотранспортных средств, самолетов, вертолетов (кроме охоты на волков), выжигание растительности, стрельба из огнестрельного оружия по скоплениям зверей и т. д.

Предельные нормы отстрела животных при спортивно-любительской охоте устанавливаются край(обл)исполкомами, Советами Министров автономных республик.

Правила охраны содержат перечень животных, охота на которых полностью запрещена либо допускается по особым разрешениям. К животным, на которых установлен полный запрет охоты, относятся: зубр, горал, тигр, леопард, снежный барс, белый медведь, красный волк, лебедь, пеликан, аист, журавль и т. д. Допускается по особым разрешениям отстрел в научных, культурных и хозяйственных целях лани, серны, белого гуся, чаек, белых цапель и т. д.

Охотник обязан соблюдать правила охоты, правила охраны природы, принимать участие в воспроизводстве животных, бороться с браконьерами, истреблять вредных хищников.

Профилактическое значение в борьбе с нарушениями правил охоты имеет новый порядок приобретения, регистрации, перерегистрации и хранения охотничьих ружей. Постановлением Совета Министров СССР от 23 июля 1975 г. «Об установлении единого порядка приобретения, учета и хранения охотничьих ружей» предусматривается, что продажа охотничьих ружей производится с разрешения органов внутренних дел по предъявлению охотничьего билета. Приобретенные ружья подлежат регистрации в органах внутренних дел не позднее месяца после их приобретения. Один раз в три года производится перерегистрация этих ружей [9]. На органы МВД СССР возлагается контроль за хранением и использованием охотничьих ружей.

[9] СП СССР 1975 г. № 18, ст. 110.

§ 4. Правовое регулирование рыболовства

Правовое регулирование рыболовства производится с целью охраны, рационального использования и воспроизводства рыбных запасов в водоемах СССР, континентального шельфа, прибрежных морских зонах СССР.

Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР устанавливается, что все водоемы СССР, которые используются или могут быть использованы для промысловой добычи рыбы и других водных животных и растений, или имеют значение для воспроизводства запасов промысловых рыб, считаются рыбохозяйственными водоемами [10]. Они находятся в ведении и под контролем органов Министерства рыбного хозяйства.

Правовая охрана, использование и регулирование рыболовства осуществляются в соответствии с постановлениями Совета Министров СССР, Советов Министров союзных республик, ведомственных актов Министерства рыбного хозяйства СССР и правил рыболовства в рыбохозяйственных водоемах, утверждаемых Министерством рыбного хозяйства СССР по отдельным крупным рыбохозяйственным водоемам и бассейнам.

Промысловая добыча рыбы производится на рыбохозяйственных участках, предоставляемых по договорам в бессрочное пользование государственным предприятиям рыбной промышленности, колхозам, другим рыбозаготовительным организациям. За пределами данных участков лов рыбы производится по билетам, выдаваемым органами рыбоохраны.

Научно-исследовательские организации могут осуществлять лов рыбы по согласованию с органами рыбоохраны в любое время и любыми орудиями.

Спортивно-любительский лов рыбы для личного потребления разрешается всем гражданам во всех водоемах, за исключением участков, занятых заповедниками, рыбопитомниками, прудовыми и другими культурными рыбными хозяйствами.

Спортивно-любительский лов рыбы в культурных рыбных хозяйствах обществ охотников и рыболовов осуществляется гражданами по разрешениям, выдаваемым этими обществами, бесплатно или за плату [11]. Размер платы устанавливается Советами Министров союзных республик. Поступающие средства используются на проведение мероприятий по охране и воспроизводству рыбных запасов.

---

[10] Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденное Советом Министров СССР 15 сентября 1958 г. с изменениями, внесенными последующими актами.— Сборник нормативных актов по охране природы, с. 505—510.

[11] СП СССР 1976 г. № 10, ст. 47.

Правилами рыболовства по отдельным рыбохозяйственным водоемам и бассейнам определяются сроки промыслового и спортивно-любительского лова рыбы, перечень запрещенных к отлову ценных пород рыб, норма вылова на гражданина, список разрешенных и запрещенных способов и орудий лова, другие требования, имеющие важное значение для охраны и воспроизводства рыбных запасов.

Правила запрещают сбрасывать в рыбохозяйственные водоемы, а также на их берега, на лед неочищенные и необезвреженные отходы, производить без согласования с органами рыбоохраны работы, способные причинить вред состоянию и воспроизводству рыбных запасов.

Специальному правовому регулированию подлежат охрана и использование рыбных запасов в прибрежных морских районах СССР. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1976 г. «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР», в пределах данных районов СССР осуществляет охрану, использование и воспроизводство рыбных запасов, выдает разрешения на добычу рыбных запасов иностранным судам согласно договоренности, существующей между СССР и иностранными государствами, устанавливает общий ежегодный допустимый улов каждого вида рыбы и других живых ресурсов, определяет объем ежегодного допустимого улова со стороны иностранных судов, принимает меры по рациональному ведению рыбного хозяйства [12].

§ 5. Контроль за состоянием и охраной животного мира

Контроль за состоянием и охраной животного мира ставит своей задачей обеспечение выполнения всеми министерствами и ведомствами, предприятиями и организациями, гражданами обязанностей по охране, соблюдению порядка использования и воспроизводства наземных и водных животных, а также соблюдения иных правил, установленных законодательством об охране и использовании животного мира.

Государственный контроль за охраной и использованием животного мира осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами.

В области охраны и использования наземных животных такими специально уполномоченными органами выступают

---

[12] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1967, № 50, ст. 728.

органы охоты и охотничьего хозяйства либо органы лесного и охотничьего хозяйства союзных республик.

В РСФСР функции охраны и регулирования использования наземного животного мира возложены на Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (Главохота РСФСР). Согласно положению о нем оно проводит работу по учету и воспроизводству государственного охотничьего фонда, определяет объем отстрела охотничьих зверей и птиц, утверждает общие правила и сроки охоты, дает заключения по проектам стандартов и технических условий на охотничьи ружья, боеприпасы к ним, предметы охотничьего снаряжения, осуществляет заготовку и сбыт диких животных и выполняет другие функции, связанные с регулированием использования государственного охотничьего фонда [13].

Функции государственного надзора за охраной и использованием наземных животных выполняет государственная охотничья инспекция Главохоты РСФСР, ее соответствующие подразделения в автономных республиках, краях, областях и районах. Государственно-инспекционные функции охраны животного мира выполняют также органы лесной охраны. В некоторых союзных республиках организованы комплексные лесные и охотничьи инспекции, осуществляющие государственный контроль за охраной и использованием лесов и животного мира суши.

Органы государственного контроля за охраной и использованием наземного животного мира ведут наблюдение за состоянием животного мира соответствующего региона, его изменением под влиянием хозяйственной деятельности, путей миграции животных, обеспечивают соблюдение правил охоты и иных пользований животными со стороны государственных, кооперативных, общественных организаций и граждан. Они имеют право на задержание нарушителей правил охоты, изъятие незаконно добытой продукции, средств и орудий охоты и привлечение виновных лиц к административной ответственности без обращения в административные комиссии при исполкомах местных Советов.

Контроль за охраной животного мира в пределах закрепленных охотничьих угодий совместно с государственными органами охотничьего надзора осуществляют общества охотников и рыболовов, общественные инспекции, добровольные народные дружины, а также заготовительные государственные и кооперативные организации.

В обеспечении охраны животного мира, борьбе с браконьерством и проведении профилактической работы активное участие принимают органы внутренних дел.

---

[13] Сборник нормативных актов по охране природы, с. 425.

Государственный контроль за состоянием, охраной и воспроизводством рыбных запасов выполняет Министерство рыбного хозяйства СССР и его соответствующие подразделения на местах.

Основными задачами органов рыбоохраны являются: охрана и воспроизводство рыбных запасов, регулирование рыболовства, контроль за соблюдением Правил рыболовства и охраны рыбных запасов в рыбохозяйственных водоемах СССР, в прибрежных морских зонах СССР, контроль за соблюдением правил рыболовства советскими судами, работающими в открытом море, а также охрана естественных богатств континентального шельфа СССР [14].

В состав органов рыбоохраны входят: Главное управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства (Главрыбвод) Министерства рыбного хозяйства СССР, бассейновые управления по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, инспекции рыбоохраны по автономным республикам, краям, областям, районные инспекции рыбоохраны, морские инспекции, инспекции по конвенционному рыболовству и зверобойному промыслу.

Органы рыбоохраны осуществляют контроль за состоянием рыбохозяйственных водоемов, рыбных запасов, их изменениями под влиянием хозяйственной деятельности, за соблюдением правил рыболовства и охраны рыбных запасов, дают заключения по сохранности рыбных запасов при строительстве гидротехнических, транспортных и иных сооружений, других работ, неблагоприятно влияющих на состояние рыбных запасов, осуществляют надзор за работой рыбопропускных и рыбозащитных сооружений, очистных установок и т. п.

Органы рыбоохраны имеют право беспрепятственно посещать предприятия, сооружения, промысловые суда и т. д., требовать устранения недостатков, производить проверку орудий лова, задерживать нарушителей правил рыболовства и охраны рыбных запасов, производить изъятие орудий лова, плавучих средств, незаконно добытой продукции и привлекать виновных лиц к административной ответственности, передавать материалы для привлечения к уголовной ответственности и взыскания причиненного вреда.

Органы рыбоохраны выполняют свои задачи совместно с общественными организациями — обществами охотников и рыболовов, добровольными спортивными обществами, общественными инспекторами, выделяемыми в помощь рыбоохране исполкомами местных Советов.

---

[14] Устав службы органов рыбоохраны, утвержденный приказом Минрыбхоза СССР от 14 сентября 1970 г. (Сборник нормативных актов по охране природы, с. 516—525).

Охрана рыбных и других животных ресурсов прибрежных морских районов СССР выполняется органами рыбоохраны Минрыбхоза СССР совместно с пограничными войсками СССР. Они имеют право останавливать и проверять суда, осуществляющие рыбный промысел, проверять документы, удостоверяющие право на улов рыбы, проверять соблюдение ими правил рыболовства и охраны рыбных запасов, задерживать суда, нарушившие эти правила или не имеющие разрешений на отлов, составлять акты и применять установленные меры административной ответственности, а в необходимых случаях направлять материалы для привлечения виновных к уголовной ответственности и взысканию причиненного вреда [15].

Необходимая помощь в борьбе с правонарушениями органам рыбоохраны оказывается органами внутренних дел.

§ 6. Ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира

Действующим законодательством предусматривается уголовная, административная и имущественная ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании дикой наземной и водной фауны.

Основанием возложения такой ответственности являются следующие виды правонарушений: нарушение правил, норм и иных требований по охране и использованию животного мира, среды его обитания, путей миграции животных, самовольное расселение, интродукция, скрещивание животных, проведение проектных, строительных и иных работ без согласования с органами охраны животного мира.

Незаконное пользование животным миром прекращается без возмещения производственных затрат. Незаконно добытые животные, средства и орудия незаконного пользования животным миром подлежат изъятию по распоряжению органов охраны животных или по постановлению суда. При невозможности изъятия незаконно добытой продукции в натуре взыскивается ее стоимость.

Уголовная ответственность предусматривается в уголовных кодексах союзных республик за незаконную охоту, занятие незаконным рыбным промыслом, а также за загрязнение среды обитания животных, проведение других работ, причинивших вред животному миру.

---

[15] Положение об охране рыбных и других живых ресурсов в прилегающих к побережью СССР морских районах, утвержденное Советом Министров СССР 25 февраля 1977 г.; СП СССР 1977 г. № 1d, ст. 68; Сборник нормативных актов по охране природы, с. 501—503.

Согласно ст. 163 УК РСФСР незаконное занятие рыбным или другим водным промыслом, т. е. производство рыбного, звериного и других водных добывающих промыслов в водоемах СССР без надлежащего на то разрешения, либо в запретное время, в недозволенных местах или неразрешенными орудиями, способами и приемами наказывается лишением свободы на срок до одного года или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до 100 руб. с конфискацией добытого, орудий лова и плавучих средств с их принадлежностями или без конфискации.

Квалифицированный состав преступления предусмотрен частью второй этой статьи, т. е. совершение тех же действий, но повторно или связанных с уловом, убоем ценных пород рыб и других водных животных, либо с причинением крупного ущерба. Такие действия наказываются лишением свободы до четырех лет с конфискацией имущества или без конфискации имущества.

Пленум Верховного Суда СССР разъяснил, что под производством незаконного рыбного промысла следует понимать промысел с использованием промысловых орудий (сетей, неводов и т. д.). Ответственность по ч. I ст. 163 УК РСФСР наступает независимо от того, произведен незаконный отлов рыбы или нет. Перечень зверей и ценных рыб, незаконный промысел которых влечет уголовную ответственность, содержится в постановлении Совета Министров СССР от 25 октября 1974 г. «Об усилении охраны запасов ценных видов рыб, морских млекопитающих и водных беспозвоночных в рыбохозяйственных водоемах СССР» [16].

Действия лиц, виновных в незаконном вылове рыбы, выращиваемой в специально устроенных или приспособленных водоемах, если им об этом было заведомо известно, завладение выловленной организациями рыбой квалифицируются как хищение государственного или общественного имущества [17].

Уголовная ответственность в области охраны рыбных запасов по УК РСФСР наступает также за незаконный промысел котиков и морских бобров в открытом море или запретных зонах (ст. 164), в случае производства лесосплава или взрывных работ с нарушением правил охраны рыбных запасов (ст. 165) независимо от факта возникновения вреда.

В ст.ст. 223 и 223[1] УК РСФСР устанавливается ответственность за загрязнение среды обитания водных животных. Согласно ст. 223 возникает уголовная ответственность за загрязнение водоемов и водных источников неочищенными, необезвреженными сточными водами, отходами промыш-

[16] Сборник нормативных актов по охране природы, с 64, 65.
[17] Там же, с. 547.

ленных, сельскохозяйственных, коммунальных и других предприятий, причинившее или могущее причинить вред рыбным запасам. Квалифицированный состав этого преступления имеет место, когда в результате загрязнения причиняется существенный вред рыбным запасам, повлекший массовую гибель рыбы. К охране среды обитания водных животных относится уголовная ответственность, предусмотренная ст. 223[1] УК за загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или животных ресурсов моря.

Уголовная ответственность за незаконную охоту регулируется ст. 166 УК РСФСР. По смыслу этой статьи под незаконной охотой, влекущей уголовную, административную и имущественную ответственность, следует понимать охоту лица, не имеющего права на охоту, без соответствующего разрешения, в запрещенном месте, запрещенные сроки, запрещенными способами и орудиями. Для наступления ответственности достаточно наличия одного из перечисленных признаков незаконной охоты, а их совокупность уже служит обстоятельством, отягчающим вину нарушителя.

Уголовная ответственность за незаконную охоту по ч. I ст. 166 УК наступает при наличии административной преюдиции, т. е. лицо привлекается к уголовной ответственности, если незаконная охота совершена повторно после привлечения к административной ответственности. В случае совершения охоты на зверей и птиц, охота на которых полностью запрещена, или причинения крупного ущерба, либо охоты на территории заповедника, либо с применением автотранспортных средств применяется уголовная ответственность за незаконную охоту по ч. II ст. 166 УК.

Под крупным ущербом имеется в виду стоимость незаконно добытого, размер вреда, причиненного природной среде — растительному, животному миру, особо охраняемым объектам природы, отстрел редких или исчезающих видов зверей и птиц.

Орудия и средства, используемые при незаконной охоте и незаконном занятии рыбным промыслом — автомашины, мотоциклы, моторные лодки и т. п., подлежат конфискации в том случае, если они использовались как средства совершения преступления.

Административная ответственность за незаконное занятие рыбным промыслом и незаконную охоту наступает в соответствии с Указами Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных республик, другими нормативными актами.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1964 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил рыболовства и охраны рыбных запасов в водоемах СССР» виновные лица подвергаются

штрафу: граждане до 10 руб., должностные лица до 50 руб.; при грубом нарушении, если оно по закону не влечет уголовной ответственности — граждане до 50 руб., должностные лица — до 100 руб.[18]. Одновременно производится изъятие незаконно добытой продукции и орудий незаконного рыбного промысла, плавучих средств.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 декабря 1972 г. «Об усилении ответственности за нарушение правил охоты, уклонение от обязательной сдачи государству, незаконную продажу, скупку и переработку пушнины» устанавливается административная ответственность за незаконную охоту в виде штрафа до 50 руб. с конфискацией ружей и других орудий охоты или без таковой[19]. Если по характеру совершенного нарушения оно подпадает под признаки преступления, то органы охраны животного мира передают материалы в прокуратуру для привлечения виновного к уголовной ответственности.

Независимо от привлечения к уголовной или административной ответственности виновные лица обязаны возместить вред, причиненный животному миру в результате нарушения правил его охраны и использования.

Вред возмещается по иску органов охраны животного мира, предъявляемому в народном суде или арбитраже, если причинителем вреда или ответственным за вред выступает организация (кроме колхозов, межколхозных организаций, иски к которым рассматриваются в народном суде).

Размер вреда устанавливается на основе специальных такс, утверждаемых для исчисления суммы причиненного ущерба охотничьему или рыбному хозяйству.

Таксы для исчисления размера взыскания ущерба, причиненного незаконным выловом или уничтожением рыбных запасов, утверждаются постановлениями Совета Министров СССР, а также Советами Министров союзных республик. Советом Министров СССР утверждены таксы для взыскания ущерба, причиненного выловом ценных пород рыб, морских млекопитающих и водных беспозвоночных[20]. Так, размер взыскания по этим таксам за незаконный вылов (добычу, уничтожение) белуги — 400 руб., осетра, севрюги — 100 руб., стерляди — 20 руб., за одну штуку; моржа — 900 руб., морского котика — 600 руб., камчатского краба — 5 руб., трепанги — 1 руб. и т. д.[21].

Особо устанавливаются таксы для исчисления размера взыскания, причиненного рыбным и другим живым ресурсам прибрежных морских зон СССР. За ущерб, причиненный не-

[18] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1964, № 14, ст. 158.
[19] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1972, № 51, ст. 1210.
[20] Сборник нормативных актов по охране природы, с. 549.
[21] Там же, с. 550.

законным выловом, например, семги взыскивается 75 руб. за штуку, палтуса — 25 руб., кефали, минтая — 2 руб., гренландского кита — 50 000 руб., кашалота — 25 000 руб., тюленя — 210 руб., осьминога — 5 руб. и т. д.

Совет Министров РСФСР утвердил таксы для исчисления размера ущерба, причиненного гражданам незаконным выловом или уничтожением ценных видов рыб в рыбохозяйственных водоемах республики. За незаконный вылов сома (или уничтожение) взыскивается 5 руб., щуки — 3 руб., чехони — 2 руб., синца — 2 руб.[22].

Таксы для исчисления размера ущерба, причиненного незаконной охотой и уничтожением наземных животных, утверждаются по союзным республикам органами охоты и охотничьего хозяйства республики. По РСФСР действует шкала гражданских исков, предъявляемых организациям и лицам в возмещении вреда, причиненного государственному охотничьему фонду[23]. Согласно этой шкале стоимость ущерба, нанесенного истреблением одного зубра, равна 1000 руб., горала — 600 руб., лося — 500 руб., сайгака — 150 руб., тигра — 1000 руб., леопарда, барса — 800 руб., медведя белого — 700 руб., бурого — 200 руб., зайца — 20 руб., куропатки, рябчика — 15 руб., ласточки — 5 руб. и т. д.

С расширением объема хозяйственной деятельности участились случаи наезда транспортных средств на диких животных. В связи с этим Госарбитраж СССР разъяснил, что иски органов охраны животного мира к предприятиям и организациям, причинившим ущерб животному миру в результате наезда транспортных средств, подлежат удовлетворению, если ответчик не докажет, что он не мог предотвратить наезд. Существенное значение при этом имеет наличие знаков, предупреждающих о возможности появления дикого животного на дороге, степени видимости в момент совершения наезда, скорости движения транспортных средств.

В связи с тем что на органы охраны наземного животного мира возлагается регулирование численности животных с целью предотвращения нанесения вреда природной среде, народному хозяйству, то данные органы могут нести имущественную ответственность за ущерб, причиняемый в связи с превышением численности животных лесному хозяйству, потравой посевов колхозов и совхозов и т. п.

С целью повышения материальной заинтересованности работников государственных органов охраны животного мира в обеспечении возмещения вреда, причиняемого животным нарушениями правил их использования и охраны, предусматривается создание фондов премирования за счет отчислений

---

[22] Там же, с. 552.
[23] Там же, с. 486, 487.

от сумм взыскиваемого ущерба с нарушителей. Так, работники рыбоохраны получают премии за счет фонда, образуемого из 50% средств, взыскиваемых от реализации конфискованных орудий лова и плавучих средств, 30% от сумм, получаемых от реализации незаконно добытой продукции и сумм взысканного ущерба. Премиальный фонд для выплаты премий работникам органов охраны наземных животных создается за счет 50% средств от сумм, получаемых в виде штрафа, от реализации незаконно добытой продукции, конфискованных орудий охоты в порядке возмещения вреда охотничьему хозяйству.

Глава XV. Организационно-правовые формы заповедной охраны природы в СССР

§ 1. Понятие и содержание заповедной охраны природы

Развитие экономики, строительство и рост городов, расширение хозяйственно-эксплуатационной и рекреационной деятельности все больше вызывает необходимость сохранения и усиления средозащитных, оздоровительных свойств природы, сбережения для настоящего и будущих поколений советских людей участков первозданной, малоизмененной природы, богатств и многообразия растительного и животного мира, уникальных и достопримечательных естественных образований, составляющих общенациональное, всенародное достояние.

В СССР эта задача решается путем образования особо охраняемых государством территорий (акваторий), выполняющих экологические, генетические, оздоровительные, санитарно-гигиенические, средозащитные, культурно-просветительные функции. Ими охватывается широкая сеть природных, природно-культурных комплексов и объектов, общей площадью 150 млн. га, включающих заповедные, зеленые, лесопарковые, парковые, санаторно-курортные зоны, леса первой группы, имеющие водоохранное, защитное, санитарно-гигиеническое и оздоровительное значение, иные особо ценные участки природы, а также ботанические сады, дендрологические парки и т. д.

Цель заповедной охраны природы состоит в сохранении эталонов природной среды, естественных экологических систем, генетического фонда растений и животных, типичных, редких и достопримечательных природных образований для

изучения природных процессов, контроля за изменением естественной среды под влиянием хозяйственной и рекреационной деятельности, разработки научных основ природопользования, пропаганды знаний о природе и идей ее охраны.

В соответствии с поставленной целью объектами заповедной охраны природы становятся те участки особо охраняемых территорий, которые представляют собой естественную, неокультуренную среду, способную по своим природным качествам выполнять необходимые для достижения указанной цели экологические, генетические, экологокультурные функции.

Методом осуществления указанных целей и функций служит режим заповедования (от слова «заповедь» — правило, положение, служащее руководящим указанием), предусматривающий охрану природных комплексов и объектов путем исключения их, полного либо ограниченного, из сферы хозяйственного или рекреационного вмешательства человека.

В ста странах мира сейчас создано более тысячи крупных заповедных территорий, занимающих вместе с другими участками заповедного режима 1,6% суши планеты.

Практика зарубежной природоохранительной деятельности знает две исторически сложившиеся основные формы заповедования — национальные парки и резерваты.

Организация заповедной охраны природы в СССР началась с первых лет Советской власти по инициативе В. И. Ленина. В 1919 г. по личному указанию В. И. Ленина был создан первый в стране Астраханский заповедник. Декретом СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков» были установлены законодательные основы заповедной охраны природы в СССР[1]. В последующие годы сформировалась и получила дальнейшее развитие государственная система заповедной охраны природы, охватывающая разнообразные формы заповедования на территории свыше 13 млн. га.

В настоящее время сложились четыре основные организационно-правовые формы заповедования: заповедники, заказники, природные (национальные) парки, памятники природы. Однородность целей их образования, общность выполняемых функций, наличие единого метода регулирования их режима позволяет рассматривать эти организационно-правовые формы заповедования в составе единого государственного фонда природно-заповедных ресурсов (природно-заповедного фонда). Данный фонд, фактически сложившийся в масштабе всей страны, объединяет все природные комплексы и объекты, имеющие режим заповедования, находящиеся на территории земельного и водного пространства СССР, его

[1] СУ РСФСР 1921 г. № 65, ст. 492.

континентального шельфа и 200-мильной экономической зоны [2].

От иных особо охраняемых территорий объекты природно-заповедного фонда отличаются естественным характером своего происхождения (в отличие от ботанических садов, дендрологических парков и других природно-культурных или культурных комплексов) и спецификой выполняемых задач и функций (в отличие, например, от лесов первой группы, которые хотя и относятся к особо охраняемым объектам, но предназначаются для решения иных задач).

Режим заповедования не только объединяет все объекты и комплексы природно-заповедного фонда, но и служит средством разграничения их по определенным формам заповедования. В зависимости от степени сочетания запретов на вмешательство в естественные процессы природных комплексов и объектов и разрешения хозяйственной и рекреационной деятельности, не противоречащей целям заповедования, различаются природно-заповедные комплексы и объекты абсолютно-заповедного режима (заповедники, памятники природы), относительно-заповедного (заказники) и смешанного режима (национальные или природные парки).

Абсолютно-заповедный режим исключает хозяйственную и рекреационную деятельность и любое вмешательство в ход естественных процессов, если оно не совместимо с целями заповедования данного объекта или комплекса. Режим относительного заповедования допускает эксплуатационную деятельность и иное вмешательство, но в рамках выполнения тех задач, которые поставлены перед соответствующим природно-заповедным комплексом или объектом. Смешанный природно-заповедный режим сочетает в пределах одного и того же комплекса или объекта абсолютный запрет, распространяемый на отдельные участки или виды деятельности, с разрешением эксплуатационного использования в отношении других участков природы. Но, независимо от конкретного вида природно-заповедного режима, неизменным остается общее требование заповедования, заключающееся в запрещении любого вмешательства в естественное состояние природного комплекса или объекта, если оно противоречит той цели, для достижения которой осуществляется его заповедование.

Общие требования природно-заповедного режима и их конкретизация применительно к соответствующим организационно-правовым формам заповедования устанавливаются действующим законодательством.

Основные положения природно-заповедного режима за-

[2] Понятие и состав природно-заповедного фонда закрепляется в союзно-республиканском законодательстве.

креплены в Основах земельного (ст. 40), водного (ст. 30), лесного (ст. 15, 40) законодательства, Основах законодательства о недрах (ст. 35), законах об охране природы в союзных республиках (см., например, ст.ст. 8, 9 Закона об охране природы в РСФСР), земельных, водных, лесных кодексах, кодексах о недрах союзных республик. В ряде союзных республик приняты положения о природно-заповедном фонде, положения о заповедниках, о Красной книге, о памятниках природы, национальных и природных парках и т. д. В правовом регулировании заповедной охраны важное значение имеют нормативные акты Министерства сельского хозяйства СССР, осуществляющего координационные и управленческие функции в этой области охраны природы.

Нормативные установки по регулированию природно-заповедного режима содержатся в решениях Советах Министров автономных республик, областных, краевых, районных, городских Советов народных депутатов, их исполнительных комитетов в отношении объектов автономно-республиканского или местного значения.

Локальный характер носят нормативные акты, регулирующие правовой режим отдельных природно-заповедных объектов (уставы, положения заповедников, природных, национальных парков и т. п.).

Установление, изменение, прекращение природно-заповедного режима по конкретным объектам природно-заповедного фонда производятся решениями Совета Министров СССР (по объектам союзного значения), Советов Министров союзных, автономных республик, согласованными с Госпланом и Министерством сельского хозяйства СССР (по объектам республиканского значения), исполкомов местных Советов, согласованными с планирующими и природоохранительными органами союзной республики (по объектам местного значения).

Управление природно-заповедными комплексами и объектами в зависимости от их союзного, республиканского и местного значения осуществляется Советом Министров Союза ССР, Советами Министров союзных и автономных республик, местными Советами народных депутатов, а также специально уполномоченными на то органами государства. Такими органами могут быть министерства, государственные комитеты по охране природы союзных республик, другие ведомства, предприятия, учреждения, организации, учебные заведения, научно-исследовательские институты.

Ведению Союза ССР подлежит установление единых основ природно-заповедного дела в СССР, общих правил заповедования, определение организационно-правовых форм заповедной охраны единых правил учета, охраны, планирования и использования природно-заповедного фонда, координа-

ция природно-заповедной деятельности и управления природно-заповедными объектами союзного значения.

Ведению союзной республики подлежат организация и регулирование природно-заповедной охраны на территории союзной республики, учет и планирование использования природно-заповедных комплексов и объектов республиканского и местного значения, координация природно-заповедной деятельности на территории республики и управление природно-заповедными комплексами и объектами республиканского значения.

Ведению местных органов подлежит организация природно-заповедной охраны на территории области, края, района, города; учет, планирование использования, охрана природно-заповедных объектов местного значения.

На государственные органы, предприятия, учреждения, общественные организации, осуществляющие функции непосредственного управления природно-заповедными объектами и комплексами, возлагаются обязанности по обеспечению и соблюдению заповедного режима, установленного для охраняемого природного комплекса или объекта; выполнению задач, поставленных организацией данного комплекса или объекта; проведению эколого-просветительной работы среди населения. Органы и организации, осуществляющие природоохранительные функции, имеют право и обязаны поставить вопрос о приостановлении или прекращении хозяйственной либо рекреационной деятельности, проводимой в пределах охраняемого комплекса или объекта, либо на смежной с ним территории, если она противоречит целям заповедования, причиняет вред природно-заповедным объектам.

Координационное и методическое руководство природно-заповедным делом в масштабе всей страны осуществляется Главным управлением охраны природы, заповедников и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства СССР, в составе которого имеется Всесоюзный научно-исследовательский институт охраны природы и заповедного дела. Научно-методическое руководство заповедным делом в СССР возлагается на Академию наук СССР.

§ 2. Правовой режим природных заповедников

Природными заповедниками объявляются изъятые из использования и особо охраняемые природные комплексы земельного, водного, воздушного, недренного пространства, имеющие экологическое, генетическое, научное, эколого-культурное значение как эталоны естественной среды, типичные или редкие природно-ландшафтные образования, места сохранения генетического фонда растений и животных

природно-географического региона. Это одна из основных и традиционных для нашей страны форм заповедной охраны природы.

Природные заповедники организуются с целью сохранения природного комплекса, имеющего особое экологическое, научное, генетическое и культурно-просветительное значение, в его естественном состоянии для осуществления контроля за природными процессами, изучения функционирования природных систем, пропаганды знаний о природе.

Природные комплексы, объявляемые заповедниками, могут размещаться на земельной территории, водном пространстве, в недрах земли. В связи с этим различаются помимо распространенных ландшафтных заповедников речные, озерные, морские, недренные заповедники, называемые так в зависимости от преобладания той среды, в рамках которой они располагаются. В соответствии с международной программой «Человек и биосфера» создаются биосферные заповедники, призванные по системе международного мониторинга осуществлять наблюдение и контроль за изменениями, происходящими в биосфере определенного природно-географического региона под влиянием хозяйственной деятельности.

Природные заповедники союзного значения организуются решением Совета Министров СССР по представлению Госплана СССР, согласованному с Министерством сельского хозяйства СССР, Государственным Комитетом Совета Министров СССР по лесному хозяйству (по лесным угодьям), Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР (по водным объектам), Министерством геологии СССР (по объектам недр) при обязательном заключении Государственного Комитета Совета Министров СССР по науке и технике.

Природные заповедники республиканского значения образуются решением Совета Министров союзной республики по представлению плановых и природоохранительных органов союзной республики, согласованному с Министерством сельского хозяйства СССР, соответствующими отраслевыми министерствами и ведомствами, при наличии заключения Государственного Комитета Совета Министров СССР по науке и технике.

Инициатива в организации заповедников может исходить от Академии наук СССР, Академий наук союзных республик, Министерства высшего и среднего специального образования СССР, Министерства сельского хозяйства СССР, других министерств и ведомств, обществ охраны природы и других государственных и общественных организаций.

По данным 1980 г. в СССР имеется 127 природных заповедников, занимающих площадь более 11 млн. га., а к 1990 г. число заповедников возрастет до 155 с площадью свыше 14 млн. га.

Заповедники союзного значения находятся в ведении Министерства сельского хозяйства СССР, Академии наук СССР, Государственного комитета Совета Министров СССР по лесному хозяйству, Министерства высшего и среднего специального образования СССР, других министерств и ведомств. Заповедниками республиканского подчинения ведают природоохранительные органы союзной республики, в частности государственные комитеты по охране природы, органы управления охотничьим хозяйством, органы лесного хозяйства и т. д.

Правовой режим природных заповедников регулируется общесоюзными, республиканскими и ведомственными нормативными актами. Общие начала режима заповедников определяются в Основах земельного (ст. 40), водного (ст. 30), лесного (ст. 15, 40) законодательства и в Основах законодательства о недрах (ст. 35), земельных, водных, лесных кодексах, кодексах о недрах, законах об охране природы в союзных республиках. Специальными нормативными актами, устанавливающими правовой режим заповедников, являются положения, утверждаемые Советами Министров союзных республик по заповедникам республиканского подчинения. Так, по РСФСР действует Положение о государственных заповедниках Главного управления охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР, утвержденное в 1962 г. Советом Министров РСФСР. Совет Министров КазССР в 1972 г. принял положение о государственных заповедниках КазССР. В Киргизии режим заповедников урегулирован в рамках положения о природно-заповедном фонде и об охране достопримечательных природных объектов КиргССР, утвержденного правительством республики в 1976 г. Правовой режим заповедников системы Министерства сельского хозяйства СССР определен положением о государственных заповедниках, утвержденным этим министерством.

В соответствии с действующим законодательством для выполнения целей, поставленных в организации природного заповедника, образуется государственное научно-исследовательское учреждение (государственный заповедник), которому предоставляются в установленном порядке для бессрочного, бесплатного пользования земельный участок, водные объекты, участки недр (в зависимости от вида заповедника) вместе с комплексом обитающих там сообществ растений и животных, памятников природы, истории и культуры. Размер территории заповедника устанавливается законодательством союзной республики. В целом по Союзу ССР размеры природных заповедников колеблются от 100 га до 1 млн. га. Наиболее распространен объем территории заповедника в 30—70 тыс. га. Например, заповедное хозяйство «Беловежская пуща» занимает площадь 85 тыс. га., Астраханский за-

поведник — 60 тыс. га, «Аскания-Нова» — 11 тыс. га, а Пицундский заповедник — всего 200 га.

Заповедные территории размером меньше 100 га обычно не обособляются в самостоятельное природопользование, а существуют как заповедные участки, заповедные урочища, заповедные полосы и т. д. в составе основного природопользования.

На учреждение государственного заповедника возлагается выполнение следующих задач: охрана природного комплекса заповедника; ведение научно-исследовательской работы по изучению природных экосистем и процессов их изменения под влиянием естественных и антропогенных факторов; восстановление нарушенного естественного состояния окружающей среды; акклиматизация новых видов животных и растений; обогащение других территорий растениями и животными, ценными в хозяйственном и культурно-эстетическом отношении; разработка соответствующих рекомендаций по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов; популяризация идей охраны природы.

В зависимости от приоритетного направления, определяемого для каждого природного заповедника в соответствии с основной целью его организации, эти задачи конкретизируются в его уставе или положении. Так, для заповедников эталонного назначения главной, а может быть, и единственной задачей, будет сохранение естественного состояния природы. Заповедники, выполняющие функции природных лабораторий, основную задачу своей деятельности видят в изучении эволюционных процессов в природе, исследовании воздействия на них различных факторов естественного и искусственного происхождения. Заповедники — музеи природы — ставят перед собой эколого-культурные и пропагандистские задачи (например, заповедник «Столбы» Красноярского края). Ряд заповедников организуется специально для восстановления или сохранения исчезающих видов растений либо животных, их размножения и последующего обогащения ими других природных территорий. В частности, с такой целью был создан Воронежский заповедник. На момент его организации оставалось всего несколько пар бобров. За 50 лет существования этого заповедника численность бобров возросла до 70 тыс., более 3 тыс. животных расселено по другим областям страны.

Несмотря на специфику выполняемых конкретных задач природные заповедники имеют общую особенность правового режима, отличающую их от иных форм заповедования: изъятие из хозяйственного и рекреационного использования всего природного комплекса и запрещение всякой деятельности, нарушающей природные процессы, угрожающей состоянию природных объектов заповедника.

Земельные, горные, водные, растительные и животные ресурсы заповедника исключаются из эксплуатации. На территории заповедника запрещается предоставление земельных участков в постоянное или временное пользование различных организаций и граждан, поиск, разведка, разработка недр, все виды лесопользования, охота, рыболовство, применение химических средств защиты растений, загрязнение почв, вод, воздуха отходами производственного, коммунально-бытового происхождения, строительство дач, баз отдыха, турбаз, складов, хранилищ, прочие действия, нарушающие естественные связи и противоречащие целям заповедования.

Вместе с тем для выполнения поставленных перед заповедником задач допускается и разрешается определенное вмешательство в естественное состояние природы с целью проведения предупредительных или восстановительных мероприятий по устранению нарушенного в природе равновесия вследствие действия биологических либо антропогенных причин, осуществления научно-исследовательской работы, проведения экскурсий и выполнения других видов работ (возведение служебных сооружений, организация противопожарных мероприятий), совместимых с целями заповедования.

На определенной части территории заповедника (обычно не более 10% от общей площади) выделяются участки абсолютного заповедования, исключающие любое вмешательство человека в ход природных процессов.

Вокруг территории заповедника устанавливаются охранные зоны, в пределах которых запрещается или существенно ограничивается хозяйственно-эксплуатационная деятельность (строительство предприятий, охота, заготовка древесины и т. д.), способная причинить вред охраняемому природному комплексу заповедника. Размер охранной зоны и ее режим определяются при образовании заповедника.

Управление заповедником осуществляется директором, его заместителем, которые назначаются вышестоящей организацией, специалистами по отраслям знаний. Охрана территории заповедного комплекса возлагается на службу охраны заповедника, действующего в соответствии с уставом, утвержденным Советом Министров союзной республики.

Наряду с природными заповедниками в СССР существует большое число природно-культурных заповедников, где природный комплекс органически сливается с памятниками истории и культуры, а также историко-революционных, историко-культурных, архитектурных, мемориальных заповедников. Несмотря на единство принципов заповедования, цели их организации не связаны с охраной природы. Поэтому правовая охрана данных историко-культурных объектов и комплексов производится в соответствии с законодательством об охране памятников истории и культуры.

§ 3. Правовой режим природных заказников

Природными заказниками объявляются природные комплексы земельного или водного пространства, а также участки недр, предназначенные для сохранения или воспроизводства одних природных объектов охраняемого комплекса в сочетании с ограниченным и согласованным хозяйственно-рекреационным использованием других объектов данного природного комплекса.

Цель природного заказника состоит в том, чтобы предотвратить разрушение естественной среды либо восстановить нарушенные связи в природе в условиях непрекращающегося использования других природных ресурсов.

В СССР имеется более тысячи заказников разного назначения, занимающих площадь в 25 млн. га.

По времени действия они подразделяются на постоянные, временные (до 10 лет), сезонные (на несколько месяцев).

По профилю и целям организации природные заказники могут быть:

а) *природоохранительные*, ставящие своими задачами сохранение, восстановление растительного или животного мира, редких, исчезающих видов растений и животных, охрану типичных или редких ландшафтов, уникальных объектов природы (лесные, ботанические, зоологические, ландшафтные, геологические, степные, болотные, палеонтологические и т. п. заказники);

б) *природноресурсовые*, ставящие своими задачами сохранение и воспроизводство природных ресурсов для последующего хозяйственного их использования (лесные, охотничьи, рыбохозяйственные, лекарственные заказники).

в) *природнорекреационные*, ставящие своими задачами сохранение природной среды для использования ее в целях отдыха, туризма, экскурсий (ландшафтные, лесопарковые, речные заказники).

Так, к лесным заказникам относятся участки лесных массивов с ценными, редкими породами деревьев (роща дубов-великанов в Волгоградской области). Ландшафтные заказники — живописные или реликтовые участки природы, служащие местом отдыха, экскурсий и туризма (Латорицкий ландшафтный парк в Закарпатье). Степные заказники представляют собой незначительные участки неизмененного человеком степного пространства, сохраняющего типичные для определенного природно-географического района виды растений и животных (Провальская степь в Ворошиловоградской области). Болотные заказники выделяются для сохранения естественных типов болот, не преобразованных человеком, как места обитания редких растений и животных, регуляторы естественного водного режима, редкие и достопримечатель-

ные объекты природы (Никандровское болото в Псковской области, болото «Моховое» в Саратовской области, реликтовые и живописные болотные места в Прибалтике). Геологические заказники ставят своей задачей сохранение редких выходов минералов, уникальных геологических образований, оригинальных форм рельефа (Товровский кряж в Тернопольской области, уникальное пещерное образование в Пермской области). Примерами озерных заказников могут служить озеро Севан в АрмССР, озеро Могильное на о. Кильдин Баренцева моря, где ввиду особых гидрологических условий обитают и пресноводные, и морские организмы, озеро Киёво в Подмосковье ледникового происхождения и т. д. Ряд заказников имеет определенное хозяйственное назначение — охотничьи, предназначенные для увеличения или восстановления численности животных с целью последующего их отстрела; ботанические, используемые для воспроизводства хозяйственно ценных видов растений с целью последующей их заготовки; зоологические, организуемые для заготовки змеиного яда в естественных условиях.

По режиму заказников создается и ряд других природно-хозяйственных и рекреационных территорий, называемых заповедными зонами (например, заповедная зона Каспийского моря), зонами «покоя», «тишины», «резерватами».

Природные заказники подразделяются на республиканские и местные. Республиканские заказники образуются решением Советов Министров союзной или автономной республик по представлению заинтересованных министерств, ведомств и других организаций. Местные заказники создаются по решению областных, краевых Советов народных депутатов.

Созданные заказники передаются (или остаются) в ведение тех предприятий, учреждений, организаций, на территории которых они находятся.

Общие положения правового режима заказников определяются союзно-республиканским законодательством. Такие положения закреплены в законах об охране природы в союзных республиках (см., например, ст. 9 Закона об охране природы в РСФСР), в положениях о природно-заповедном фонде, принятых в некоторых республиках (Положение о государственном природно-заповедном фонде и об охране достопримечательных природных объектов КиргССР, утвержденное Советом Министров КиргССР в 1976 г.), а также в других законодательных и ведомственных актах.

Важное значение имеют нормативные акты, посвященные отдельным вопросам организации заказного режима. В частности, постановлением Совета Министров СССР от 11 июня 1976 г. и постановлением Совета Министров РСФСР от 9 июля 1976 г. «О порядке частичного или полного запрещения использования водных объектов, имеющих особо государст-

венное значение либо особую научную или культурную ценность» определяется порядок частичного или полного запрещения использования водных объектов, имеющих особо государственное научное либо культурное значение[3]. Постановлением Совета Министров РСФСР от 31 января 1975 г. утверждено Положение о заповедной зоне в северной части Каспийского моря, которым устанавливается режим ограниченного хозяйственного использования этой водной территории[4].

В соответствии с целевым назначением на территории природного заказника запрещается любая деятельность, не совместимая с задачами заказника по охране и воспроизводству природных объектов, причиняющая вред его природному комплексу[5]. Проекты строительных работ, прокладки линий электропередачи, трубопроводов и выполнение других видов работ, способных оказать влияние на состояние естественных условий природного комплекса заказника, должны согласовываться с органами охраны природы и организациями, в ведении которых находится заказник.

На территории заказника в зависимости от его основного назначения допускается: санитарная рубка леса, отлов и отстрел животных с целью регулирования их численности или для выполнения научно-исследовательских задач, восстановление и улучшение условий произрастания растений и обитания животных, лесопосадки, расселение новых видов зверей и птиц, проведение биологических, лесохозяйственных, противопожарных работ, отдых, туризм, экскурсии, осуществление других мероприятий, если они не противоречат целям организации заказника и задачам охраны его природного комплекса.

В случае необходимости вокруг территории заказника создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Расходы по содержанию заказника и ответственность за его охрану несет организация, в ведении которой он находится. Более детальная регламентация правового режима заказника осуществляется постановлением того государственного органа, по решению которого он организуется.

Так, в соответствии с Положением о заповедной зоне северной части Каспийского моря, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР в 1975 г., в заповедной

---

[3] СП СССР 1976 г. № 12, ст. 61; СП РСФСР 1976 г. № 13, ст. 108.
[4] СП СССР 1975 г. № 4, ст. 29.
[5] Например, заготовка древесины на территории охотничьего заказника, где из хозяйственного использования исключаются отдельные виды охотничьей фауны, разрушает среду обитания заказных животных и, следовательно, препятствует выполнению поставленной цели.

зоне Каспийского моря запрещается сброс в море, реки и другие водоемы неочищенных отходов, сточных вод, проведение взрывных работ, несогласованный забор воды предприятиями, размещение новых, расширение действующих предприятий, связанных с расходованием воды, применение в сельском и лесном хозяйстве вредных для водных животных ядохимикатов, использование гражданами лодочных моторов свыше 20 л. с. и т. п. В этой зоне разрешается проведение дноуглубительных работ, заготовка тростника, сенокошение, выпас, водопой скота, производство охоты, а также лов рыбы в специально отведенных местах.

Некоторые из заказников по строгости природоохранительного режима мало чем отличаются от природных заповедников. Вместе с тем отдельные природные заповедники по характеру и видам допускаемой деятельности практически перешли в категорию заказников. С другой стороны, правовой режим ряда заказников, особенно природно-рекреационного направления, приближается к режиму национальных, природных парков.

§ 4. Правовой режим национальных (природных) парков

Национальными (природными) парками объявляются изъятые из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы земельного или водного пространства, имеющие экологическое, генетическое, научное, эколого-культурное значение как типичные или редкие природно-ландшафтные образования, среда обитания сообществ растений и животных, места отдыха, туризма, экскурсий населения.

Национальный (природный) парк — традиционная в зарубежных странах и сравнительно новая в СССР форма заповедования, позволяющая сочетать охрану естественной среды от вредного воздействия хозяйственной деятельности с организацией отдыха населения и природоохранительным просвещением.

В странах мира сейчас функционирует 33 национальных парка размером территории от 1 млн. га и больше. В числе крупных национальных парков мира — Гренландский (7 млн. га), Центрально-Калахарский в Африке (свыше 5 млн. га), Йеллоустонский в США.

В СССР пока создано шесть национальных (природных) парков (в основном в Прибалтике) площадью 380 тысяч га.

Национальные (природные) парки в нашей стране создаются с целью сохранения природно-ландшафтного комплекса, генетического фонда растений и животных, памятников

природы, истории и культуры в неизменном состоянии, ведения научно-исследовательской работы по изучению природных экосистем, организации отдыха и туризма, ведения пропаганды знаний о природе.

Согласно принятой международной классификации национальный парк в отличие от природного характеризуется преобладанием экологических задач над рекреационной деятельностью, в то время как природный (или народный парк) представляет собой природно-ландшафтную территорию, используемую в основном для рекреации.

Само название парка «национальный» имеет в условиях капиталистического общества определенный социальный смысл. Оно возникло в противовес частной собственности на природные ресурсы как попытка уберечь от хищнической эксплуатации и разрушения отдельные участки естественной среды в качестве достояния всей нации.

При социалистической системе хозяйства, когда природные ресурсы находятся во всенародном достоянии, нет необходимости в таком противопоставлении. В наших условиях объявление природного комплекса национальным парком подчеркивает общегосударственное значение особо охраняемой территории и вместе с тем ее доступность (в отличие от заповедника) для широких масс трудящихся.

От национального (природного) парка следует отличать национальные природно-культурные, историко-культурные парки, в которых преобладают памятники дворцовой архитектуры, садово-паркового искусства. Такие парки не относятся к охраняемым природно-заповедным комплексам.

Правовой режим национальных (природных) парков регулируется законодательством союзных республик: положениями о природно-заповедном фонде, положениями о национальных, природных парках, уставами (положениями) об отдельных национально-природных комплексах, а также отраслевым природноресурсовым законодательством Союза ССР и союзных республик об охране земель, вод, лесов, недр, животного мира и т. д.

В наибольшей степени законодательство о национальных (природных) парках развито в союзных республиках Прибалтики [6].

Согласно установленному порядку национальный (природный) парк создается по решению Совета Министров союзной республики. Территория парка, как правило, не изымается из основного пользования и остается в ведении соответству-

---

[6] Положение о национальном парке «Гауя», утвержденное Советом Министров ЛатвССР в 1973 г.; Положение о Лахемааском национальном парке, утвержденное Советом Министров ЭССР в 1975 г., и др.

ющего органа, который и несет ответственность за охрану данного природного комплекса. Поскольку такие парки организуются прежде всего на землях гослесфонда, то органом, ведающим деятельностью администрации парка, является Министерство лесного хозяйства республики. Функции контроля и координации возлагаются на государственные комитеты по охране природы республики. Размер парковой территории зависит от конкретных природно-географических условий. Однако он не может быть меньше предусмотренного по республике минимума (например, 200 га), ибо в противном случае такой комплекс переводится на режим ландшафтного заказника.

На органы, осуществляющие управление парком, и администрацию парка возлагаются задачи: обеспечение охраны и целевого, рационального использования природного комплекса парка, проведение предупредительных и восстановительных мероприятий, направленных на сохранение естественной среды в условиях ее рекреационного использования, содействие научно-исследовательской работе, организация отдыха населения и туризма, развертывание экологической пропаганды.

Правовой режим природного комплекса парка строится по принципам функционального зонирования. Планировка территории парка предусматривает выделение отдельных зон абсолютного и относительного заповедного режима: зоны абсолютного покоя, находящейся на режиме заповедника; зоны относительного покоя, находящейся на режиме, характерном для ландшафтного заказника; зоны пассивного и активного отдыха также с режимом заказника и хозяйственно-вспомогательной зоны, включающей учреждения сферы обслуживания. Соотношение между зонами различное и определяется тем, какие задачи — экологические или рекреационные — преобладают в деятельности данного парка [7].

В интересах защиты естественной среды национального (природного) парка и обслуживания нужд посетителей создаются предпарковые охранные зоны.

На территории парка и в пределах его охранных зон запрещается любая деятельность, которая может причинить вред охраняемому комплексу и его отдельным объектам.

---

[7] В национальном парке Аукштайтия (ЭССР) 13,2% площади отведены под природоохранительные зоны, 66,1% — предоставлены для рекреации.

Согласно Положению, национальный парк «Гауя» по режиму использования и охраны подразделяется на шесть зон: зона с режимом заповедника, с режимом природоохранительного заказника, с режимом рекреационного заказника, рекреационная зона интенсивного использования с ограниченной хозяйственной деятельностью, рекреационная зона интенсивного использования для организации отдыха населения, нейтральные предпарковые зоны.

§ 5. Правовой режим памятников природы. Красная книга СССР

Памятниками природы объявляются нуждающиеся в особой охране государства отдельные невоспроизводимые природные объекты и ландшафтные природные комплексы, имеющие реликтовое, уникальное, научное, историческое, эколого-культурное значение.

В широком смысле памятниками природы являются и природные заповедники, заказники, национальные парки, если они представляют собой эталонные, уникальные или просто достопримечательные природные образования. Вместе с тем в пределах заповедных территорий могут находиться отдельные природные объекты, обладающие признаками уникальности и неповторимости. Их охрана обеспечивается в составе всего природно-заповедного комплекса. Под памятниками природы в узком смысле этого слова понимаются те природные объекты, которые находятся вне охраняемого природно-заповедного комплекса, на территории других пользований и в силу данного обстоятельства нуждаются в особом внимании и охране со стороны государства. Кроме того, природным памятником считается лишь объект, уникальность, неповторимость, научная ценность которого подтверждена установленном порядке государством.

Объявление природных объектов или комплексов природы памятниками природы производится по решению Совета Министров союзной или автономной республики, решению местных Советов народных депутатов. В зависимости от этого различаются памятники природы республиканского и местного значения. Такими памятниками могут быть признаны отдельные (обособленные) объекты естественной среды; ботанические (уникальные деревья, кустарники, рощи), геологические (пещеры, скалы, каньоны, валуны, выходы минералов), гидрологические (водопады, гейзеры, ледники), географические (пики, вершины гор), а также обособленные природные комплексы, уникальные примеры природных территорий, небольших по занимаемой площади (обычно не более 100 га).

Памятники природы — одна из древних и распространенных форм заповедования. В СССР на учете состоит более 4 тыс. природных объектов и комплексов, объявленных памятниками природы.

Основные положения правового режима памятников природы установлены в законах об охране природы в союзных республиках и другими актами союзно-республиканского законодательства. Для большинства природных памятников устанавливается режим заказника, что дает возможность сочетать охрану памятника с открытым доступом населения для туризма и экскурсий. Особо ценные памятники природы,

подверженные по своим естественным свойствам влиянию окружающей среды, переводятся на режим заповедника с полным либо строго лимитируемым запретом на их посещение.

Независимо от формы заповедного режима общим требованием охраны памятников природы является запрещение любой деятельности, изменяющей естественное состояние памятника природы, разрушающей или повреждающей его элементы, причиняющей вред всему природному комплексу.

Природные объекты и комплексы, признанные в установленном порядке памятниками природы, согласно действующему законодательству (ст. 73 Водного кодекса РСФСР, стр. 53 Кодекса РСФСР о недрах) передаются, как правило, под охрану предприятиям, учреждениям, организациям, на территории которых они находятся. Если памятник природы расположен на территории нескольких предприятий или организаций, то передача его под охрану может быть произведена одному либо нескольким пользователям с точным указанием участков, передаваемых под охрану. В решении о передаче памятника природы под охрану Совет Министров союзной или автономной республики, исполком областного, краевого Совета народных депутатов указывает основные условия пользования охраняемым объектом, порядок его охраны и источники покрытия расходов на его охрану. Решение о признании природного объекта памятником природы и основные условия его охраны доводятся до сведения населения. Предприятия, учреждения, организации, в ведении которых находятся памятники природы, несут полную ответственность за сохранность в естественном состоянии переданных под их охрану объектов природы [8].

Своеобразными памятниками природы, обладающими признаками уникальности, неповторимости и невоспроизводимости, служат редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных.

В целях усиления их охраны и в соответствии с подписанными Советским Союзом международными конвенциями, соглашениями об охране редких видов животных и растений в СССР учреждена Красная книга — книга редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, обитающих на территории СССР. По поручению Совета

[8] Постановление Совета Министров РСФСР от 12 сентября 1974 г. «О порядке признания водных объектов памятниками природы или культуры» (СП РСФСР 1974 г. № 23, ст. 129). Положением о памятниках природы КазССР, утвержденным Советом Министров КазССР в 1969 г., предусматривается вручение паспорта на каждый памятник природы, в котором должно указываться название и описание памятника, его местонахождение, меры, необходимые для его охраны, наименование организации, взявшей на себя обязательство по охране этого памятника. (СП КазССР 1969 г. № 15, ст. 88).

Министров СССР Министерство сельского хозяйства СССР 16 октября 1974 г. утвердило Положение о Красной книге СССР. Положения о Красной книге союзной республики разработаны и утверждены в некоторых союзных республиках[9].

Ведение Красной книги СССР возлагается на Министерство сельского хозяйства СССР и его Всесоюзный научно-исследовательский институт охраны природы. Основанием для включения в книгу того или иного вида растения либо животного служат данные об изменении их численности, условий их существования, свидетельствующие о необходимости принятия срочных мер по их охране. Решение о занесении растения или животного в Красную книгу принимается Министерством сельского хозяйства СССР по согласованию с Советами Министров союзных республик. В Книге указывается вид растения или животного, численность в природе, основные места распространения, принятые и необходимые меры охраны. Восстановленные виды растений и животных подлежат исключению из записи в Книге.

Включение в «Красную книгу» исчезающего вида растения или животного означает повсеместное запрещение уничтожения этих видов, сбора, заготовки таких растений, отстрела, отлова животных и разрушения среды их обитания. Организации, в ведении которых находятся территории с местами обитания редких растений и животных, занесенных в Красную книгу, обязаны принимать меры к сохранению и оптимальному увеличению их численности.

Отдельные виды растений и животных, не вошедшие в Красную книгу СССР или в Красные книги по союзным республикам, но являющиеся редкими на территории определенных областей и краев, могут быть объявлены под особой охраной государства по решению исполкомов областных, краевых Советов народных депутатов[10].

Такое решение налагает запрет на сбор и уничтожение охраняемых растений, истребление, отлов, отстрел охраняемых животных в пределах данной области или края.

§ 6. Ответственность за нарушение природно-заповедного режима

Нарушения режима правовой охраны природно-заповедных комплексов и объектов могут выражаться в необоснованном изменении естественного состояния охраняемо-

[9] Положение о Красной книге по Молдавской ССР, утвержденное Советом Министров Молдавии 29 марта 1976 г. В Киргизской ССР порядок ведения Красной книги по республике закреплен в Положении о природно-заповедном фонде Киргизской ССР.

[10] Решением Ленинградского облисполкома объявлены «неприкосновенными» 44 вида редких растений области.

го комплекса или объекта; уничтожении, порче, повреждении природного объекта; загрязнении и засорении земельного, водного, воздушного пространства природного комплекса и его охранной зоны отходами предприятий и населения; строительстве, эксплуатации производственно-хозяйственных объектов, деятельность которых не совместима с целями заповедования; строительстве дач, жилых и административно-хозяйственных помещений, баз отдыха, турбаз и других объектов, если они не связаны с выполнением задач данного охраняемого комплекса или объекта; невыполнении предупредительных, восстановительных, охранительных мероприятий, обеспечивающих сохранение естественного состояния комплекса или объекта и его природных богатств, а также совершении иных действий, причиняющих вред природному ландшафту, генетическому фонду растительного и животного мира природного комплекса и условиям их существования, уникальным и достопримечательным природным объектам, памятникам природы.

К правонарушениям заповедного режима не относятся иные неправомерные действия, которые хотя и связаны с неисполнением задач, возложенных на организацию, ведающую природно-заповедным комплексом или объектом, но непосредственно не посягают на состояние охраняемых объектов (например, невыполнение мероприятий по организации экологической пропаганды, отдыха, туризма, невыполнение задач природного комплекса по обогащению растениями и животными других территорий и т. п.).

Меры ответственности за нарушение правил природно-заповедного режима устанавливаются специальными и общими нормами уголовного, административного, гражданского, земельного, водного, лесного, горного законодательства.

Специальные нормы предусматривают ответственность за правонарушения, посягающие непосредственно на режим охраняемого комплекса или объекта в целом. В уголовном законодательстве к таким нормам относятся ст.ст. 230, 163, 164, 166, 169 УК РСФСР и соответствующие им статьи УК других союзных республик. По ст. 230 УК РСФСР ответственность наступает за умышленное уничтожение, разрушение, порчу природных объектов, взятых под охрану государства. При расширительном толковании этой статьи под указанными объектами можно понимать не только памятники природы (что и делается практикой, исходя из контекста данной статьи), но и все другие природные объекты и комплексы, находящиеся на заповедном режиме как особо охраняемые государством объекты. В качестве одного из оснований привлечения к уголовной ответственности ст.ст. 163, 164, 166 УК РСФСР предусматривают совершение рыбного промысла и охоты в недозволенных, запретных зонах, запрещенных мес-

тах, а также улов (убой) ценных пород рыб и других водных животных, охоту на зверей и птиц, охотиться на которых полностью запрещено. Согласно ст. 169 УК РСФСР незаконная порубка леса в государственных заповедниках (не только в природных, но и природно-культурных заповедниках) влечет за собой уголовную ответственность при наличии причиненного ущерба свыше 100 рублей.

Специальные меры административной ответственности за нарушение режима природно-заповедных комплексов и объектов могут устанавливаться Указами Президиумов Верховных Советов и постановлениями Советов Министров союзных республик, а по комплексам и объектам местного значения — решениями областных, краевых Советов [11].

Нормативными актами лесного и фаунистического законодательства предусматривается материальная ответственность в виде взыскания ущерба, причиненного лесонарушениями, незаконной охотой и ловом рыбы в заповедниках, заказниках и других природно-заповедных комплексах, исчисляемого по особым повышенным таксам.

Общие нормы ответственности за нарушение правил охраны природы применяются тогда, когда в законе отсутствуют специальные меры ответственности за правонарушения, направленные против заповедного режима. Так наступает ответственность за загрязнение естественной среды природно-заповедных комплексов, самовольный захват земельного участка, самовольную разработку недр на заповедной территории.

Возмещение ущерба, причиненного нарушением природно-заповедного режима, производится в соответствии с нормами гражданского законодательства (ст. 88 Основ гражданского законодательства). В сумму взыскиваемого ущерба включается стоимость уничтоженных или поврежденных объектов природы исходя из их таксовой оценки, и затраты на восстановление естественного состояния среды. Однако такого рода компенсационные меры далеко не всегда способны полностью восстановить первозданное состояние природной среды. Уничтожение уникальных объектов природы становится невосполнимой потерей для общества [12].

---

[11] Решениями отдельных местных Советов устанавливается штраф в сумме до 10 руб., взимаемый с граждан за незаконный сбор, уничтожение растений, объявленный под охраной государства, повреждение или порчу памятников природы и иных охраняемых объектов природы.

[12] Незаконным сенокошением, произведенным на территории Чары-Челеского заповедника хозяйствами Джанги-Джольского района Киргизской ССР, природному комплексу был причинен ущерб на сумму 94 тыс. 159 руб. Эта сумма взыскана с причинителей вреда. Но она не смогла возместить реальный вред, нанесенный разрушением естественной среды на площади около тысячи гектаров, где оказалась поврежденной растительность, разорены гнезда птиц, распуганы звери.

Глава XVI. Правовая защита окружающей человека среды в СССР

§ 1. Правовые меры обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения

Неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни советского человека, постоянная забота об укреплении здоровья, улучшении условий труда и отдыха советских людей составляют главную цель экономической и социальной политики КПСС и Советского государства. Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 гг., принятые XXV съездом КПСС, предусматривают проведение мероприятий по улучшению охраны здоровья населения, широкому внедрению в медицинскую практику достижений науки, усилению профилактики заболеваний.

Законодательной основой здравоохранительной политики СССР служит ст. 42 Конституции, закрепляющая право граждан СССР на охрану здоровья. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Верховным Советом СССР 19 декабря 1969 г., рассматривают охрану здоровья как обязанность всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, кооперативных, общественных организаций и учреждений, самих граждан.

В комплексе правовых мер, направленных на обеспечение здоровья граждан, важное место отводится санитарно-эпидемическому благополучию населения. Цель таких мероприятий — создание наиболее благоприятных условий жизни, труда и отдыха населения путем оздоровления внешней (окружающей среды) и внутренней (производство, быт) сфер жизни человека.

Мероприятия законодательства в области оздоровления внешней среды включают следующие основные вопросы: санитарные требования планировки и застройки населенных мест; обязательные мероприятия по очистке и обезвреживанию отходов производственно-хозяйственной деятельности; санитарные нормативы питьевого, коммунально-бытового, лечебно-оздоровительного водоснабжения; правила охраны внешней среды и здоровья человека при производстве, хранении, транспортировке, применении, захоронении радиоактивных, ядовитых, сильнодействующих и иных вредных веществ, а также химических средств, используемых в народном хозяйстве; обязательность согласования с органами здравоохранения стандартов и технических условий на новые виды сырья, продуктов, изделий, химических веществ и стимуляторов роста, на новые и реконструируемые виды оборудо-

вания, технологические процессы, изобретения и технические усовершенствования; меры по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека и его окружение шума, вибрации, магнитных полей и других физических факторов.

Выполнение указанных мероприятий обеспечивается установлением системы стандартов охраны окружающей среды: возложением на предприятия, организации соответствующих обязанностей по соблюдению норм экологической защиты; организацией контроля за их исполнением и применением юридической ответственности за нарушение экологических предписаний закона.

Основы законодательства о здравоохранении (ст. 21), закон СССР «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 10), закон «Об охране природы в РСФСР» (ст. 12) и другие нормативные акты определяют экологические требования, которые предъявляются ко всем предприятиям и организациям, всем видам хозяйственной деятельности, так или иначе влияющей на состояние внешней среды. Такие требования состоят в запрещении планирования, проектирования, размещения, строительства, реконструкции, эксплуатации предприятий, организаций, иных производственно-хозяйственных, культурно-бытовых объектов, причиняющих вред здоровью людей и окружающей человека среде.

С целью регламентации деятельности предприятий и организаций, оказывающей негативное влияние на внешнюю среду, предусматривается установление нормативов предельно допустимых вредных воздействий на здоровье человека и его внешнее окружение химических, физических, биологических и иных факторов.

Государственный контроль за соблюдением и выполнением требований и нормативов экологической безопасности населения осуществляется санитарно-эпидемиологической службой Минздрава СССР, выполняющей функции государственного санитарного надзора.

За загрязнение окружающей среды вредными веществами, примесями и отходами и причинение вреда здоровью людей установлена уголовная (ст. 223, 223[1] УК РСФСР), административная и дисциплинарная ответственность. Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны возмещать ущерб, причиненный здоровью людей нарушением требований законодательства об охране окружающей человека среды.

§ 2. Правовая защита окружающей человека среды в промышленности

Правовое регулирование защиты окружающей человека среды в деятельности промышленных предприятий осуществляется по четырем важнейшим направлениям: а) строительство и эксплуатация предприятий; б) управление производственно-хозяйственной деятельностью предприятия; в) стандартизация производственно-хозяйственной деятельности предприятия; г) контроль за соблюдением планов и мероприятий по охране окружающей среды.

Общее требование соблюдения правил экологической защиты населения в промышленности излагается в ст. 21 Основ законодательства о здравоохранении, согласно которой руководители предприятий, учреждений, проектных организаций обязаны при проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации предприятий и коммунально-бытовых объектов предусматривать и осуществлять меры по предупреждению загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод и почвы. Запрещается ввод новых и реконструированных предприятий, участков, цехов, установок и иных объектов, не обеспеченных эффективной очисткой, обезвреживанием, улавливанием отходов, выбросов и отбросов.

Конкретизируя эти требования, постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. и от 1 декабря 1978 г., принятые по вопросам охраны природы и рационального использования природных ресурсов[1], предусматривают разработку мероприятий по охране окружающей среды министерствами и ведомствами, Советами Министров союзных и автономных республик, краевыми, областными, городскими и районными Советами народных депутатов в качестве составных частей планов их хозяйственного развития. Партия и правительство ставят задачи по внедрению средств эффективной очистки и обезвреживания отходов, организации малоотходных и безотходных технологических процессов.

На Госстрой СССР возлагается методическое руководство разработкой и пересмотром нормативных документов по проектированию и строительству хозяйственных объектов, городов и других населенных пунктов с обособлением специального раздела по охране природы.

Охрана отдельных объектов окружающей среды от вредной деятельности промышленных предприятий предусматривается также в Основах законодательства о водах, недрах, лесах, о здравоохранении, законе СССР «Об охране атмосферного воздуха». Экологические предписания законодательства отражаются в действующих санитарных, строительных

[1] СП СССР 1973 г. № 2, ст. 6; СП СССР 1979 г. № 1, ст. 2.

нормах и правилах проектирования промышленных предприятий, нормах технологического проектирования, инструкциях о порядке проведения экспертизы проектов и смет на строительство, утверждаемых Госстроем СССР [2].

Организация выполнения указанных правил охраны окружающей среды обеспечивается через систему управления производственно-хозяйственной деятельностью промышленных предприятий. Общее положение о министерствах СССР рассматривает проведение необходимых мероприятий по охране воздуха, почвы, водоемов от загрязнения, по сохранению растительного и животного мира в числе функций данных органов отраслевого управления. Эти обязанности конкретизируются в положениях об отдельных министерствах применительно к профилю их хозяйственной деятельности [3]. Дальнейшее развитие правил охраны окружающей среды имеет место в положениях о промышленном, научно-производственном, производственном объединениях, в Положении о государственном социалистическом производственном предприятии [4]. Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов является самостоятельным разделом паспорта производственного объединения (предприятия), введенного постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» [5]. Этот документ, который в последующем может уточняться, служит основой для разработки планов и мероприятий предприятия (объединения) по охране окружающей среды.

Принимая меры по усилению роли министерств, объединений и предприятий в охране окружающей среды, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. предусматривает организацию отделов охраны природы в министерствах, имеющих предприятия, загрязняющие внешнюю среду, а также на крупных предприятиях и объединениях, деятельность которых связана с вредным воздействием на природную среду. Совершенствуется методика определения экономической эффективности природоохранительных мероприятий и методика оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды. Вводится порядок лишения премий по основным результатам хозяйственной деятельности руководителей предприятий, иных работников, виновных в невыполнении планов

---

[2] Охрана окружающей среды. Справочник. Сост. Л. П. Шариков. Л., 1978.

[3] СП СССР 1967 г. № 17, ст. 116.

[4] Сборник нормативных актов по охране природы. М., 1978, с. 26, 27.

[5] СП СССР 1979 г № 18, ст. 118.

и мероприятий в области охраны природной среды, нарушении норм и правил охраны окружающей среды.

Инструктивное письмо Госарбитража при Совете Министров СССР от 29 июня 1973 г. предлагает при разрешении преддоговорных споров исключать из договоров условия, противоречащие требованиям охраны природы. Ставится задача: условия договора должны максимально способствовать выполнению предприятием мер по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов. Для усиления имущественной ответственности предприятия предлагается неуклонно применять санкции и меры по возмещению ущерба, причиненного нарушением природоохранительного законодательства.

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 3 июня 1977 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» разъяснил судам, что должностные лица и иные работники предприятий, виновные в загрязнении водоемов и воздуха, в частности, путем эксплуатации на предприятиях неисправных очистных сооружений и устройств, отключения их на какой-либо срок могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности.

Основным нормативом предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду для промышленного предприятия является ПДВ — норматив предельно допустимых выбросов вредных веществ в атмосферу, водоемы, почву. Согласно государственному стандарту, утвержденному Госстандартом СССР в 1978 г., ПДВ устанавливается для каждого источника загрязнения среды с учетом того, что выбросы от данного источника и от совокупности источников загрязнения в пределах города или другого населенного пункта при соответствующих природно-климатических условиях этой местности не будут превышать установленные нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ, предусмотренные для населения, растительного и животного мира данной местности. Для предприятий, которые по объективным причинам на определенном отрезке времени не в состоянии обеспечить нормативы ПДВ, устанавливаются нормативы ВСВ (временно согласованные выбросы вредных веществ), предполагающие поэтапное снижение выбросов вредных веществ до предусмотренной законом нормы. В случае невозможности уменьшения выбросов вредных веществ до установленных пределов предприятия, согласно закону СССР «Об охране атмосферного воздуха», переводятся в другую местность или профиль их производства подлежит изменению.

Государственный контроль за выполнением промышленными предприятиями мер экологической безопасности осуществляют четыре специально уполномоченных органа госу-

дарства: санитарно-эпидемиологическая служба Минздрава СССР (выбросы в атмосферу, водоемы, почву с точки зрения охраны здоровья человека), Государственная инспекция по охране атмосферного воздуха от загрязнения Госкомгидромета СССР, Государственная инспекция по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок Минхиммаша СССР, Государственная инспекция по охране водных источников Минводхоза СССР.

Эти органы действуют на основе положений, которыми закрепляются их права и обязанности в области проверки соблюдения предприятием правил и нормативов по охране окружающей среды или отдельных ее объектов, выполнения планов и мероприятий по обеспечению экологической безопасности. Данные органы государственного контроля в сфере своей деятельности имеют право принимать решения, обязывающие предприятия устранить отмеченные недостатки по охране внешней среды, о приостановлении или прекращении деятельности предприятия либо его отдельных подразделений, участков, агрегатов до исправления недостатков в области охраны окружающей среды, о привлечении должностных лиц и отдельных работников предприятия к административной ответственности за нарушение правил охраны окружающей среды.

§ 3. Правовые меры защиты окружающей среды в сельском хозяйстве

Сельское хозяйство — одна из сфер активного взаимодействия общества и природы, огромный, постоянно действующий механизм охраны и культивирования живых природных богатств[6].

Правовое регулирование защиты окружающей среды в сельском хозяйстве осуществляется в следующих основных направлениях: а) охрана земель от истощения и повышение продуктивности почв; б) охрана земель, вод, растительного и животного мира от загрязнения производственными отходами и химическими веществами; в) охрана окружающей среды от вредного воздействия агрикультурных мероприятий.

Охрана земель от истощения производится путем закрепления и применения законодательных мер, направленных на организацию рационального использования сельскохозяйственных земель, сохранение и повышение плодородия почв, предотвращения сокращения сельскохозяйственных земель и восстановления их продуктивности.

---

[6] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 53.

Общая норма об охране земель, используемых в сельском хозяйстве, содержится в ст. 13 Основ земельного законодательства. Она обязывает всех землепользователей проводить комплекс агротехнических и организационно-хозяйственных мероприятий по предотвращению ветровой и водной эрозии почв, не допускать их засоления, заболачивания, загрязнения, зарастания сорняками. В развитие этих положений Основ Совет Министров СССР принял ряд постановлений по развитию мелиорации земель, усилению защиты почв от эрозийных процессов, улучшению работ по рекультивации земель и рациональному использованию плодородного слоя почв, снятого при разработке полезных ископаемых, проведению геологоразведочных, строительных и иных работ. Обязанности рационального использования земель в сельском хозяйстве и проведения необходимых мер по охране почв от истощения включены в положения о Министерстве сельского хозяйства, о тресте совхозов, о межхозяйственных предприятиях, организациях, объединениях в сельском хозяйстве; в Примерный Устав колхоза и уставы отдельных колхозов.

Для предупреждения необоснованного сокращения площадей, используемых в сельском хозяйстве, Основы земельного законодательства предусматривают особый порядок изъятия сельскохозяйственных земель, при котором для несельскохозяйственных нужд (строительство, прокладка дорог, трубопроводов, линий электропередачи и т. п.) предоставляются земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельхозугодья худшего качества.

Восстановление продуктивности сельскохозяйственных земель производится путем возложения обязанности по их рекультивации и возмещению потерь сельскохозяйственного производства. Рекультивация земель определяется как комплекс работ, направленных на восстановление продуктивности и народнохозяйственной ценности нарушенных земель, улучшение условий окружающей среды. Объектом рекультивации является земельный участок, нарушенный в результате проведения работ по разведке, добыче полезных ископаемых, строительству, прокладке различных коммуникаций и т. д.

Основы земельного законодательства обязывают предприятия и организации — производителей работ, связанных с нарушением земельной поверхности,— снимать и хранить плодородный слой почвы в целях последующего его восстановления или использования для повышения продуктивности других земельных угодий. Восстановление плодородного слоя и приведение земельного участка в пригодное состояние осуществляется производителем работ по мере освобождения земельного участка, а при невозможности этого — не позднее чем в течение года после завершения работ. Финансирование

работ по рекультивации земель планируется за счет средств бюджетов союзных республик.

Возмещение потерь сельскохозяйственного производства имеет место при изъятии сельскохозяйственных земель для нужд, не связанных с производством сельскохозяйственной продукции. Цель данной меры состоит в сохранении и повышении общей продуктивности сельскохозяйственных земель в условиях интенсивного хозяйственного развития общества.

В соответствии с Основами земельного законодательства и 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» предприятия и организации, которым отводятся земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд, обязаны возмещать стоимость освоения равновеликой площади новых земель. Средства на освоение новых земель или повышение продуктивности существующих угодий перечисляются на специальные счета сельскохозяйственных органов союзной республики.

Дальнейшее развитие сельскохозяйственного производства на базе индустриализации и химизации вызвало необходимость проведения комплексных мер по защите природной среды — земель, вод, растительного и животного мира — от вредных отходов сельскохозяйственных, агропромышленных и иных предприятий в сельском хозяйстве. На деятельность этих предприятий распространяются общие требования Основ законодательства о здравоохранении, Основ водного, лесного законодательства и законодательства о недрах, относящиеся к охране окружающей человека среды.

Письмом Госстроя и Минздрава СССР от 15 мая 1975 г. установлены размеры санитарно-защитных зон для крупных животноводческих и птицеводческих предприятий и комплексов. В зависимости от размера предприятия эти зоны колеблются от 300 до 1500 м. Выбор площадки для размещения животноводческих предприятий производится с учетом требований охраны окружающей среды. Утверждение избранной площадки для строительства животноводческого предприятия осуществляется комиссией, в состав которой входит представитель Минводхоза СССР для определения соответствия избранного места строительства требованиям охраны вод от загрязнения.

Применение химических средств в сельском хозяйстве вызывает необходимость охраны здоровья, растительного и животного мира от вредного воздействия на человека и окружающую его среду результатов использования минеральных удобрений, ядохимикатов, стимуляторов роста и т. п. веществ.

Постановлением Совета Министров СССР от 16 февраля 1965 г. «О мероприятиях по охране здоровья населения в связи с расширением применения в сельском хозяйстве химических средств защиты растений» предусматривается, что ежегодно Министерство сельского хозяйства СССР по согласованию с Министерством здравоохранения СССР устанавливает перечень химических средств защиты растений и нормы их применения, обеспечивающие недопущение их попадания в продукты и корма.

Основы законодательства о здравоохранении запрещают без соответствующего разрешения Минздрава СССР применение новых химических средств и стимуляторов роста пищевых сельскохозяйственных растений и животных. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г., принятым по вопросам охраны природы и использования природных ресурсов, Минсельхозу СССР, Минводхозу СССР, Гослесхозу СССР, Минрыбхозу СССР и другим министерствам и ведомствам предписывается обеспечить строгое соблюдение правил пользования ядохимикатами всеми подчиненными им предприятиями и организациями. На Госкомгидромет СССР возлагается организация наблюдения за изменениями в окружающей среде, вызываемыми использованием химических веществ в народном хозяйстве. Продажа ядохимикатов колхозам, совхозам, другим организациям производится только на основании заключения о целесообразности их применения, которое дается местными службами защиты растений Минсельхоза СССР и органами Гослесхоза СССР.

Минздрав СССР совместно с органами сельского, лесного, рыбного хозяйства определяют предельно допустимые концентрации химических веществ в водоемах, почвах с тем, чтобы предотвратить причинение вреда здоровью населения, растительному и животному миру. Действует инструкция по использованию средств защиты при работе с ядохимикатами. Совместным приказом Минсельхоза, Минрыбхоза и Минводхоза СССР установлена санитарная зона вокруг рыбохозяйственных водоемов с целью охраны рыбных запасов при проведении авиационно-химических работ в сельском хозяйстве.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 августа 1979 г. в системе Минсельхоза СССР создана единая специализированная агрохимическая служба в стране, на которую наряду с хозяйственными задачами возложено осуществление государственного контроля за проведением всеми землепользователями рекомендуемых мероприятий по борьбе с болезнями и вредителями сельскохозяйственных культур, за строжайшим соблюдением сельскохозяйственными предприятиями установленных регламентов по применению пестицидов, обеспечивающих недопущение накопления ядо-

химикатов в сельскохозяйственной продукции, почве, водных источниках и других объектах внешней среды в размерах, превышающих безопасные нормы.

Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве ставит своей задачей и предупреждение неблагоприятных последствий, возникающих вследствие проведения хозяйственных мероприятий по рациональному использованию земель и повышению продуктивности сельхозугодий. Так, при организации работ по осушению земельных угодий выдвигается требование сохранения водного баланса во избежание истощения лесов и уничтожения животного мира. При прокладке дорог, устройстве оросительных систем следует учитывать пути миграции обитающего в данной местности животного мира. Технические правила выполнения уборочных работ механизированными средствами должны предусматривать сохранение обитающих в данном районе зверей и птиц. Применение химических средств защиты растений не должно причинять вреда лесному комплексу и т. д.

§ 4. Правовая защита внешней среды в городах

Город — большой социальный организм, включающий в себя комплекс экономико-географических, архитектурно-строительных, культурно-бытовых и других особенностей, существенно отличающих его от иных участков окружающей человека среды. Такое сочетание естественных и социально-экономических факторов формирует качественно новую среду обитания человека, отличную от остальной природной среды.

Градостроительная политика СССР исходит из задач рационального размещения производства, источников сырья, трудовых ресурсов и создания благоприятных условий для всестороннего развития человека. Оздоровление и улучшение городской среды и обеспечение оптимальных условий жизни, труда и отдыха населения — одна из важнейших задач строительства и развития городов и других населенных пунктов. Она решается в совокупности взаимосвязанных мероприятий. Основные санитарные требования к планировке и застройке городов изложены в Основах законодательства о здравоохранении.

1) жилые массивы, промышленные предприятия и другие объекты должны размещаться таким образом, чтобы исключить неблагоприятное влияние вредных факторов на здоровье и санитарно-бытовые условия жизни населения;

2) при проектировании и строительстве городов и поселков городского типа должны предусматриваться водоснабжение, канализация, устройство уличных покрытий, озеленение,

освещение, обеспечение санитарной очистки и другие виды благоустройства;

3) предоставление земельных участков под строительство, утверждение норм проектирования, проектов планировки и застройки населенных пунктов, ввод в эксплуатацию жилых домов, зданий культурно-бытового назначения, промышленных и других предприятий и сооружений должны сопровождаться обязательным заключением органов санитарно-эпидемиологической службы.

Эти требования распространяются на всю территорию города в пределах городской черты, а также учитываются при застройке пригородных и зеленых зон городов, имеющих перспективу роста.

В соответствии с правилами застройки городов городские архитектурно-планировочные органы обязаны определить оптимальное соотношение городских земель, занятых жилыми, административными, культурно-бытовыми постройками, промышленными, транспортными предприятиями и природно-ландшафтными объектами, охранными, санитарными зонами.

С целью усиления влияния на состояние городской среды естественного оздоровительного фактора Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. Советам Министров союзных республик предписывалось установить границы зеленых зон для городов, где такие зоны отсутствуют, с выделением в них лесопарковых территорий, мест длительного и кратковременного отдыха населения, а также границы водоохранных зон лесов и зон санитарной охраны источников. На 1973—1980 гг. планируется расширение работ в городах и пригородных зонах по увеличению площадей зеленых насаждений, созданию скверов, парков, садов, бульваров, защитных зеленых зон и т. д. Широкое распространение получает опыт градостроительства, основанный на рациональном использовании природного ландшафта в качестве составного элемента архитектурно-планировочного облика города.

На этапе благоустройства городских территорий значительно возрастает роль зеленых насаждений. Согласно Закону об охране природы в РСФСР зеленые насаждения городов и других населенных пунктов, в зеленых зонах вокруг городских поселений, вдоль дорог подлежат правовой охране как имеющие оздоровительное, защитное, культурно-эстетическое значение элементы окружающей среды.

К данной категории охраняемых объектов относятся лиственные, хвойные, декоративные деревья, кустарники, состоящие на балансе коммунальных отделов или отделов благоустройства горисполкомов, предприятий, организаций и находящиеся в общем пользовании всех граждан или работников

предприятий, организаций. В этом смысле не входят в состав зеленых насаждений плодовые насаждения, находящиеся в собственности государства, общественных организаций или граждан и предназначенные для получения плодов и извлечения доходов (сад совхоза, расположенный в городской черте). Подобное разграничение имеет важное правовое значение.

По существующим сейчас нормам количества зеленых насаждений в городах должно быть не менее 15 кв. м, а в перспективе — 24 кв. м на одного городского жителя. В Москве на каждого жителя приходится 30 кв. м. зеленых насаждений. В последующем предусматривается доведение этой нормы до 42 кв. м.

Вырубка зеленых насаждений (кроме мер ухода), перенесение их в другое место допускаются согласно Закону об охране природы в РСФСР лишь в виде исключения с разрешения исполкома городского Совета.

Обеспечение санитарно-оздоровительного режима города включает совокупность мероприятий по оздоровлению внешней среды — предотвращение и ликвидация всех видов загрязнения, соблюдение порядка использования санитарных, охранных, защитных зон, рациональное регулирование транспортных потоков, упорядочение санитарно-технического обслуживания, сбор, захоронение, утилизация промышленных, коммунально-бытовых отходов и т. д.

Опасность загрязнения среды отходами промышленных предприятий путем совершенствования систем очистки и технологии производства, организации вокруг предприятий охранных зон, не подлежащих заселению, создания защитных зеленых поясов с использованием высокопродуктивных пород деревьев, учета естественных условий (направление ветров, возвышенная местность). В тех случаях, когда невозможно существенно уменьшить вредные выбросы предприятия, предусматривается изменение его профиля или перевод за пределы города. Большой эффект приносит перевод тепловых установок на газовое топливо, железнодорожного транспорта на электротягу.

Одним из значительных источников загрязнения внешней среды городов является автомобильный транспорт. Перспективы его дальнейшего развития законодательство связывает с проведением эффективных мер по устранению вредного воздействия выхлопных газов автомобилей. В числе таких мер: рациональное размещение транспортных потоков в городах, вывод их за пределы жилой зоны, устройство транзитных путей за границами города, усиление контроля за техническим состоянием автомобилей, установление стандартов предельно допустимых выбросов вредных веществ для двигателей, снижение токсичности автомобильного движения,

перевод автопарка на сжиженный газ, разработка новой безвредной технологии — электромобили, двигатели на водородном топливе, расширение электрического общественного транспорта в городах и т. д.

В целях улучшения санитарного состояния городов, пригородных зон, рабочих и сельских поселков Советы Министров союзных республик обязываются принять необходимые меры к вводу в установленные сроки водопроводов, канализационных и очистных сооружений. Причем их строительство должно осуществляться с учетом перспективы развития населенного пункта.

Санитарные правила Министерства здравоохранения СССР запрещают устраивать свалки бытового мусора и производственных отходов вблизи городов, курортных, охранных, санитарных зон, источников водоснабжения, водосборов и т. п.

Местные Советы, промышленные предприятия обязаны принимать меры к организации централизованного сбора, удаления, обезвреживания отходов, их нейтрализации, утилизации.

Санитарный режим города связан с нейтрализацией некоторых видов источников биологического, теплового, акустического загрязнения среды. В числе биологических загрязнителей могут рассматриваться бродячие собаки, кошки, комары, голуби (если их количество угрожает санитарному состоянию среды), грызуны, воробьи и т. п. Тепловое загрязнение городской среды отражает своеобразие микроклимата города (в крупном городе разница температур имеет колебание от 2 до 5 градусов). Решающее значение здесь имеют организационные и материально-технические меры (застройка территории, применение особых строительных и дорожных материалов, уменьшение транспортных потоков, централизация котельных и пр.).

Акустическое загрязнение (шум, вибрация), свойственное в первую очередь городской среде, оказывает вредное воздействие на состояние здоровья человека, его психику, снижает его трудоспособность. Шум, вибрация отрицательно влияют на прочность зданий, металлоконструкций, неблагоприятно отражаются на развитии растительных организмов. В крупном городе 70—80% акустического загрязнения создает транспорт, 20—30% падает на производство и быт.

Основы законодательства о здравоохранении обязывают местные Советы, другие органы государства, предприятия, организации проводить мероприятия по предупреждению, снижению интенсивности и устранению шума в производственных, жилых и общественных зданиях, дворах, улицах и площадях.

Совет Министров СССР в постановлении от 3 октября 1973 г. «О мерах по снижению шума на промышленных пред-

приятиях, в городах и других населенных пунктах» предложил министерствам и ведомствам, Советам Министров союзных республик осуществить комплекс мероприятий по снижению уровня шума до санитарных норм.

Утвержден ряд государственных стандартов на предельно допустимый уровень шума для промышленности, транспорта, установок и оборудования. Утверждены стандарты планировки и застройки жилых кварталов в районе взлетно-посадочных полос аэродромов, предусматривается существенное снижение влияния авиационного шума. Для выявления, учета и централизации источников акустического загрязнения в городах составляются специальные «шумовые» карты. Исполкомы городских Советов принимают обязательные решения, определяющие правила пользования громкоговорителями, транзисторами, другими акустическими устройствами, устанавливают порядок поведения граждан в быту. Контроль за соблюдением стандартов на шум осуществляется органами санитарного надзора, автомобильной инспекцией. Несоблюдение правил со стороны граждан относится к разновидности нарушений общественного порядка.

Координацию деятельности всех предприятий, организаций, организационные и контрольные функции по комплексной охране городской среды выполняют городской совет, его постоянные комиссии, депутатские группы, исполнительный комитет и отделы (управления исполкома городского Совета — здравоохранения, санитарно-эпидемиологическая станция, коммунальный, благоустройства, главного архитектора города, внутренних дел и др.). При исполкоме городского Совета действует административная комиссия, рассматривающая дела по административным правонарушениям в области защиты окружающей среды.

Функции государственного контроля за качеством окружающей среды городов выполняют органы государственного санитарного надзора Министерства здравоохранения СССР. Такой надзор возложен на санитарно-эпидемиологическую службу Министерства здравоохранения СССР, министерств здравоохранения союзных, автономных республик, санитарно-эпидемиологические станции (СЭС) районов, городов, областей, краев и республик.

Санитарный надзор ставит своей задачей ведение контроля за проведением мероприятий по ликвидации, предупреждению загрязнений водоемов, почв и атмосферы вредными промышленными выбросами и хозяйственными отходами, по оздоровлению условий труда, обучения, быта, предупреждению заболеваний.

В соответствии с Положением о государственном санитарном надзоре СССР, утвержденным Советом Министров СССР в 1973 г. СЭС осуществляет предупредительный и те-

кущий надзор за выполнением требований охраны внешней среды в стадиях проектирования, отвода земельной территории, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, участков, цехов, агрегатов и других объектов, за соблюдением санитарно-гигиенических правил в городах и других населенных пунктах, соответствием установленным стандартам качества воздуха, источников питьевого и коммунально-бытового водопользования. Указания СЭС обязательны к исполнению всеми предприятиями, организациями и гражданами. За нарушения установленных правил охраны СЭС имеет право требовать освобождения должностного лица от занимаемой должности, налагать (через административные комиссии исполкомов местных Советов) штраф до 50 руб., приостанавливать работу предприятий или его подразделений до устранения отмеченных недостатков, возбуждать перед органами прокуратуры вопрос о привлечении виновных к уголовной ответственности.

§ 5. Правовая охрана пригородных и зеленых зон

Пригородной зоной признается местность, непосредственно окружающая территорию города. Она является резервом для расширения территории города, местом размещения и строительства необходимых сооружений, связанных с благоустройством и нормальным функционированием городского хозяйства, местом размещения лесов, лесопарков и других зеленых насаждений, выполняющих защитные и санитарно-гигиенические функции, местом отдыха населения.

Основное целевое назначение пригородной зоны состоит в том, чтобы наряду с обслуживанием различных хозяйственных нужд города и снабжением его населения продуктами пригородного сельского хозяйства способствовать улучшению микроклимата и оздоровлению воздушного бассейна города, а также обеспечивать население удобными, здоровыми и живописными загородными местами массового отдыха.

В пределах пригородной зоны размещаются: а) леса и лесопарки, загородные парки и пляжи, заповедники и заказники, плодовые сады и различные виды зеленых насаждений; б) дома и базы отдыха, туристские и спортивные базы, мотели и кемпинги, пионерские лагеря, детские дачи, лесные школы, а также иные учреждения, предназначенные для организации отдыха населения; в) города-спутники, а также другие пригородные населенные пункты; г) лечебные учреждения и санатории (при наличии соответствующих природно-лечебных факторов); д) сельскохозяйственные предприятия, комплексы по производству продукции животноводства на

промышленной основе, птицефабрики, тепличные комбинаты и т. д.

В составе пригородной зоны вокруг крупнейших и крупных городов создается лесопарковый защитный пояс, представляющий собой часть пригородной зоны, которая непосредственно примыкает к территории города. Ширина лесопаркового защитного пояса устанавливается с учетом местных условий в пределах 5—10 км[7]. Лесные и другие зеленые насаждения лесопаркового защитного пояса вместе с городскими зелеными насаждениями образуют единую систему зеленых насаждений, которая питает чистым воздухом внешнюю среду города.

Зеленой зоной называется отграниченная в установленном порядке в районах близкой доступности для городского населения площадь земель государственного лесного фонда вместе с древесной и иной лесной растительностью, выполняющей защитные и санитарно-гигиенические функции. В пределах границ зеленых зон выделяются лесопарковые территории, а также места длительного и кратковременного отдыха населения.

Зеленая зона отличается от пригородной зоны прежде всего своим более узким целевым назначением. Кроме того, зеленая зона и пригородная зона имеют разные границы. В зависимости от конкретных условий в одних ситуациях зеленая зона может целиком размещаться внутри границ пригородной зоны, составляя какую-то часть последней, в других — зеленая зона может частично размещаться в пределах пригородной зоны, а частично выходить за ее внешние пределы.

Границы пригородной зоны для каждого конкретного города определяются строго индивидуально. На определение границ пригородной зоны оказывают существенное влияние величина города и перспективы его развития, народнохозяйственное значение города и местные природные условия, а также ряд других обстоятельств.

Город и его пригородная зона в народнохозяйственном и планировочном аспекте рассматриваются как единое целое. В связи с этим перспективное планирование развития города и его пригородной зоны решается одновременно в рамках схемы районной планировки и генерального плана развития города, которые и предопределяют границы пригородной зоны. Эти границы для пригородной зоны крупнейшего и крупного города определяются на основе схемы районной планировки пригородной зоны.

Границы пригородной зоны устанавливаются на расстоя-

[7] Законодательство о капитальном строительстве, вып. 3. М., 1971, с. 82.

нии от центра города: для городов с населением более 1 млн. человек — до 60 км, для городов с населением 0,5—1 млн человек — до 40 км, для городов с населением менее 500 тыс. человек — до 20 км [8].

Установление и изменение границ пригородных зон крупнейших и крупных городов производится государственными органами, в компетенцию которых входит утверждение схем районной планировки пригородных зон крупнейших и крупных городов. Границы пригородной зоны прочих городов устанавливаются и изменяются государственными органами, которые утверждают генеральные планы развития данных городов.

Все хозяйство в пригородной зоне должно быть подчинено ее основному назначению. В пригородной зоне допускается расширение отдельных существующих сельскохозяйственных предприятий, если это не снижает гигиенических качеств пригородной зоны, не ухудшает ландшафта, а также не препятствует развитию и организации лесопарков и других мест отдыха.

В целях поддержания благоприятных санитарно-гигиенических условий и оздоровления окружающей природной среды действующим законодательством установлен ряд ограничений в строительстве на территории пригородной зоны. В пригородной зоне разрешается строительство только определенных объектов, преимущественно непосредственно связанных с обслуживанием города, а также предприятий, имеющих технологическую связь с предприятиями, расположенными в городе, или использующих имеющиеся на территории пригородной зоны месторождения полезных ископаемых, при условии устранения отрицательного влияния данных предприятий на санитарно-гигиенические условия пригородной зоны и перспективы ее развития.

Реконструкция существующих промышленных предприятий, расположенных в пригородной зоне, допускается лишь при условии, что она не влечет за собой увеличения концентраций производственных вредностей, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду.

Так как для лесопаркового защитного пояса пригородной зоны установлен особо строгий правовой режим, в пределах этого пояса не допускаются все виды строительства, за исключением отдельных зданий и сооружений, предназначенных для массового отдыха, занятий физкультурой и спортом, зданий и сооружений, обслуживающих пригородное лесное и сельское хозяйство, железнодорожных и автомобильных подъездов к городу, подстанций и линий электропередач.

---

[8] Законодательство о капитальном строительстве, вып. 3, с. 81.

§ 6. Правовая охрана курортов

Согласно ст. 45 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении курортами признаются местности, обладающие природными лечебными средствами, минеральными источниками, залежами лечебных грязей, климатическими и другими условиями, благоприятными для лечения и профилактики.

Признание местности курортом, установление границ округов санитарной охраны курортов и определение их режима производятся Советом Министров СССР или Советом Министров союзной республики по совместному представлению Министерства здравоохранения СССР и ВЦСПС или министерства здравоохранения союзной республики и республиканского совета профсоюзов, согласованному с исполкомом местного Совета, на территории которого расположен курорт.

По природным лечебным факторам курорты классифицируются на бальнеологические, грязевые и климатические. В зависимости от их роли и подчиненности они подразделяются также на курорты общесоюзного, республиканского и местного значения.

Курорт включает в себя:

— курортную зону, в которой расположены природные лечебные средства, устройства и сооружения для их использования, санитарно-курортные учреждения и учреждения отдыха и культуры, а также зрелищные предприятия, предприятия общественного питания, торговли и бытового обслуживания, предназначенные для обслуживания лиц, прибывающих на курорт для лечения и отдыха;

— зону, где находятся жилые дома, общественные здания и сооружения для населения, постоянно проживающего на территории курорта;

— зону, в которой размещены централизованные хозяйственные и технические службы.

Природоохранительный режим курортов определяется Положением о курортах, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 5 сентября 1973 г.[9], на основе которого по каждому курорту соответствующими государственными органами утверждается отдельное Положение.

Развитие курортов осуществляется в соответствии с проектами районной планировки и генеральными планами курортов.

Строительство на курортах новых и расширение действующих промышленных предприятий и других объектов, не свя-

---

[9] СП СССР 1973 г. № 20, ст. 112.

занных непосредственно с удовлетворением нужд лиц, прибывающих на курорт для лечения и отдыха, и местного населения, а также нужд санитарно-курортного и жилищно-гражданского строительства, как правило, запрещается.

Строительство таких объектов может осуществляться в порядке исключения на курортах общесоюзного значения лишь с разрешения в каждом отдельном случае Совета Министров СССР, а на курортах республиканского и местного значения — в порядке, устанавливаемом Советами Министров союзных республик по согласованию с ВЦСПС.

В соответствии с Положением о курортах их санитарная охрана имеет целью сохранение природных физических и химических лечебных средств курортов, а также предохранение их от порчи, загрязнения и преждевременного истощения.

Для курортов устанавливаются округа санитарной охраны, в пределах которых запрещаются всякие работы, загрязняющие почву, воды, атмосферный воздух, наносящие ущерб лесам и другим зеленым насаждениям, ведущие к развитию эрозионных процессов и отрицательно влияющие на природные лечебные средства и санитарное состояние курортов. В округах санитарной охраны проводятся санитарно-оздоровительные и другие мероприятия, обеспечивающие должное санитарное состояние курортов и их природных лечебных средств, а также создание благоприятных условий для лечения и отдыха.

Установление границ округов санитарной охраны курортов и их режима производится по курортам общесоюзного значения — Советом Министров СССР по совместному представлению Министерства здравоохранения СССР и ВЦСПС, а по курортам республиканского и местного значения — Советом Министров союзной республики по совместному представлению Министерства здравоохранения союзной республики и республиканского совета профсоюзов (в РСФСР — ВЦСПС), согласованному с исполкомом местного Совета, на территории которого расположен курорт.

Для курортов, на которых еще не проведены изыскания, необходимые для разработки проектов границ округов санитарной охраны, министерства здравоохранения союзных республик совместно с республиканскими советами по управлению курортами профсоюзов (в РСФСР — с Центральным советом по управлению курортами профсоюзов) могут устанавливать по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, осуществляющими контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов, и исполкомами местных Советов, на территории которых расположен курорт, временные округа санитарной охраны с тем, чтобы в течение не более двух лет с момента открытия курорта был

разработан и представлен на утверждение в установленном порядке проект границ постоянного округа санитарной охраны.

Округ санитарной охраны делится на три зоны.

Первая зона (зона строгого режима) охватывает местность, где выходят на поверхность минеральные воды, расположены месторождения лечебных грязей, минеральные озера и лиманы, воды которых используют для лечебных целей, пляжи, а также прибрежную полосу моря и территорию, прилегающую к пляжам, шириной не менее 100 м.

На территории первой зоны запрещаются не связанные непосредственно с эксплуатацией природных лечебных средств курорта постоянное и временное проживание граждан, строительство объектов, производство горных и земляных работ, а также другие действия, которые могут оказать вредное влияние на природные лечебные средства и санитарное состояние курорта.

На территории этой зоны разрешаются связанные с эксплуатацией природных лечебных средств горные и земляные работы, строительство сооружений (каптажей, надкаптажных зданий, насосных станций, трубопроводов, резервуаров, питьевых галлерей и бюветов, эстакад и других устройств для добычи лечебных грязей), выполнение берегоукрепительных, противооползневых и противоэрозионных работ, а также строительство и ремонт средств связи и парковых сооружений.

Вторая зона (зона ограничений) охватывает территорию, с которой происходит сток поверхностных и грунтовых вод к местам выхода на поверхность минеральных вод и к месторождениям лечебных грязей, к минеральным озерам и лиманам, к местам неглубокой от поверхности земли циркуляции минеральных и пресных вод, участвующих в образовании минеральных источников; естественные и искусственные хранилища минеральных вод и лечебных грязей; территорию, на которой расположены санитарно-курортные учреждения и учреждения отдыха, а также территорию, предназначенную для строительства объектов таких учреждений (по генеральному плану курорта); парки, лесопарки и другие зеленые насаждения, использование которых без соблюдения правил, предусмотренных для округа санитарной охраны курорта, может привести к загрязнению, изменению состава или истощению запасов минеральных вод и лечебных грязей или ухудшению всей совокупности природных лечебных средств курорта.

В пределах второй зоны запрещается строительство объектов и сооружений (кроме строительства в виде исключения ранее упомянутых объектов, разрешаемого в каждом отдельном случае Советом Министров СССР и иными органами),

производство горных и других работ, не связанных непосредственно с развитием и благоустройством курорта, устройство поглощающих колодцев, полей орошения и подземной фильтрации, кладбищ, скотомогильников, массовый прогон скота, применение ядохимикатов для борьбы с сорняками, вредителями и болезнями растений, вырубка зеленых насаждений (кроме рубок ухода за лесом и санитарных рубок) и всякое другое использование земельных участков, лесных угодий и водоемов, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества природных лечебных средств курорта.

При массовом распространении опасных и карантинных вредителей и болезней растений в парках, лесопарках и на других площадях, занятых зелеными насаждениями, в этой же зоне разрешается применение по согласованию с органами санитарно-эпидемиологической службы нетоксичных для человека и быстроразлагающихся во внешней среде ядохимикатов при условии выполнения этой работы специализированными организациями.

Третья зона (зона наблюдения — внешние границы ее совпадают с границами округа санитарной охраны) охватывает всю область питания и формирования гидроминеральных ресурсов, лесные насаждения, окружающие курорт, а также территории, народнохозяйственное использование которых без соблюдения правил, установленных для округа санитарной охраны курорта, может оказывать неблагоприятное влияние на гидрогеологический режим месторождений минеральных вод и лечебных грязей, на санитарные и ландшафтно-климатические условия курорта.

На территории третьей зоны допускаются все виды работ, которые не могут оказывать отрицательного влияния на природные лечебные средства и санитарное состояние курорта.

§ 7. Правовой режим рекреационных зон

Под рекреационными зонами принято понимать определенные территории, которые используются для восстановления здоровья и трудоспособности вне жилища, как правило, на лоне природы или во время туристского путешествия, связанного с посещением интересных для обозрения мест, включая живописные ландшафты, исторические памятники и т. п. Рекреационная зона охватывает не только природные, но и иные объекты, расположенные в пределах данной территории.

В зависимости от целевого назначения, местоположения и иных факторов правовой режим рекреационных зон обладает весьма существенной спецификой.

По своему характеру, связанному с местоположением, рекреационные зоны можно подразделить на три основных вида: зоны отдыха городов, других населенных пунктов, пригородных и зеленых зон, зоны отдыха и туризма, расположенные за пределами населенных пунктов, пригородных и зеленых зон.

Зоны отдыха городов и других населенных пунктов создаются в соответствии с генеральными планами их развития в рамках функционального зонирования территории этих населенных пунктов. Они включают городские леса, лесопарки, ботанические сады, парки культуры и отдыха, сады жилых районов и микрорайонов, пляжи, водоемы и т. п.

При создании новых парков и садов должны быть максимально использованы естественные живописные качества местности (рельеф, берега рек и других водных объектов) и имеющиеся зеленые насаждения. При отсутствии на территории создаваемого парка водоемов предусматриваются искусственные пруды и бассейны.

Площади городских парков и садов не могут быть менее установленных норм: общегородских парков — 6 га; садов жилого района — 4 га, садов микрорайона — 1 га.

Площадь зданий и сооружений (кинотеатров, эстрад, оранжерей и т. п.) в общем балансе территории парков и садов должна составлять не более 6%, а площадь зеленых насаждений — не менее 60%.

Породы древесных, кустарниковых и цветочных растений для городских парков и садов выбираются по преимуществу местные, устойчивые, с продолжительным и разновременным цветением на протяжении вегетационного периода.

Зоны отдыха в пригородных и зеленых зонах устраиваются в лучших лесных массивах, наиболее живописных районах пригородной зоны, вблизи водоемов, пригодных для водного спорта и купания.

Зоны отдыха в пригородных и зеленых зонах подразделяются на два основных вида: места массового краткосрочного отдыха населения, места длительного отдыха населения.

В Советском Союзе в отличие от капиталистических стран загородный отдых доступен всему населению, ибо земельные участки, леса, воды и другие природные объекты для организации мест массового отдыха населения в пригородных и зеленых зонах вокруг городов предоставляются в бесплатное пользование, а, кроме того, на оборудование этих мест тратятся большие государственные средства за счет фондов общественного потребления, предназначенных для повышения благосостояния советского народа. Так, в частности, на оборудование загородных районных зон массового отдыха трудящихся только одной Москвы затрачиваются миллионы рублей.

Места краткосрочного массового отдыха населения выявляются и определяются как в лесопарковом защитном поясе, так и на периферии пригородной зоны и находят свое закрепление в соответствующих проектах планировки. В последующем конкретные земельные участки для массового отдыха трудящихся на основании совместных решений исполкомов областного и городского Советов народных депутатов закрепляются за административными районами города, а также за отдельными предприятиями и организациями.

Большим достоинством мест массового отдыха является их удобная транспортная связь с городом, для населения которого организуется отдых.

В практике использования мест массового отдыха трудящихся пригородной зоны города Москвы участки земель государственного лесного фонда, закрепленные за административными районами города, а также отдельными предприятиями и организациями, передаются им во временное пользование по договорам органами лесопаркового и лесного хозяйства. Райисполком, предприятия и организации, за которыми закреплены участки во временное пользование, назначают лиц, ответственных за надлежащее использование мест отдыха. Данные лица должны обеспечивать точное выполнение договоров и соблюдение правил пользования местами отдыха. В соответствии с условиями договора эксплуатация мест массового отдыха допускается при условии соблюдения законодательства об охране природы, в том числе по обеспечению сохранности зеленых насаждений, выполнению ряда санитарно-гигиенических требований, включая организацию своевременной и регулярной очистки территории от мусора[10].

Места длительного отдыха по общему правилу более отдалены от города в сравнении с местами массового кратковременного отдыха. В них размещаются учреждения длительного отдыха, которые также принято называть лечебно-оздоровительными учреждениями (дома отдыха, санатории, пионерские и спортивные лагеря, санаторно-лесные школы и т. п.). Учреждениям длительного отдыха земельные участки предоставляются в бессрочное пользование на общих основаниях, однако в отношении охраны природы на этих участках и прилегающих к ним территориям к данным учреждениям предъявляются повышенные требования.

К местам длительного отдыха могут быть отнесены также площади пригородных зон, предоставленные для коллективного садоводства рабочих и служащих. Благотворное влияние коллективного садоводства рабочих и служащих на оздоровление окружающей природной среды состоит в том, что на

[10] «Бюллетень исполкома Московского городского Совета депутатов трудящихся», 1969, № 12, с. 12—17.

участках из земель, неиспользуемых и неудобных для сельскохозяйственного производства и других народнохозяйственных нужд (площади заболоченные, подверженные овражной эрозии, занятые свалками, санитарно-защитными зонами вокруг промышленных предприятий, выделяющих производственные вредности и т. п.), силами и средствами трудящихся производятся посадки фруктово-ягодных насаждений, существенно дополняющие систему зеленых насаждений пригородной зоны. Немаловажное значение для внешней среды пригородной зоны (особенно в отношении пригородной зоны крупных и больших городов) имеет разгрузка мест и учреждений кратковременного и долговременного отдыха городского населения, а в такой разгрузке коллективные сады как раз принимают хотя и косвенное, но весьма деятельное участие, принимая на свою территорию организацию и проведение летнего отдыха многочисленных городских семей рабочих и служащих, занятых в коллективном садоводстве.

Зоны отдыха и туризма, расположенные за пределами городов и пригородных зон, представляют собой территории, занятые туристскими базами и лагерями с прилегающими пешеходными туристскими маршрутами; предназначенные для отдыха территории по пути следования морских и речных круизов, железнодорожных и автомобильных туристских рейсов; зоны отдыха населения в природных и национальных парках.

В силу повышенной рекреационной нагрузки на окружающую природную среду в пределах данных зон особо важное значение приобретают меры по предупреждению нарушений правил охраны природы и рационального природопользования со стороны туристов. Профилактика этих нарушений проводится не только путем доведения до туристов соответствующей информации о существовании таких правил и установленных санкциях за их нарушение, но и посредством организации приема туристов: равномерное распределение рекреационной нагрузки на разные участки мест отдыха, устройство дорожно-тропиночной сети, полян, лужаек, навесов от дождя, детских и спортивных площадок, мест стоянок автотранспорта, определение мест для разведения огня, заготовка топлива для костров и т. п.

Глава XVII. Международно-правовая охрана окружающей природной среды

§ 1. Понятие, принципы и источники международно-правовой охраны окружающей природной среды

Международно-правовая охрана окружающей природной среды как пограничный институт современного общего международного права интегрирует природоохранительные аспекты международного сельскохозяйственного, морского, воздушного, космического, водного, санитарного, гуманитарного права. Многие принципы и нормы этого института международного права находятся в процессе становления. Совет управляющих Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в своих резолюциях 66 (IV) от 13 апреля 1976 г. и 91 (V) от 25 мая 1977 г. настоятельно призвал содействовать дальнейшему развитию международно-правовой охраны окружающей природной среды.

Защита природы и рациональное использование ее ресурсов являются глобальной проблемой современности и актуальной задачей всего человечества, которая может быть успешно решена только коллективными усилиями всех государств, основывающимися на общепризнанных принципах и нормах общего международного права.

Объектом международно-правовой охраны окружающей природной среды являются преимущественно международные территории нашей планеты (космос, Мировой океан и т. д.) или природные комплексы, принадлежащие в соответствии с международным правом двум или более государствам (например, пограничные реки, животный и растительный мир, полезные ископаемые).

Субъектами правоотношений (т. е. носителями прав и обязанностей), складывающихся в процессе исследования и использования международной природной среды, являются прежде всего суверенные государства, межправительственные организации, а в определенных случаях — физические и юридические лица (например, при эксплуатации ресурсов Мирового океана).

Многообразная деятельность по исследованию и использованию окружающей человека среды определяется общими и специальными международно-правовыми принципами.

Все основные принципы общего международного права являются регуляторами правоотношений в сфере охраны и рационального использования окружающей человека среды. Вместе с тем международно-правовая охрана природы, как

обособленный институт права, включает в себя следующие специфические принципы.

1. *Окружающая природная среда вне государственных границ — общее достояние человечества.* Природные ресурсы за пределами действия национальной юрисдикции, а также «ничейные» пространства являются общим достоянием всех государств и народов и не подлежат оккупации или захвату в любой форме. Эксплуатация этих компонентов окружающей среды возможна и правомерна только при наличии согласия всего человечества и на его благо.

2. *Свобода исследования и использования окружающей среды и ее компонентов.* Сущность этого принципа заключается в том, что все государства, а также некоторые международные межправительственные организации за пределами национальной юрисдикции вправе без какой-либо дискриминации осуществлять правомерную деятельность в окружающей среде.

3. *Запрещение национального присвоения окружающей среды или ее компонентов.* Окружающая среда является никому не принадлежащим объектом и тем не менее не подлежит национальному присвоению путем провозглашения на нее суверенитета, использования, или оккупации, или любыми другими средствами.

4. *Рациональное использование окружающей среды.* Эксплуатация природных ресурсов «ничейных» пространств должна осуществляться на максимально устойчивом уровне. Государства ответственны за сохранение их на благо нынешнего и будущих поколений и обязаны осуществлять эффективные мероприятия по воспроизводству возобновляемых ресурсов.

5. *Предотвращение загрязнения окружающей среды.* При исследовании и использовании окружающей среды за пределами национальных границ соответствующие субъекты не должны вводить в нее токсические или другие вещества в таких количествах и концентрациях, которые превышают способность окружающей среды к их обезвреживанию.

6. *Содействие международному сотрудничеству в исследовании и использовании окружающей среды.* Международные проблемы, связанные с сохранением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия и взаимной выгоды. Такое сотрудничество необходимо для организации эффективного мониторинга, предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду и воспроизводства природных ресурсов.

7. *Международная ответственность государств за сохранение окружающей среды.* Кроме государств, в исследовании и использовании среды и ее компонентов (природных ресур-

сов, отдельных пространств) могут принимать участие международные организации, физические и юридические лица. Однако в любом случае стороной ответственности за нанесение ущерба окружающей среде должно выступать только государство — первичный субъект международного права.

Основным и наиболее важным источником международно-правовой охраны природной среды является международный договор. В нем наиболее четко отражается воля и намерения субъектов природопользования.

В настоящее время насчитывается более 300 договоров, регулирующих различные аспекты охраны окружающей человека среды.

По объекту они могут быть объединены в три группы: регулирующие вопросы охраны или рациональной эксплуатации всех видов, группы видов и отдельного вида.

По району деятельности различаются универсальные, субрегиональные и региональные договоры.

По социально-политическому признаку действуют договоры между социалистическими, капиталистическими и развивающимися странами или с участием всех групп государств.

По признаку участников имеются договоры межправительственные (их подавляющее большинство) с участием межгосударственных и общественных организаций.

Другим наиболее распространенным источником международно-правовой охраны природной среды является международный обычай. Однако он должен быть признан государствами публично или молчаливо юридически обязательным.

В охране окружающей среды значительная роль принадлежит международному обычаю, ибо эксплуатация многих природных ресурсов пока не регламентируется договорными нормами и в этой связи государства должны руководствоваться нормами обычая.

Решения международных организаций могут стать источниками права только тогда, когда они одобрены (непосредственно или молчаливо) государствами и в них содержится элемент нормативности. Если резолюция межправительственной организации соответствует этим началам, то ее можно квалифицировать как своеобразный международный договор.

Многие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН являются обязательными для государств, и последние стремятся к их выполнению. Так, высший орган ООН на своей XXIV сессии в 1970 г. принял резолюцию, которая объявила мораторий на разработку минеральных ресурсов международного района дна. Эта резолюция признается и соблюдается всеми государствами.

Как правило, обязательными для своих членов являются резолюции ЕЭС, ОЭСР, ОАЕ, ОАГ и других организаций.

§ 2. Объекты международно-правовой охраны окружающей природной среды

Международное право регламентирует проблемы охраны и рационального использования практически всех международных природных комплексов. Однако в наибольшей степени нормами международно-правовой охраны охвачены космическая среда, международные реки, атмосферный воздух, некоторые объекты животного мира и Мировой океан.

Охрана космической среды. Космическая среда может быть загрязнена в результате опасных экспериментов, ядерных и иных взрывов. Ряд капиталистических государств предполагал превратить космическое пространство в склад радиоактивных отходов.

Объектом международно-правовой охраны являются космическое пространство (среда) и находящиеся в нем все небесные тела, включая Луну.

На своей XVIII сессии 13 декабря 1963 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила Декларацию правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства. Согласно этому документу деятельность государств в космосе должна осуществляться в соответствии с международным правом, включая Устав ООН, в интересах поддержания международного мира и безопасности и развития международного сотрудничества и взаимопонимания.

Государства несут международную ответственность за национальную деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, независимо от того, осуществляется ли она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами.

Космическая среда может быть загрязнена или заражена ядерными веществами. В этом плане международное право содержит ряд запретительных норм.

Так, участники Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. (СССР участвует с 25 сентября 1963 г.) обязуются запретить, предотвращать и не производить любые испытательные взрывы ядерного оружия и любые другие ядерные взрывы в космическом пространстве.

Охрана воздушного бассейна — проблема не только национальная, но и в известной мере международная. Во-первых, с территории одного государства возможно загрязнение среды другого государства и, во-вторых, загрязнение международной территории может ухудшить качество воздушной среды отдельного государства или группы государств. Например, значительная часть воздушного бассейна скандинавских стран загрязняется с предприятий ФРГ, а тер-

ритория государств северной Африки — с предприятий Франции, Италии, Испании и иных западноевропейских стран.

Другим опасным видом загрязнения воздушной среды является искусственное изменение климата, направленное перемещение воздушной массы. Такие действия называются «метеорологическим геноцидом». Во время войны во Вьетнаме министерство обороны США осуществляло тайную семилетнюю программу изменения климата, в частности искусственно стимулировало дожди над Юго-Восточной Азией. По оценке американских специалистов количество осадков в отдельных районах увеличилось на 30%. В октябре 1974 г. специалисты из Центра по исследованию ураганов США сумели изменить путь урагана «Фифи», угрожавшего Флориде, в результате чего он обрушился на Гондурас, где погибло свыше 10 тыс. человек.

Международное право охраняет воздушную среду от радиоактивного заражения. Согласно ст. I Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере в космическом пространстве и под водой 1963 г. государства обязуются запретить, предотвращать и не производить любые испытательные взрывы ядерного оружия и любые ядерные взрывы в атмосфере и любой другой среде, если такой взрыв вызывает выпадение радиоактивных осадков за пределами границ государства, под юрисдикцией или контролем которого производится такой взрыв.

XXX сессия Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1976 г. одобрила Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (СССР ратифицировал 16 мая 1978 г.). Каждый из участников Конвенции обязуется не осуществлять активные действия на атмосферу и любые элементы окружающей природной среды путем преднамеренного управления природными процессами динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства. Государство — участник этой Конвенции, которое имеет основание полагать, что какое-либо государство-участник действует в нарушение своих обязательств, может подать жалобу в Совет Безопасности ООН.

Международное право запрещает применение загрязняющих атмосферу и опасных для здоровья человека токсичных веществ, а также химическое и биологическое оружие. Эти нормы закреплены в Протоколе о запрещении применения на войне удушливых ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г. и в Конвенции о запрещении разработки, применения и накопления средств бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН

16 декабря 1971 г. Государство — участник этой Конвенции обязуется никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать и не сохранять микробиологические или другие биологические агенты или токсины, а также оружие, оборудование или средства их доставки.

Охрана животного мира. Объектом международно-правовой охраны являются дикие животные, в отношении которых международно-правовые нормы направлены прежде всего на их охрану и строгое рациональное использование.

Межправительственные договоры по охране диких животных можно подразделить на три группы: региональные, субрегиональные и универсальные.

Одной из первых региональных конвенций следует считать Конвенцию по защите природы и сохранению флоры и фауны Западного полушария от 12 октября 1940 г. (вступила в силу 30 апреля 1942 г.). Ее участниками являются 9 государств, в том числе США, Мексика, Уругвай, Венесуэла.

Конвенция преследует цель охраны всех видов и родов местной флоры и фауны американского континента от исчезновения. С этой целью государства создают заповедники и резерваты. Каждое государство должно предпринять необходимые меры по контролю и регулированию импорта, экспорта и транзитных перевозок охраняемых животных путем выдачи разрешений на экспорт или транзитные перевозки охраняемых видов, а также запрещения импорта всех видов животных, охраняемых в стране их происхождения.

Правительства обязаны принять меры по охране животных, находящихся вне национальных заповедников и мигрирующих по территориям государств — участников Конвенции.

К региональным относятся также Договор об Антарктике от 1 декабря 1959 г. (СССР участвует с 23 июня 1961 г.). В развитие этого договора в 1964 г. государствами приняты Согласованные меры по охране фауны и флоры Антарктики. Они содержат нормы, регулирующие ввоз животных. Важный вклад в охрану животного мира Антарктики вносят Консультативные совещания стран — участниц Договора 1959 г.

К субрегиональной группе относится Конвенция о сохранении фауны и флоры в их природном состоянии, подписанная 8 ноября 1933 г. в Лондоне (вступила в силу 14 января 1936 г.). В нее входят 9 государств: Бельгия, Индия, Италия, Португалия, ЮАР, Испания, Судан, Танзания, Великобритания.

Конвенция заключена с целью сохранения природной фауны и флоры в некоторых районах мира, особенно в Африке, которым грозит исчезновение или нанесение постоянного ущерба.

Правительства Дании, Канады, Норвегии и США 15 ноября 1973 г. подписали Соглашение об охране полярных медведей (вступило в силу 26 мая 1976 г.).

Универсальной является Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания, подписанная 3 марта 1973 г. в Вашингтоне (СССР участвует с 8 декабря 1976 г.). Конвенция заключена с целью охраны некоторых видов животных от чрезмерной эксплуатации посредством системы импортно-экспортных разрешений.

Ряд международных договоров направлен на защиту животных от заражения. Эти документы носят преимущественно региональный характер. Так, в 1968 г. в Париже заключена Европейская конвенция о защите животных при международных перевозках. Ее участниками являются 15 государств (в основном члены ЕЭС).

Согласованные меры по охране фауны и флоры Антарктики 1964 г. предусматривают выполнение специальных процедур с животными с целью избежания случайного занесения вредителей и болезней в район действия Договора об Антарктике.

Охрана птиц. Соответствующие международные договоры предусматривают охрану птиц непосредственно (например, с помощью создания заповедников, разерватов), путем запрещения применения орудий и способов отлова и через среду обитания (защиты ее от загрязнения).

Действующие многосторонние договоры в этой области можно объединить в три группы: универсальные (всемирные), субрегиональные и региональные.

Первым универсальным договором следует считать Международную конвенцию по охране птиц, полезных в сельском хозяйстве, от 19 марта 1902 г. (вступила в силу 12 декабря 1905 г.). В ней участвуют 7 государств Западной Европы.

Международная конвенция по охране птиц от 18 октября 1950 г. направлена на охрану всех видов диких птиц в среде их обитания.

Конвенция рекомендует государствам-членам ввести в законодательство положения, запрещающие или ставящие под контроль применение при отлове птиц силков, птичьего клея, садков сетевых для уток, зеркал (отражателей), факелов, рыболовных сетей, огнестрельного оружия, автомобилей.

Конвенция 1973 г. по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания, регламентирует вопросы экспорта и импорта птиц. Принцип охраны птиц через среду обитания заложен в Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение.

В преамбуле Конвенции водоплавающие птицы во время своих сезонных миграций провозглашаются международным ресурсом. Цель этого документа — приостановить усиливающееся наступление человека на водно-болотные угодья и их потерю в настоящем и будущем. Каждое государство определяет на своей территории подходящие водно-болотные угодья, которые включаются в Список водно-болотных угодий международного значения. Государства способствуют охране водоплавающих птиц и мест их обитания посредством создания природных резерватов на водно-болотных угодьях, независимо от того, включены они в Список или нет, и обеспечивают надлежащий надзор за ними. Вопросы ответственности за нарушение Конвенции регламентируются национальным законодательством.

Конвенция по защите природы и сохранению флоры и фауны Западного полушария 1942 г. предусматривает создание национальных резерватов для охраны птиц. Правительства контролируют и регулируют импорт, экспорт и транзитные перевозки охраняемых видов птиц.

Охрана растительного мира. Осуществляется путем защиты растений от болезней и вредителей и через систему рационального, разумного использования. Правовые нормы об охране растений и растительного мира (включая леса) содержатся в договорах общего и специального характера. По территориальному признаку международные договоры являются универсальными, субрегиональными и региональными.

Международная конвенция по защите растений от 6 декабря 1951 г. обязывает государства принять необходимые законодательные, технические и административные меры. Они должны учредить официальную организацию по вопросам охраны растений.

Конвенция 1973 г. по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания, не разрешает предпринимать экспортно-импортные операции с растениями и деревьями, указанными в Приложениях I и II, без специальной на то санкции.

Соглашение 1959 г. о сотрудничестве во время карантина растений и охране их от вредителей и болезней регламентирует вопросы совместной борьбы с вредителями, сорняками и заболеваниями растений.

Соглашение об охране растительного мира Юго-Восточной Азии и Тихого океана 1956 г. заключено с целью предотвращения интродукции и распространения губительных заболеваний и вредителей.

Конвенция о создании Европейской и Средиземноморской организации по защите растений 1951 г. также предусматривает предотвращение интродукции и распространение вредителей и заболеваний растений и растительных продуктов.

§ 3. Мировой океан как объект международно-правовой охраны

Мировой океан является составной частью окружающей среды, занимает почти 71% площади нашей планеты и является важной транспортной магистралью, источником ценных пищевых и энергетических ресурсов. Океану принадлежит ведущая роль в формировании многих компонентов окружающей среды и поддержании их на эксплуатационном уровне. Международное право защищает Мировой океан от загрязнения и строго регламентирует рациональное использование его живых и минеральных ресурсов.

Предотвращение загрязнения. Под загрязнением Мирового океана понимается введение человеком, прямо или косвенно, веществ или энергии в морскую среду, влекущее такие вредные последствия, как ущерб живым ресурсам, опасность для здоровья людей, помехи морской деятельности, включая рыболовство, ухудшение качества морской воды и уменьшение ее полезных свойств.

В послевоенный период заключено более 10 международных договоров по предотвращению загрязнения моря. Эти документы содержат нормы и правила о недопущении загрязнения Мирового океана конкретными поллютантами, особенно нефтью, радиоактивными веществами, мусором.

Согласно Международной конвенции 1973 г. по предотвращению загрязнения с судов каждый нефтяной танкер валовой вместимостью 150 рег. т и более и каждое другое судно валовой вместимостью 400 рег. т и более подлежат периодическому освидетельствованию через установленные промежутки времени (не более 5 лет). Эти суда должны иметь Международное свидетельство о предотвращении загрязнения нефтью, выдаваемое государственным органом на срок не более 5 лет, и журнал нефтяных операций.

Конвенция объявила запретными для всякого сброса нефти и нефтепродуктов Средиземное, Балтийское, Черное, Красное моря.

При наличии серьезных морских аварий государства — участники Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, от 1969 г. могут принимать в открытом море такие меры, которые являются необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реально угрожающей их побережью или связанным с ним интересам опасности загрязнения.

Имущественная ответственность за загрязнение морской среды регламентируется Международной конвенцией 1969 г. о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью.

Проблемы предотвращения заражения моря радиоактивными веществами затронуты в следующих международных документах.

Договор 1963 г. о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой не разрешает (запрещает) производить любой взрыв в атмосфере и под водой, включая территориальные воды и открытое море, или в любой среде, если такой взрыв ведет к выпадению радиоактивных осадков за пределами государственных границ.

Конвенция 1972 г. по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов запрещает сброс или захоронение радиоактивных отходов с высоким уровнем радиации или другие радиоактивные вещества с таким уровнем, которые Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) определяет с точки зрения здравоохранения, биологическим и другим причинам как недопустимые для сброса в море.

Венская конвенция 1963 г. о гражданской ответственности за ядерный ущерб устанавливает минимальные нормы обеспечения финансовой защиты от ущерба в результате применения ядерной энергии в мирных целях.

Согласно Конвенции 1971 г. о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов ядерные инциденты, указанные в Венской конвенции, охватывают инциденты, происшедшие во время морской перевозки ядерных материалов.

Правовые нормы по предотвращению загрязнения моря жидкими ядовитыми веществами закреплены в двух универсальных договорах. Международная конвенция 1973 г. по предотвращению загрязнения с судов запрещает сброс в море ядовитых жидких веществ, которые при сбросе в море в процессе очистки или дебалластировки танков представляют значительную опасность для морских ресурсов или здоровья человека, ухудшают условия отдыха или мешают другим видам правомерного использования моря.

Конвенция запрещает также сброс ядовитых жидких веществ, которые при сбросе в море в процессе очистки или дебалластировки танков представляют опасность, либо незначительную или определенную опасность для морских ресурсов или здоровья человека, ухудшают условия отдыха или мешают другим видам правомерного использования моря.

Конвенция 1972 г. по сбросам отходов запрещает лишь такие жидкие или полужидкие ядовитые вещества, которые изготовлены для ведения химической или биологической войны.

Морское судно должно иметь Международное свидетельство о предотвращении загрязнения сточными водами.

Международная конвенция 1973 г. запрещает сброс в море всех видов пластмасс, включая синтетические тросы, синтетические рыболовные сети и пластмассовые мешки для мусора. Сброс такого мусора разрешается на расстоянии от 12 до 25 миль от берега (зависит от категории веществ).

Конвенция 1972 г. по сбросам запрещает вообще сброс устойчивых пластмасс и других устойчивых синтетических соединений (тросы, рыболовные сети и т. д.), если они будут существенно мешать рыболовству, судоходству или другим законным видам использования моря.

Приведенные выше международно-правовые нормы направлены на охрану морской среды в целом. Вместе с тем имеется довольно большое число международных договоров по охране среды отдельных морских районов.

На дипломатической конференции в марте 1974 г. одобрена Конвенция по защите среды района Балтийского моря. Договаривающиеся стороны приняли на себя все надлежащие юридические, административные или другие соответствующие меры в целях предотвращения и ликвидации загрязнения, а также в целях защиты и улучшения состояния морской среды Балтийского моря.

Конференция полномочных представителей прибрежных государств Средиземноморья в феврале 1976 г. одобрила Конвенцию по охране среды Средиземного моря, Протоколы о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью, материалы, касающиеся создания Регионального центра и субрегиональных центров, Положение об арбитраже.

Межправительственная конференция государств — членов Европейского экономического сообщества в 1976 г. одобрила Конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в результате разведки и разработки минеральных ресурсов морского дна. Цель этой конвенции заключается в обеспечении соответствующей компенсации жертвам ущерба от загрязнения.

Регулирование рыболовства в открытом море. Согласно Конвенции об открытом море 1958 г. любое государство вправе свободно осуществлять промысел живых ресурсов. Однако пользование этой свободой должно согласовываться с общими принципами международного права, разумно учитывать заинтересованность других государств. Иначе говоря, государства обязаны учитывать и руководствоваться нормами природоохранительных соглашений.

С целью охраны ресурсов отдельных районов открытого моря заключено большое количество региональных соглашений. В феврале 1949 г. заключена (в 1977 г. пересмотрена) Международная конвенция о рыболовстве в северо-западной части Атлантического океана. Она регулирует рыболовство за пределами 200-мильных зон. Организация по рыболовству

в северо-западной Атлантике (НАФО) вырабатывает рекомендации по установлению открытых и закрытых сезонов; запрещению рыбной ловли в местах нереста или населения мелкой, неполовозрелой рыбы; установлению размера ограничений по любому виду; установлению рыболовных снастей и принадлежностей, пользование которыми запрещено; установлению общего допустимого улова и распределению его по странам.

Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана 1959 г. определяет порядок лова всех видов рыб за пределами 200 миль.

Регулирование рыболовства в региональных морях. К региональным относятся замкнутые или полузамкнутые морские пространства, соединяющиеся с Мировым океаном проливами, каналами или другими узкостями. Порядок промысла живых ресурсов в них определяется специальными договорами.

В 1973 г. прибалтийские страны подписали Конвенцию о рыболовстве и охране живых ресурсов в Балтийском море, по которой охрана рыбных ресурсов за пределами 12-мильных территориальных вод или рыболовных зон осуществляется посредством регулирования орудий лова, размеров рыб, определения общих размеров улова конкретных видов (шпроты, сельдь и др.). В рамках Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море (ИБФК) происходит распределение общей квоты на национальные доли с учетом интересов прибрежных стран. Кроме этой универсальной конвенции заинтересованные государства заключили ряд документов по охране конкретных видов рыб. Например, Дания, ФРГ и Швеция 20 декабря 1962 г. подписали Соглашение об охране лососей в Балтийском море.

Соглашение между правительствами СССР, НРБ, СРР о рыболовстве в Черном море 1959 г. предусматривает установление минимальных размеров допустимых к вылову рыб (белуги, осетра, калкана, севрюги, сельди и др.), определение объема (в процентах) прилова рыб и запрещение промысла некоторых видов ресурсов (шипа и дельфинов).

Регулирование рыболовства в Средиземном море осуществляется в рамках Генерального совета по рыболовству в Средиземном море, созданном в 1949 г. (участвуют 18 государств). Совет формирует и рекомендует государствам меры по охране и рациональному управлению живых ресурсов, в том числе меры по орудиям и методам лова, открытым и закрытым районам и сезонам; устанавливает общую квоту вылова рыб и распределяет ее среди государств-членов.

Согласно Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. прибрежное государство осуществляет над континентальным

шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств, в том числе живых организмов «сидячих» видов.

Если государства взаимно заинтересованы в охране ресурсов шельфа, то они закрепляют свою позицию в международном договоре. Так, СССР, ГДР и ПНР 23 октября 1968 г. подписали Декларацию о континентальном шельфе Балтийского моря, в которой предусмотрены меры по охране живых ресурсов (п. 8). Соглашение между Суданом и Саудовской Аравией о совместной эксплуатации природных ресурсов морского дна и подпочвы Красного моря от 16 мая 1974 г. (вступило в силу 26 августа 1974 г.) также определяет мероприятия по рациональному использованию ресурсов дна.

Регулирование рыболовства в экономической зоне. Экономическая зона представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подчинен особому правовому режиму. Ширина такой зоны не может превышать 200 миль. В ней прибрежное государство имеет суверенные права в целях разведки и разработки, сохранения естественных ресурсов как живых, так и неживых, находящихся на дне, в недрах и покрывающих водах.

Конкретный режим рыболовства в экономической зоне определяется национальным законодательством. Прибрежное государство ежегодно устанавливает общий допустимый улов в зоне. Промысел иностранных рыбаков в экономической зоне осуществляется на основе специального разрешения, порядок выдачи которого предусматривается в специальном соглашении или в одностороннем заявлении прибрежного государства.

Охрана морских млекопитающих. Объектом международно-правовой охраны являются киты, котики, тюлени, белые медведи. Международная конвенция, направленная на установление системы международного регулирования китобойного промысла и обеспечения надлежащего и эффективного сохранения поголовья китов, была заключена 2 декабря 1946 г. Международная китобойная комиссия (МКК) ежегодно одобряет рекомендации по запрещению промысла определенных видов китов в южном и северном полушариях и устанавливает общую квоту вылова практически всех видов. Вне рамок Комиссии заинтересованные страны распределяют общую квоту на национальные доли, что закрепляется в специальном соглашении.

В 1973 г. при МКК учрежден институт международных наблюдателей, которые постоянно находятся на китобазах и следят за выполнением международных правил промысла китов.

Дипломатическая конференция, проходившая в Вашингтоне в феврале 1957 г., одобрила Временную конвенцию о сохранении котиков в северной части Тихого океана, которая вступила в силу 15 октября 1957 г. В ней участвуют СССР, США, Канада и Япония.

Охрана котиков осуществляется путем ограничения объема предполагаемого промыслового изъятия. Для этой цели устанавливаются квоты на убой котиков на островах Тюленьем, Медном и Прибыловых.

В июне 1972 г. подписана Конвенция об охране антарктических тюленей. В ней участвуют Франция, Норвегия, ЮАР, Великобритания и СССР. Конвенция преследует цель стимулирования и обеспечения охраны, изучения и рационального использования тюленей и поддержания удовлетворительного баланса в экологической системе Антарктики.

§ 4. Международно-правовая охрана международных рек и озер

Реки и озера представляют собой важный элемент природной среды, тесно связанный с другими ее компонентами. Они являются источником питьевой и промышленной воды, судоходными путями и ценнейшими рыбными угодьями.

Правовое понятие международных рек и озер содержится в Хельсинкских правилах по использованию рек, принятых 52-й конференцией Ассоциации международного права 20 августа 1966 г. Согласно ст. 2 этих правил международным водным бассейном называется географический район, простирающийся на территории двух или более государств и определенный границами водоразделов системы вод, включая подземные воды и воды на поверхности, имеющие общий сток. По своему правовому статусу международные водные бассейны являются природными ресурсами, разделяемыми двумя и более государствами.

С середины прошлого века заключено более 300 международных договоров, в которых закреплены основные принципы использования ресурсов международных рек и озер. В соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно внутренней природоохранной политике и несут ответственность за обеспечение того, чтобы их деятельность не наносила ущерба окружающей среде других государств или районам за пределами действия национальной юрисдикции. Каждое государство, граничащее с международным водным бассейном, обязано заранее уведомлять другое государство или государства о своих пла-

нах, осуществление которых окажет значительное воздействие на окружающую среду. Все спорные вопросы должны быть решены заранее путем консультаций.

Все государства обязаны проводить оценки экологических последствий до осуществления какой-либо деятельности в отношении водных или живых ресурсов международных рек или озер, которая может создать опасность значительного воздействия на окружающую среду другого государства или государств, разделяющих данный ресурс. Государства обязаны срочно информировать другие государства, которые могут пострадать от любой чрезвычайной ситуации, вытекающей из использования разделяемых природных ресурсов, а также любых внезапных серьезных природных явлений, влияющих на окружающую среду.

Охрана вод международных рек и озер от загрязнения означает защиту от поступления в воду, непосредственно или косвенно, твердых, жидких, газообразных веществ и тепла в таких количествах, которые могут вызывать физические, химические и биологические изменения, ограничивающие или исключающие нормальное использование этих вод для коммунальных, промышленных, сельскохозяйственных, рыбохозяйственных и других целей.

В соответствии с принципом равноправного использования вод международного водного бассейна любое государство должно предотвращать какую-либо новую форму загрязнения вод или любое увеличение существующего загрязнения, которые причинили бы значительный ущерб на территории другого государства бассейна. Такое государство должно принимать все разумные меры для уменьшения существующего загрязнения вод в международном водном бассейне до такой степени, чтобы территории бассейна другого государства не наносилось значительного ущерба. В случае нарушения правил предотвращения загрязнения вод ответственное государство должно прекратить неправильные действия и компенсировать другому государству нанесенный ущерб. В соответствии с Соглашением между правительствами СССР и ЧССР по вопросам водного хозяйства на пограничных реках, подписанном 26 ноября 1968 г., оба государства будут стремиться сохранить чистоту пограничных вод, по возможности снижать в соответствии со своими хозяйственными и техническими возможностями их загрязнение путем строительства и реконструкции очистных сооружений.

В соответствии с Соглашением между СССР и Финляндией о пограничных водных системах договаривающиеся стороны принимают меры, чтобы водоемы не загрязнялись сбросами неочищенных промышленных и хозяйственно-бытовых вод, отходами лесосплава, сбросами с судов или иными веществами, могущими вызвать непосредственно или по истечении не-

которого времени обмеление водных систем, вредное изменение состава воды, ущерб рыбным запасам, значительную порчу ландшафта, вред здоровью населения.

В связи с интенсивным применением химических веществ в промышленности, сельском хозяйстве и быту возникла настоятельная необходимость в правовой защите международных водных систем от конкретных поллютантов. В этой связи в последние годы заключен ряд конвенций относительно предотвращения загрязнения рек определенными веществами. Например, в феврале 1971 г. Великобритания, Бельгия, Дания, Нидерланды, Франция и другие страны подписали Европейскую конвенцию относительно ограниченного применения некоторых детергентов в моющих веществах. Целью этой конвенции является гармонизация национального законодательства, определяющего порядок контроля за загрязнением вод.

Одной из важных правовых форм охраны международных водных бассейнов от загрязнения является строгая регламентация сброса веществ в водную среду. Например, Конвенция по защите Рейна от загрязнения химическими веществами 1976 г. запрещает выброс в эту реку ртути и ее соединений, кадмия и его соединений, нефти и нефтепродуктов.

В современном международном праве сложился общепризнанный принцип, согласно которому водопользование в международных реках, могущее изменить их режим, не может быть оставлено на полное и произвольное усмотрение того или иного прибрежного государства и должно производиться с учетом интересов всех государств.

Советский Союз неизменно придерживается этого международно-правового принципа. Так, по Советско-финскому договору 1922 г. стороны обязались не отводить воды и не осуществлять другие мероприятия, наносящие ущерб территории соседнего государства. Аналогичное положение содержалось в Советско-турецкой конвенции о водопользовании 1927 г. Советско-финляндское соглашение 1964 г. предусматривает, что на пограничных водных системах не осуществляются без взаимного согласия мероприятия, которые могут вызвать на территории другой страны изменения в расположении водных систем, их глубины и уровня, значительной убыли воды, изменения главного фарватера.

Советско-польское сотрудничество по рациональному использованию ресурсов пограничных водных бассейнов осуществляется в рамках межправительственного Соглашения 1964 г. В Соглашении уделено особое внимание на необходимость принятия согласованных мер по охране поверхностных и подземных вод от истощения, увеличению ресурсов пограничных вод путем переброса вод из других бассейнов, а также переброса пограничных вод в другие бассейны.

В декабре 1952 г. правительства СССР и СРР заключили Конвенцию о предотвращении наводнений и регулирования водного режима на реке Прут. В 1957 г. данная конвенция была распространена на реки Тисса, Сучача, Серет с их притоками и гидромелиоративные каналы, проходящие по советско-румынской границе или пересекающие ее. В соответствии с соглашением 1959 г. указанная выше конвенция распространяется на пограничный участок Дуная от устья реки Прут до Черного моря. Наконец, согласно Договору о режиме советско-румынской государственной границы 1961 г. СССР и СРР обязались принимать меры к тому, чтобы при пользовании пограничными водами уважались соответствующие права и интересы другой стороны.

Договоры по охране рыбных ресурсов международных водных бассейнов носят общий и специальный характер. В первую группу входят конвенции и соглашения, регулирующие режим государственных границ, порядок водопользования в целом.

Основными правовыми формами охраны живых ресурсов международных водных бассейнов являются регулирование объема вылова ресурсов, охрана маломерных и неполовозрелых видов, воспроизводство рыбных запасов. Эти формы закреплены в многочисленных международных договорах и решениях специальных международных организаций (комиссий).

В Соглашении о рыболовстве в водах Дуная 1958 г., заключенном правительствами СССР, НРБ, СРР и СФРЮ, выражена взаимная заинтересованность сторон в рациональном использовании и увеличении запасов рыб. В международных правилах рыболовства закреплены различные формы охраны рыб. Например, запрещается рыболовство в водах этой реки ежегодно на 30 дней, в период между 15 апреля и 15 июня, в зависимости от гидрометеорологических условий. Для осетровых, период времени запрета промысла установлен по секторам. В течение всего года запрещается лов черноморского и дунайского лососей. Лов этих видов может быть разрешен только в целях их искусственного разведения и научных исследований. Правила рыболовства запрещают применение конкретных орудий лова. Запрещается занимать орудиями лова свыше 2/3 ширины Дуная и его протоков.

Природоохранные аспекты Конвенции о рыболовстве в Великих озерах, подписанной между Канадой и США 1954 г., заключаются в обеспечении максимально устойчивой продуктивности и борьбе с хищными видами рыб. Комиссия по рыболовству в Великих озерах рекомендует государствам меры по охране ресурсов, формулирует и применяет программы уничтожения или уменьшения популяций морской миноги.

§ 5. Международные организации в области охраны окружающей природной среды

В современном мире функционирует большое число (более 100) международных организаций, активно занимающихся проблемами охраны окружающей природной среды. Наибольший вклад в решение проблем охраны природы вносят Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, как организации универсальные и наиболее представительные.

Организация Объединенных Наций (ООН) создана в 1945 г. СССР, УССР и БССР являются членами ООН с 24 декабря 1945 г.

В число основных задач ООН входят содействие социальному прогрессу и улучшению условий жизни. Организация осуществляет международное сотрудничество для разрешения проблем охраны окружающей среды и ее улучшения.

Круг природоохранительных полномочий ООН определен в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой 16 декабря 1976 г.: ответственность за решение проблем окружающей среды глобального характера; руководящая роль в решении международных проблем окружающей среды; организация соответствующих форумов и разработка договоров в области окружающей среды на глобальном уровнях; осуществление руководства Фондом по окружающей среде; оказание помощи развивающимся странам в решении проблем окружающей среды.

Генеральная Ассамблея ООН формулирует общую политику и направления природоохранительной деятельности ООН в целом и определяет тематику международного сотрудничества. На XXVI сессии в 1971 г. она приняла программную резолюцию «Развитие и окружающая среда». В ней, во-первых, признан «важный, неотложный и универсальный характер проблем окружающей среды»; во-вторых, подчеркнуто, что удовлетворительное состояние окружающей среды наилучшим образом может быть обеспечено путем поощрения как на национальном, так и на международном уровнях; в-третьих, признана важность двустороннего и многостороннего сотрудничества в разрешении проблем окружающей среды; в-четвертых, отмечено, что загрязнение среды происходит по вине тех развитых стран, которые не планируют принятие природоохранительных мер; в-пятых, планирование на национальном и региональном уровнях признано важным средством достижения нужного равновесия между потребностями развития, сохранения и улучшения окружающей среды; в-шестых, по мнению ООН при проведении природоохранительных мероприятий государства обязаны учитывать интересы других стран.

Весьма важной является резолюция Генеральной Ассамблеи «Сотрудничество между государствами в области окружающей среды», в соответствии с которой «при исследовании, эксплуатации и развитии своих природных ресурсов государства не должны создавать серьезных вредных последствий в зонах, расположенных за пределами их национальной юрисдикции».

Генеральная Ассамблея учредила Программу ООН по охране окружающей среды, Совет управляющих ЮНЕП, Совет по координации деятельности организаций ООН в области окружающей среды, а также Фонд окружающей среды.

По решению Генеральной Ассамблеи подготовлены и созданы международные природоохранительные конференции. На своих сессиях она одобрила выводы данных форумов, и в силу этого они стали программой действия для всех органов ООН.

Генеральная Ассамблея одобряет и предоставляет государствам для принятия международные договоры по охране окружающей среды и ее отдельных компонентов. Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) предпринимает исследования и составляет доклады по международным вопросам охраны окружающей среды и делает рекомендации по любым аспектам этой проблемы Генеральной Ассамблее, членам ООН и заинтересованным специализированным учреждениям. Региональные проблемы охраны окружающей среды являются объектом деятельности соответствующих подразделений ЭКОСОС: Европейской экономической комиссии, Экономической комиссии ООН для Африки, Экономической комиссии ООН для Западной Азии, Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихоокеанского района.

Программа ООН по охране окружающей среды (ЮНЕП) создана Генеральной Ассамблеей в 1972 г.

Руководящим органом программы является Совет управляющих, состоящий из 58 государств (СССР — постоянный участник ЮНЕП). В число основных функций и обязанностей Совета входят: а) содействие международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставление, по мере необходимости, рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики; б) осуществление общего руководства и координации программ в области окружающей среды, выполняемых организациями ООН; в) подготовка обзоров состояния окружающей среды и определение путей международного сотрудничества; в) содействие расширению роли соответствующих международных и других профессиональных обществ в аккумулировании и оценке знаний и информации в области окружающей среды; г) осуществление постоянного наблюдения за влиянием национальной и международной политики и природоохранительных мер на развивающиеся

страны; д) подготовка обзора мероприятий, предусмотренных Фондом окружающей среды.

ЮНЕП состоит из аппарата Исполнительного директора, Бюро по составлению программ, Бюро по Фонду окружающей среды и управлению. Она имеет 5 региональных подразделений.

Долгосрочная программа ЮНЕП одобрена на второй сессии Совета управляющих в марте 1974 г. и дополнена на шестой сессии в мае 1978 г. Деятельность Совета управляющих сконцентрирована на разработке следующих проблем.

Населенные пункты и жизненная среда. Основная цель этой программы — добиться принятия всеобъемлющего подхода к решению проблем населенных пунктов, включая технологические, административные, законодательные, экономические, социальные, экологические и географические решения.

Здоровье человека и чистота окружающей среды. Программа преследует цель улучшить здоровье человека и санитарные условия его окружающей среды. ЮНЕП разрабатывает систему показателей мониторинга санитарии окружающей среды и эпидемиологических заболеваний.

Сухопутные экосистемы и управление ими. Программа направлена на то, чтобы изучить экосистемы земель, почвы, воды, тропических лесных угодий, лесов, гор, островов, национальных парков, ландшафтов, исчезающих видов животного мира.

Окружающая среда и ее развитие. ЮНЕП содействует внутренним усилиям страны, направленным на развитие их способности автономно устанавливать цели и принимать решения; выступает в роли новатора, инициатора и катализатора в поисках альтернативных структур и подходов к оценке окружающей среды; помогает в ориентации международной и национальной природоохранительной политики в плане их дальнейшего развития; оказывает помощь в установлении связей между технологией, окружающей средой и развитием.

Океаны. ЮНЕП способствует разработке универсальных и региональных конвенций, основных принципов и мероприятий по борьбе с загрязнением морской среды, защите и рациональному использованию живых ресурсов; оценке состояния загрязнения морей и степени заражения живых ресурсов; осуществлению мониторинга за морским загрязнением; обмену информацией по этим вопросам.

Управление окружающей средой. ЮНЕП на национальном и региональном уровнях содействует осуществлению комплексного подхода к решению вопросов окружающей среды и развития и разрабатывает средства поощрения природоохранительной политики.

Международное природоохранительное право. Деятельность ЮНЕП направлена на разработку новых и кодифика-

цию действующих норм международно-правовой охраны природы. ЮНЕП намерена осуществлять систематический сбор данных и информации для разработки общих принципов и норм энвайеренментального права; разрабатывать принципы об ответственности государств за ущерб окружающей среде; содействовать разработке конвенций и соглашений для решения глобальных проблем окружающей среды, а также отдельных регионов; способствовать созыву международных форумов по окружающей среде; поощрять стремления университетов и научно-исследовательских учреждений к изучению и разработке природоохранительного права; содействовать сравнительному исследованию национального законодательства и оказывать развивающимся странам помощь в разработке правовых актов.

Природоохранительное образование. Целью программы является обеспечение быстрого и систематического развития образования в области окружающей среды на глобальной основе. ЮНЕП оказывает помощь государствам в подготовке кадров для конкретных областей науки и техники.

Для финансирования намеченных программ Генеральная Ассамблея учредила Фонд окружающей среды.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) создано в 1957 г. Его членами являются более ста государств, в том числе СССР.

В число основных обязанностей МАГАТЭ входит разработка норм и Правил безопасности и контроль за применением и хранением ядерных материалов. С 1958 г. Агентство осуществляет программу «Ядерная безопасность и защита окружающей среды». Целью ее является обеспечение безопасного использования ядерной энергии и защиты человека и окружающей его среды от вредного воздействия ядерной радиации, радиоактивных и нерадиоактивных выбросов с ядерных установок.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) начала свою деятельность в 1946 г. Ее членами являются около 140 государств, в том числе СССР, УССР, БССР. ЮНЕСКО поощряет расширение знаний о физическом и биологическом мире и в этой связи активно занимается организацией исследования окружающей среды и ее ресурсов. Она принимала деятельное участие в создании Международного союза охраны природы и других природоохранительных организаций, разработала программы Международного гидрологического десятилетия «Человек и биосфера» (МАБ).

На своей XVI сессии в 1970 г. Генеральная конференция ЮНЕСКО одобрила долгосрочную межправительственную и междисциплинарную программу «Человек и биосфе-

ра», основной целью которой является подробное изучение структуры и функционирование биосферы и ее экологических районов, систематическое наблюдение за изменениями биосферы и ее богатств в результате воздействия человека, изучение общего влияния этих изменений на человека и предоставление необходимой информации по этим вопросам. В этой программе участвуют около 100 стран, 80 из которых создали национальные комитеты. В настоящее время ЮНЕСКО разрабатывает программу «Человек в окружающей его среде — населенные пункты». Она предусматривает исследование влияния человека на природу. В дальнейшем предполагается объединение двух программ в единую под названием «Человек и его окружающая среда». ЮНЕСКО совместно с ЮНЕП осуществляет мероприятия по стимулированию изучения природоохранительных проблем в школах и вузах. Для обсуждения экспериментальных проектов эти организации созвали международную конференцию в Тбилиси в октябре 1977 г.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) — специализированное учреждение ООН, создано в 1946 г. Ее членами являются более 140 государств, в том числе с 1946 г. СССР, УССР и БССР. Организация со дня основания занимается проблемами улучшения гигиенических факторов окружающей среды. На первых этапах деятельности ее программа включала широкий спектр вопросов: оздоровление городов и сельских населенных пунктов, планировка городов и жилищное строительство, борьба с переносчиками и инсектициды, гигиена молока и пищи, гигиена труда и транспорта и т. д.

ВОЗ большое внимание уделяет изучению проблем загрязнения атмосферного воздуха. Она унифицирует методы изменения атмосферных загрязнений для сравнимости и надежности результатов, полученных в разных странах, разрабатывает рекомендации о показателях качества воздуха, которые можно было бы использовать в странах для установления национальных стандартов; анализирует законодательство по борьбе с загрязнением воздуха, принятое в государствах-членах; собирает и распространяет информацию об уровнях загрязнения и мероприятиях по борьбе с загрязнением воздуха.

Межправительственная морская консультативная организация (ИМКО) создана в 1948 г. СССР является членом организации с 24 декабря 1958 г.

В рамках ИМКО разрабатываются технические и организационно-правовые нормы предотвращения загрязнения моря. Она выработала проекты пяти международных конвенций по охране морской среды, которые приняты на дипломатических конференциях, созванных ею в период с 1962 по 1973 гг. Од-

ной из важных обязанностей ИМКО является созыв международных конференций для обсуждения технических и юридических проблем загрязнения моря.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО) — специализированное учреждение ООН, создано в 1945 г. Сохранение природных ресурсов входит в число главных обязанностей ФАО.

Деятельность ФАО по охране природы носит многоплановый характер. Она разрабатывает технические проекты охраны земель, вод, лесов, животного мира и представляет их государствам-членам для руководства; составляет проекты природоохранительных конвенций и представляет их дипломатическим конференциям; разрабатывает стандарты по охране окружающей среды. ФАО подготовила проекты действующих международных конференций по сохранению атлантических тунцов и живых ресурсов Юго-восточной Атлантики, а также Международного кодекса по охране поверхностных и подземных вод.

Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ) создан в 1959 г. В него входят 10 стран.

СЭВ организует всестороннее экономическое и научно-техническое сотрудничество стран-членов в направлении наиболее рационального использования их природных ресурсов. Совет содействует государствам в разработке, согласовании и осуществлении совместных мероприятий в области охраны окружающей среды. По данным вопросам органы СЭВ принимают рекомендации и решения, являющиеся источниками международного права.

Проблемами охраны среды и рационального использования природных ресурсов занимаются практически все постоянные комиссии СЭВ, Совет по вопросам охраны и улучшения окружающей среды и международная хозяйственная организация «Интерводоочистка».

Совет осуществляет научно-исследовательские мероприятия по социально-экономическим, организационно-правовым и педагогическим аспектам охраны окружающей среды (разработка методики планирования природопользования на основе социально-экономических прогнозов, экономических и правовых мероприятий по охране среды, оценка ущерба и нарушения природных комплексов, преподавание основ экологии в высших и средних учебных заведениях и т. д.).

В 1971 г. страны — члены СЭВ заключили Соглашение о научно-техническом сотрудничестве по комплексной проблеме «Разработка мероприятий по охране природы на 1976—1980 гг.». В его рамках ведутся исследования, касающиеся гигиенических аспектов охраны окружающей среды, экосистем и ландшафта, охраны атмосферного воздуха, вод, утилизации отходов и т. д.

Из числа выполненных работ можно отметить методики об экономической и внеэкономической оценке воздействия человека на окружающую среду; о способах очистки поверхностных вод от загрязнения; гигиенической оценке степени загрязнения атмосферного воздуха. В рамках СЭВ выполняется около 160 тем по охране природы. В комплексной программе дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ предусмотрено сотрудничество по вопросам качества воды и охраны ее от загрязнения. В развитие данного положения в рамках Совещания руководителей водохозяйственных органов выполнен целый ряд научных разработок. Среди них — Единые критерии и Нормативы чистоты природных вод и принципы их классификации с учетом требований отраслей народного хозяйства. Созданы унифицированные методы исследования качества вод, изданы пособие «Анализ современного состояния водного хозяйства стран — членов СЭВ и прогноз на 1980 г.» и Водохозяйственный словарь.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учреждена в 1948 г. В нее входят 18 государств, в том числе Англия, США, Канада, Югославия (ассоциированный член). ОЭСР является механизмом экономического сотрудничества и вырабатывает соответствующие рекомендации, в том числе и по охране окружающей среды. Наиболее важным и программным документом ОЭСР в рассматриваемой области является Декларация о природоохранной политике, принятая в 1974 г.

Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) создано в 1957 г. В него входят 10 государств Западной Европы. ЕЭС ставит своей задачей разработку единых стандартов в экономике и политике, в том числе и в области охраны окружающей среды. Согласованная политика государств-членов отражается, как правило, в декларациях и рекомендациях. Они являются обязательными для государств-членов. Совет ЕЭС в 1973 г. одобрил всеобъемлющую Декларацию о программе действий по охране окружающей среды. Согласно Декларации природоохранная политика Сообщества направлена на улучшение окружающей среды и жизненного уровня населения стран—членов «Общего рынка». С этой целью осуществляются меры по защите, уменьшению и, насколько это возможно, устранению загрязнения, поддержанию экологического баланса и охраны биосферы; ликвидации любых форм эксплуатации ресурсов природы, наносящие существенный ущерб экологическому балансу; разработке правил и стандартов по улучшению производственных условий; соответствующему учету природоохранительных аспектов при планировании городов и использовании земли; поиску путей

совместного решения проблем окружающей среды с государствами не членами, особенно в рамках международных организаций. Этот документ содержит подробный план действий по уменьшению загрязнения среды со всех источников.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) создан в 1948 г. Его членами являются правительственные организации (министерства, комитеты, комиссии) более 40 государств и около 300 общественных организаций. В 1956 г. в МСОП вступили Министерство сельского хозяйства СССР и Всероссийское общество охраны природы.

Союз содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, а также отдельными лицами по вопросам защиты природы и охраны природных ресурсов. Основными направлениями деятельности МСОП являются: подготовка и созыв научно-технических совещаний, специальных конференций; разработка международных программ; подготовка проектов международных конвенций и рекомендаций.

Научно-технические совещания являются крупнейшими международными природоохранительными форумами. На них заслушиваются доклады наиболее авторитетных ученых и специалистов. На основе дискуссий совещание формулирует проекты резолюций, принимаемые в дальнейшем Генеральной ассамблеей МСОП. На 1 января 1980 г. состоялось 14 научно-технических совещаний.

Для более обстоятельного рассмотрения отдельного вопроса, группы однородных вопросов или охраны природы конкретных регионов Союз созывает конференции. Например, в 1961 г. состоялась Конференция по охране природы Африки, в 1965 г.— Юго-Восточной Азии, в 1968 г.— Латинской Америки, в 1970 г.— острова Мадагаскар. Конференция одобряет резолюции и адресует их правительствам, всемирным и региональным организациям.

В рамках МСОП подготовлена Красная книга, состоящая из 10 томов (первый том вышел в 1968 г.). В основу Книги положена классификация редких и находящихся под угрозой исчезновения форм фауны и включает пять категорий: исчезающие, сокращающиеся, редкие, восстановленные и неопределенные виды.

Растительные виды классифицированы по следующим признакам: по-видимому, исчезнувшие; находящиеся под угрозой исчезновения; редкие; сокращающиеся; неопределенные.

МСОП периодически готовит проекты международных документов (конвенций, соглашений, договоров и т. д.) и рекомендует государствам ратифицировать (принять, одобрить) их. Так, в 1976 г. Совет одобрил Конвенцию об охране природы в южной части Тихого океана.

XIV Генеральная ассамблея МСОП в 1978 г. приняла два важных документа: Хартию охраны природы и Всемирную стратегию охраны природы. Хартия утверждает основные обязанности людей по отношению к природе. Второй документ намечает критерии и средства, с которыми «можно скорее и эффективнее добиться сохранения природных ресурсов, от которых зависят выживание и благополучие человечества».

§ 6. Международные конференции по охране окружающей природной среды

Международные конференции подразделяются на правительственные и неправительственные (состоят из представителей общественных организаций); универсальные (обсуждаются глобальные проблемы) и региональные (решаются проблемы среды конкретного района).

Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде была созвана в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи и проходила в Стокгольме 5—16 июня 1972 г. В ней приняли участие делегации 113 государств.

Конференция одобрила Декларацию и План мероприятий по охране окружающей человека среды. В Декларации закреплены общий подход и общие принципы сохранения и улучшения окружающей среды. Она призывает государства сотрудничать в целях дальнейшего развития норм международно-правовой охраны природы. Международные проблемы, связанные с сохранением и улучшением окружающей среды, говорится в Декларации, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия. Одной из основополагающих форм такого сотрудничества названы многосторонние и двусторонние соглашения. Конференция рекомендовала Генеральному секретарю учредить Совет управляющих по программе охраны окружающей среды для осуществления общего руководства природоохранительной политикой организаций системы ООН.

Всемирные конференции ООН по народонаселению. На 1 января 1980 г. состоялись три конференции: в Риме (1954), Белграде (1965) и Бухаресте (1974).

Третья конференция созвана по решению ЭКОСОС для рассмотрения «основных демографических проблем, связи их с экономическим и социальным развитием, формирования соответствующей политики и определения мероприятий по обеспечению благосостояния населения».

На конференции присутствовали делегации 136 стран (в том числе СССР, УССР и БССР) и ряд несамоуправляемых

территорий. Она одобрила 21 резолюцию, 4 рекомендации и План действий. Ряд из них затрагивает проблемы охраны окружающей среды.

Например, резолюция IX «Взаимосвязь между населением, развитием, ресурсами и окружающей средой» признает динамику народонаселения одним из важных элементов сохранения окружающей среды и природных ресурсов и предлагает ЮНЕП помочь государствам и международному сообществу в решении отдельных и комплексных проблем населения, развития, ресурсов и окружающей среды.

Генеральная Ассамблея ООН на своей XXIX сессии 17 декабря 1974 г. одобрила данную резолюцию и просила Генерального секретаря принять соответствующие меры в целях предоставления возможностей для многоотраслевых координированных исследований, направленных на обобщение, объединение и расширение имеющихся знаний по вопросам взаимозависимости между народонаселением, ресурсами, окружающей средой и развитием.

В резолюции XI подчеркивается важность регионального сотрудничества государств по проблемам предотвращения ухудшения окружающей среды и повышения качества жизни во всех районах земного шара.

Конференция ООН по населенным пунктам (ХАБИТАТ) проходила с 31 мая по 11 июня 1976 г. в Ванкувере. В ее работе участвовали делегации 133 государств, включая представителей СССР, УССР и БССР. Конференция одобрила Декларацию принципов, рекомендации в отношении национальных действий и международного сотрудничества. Декларация констатирует ухудшение положения в экологической области и в области окружающей среды, которое выражается в утрате традиционных культурных ценностей и возрастающем истощении жизненно необходимых источников — воздуха, воды и земли. Она призывает государства «избегать загрязнения биосферы и океанов и присоединиться к усилиям, направленным на прекращение нерационального использования всех ресурсов окружающей среды—как невозобновляемых, так и возобновляемых — в течение длительного срока. Окружающая среда есть общее достояние человечества, и ее охрана является обязанностью международного сообщества в целом. Поэтому в основе всех действий, предпринимаемых странами и народами, должно лежать глубокое уважение к охране ресурсов окружающей среды, от которых зависит сама жизнь» (п. 11).

Конференция отметила, что национальная политика в области населенных пунктов и окружающей среды должна являться неотъемлемой частью любой национальной политики экономического и социального развития. В частности, такая политика должна соответствовать задачам сохранения, вос-

становления и улучшения природной и созданной человеком окружающей среды с учетом позитивной роли окружающей среды в социально-экономическом развитии страны.

Конференция ООН по водным ресурсам проходила в Мардель-плате (Аргентина) с 14 по 25 марта 1977 г. На ней присутствовали 116 государств (в том числе делегация СССР). Конференция отметила, что во многих странах ощущается необходимость более полного использования пресной воды. Для нормирования и содействия эффективности использования водных ресурсов важно контролировать текущее потребление и планировать спрос в будущем.

Конференция подчеркнула необходимость расширения и повышения эффективности водопользования в сельском хозяйстве. Она рекомендовала странам проводить обследования нынешних уровней загрязненности поверхностных и грунтовых вод и организовать наблюдательные пункты для выявления загрязнения; регулировать слив промышленных, городских и горнорудных отходов в водоемы путем введения необходимых контрольных мер; проводить исследования и систематические измерения степени загрязненности поверхностных и грунтовых вод удобрениями и биоцидами; подготовить перечень загрязняющих воду веществ и согласовать терминологию в области контроля над загрязнением.

Конференция ООН по проблемам наступления пустынь. Опустынивание — это уменьшение или уничтожение биологического потенциала земли. Оно является одним из аспектов широко распространенной деградации экосистем под давлением неблагоприятных и нестабильных климатических условий и чрезмерной эксплуатации.

Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции, принятой 17 декабря 1974 г., признала «настоятельную необходимость подготовки всемирной комплексной программы исследований в области развития и применения науки и техники для решения специальных проблем опустынивания в связи со всеми их последствиями и восстановлением опустыненных земель».

Конференция проходила с 29 августа по 10 сентября 1977 г. в Найроби. В ее работе приняли участие 115 делегаций, в том числе СССР. Она одобрила План действий и 20 рекомендаций.

Основная цель Плана действий — приостановить процесс опустынивания и, где это возможно, восстановить опустыненные земли. Реализация первого этапа плана начнется в период 1978—1984 гг. В нем особо подчеркнуто, что все действия по борьбе с наступлением пустынь должны полностью согласовываться с Уставом ООН, т. е. основополагающими принципами международного права.

Конференция рекомендовала оценить опустынивание с

точки зрения его воздействия на людей и природные ресурсы; в пораженных районах или районах, которые могут быть охвачены пустыней, должны быть внесены изменения в практику землепользования в сторону ее улучшения на основе экологически и экономически разумных принципов; внедрить эффективные системы планирования, рационального использования и освоения водных ресурсов как часть мероприятий по приостановлению опустынивания; принять меры по улучшению состояния подвергшихся деградации пастбищ, внедрению улучшенных методов организации пастбищного хозяйства, животноводства и охраны живой природы.

Конференции ООН по морскому праву. Первая конференция состоялась в 1958 г. в Женеве. Она одобрила четыре конвенции: об открытом море; о территориальном море и прилежащей зоне; континентальном шельфе; рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря. В них содержатся положения по охране морской среды и ее ресурсов. Конференция одобрила резолюции о предотвращении загрязнения открытого моря радиоактивными веществами, регламентации промысла морских млекопитающих.

Вторая конференция ООН по морскому праву была созвана в 1960 г. Однако ей не удалось принять какие-либо международные документы. Третья конференция ООН по морскому праву созвана в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи, принятой 17 декабря 1970 г. В 1974—1980 гг. она рассмотрела вопросы рационального использования живых и минеральных ресурсов, предотвращения загрязнения Мирового океана и режим конкретных морских пространств. В 1977—1980 гг. Конференция рассмотрела проект сводного текста Конвенции по морскому праву. В него включены все важнейшие статьи женевских конвенций. Вместе с тем он содержит ряд новых положений. В частности, Сводный текст признает за государствами право на установление территориальных вод шириной до 12 миль, экономической зоны до 200 миль. В последней прибрежное государство управляет рыболовством и принимает меры по охране морской среды. В открытом море все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством. Однако они обязаны принимать меры или участвовать совместно в охране морских ресурсов. Специальная глава Сводного текста посвящена предотвращению загрязнения морской среды. Она включает международные принципы и рекомендации для разработки национального законодательства по борьбе с загрязнением морской среды. Предполагается, что важным достижением Конвенции явятся нормы относительно обеспечения выполнения законов и правил по предотвращению загрязнения моря со всех источников.

Межправительственная конференция по образованию в об-

ласти окружающей среды, созванная ЮНЕСКО и ЮНЕП, проходила в Тбилиси с 14 по 26 октября 1977 г. В ней приняли участие делегаты 68 государств и представители 21 международной организации.

Тбилисская конференция рассмотрела исключительно важные проблемы природоохранительного просвещения. Выводы этой конференции должны способствовать выполнению рекомендаций предыдущих природоохранительных конференций, национальных и международных природоохранительных программ.

Конференция одобрила Декларацию и большое число рекомендаций. На Конференции согласованы цели и задачи образования в области окружающей среды. Основная цель такого образования состоит в том, чтобы добиться понимания отдельными лицами и сообществами сложного характера естественной окружающей среды и среды, созданной человеком, характера, являющегося результатом взаимодействия ее биологических, физических, социальных, экономических и культурных аспектов, а также приобрести знания, усвоить ценности, выработать отношения и практические навыки для сознательного и эффективного участия в решении проблем окружающей среды и в управлении ее качеством.

Согласно Тбилисской декларации основной целью природоохранительного образования является также показ экономической, политической и экологической взаимозависимости современного мира, в котором решения и действия различных стран могут иметь международные последствия. Конференция рекомендовала государствам-членам развивать двустороннее, региональное и международное сотрудничество по всем направлениям образования в области окружающей среды.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе состоялось 30 июля — 1 августа 1975 г. в Хельсинки. На нем присутствовали главы правительств и руководящих партий 35 государств, в том числе СССР, США и Канады. В Заключительном акте закреплены основные принципы и программы международной охраны окружающей среды и ее улучшения.

Государства выразили свое согласие изучать проблемы окружающей среды, которые по своей природе носят многосторонний, двусторонний, региональный или субрегиональный характер, имея в виду их решение, а также поощрять развитие комплексного научного подхода к проблемам окружающей среды; повышать эффективность национальных и международных мер по защите окружающей среды путем сопоставления и в соответствующих случаях гармонизации методов, используемых для сбора и анализа факторов, расширения знаний по проблемам загрязнения окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, путем

обмена информацией, согласования понятий и по мере возможности принятия общей терминологии в области окружающей среды; предпринимать необходимые меры для сближения политики в области окружающей среды и, где это целесообразно, в области разработки, производства и совершенствования оборудования, предназначенного для защиты и улучшения окружающей среды и наблюдений за ее состоянием.

В Заключительном акте определены следующие примерные области сотрудничества: борьба с загрязнением воздуха; охрана вод от загрязнения и использование пресных вод; охрана морской среды, почвы и использование земель; охрана природы и заповедники; улучшение состояния окружающей среды в населенных пунктах; фундаментальные исследования, наблюдение, прогноз и оценка изменений в окружающей среде; правовые и административные меры.

Государства — участники Заключительного акта выразили стремление к тому, чтобы сотрудничество в области охраны окружающей среды осуществлялось путем обмена научно-технической информацией, документацией и результатами исследований; организации конференций, симпозиумов и совещаний экспертов; обмена научными работами, специалистами и стажерами; совместной разработки и осуществления программ и проектов по изучению и решению различных проблем охраны окружающей среды; гармонизации стандартов и норм, связанных с охраной окружающей среды. Государства согласились содействовать прогрессивному развитию, кодификации и применению международного права как одного из средств сохранения и улучшения окружающей человека среды.

§ 7. СССР и международная охрана окружающей природной среды

На международной арене Советское государство последовательно проводит ленинскую природоохранительную политику и выступает за широкое международное сотрудничество в этой области. Защита биосферы стала одним из основных принципов советской внешней политики. Эта проблема является составной частью Программы мира, принятой на XXIV съезде КПСС в 1970 г., и дополненной на XXV съезде КПСС в 1976 г. На этих съездах отмечалась готовность СССР участвовать в коллективных международных мероприятиях по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов.

В постановлении Верховного Совета СССР «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному

использованию природных ресурсов», принятом 20 сентября 1972 г., также предусмотрено активное участие СССР в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества в области изучения природной среды и защите ее от неблагоприятных воздействий.

Международные природоохранительные мероприятия СССР базируются на основных принципах внешней политики Советского Союза, закрепленных в главе 4 Конституции. Отношения СССР с другими государствами, говорится в ст. 29 Конституции, строятся на основе соблюдения принципов взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; суверенного равенства; нерушимости границ; территориальной целостности государств; мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела, уважения прав человека и основных свобод, равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, заключенных Советским Союзом международных договоров.

СССР неизменно считает, что борьба за сохранение окружающей среды является составной частью борьбы за разрядку международной напряженности, оздоровление международного климата. Справедливое и взаимовыгодное решение проблем охраны биосферы явится важным вкладом в материализацию разрядки, мирное сосуществование государств.

СССР предпринял и продолжает предпринимать энергичные усилия для решения крупнейших экологических проблем. Отметим лишь некоторые из них.

В 1974 г. Советское правительство представило в ООН проект Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Эту важную инициативу СССР одобрила Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции от 9 декабря 1974 г. Представленный на обсуждение проект без существенных изменений одобрен XXXI сессией высшего органа ООН в декабре 1976 г. Данная Конвенция призвана перекрыть целое направление возможного развития новых методов ведения войны и избавить нынешнее и грядущее поколения людей от опасного варварского уничтожения той природной среды, в которой развивается человеческая цивилизация.

Советский Союз выступил с инициативой созыва Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и представил на обсуждение проекты соответствующих документов, в том числе по проблемам охраны природы. Советское правительство в 1977 г. выступило с предложением созыва общеевропейского конгресса или межгосударственного совещания по сотрудничеству в области охраны окружающей среды. Такое

совещание состоялось в 1979 г., оно одобрило Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

По инициативе и при самом активном участии Советского правительства разработаны и заключены такие важные для сохранения биосферы международные документы, как Договор 1963 г. о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой; Договор 1967 г. о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела; Договор 1968 г. о нераспространении ядерного оружия и многие другие.

Советский Союз является инициатором созыва Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной разоружению. Заключительный документ, принятый этой сессией 30 июня 1978 г., является важным вкладом в предотвращение ядерной катастрофы.

Советское правительство в своем заявлении от 4 октября 1976 г. поддержало требования развивающихся стран о перестройке международных экономических отношений на демократической и справедливой основе. В программных документах о новом международном экономическом порядке, принятыми шестой (1974 г.) и седьмой (1975 г.) специальными сессиями Генеральной Ассамблеи, выдвинуты широкие требования по охране и улучшению окружающей природной среды.

Советское правительство представило в ООН проекты некоторых международных документов, также направленные на охрану биосферы, в частности, Соглашения о запрещении разработки и производства новых видов оружия массового уничтожения и новых систем такого оружия; Соглашения о предотвращении опасности ядерной войны; Международной конвенции об укреплении гарантий безопасности неядерных государств.

Учитывая исключительную важность сохранения окружающей среды для нынешних и последующих поколений, Советский Союз является стороной более 70 договоров и принимает участие в работе более 60 международных организаций, занимающихся, охраной природы. Представители СССР ведут в них борьбу за демократизацию международных природоохранительных отношений и эффективность совместных энвайеренментальных мероприятий.

Советский Союз в полном соответствии с международным правом на основе взаимной выгоды сотрудничает с зарубежными странами по важнейшим проблемам природопользования и предотвращения загрязнения биосферы и заключил в этих целях большое число специальных соглашений.

Одна группа таких документов регламентирует все вопросы охраны окружающей среды. Такие соглашения заключе-

ны с НРБ, США, Финляндией, Францией, Великобританией, Бельгией и другими странами. В них предусмотрено сотрудничество практически по всем направлениям охраны природы, в том числе правовым и административным мерам.

Основными формами такого сотрудничества являются: обмен учеными, специалистами и стажерами; организация двусторонних конференций, симпозиумов и совещаний экспертов; обмен научно-технической информацией и документацией и результатами исследований по проблеме окружающей среды; совместная разработка и осуществление программ и проектов в области фундаментальных и прикладных наук.

Конкретные мероприятия, краткосрочные и долгосрочные программы сотрудничества утверждаются смешанными комиссиями.

Ряд соглашений СССР с зарубежными странами направлен на охрану отдельных видов флоры и фауны.

Правительства СССР и Японии 10 октября 1973 г. подписали Конвенцию об охране перелетных птиц, находящихся под угрозой исчезновения и среды их обитания.

Близкие по своему содержанию нормы содержатся в Конвенции между правительствами СССР и США об охране перелетных птиц и среды их обитания от 19 ноября 1976 г.

В Конвенции между правительствами СССР и Италии о сотрудничестве в области ветеринарии 1971 г. согласована боля сторон по уменьшению опасности инфекционных болезней животных. Охрана животных от болезней осуществляется непосредственно и путем предотвращения заражения сырья и кормов.

СССР успешно сотрудничает в решении проблем рационального использования пограничных ресурсов. С этой целью заключен ряд двусторонних соглашений. Например, Договор между СССР и ЧССР о режиме советско-чехословацкой государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам регламентирует вопросы ведения охоты, лесного и сельского хозяйства, а также горного дела вблизи государственных границ. Каждая из сторон следит за тем, чтобы строго соблюдались действующие на ее территории правила. Они договариваются по всем вопросам охраны зверя и птицы и о единовременных сроках запрещения охоты на отдельных участках государственной границы. На участках, прилегающих к линии государственной границы, стороны ведут лесное и сельское хозяйство таким образом, чтобы не наносить ущерба взаимным интересам. На аналогичных условиях должны вестись работы по изысканию и эксплуатации минеральных ископаемых.

СССР заключил ряд соглашений по охране пограничных рек от загрязнения и рациональном использовании живых и минеральных ресурсов, например, с Афганистаном — Прото-

кол о производстве гидрометрических работ на пограничном участке р. Пяндж; с Финляндией — Соглашение о регулировании рыболовства и охране рыбных запасов.

Глава XVIII. Правовая охрана окружающей природной среды в зарубежных странах

§ 1. Правовая охрана окружающей природной среды в зарубежных социалистических странах

В основу социалистической концепции правовой охраны окружающей среды лежит марксистско-ленинский подход к анализу всего комплекса факторов, определяющих взаимодействие природы и общества. Строительство развитого социалистического общества в странах социализма (речь идет в первую очередь о странах — членах СЭВ) предусматривает научную разработку оптимального соответствия экономических и экологических факторов, направленных на охрану природы в собственном смысле, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей человека среды обитания. В единстве этих основных форм обеспечения качества окружающей природной среды проявляется и основное содержание механизма ее охраны методами правового регулирования.

Законодательные системы социалистических стран в области охраны окружающей природной среды состоят из трех видов нормативных актов, регулирующих основные направления контроля качества окружающей природной среды как комплексного объекта управления: законодательных актов, направленных на сохранение естественной среды обитания (охрана природы); правового регулирования использования природных богатств и охраны природной среды в процессе хозяйственного использования природных ресурсов (рациональное использование природных ресурсов); нормативных актов, регулирующих улучшение, оздоровление среды обитания человека, восстановление нарушенного экологического равновесия (охрана окружающей среды).

Мероприятия по охране природы, окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов входят в планы развития народного хозяйства большинства социалистических стран. Важное место в определении основ социалистической концепции охраны окружающей природной среды занимают конституционные положения. Так, конституция НРБ (ст. 31) устанавливает: «Защита природы, природных

ресурсов, памятников истории и культуры, а также охраны водных ресурсов, воздуха и земель являются обязанностью государственных органов, предприятий, кооперативов и общественных организаций, делом каждого гражданина». Конституция ВНР определяет (ст. 69), что: «Основной обязанностью граждан ВНР является охрана народного достояния..., охрана природных и культурных ценностей...». В конституции ГДР закреплены положения, в соответствии с которыми: «1. Земли Германской Демократической Республики являются ее ценнейшим природным богатством, их надо беречь и рационально использовать. Земли сельскохозяйственного и лесного фонда могут быть использованы по другому назначению только с согласия соответствующих государственных органов. 2. В интересах благосостояния граждан государство и общество заботятся об охране природы. Содержание в чистоте вод, воздуха, охрана флоры и фауны природных красот Родины обеспечивается компетентными органами и является также обязанностью каждого гражданина». В соответствии со ст. 8 Конституции ПНР основные природные ресурсы объявлены общенародным достоянием, особо охраняемым государством всеми гражданами республики. Конституция СФРЮ (ст. 192) провозглашает, что «человек имеет право на здоровую окружающую среду. Общественное сотрудничество обеспечивает условия для осуществления этого права».

Конституции социалистических стран являются юридической базой для развития законодательства по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. В основных законах этих стран закреплены и другие важнейшие условия реализации этого законодательства: право государственной собственности на основные природные объекты (землю, недра, воды, леса и другие объекты естественного мира), принципы плановости развития народного хозяйства и использования природных ресурсов, единство экономических и экологических интересов социалистического общества, задачи бережного отношения к природным ресурсам, право на здоровую окружающую среду и т. д.

Наиболее активно природоохранительное законодательство развивается в европейских социалистических странах — членах СЭВ. Природоохранительные мероприятия в социалистических странах Юго-Восточной Азии пока не приняли сколько-нибудь значительных размеров, ограничиваясь консервативной охраной природных ресурсов (создание заповедников, национальных парков), либо принятием соответствующих мер, позволяющих в значительной степени предотвратить нарушение экологического равновесия в этих странах. Например, в МНР в настоящее время существует 13 заповедников. Они занимают территорию свыше 40 тыс. кв. км. Старейший заповедник расположен вблизи Улан-Батора. На

29 видов животных, находящихся на территории Монголии, запрещена охота: это редкие виды хищников, птиц, рыб. В текущей пятилетке особое внимание уделено рациональному использованию естественных богатств и полезных ископаемых. В решении этих проблем важную роль играет деятельность созданного в 1975 г. Монгольского общества охраны природы. В 1974 г. в Монголии создан уникальный природный заповедник «Великий Гоби», единственный в своем роде в Центральной Азии.

Во всех социалистических странах наряду со специальными законами, которые регулируют использование и охрану различных природных объектов и ресурсов (леса, недра, почвы, флора, фауна и т. д.), имеются и общие законы об охране природы и окружающей среды, определяющие основные принципы природоохранительной деятельности как важной государственной и общенародной задачи.

Общие природоохранительные акты, при незначительном различии в названиях, направлены на формулирование основ национальной политики социалистических стран в указанной области. В ряде социалистических стран в общее природоохранительное законодательство включаются и законы о комплексной охране природных объектов. В этих же законах регулируются и вопросы ответственности за загрязнение окружающей природной среды. Это, например, такие нормативные акты, как Закон об охране воздуха, вод и почв в НРБ (1963 г.), Указы о создании государственных инспекций в ПНР или периодические Постановления об исполнении Закона об охране природы и окружающей среды в ГДР. Правовую основу для полной, комплексной и плановой охраны окружающей природной среды обеспечивает также принятая, например, в ГДР комплексная программа охраны окружающей среды, предусматривающая ряд государственных мероприятий по координации планов экономического развития и охраны среды обитания.

В специальном законодательстве рассматриваются вопросы охраны, восстановления, улучшения и рационального использования отдельных объектов природы и окружающей среды. В социалистических государствах перечни охраняемых объектов не совпадают между собой. Это объясняется тем, что потребление природных богатств для целей экономического развития и номенклатура охраняемых природных объектов в этих странах различны. Вместе с тем можно отметить, что наиболее общими для социалистических стран объектами правовой охраны являются: леса, включая флору и фауну, почвы, включая растительность и недра, воды и воздух, включая борьбу с шумом, радиацией и т. п. Следует иметь в виду, что отдельные аспекты правового режима указанных природных объектов в наиболее общем виде рассмат-

риваются в большинстве социалистических стран в других отраслях права — земельном, лесном, водном законодательстве. Правовая охрана природных объектов регулируется, например, в таких нормативных актах, как Закон об охране, использовании и содержании в чистоте водоемов 1963 г. (ГДР), Закон об охране воздуха, вод и почв от загрязнений 1963 г. и Правил его применения 1964 г. (НРБ). В последние годы в социалистических странах было вновь принято или значительно обновилось законодательство по охране земель и почв: Закон об охране земельного фонда в ЧССР (1976 г.), Закон об охране сельскохозяйственных и лесных земель и их рекультивация в ПНР (1971 г.), Постановление Совета Министров ГДР (1967 г.) о введении платежа за землепользование, Закон об охране обрабатываемых земель и пастбищ НРБ (1973 г.), Закон о территориальном планировании в НРБ (1973 г.). Большое внимание благоустройству земель уделяется в СРВ. С начала 1977 г. на юге Вьетнама в строй действующих вступили тысячи различных ирригационных сооружений, позволяющих оросить около 150 тыс. полей. В работах по благоустройству земельных угодий участвуют ежедневно сотни тысяч человек.

В социалистических государствах наметилась тенденция систематизации природоохранительного законодательства по двум основным принципам: законы об охране природы и законы по охране окружающей среды. Так, например, декрет Великого национального собрания СРР (1950 г.) и Постановление Совета Министров СРР (1954 г.) направлены на регламентацию порядка охраны природных достопримечательностей, памятников природы. На охрану отдельных природных объектов направлены Закон об охране природы в ПНР (1949 г.), Закон об охране природных объектов, изъятых из хозяйственного оборота, в ГДР (1954 г.), Закон об охране природы в НРБ (1960 г.) и дополнения к нему (1960—1967 гг.), Законы об охране природы в Словакии (1955 г.) и Чехии (1956 г.), действующие на территории ЧССР, и некоторые другие нормативные акты. В эти годы охрана природы в социалистических странах понимается как полное или частичное изъятие из хозяйственного оборота территорий и объектов природы. Затем в последующие годы в европейских социалистических странах принимаются законы, регулирующие хозяйственное использование и охрану природных ресурсов «пообъектно», и в комплексе[1]. Правовая охрана природы в социалистических странах — это осуществляемая компетентными государственными органами деятельность по изданию

[1] Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. Под ред. В. В. Петрова. М., 1978; Социализм и охрана окружающей среды. Под ред. О. С. Колбасова. М., 1979.

законов, правил, инструкций, правительственных и ведомственных нормативных актов по охране и рациональному использованию природных объектов и ресурсов, определению форм и видов юридической ответственности в целях обеспечения такой охраны. Охрана природной среды является устойчивой тенденцией в социалистическом природопользовании. Так, к 1990 г. общая площадь национальных парков и ландшафтных резерватов в ПНР достигнет 1% территории страны. Предполагается, что ландшафтные парки будут занимать почти 20% площади страны [2].

Правовая охрана окружающей среды в социалистических странах — сравнительно новый вид правовой регламентации, предусматривающий в основном мероприятия по санитарно-гигиеническому режиму городов, правовой охране мест отдыха и курортов, а также охране от загрязнений тех природных объектов, которые непосредственно связаны с хозяйственной и культурной деятельностью человека. Об активизации этого аспекта природоохранительного законодательства свидетельствуют принятые в последние годы законы об охране окружающей среды в СРР (1973 г.) и ВНР (1976 г.). Наиболее характерным в этом плане является принятый 20 июня 1973 г. В СРР Закон об охране окружающей среды — один из самых полных средоохранительных актов в социалистических странах, олицетворяющий высшую степень консолидации природоохранительных норм. В этом законе все объекты природы и окружающей среды рассматриваются не только в комплексе и интегральном единстве, с регламентацией норм дозволенного поведения природопользователей, но и как существующее или потенциальное окружение человека.

Управление и контроль в области охраны окружающей природной среды — важная функция социалистического государственного управления. В большинстве социалистических стран создана и успешно функционирует система органов государственной власти и управления в указанной области отношений. Эту систему образуют органы государственного управления общей и специальной компетенции. Учитывая, что практически любой вид хозяйственно-производственной деятельности оказывает определенное воздействие на экосистемы, задачи охраны экологического равновесия в социалистических странах возложены на все основные органы государственного управления: в сфере развития экономики, науки и техники, планирования, финансов, здравоохранения и т. д. Так, например, в законах о территориальном планировании в ЧССР 1949 и 1958 гг. отмечалось, что охрана и формирование здоровой окружающей среды — одна из важных целей

[2] Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды. Вып. 2. М., 1978, с. 136.

развития социалистического общества. В 1974 г. в ЧССР была образована федеральная правительственная комиссия по окружающей среде, как координирующий и консультативный орган; ответственность за состояние отдельных компонентов окружающей среды возложена на отраслевые министерства (сельскохозяйственного производства, техники и капитального строительства и т. д.). Наряду с органами, осуществляющими функции планирования и координации (как, например, Госкомитет по охране окружающей среды в ПНР), в социалистических странах имеются и органы оперативного руководства в области охраны среды от загрязнений, например: Министерство управления местного хозяйства и охраны окружающей среды в ПНР, Министерство окружающей среды и водного хозяйства в ГДР. При Госкомитете по науке и технике Совета Министров МНР в 1975 г. создан Отдел по охране природы с аналогичными функциями.

С точки зрения совершенствования проблем управления качеством окружающей среды большое значение имеют плановые начала хозяйственной деятельности в социалистических странах. При разработке планов развития народного хозяйства в них включаются задания по охране и рациональному использованию природных ресурсов. С этой целью в системе плановых органов создаются специальные подразделения. Страны социалистического содружества приступают также к долгосрочному планированию и прогнозированию при решении проблем охраны окружающей среды. На VI съезде Польской объединенной рабочей партии (1971 г.) была утверждена комплексная программа охраны окружающей среды до 1990 г.

Функции управления и контроля в области охраны природы и обеспечения качества окружающей среды выполняют также местные органы, обладающие большим кругом прав и обязанностей в указанной сфере отношений на своих территориях. Местные органы координируют планы предприятий, кооперативов и учреждений по выполнению природоохранительного законодательства, по составлению долгосрочных программ планомерного развития социалистической охраны окружающей природной среды. В большинстве крупных городов и населенных пунктов вступили в силу новые положения, в которых на основе общенациональных законов определяются мероприятия по охране окружающей среды. Интересным нововведением в последнее время являются так называемые коммунально-бытовые договоры между исполнительными комитетами городских, общинных советов и руководителями предприятий и организаций, в которых согласовываются мероприятия по охране окружающей природной среды. Как правило, больше половины расходов из государственного бюджета на природоохранительные мероприятия в

социалистических странах выделяется на охрану окружающей среды в городах и населенных пунктах.

Следует также особо отметить роль общественных организаций в социалистических странах по охране окружающей природной среды. Такая деятельность осуществляется в тесном сотрудничестве с компетентными государственными органами; например, Всевенгерский совет по охране окружающей среды возглавляет министр строительства и развития городов.

Ответственность за нарушение законодательства по охране окружающей среды рассматривается в социалистических странах как составная часть института юридической ответственности и строится по трехзвенной системе: соблюдение общего и специального законодательства, контроль за выполнением ведомственных нормативных актов, определение санкций за нарушение норм охраны и использование конкретных природных объектов. В ряде социалистических стран функции контроля возложены на центральные органы отраслевого управления. Например, в СРР учрежден Госкомитет водных ресурсов (подчиненный Совету Министров СРР), в котором создана государственная водная инспекция, выполняющая функции органа технического и оперативного контроля использования и охраны поверхностных вод. В НРБ подобным водоохранным органом является Государственный водный совет, который осуществляет контрольно-надзорную деятельность через соответствующие органы местных инспекций. В вопросах охраны отдельных объектов окружающей природной среды в социалистических странах выделяются четыре вида ответственности: административно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая и так называемый ведомственный контроль. Например, административные санкции за нанесение ущерба почвам в НРБ устанавливает Министерство земледелия и пищевой промышленности, воздуха — Министерство народного здравоохранения и Госсанинспекция.

В социалистических странах наметилась тенденция к установлению более строгих санкций за нарушение природоохранительного законодательства в связи с тем, что объектом посягательства являются природные объекты, представляющие собой общенародное достояние. Так, во вновь принятых законах по охране окружающей среды в ВНР и СРР вводятся более строгие наказания за загрязнение объектов среды. В социалистических странах проводится также кодификация санкций и форм контроля, позволяющая устанавливать особенности правового режима каждого конкретного природного объекта. Специфичный характер природного ресурса и объекта является важным элементом в определении характера природоохранительной ответственности. В соответствии с положениями Закона об охране обрабатываемых земель и

пастбищ 1973 г. (НРБ) нарушения правил землепользования караются штрафом до нескольких сот левов в административном порядке. Аналогичные меры установлены и для нарушителей землепользования на других землях в болгарском Законе о территориальном и городском устройстве 1973 г. Незаконное строительство на землях, в установленном порядке не переданных пользователям, наказывается в уголовном порядке лишением свободы на срок до 3 лет или штрафом до 500 левов[3]. В ПНР и ГРД предусмотрен обязательный или добровольный выкуп государственных земель тех крестьянских хозяйств, которые не обрабатывают землю должным образом. За изменение видов использования сельскохозяйственных угодий без разрешения компетентных госорганов в ГДР предусмотрен штраф до 500 марок. В ЧССР по законодательству об охране земель 1976 г. должностные лица предприятий, виновные в загрязнении земель, могут быть оштрафованы на сумму не более трехмесячной зарплаты. За неисполнение требований законодательства по охране сельскохозяйственных земель и правил землепользования в ЧССР предусмотрены штрафы до 500 тыс. крон.

Санкции, применяемые в случаях нарушения законодательства, предусмотрены как в нормах уголовного, гражданского, трудового права, так и в специальных законах по охране отдельных объектов окружающей природной среды, соблюдению мер санитарии и гигиены. Компетентный государственный орган устанавливает закон, норма которого была нарушена и издает постановление о наложении взыскания или штрафа. Специфичный характер носят санкции в области охраны объектов окружающей среды. Так, в ГДР за загрязнение атмосферного воздуха в городах и населенных пунктах предусмотрено введение платы за пылевые и газовые загрязнения воздуха. Ответственность наступает при установлении причинной связи между загрязняющей деятельностью и нанесенным ущербом. Наличие загрязнений в атмосферном воздухе определяется экспертными комиссиями.

Эффективная правовая охрана окружающей природной среды в социалистических странах предусматривает проведение интенсивных научных исследований в рамках основных направлений развития природоохранительного законодательства. Партийные и государственные руководители в социалистических странах неоднократно отмечали тесную взаимосвязь различных отраслей наук при решении экологических проблем. Так, разработка технических средств предотвращения загрязнения окружающей среды направлена на создание научно обоснованных стандартов качества окружающей

---

[3] Стайнов П. Правовые вопросы защиты природы. Пер. с болг. М., 1974, с. 131—170 и др.

среды, нейтрализации отрицательных для экологического равновесия последствий производственной деятельности. Эти данные активно используются при разработке правовых средств контроля. В социалистических странах реализация природоохранительного законодательства увязана с созданием густой сети контрольно-измерительных станций и лабораторий, оснащенных новейшей техникой по определению относительного и абсолютного объема загрязнений воздуха, почв, вод и т. д. Правовая защита окружающей среды облегчается тем, что современная наука и техника достигли значительных результатов по снижению и предотвращению вредного воздействия загрязнений на здоровье и благосостояние населения. Так, учитывая актуальность урбанизационных проблем, при АН ПНР создан специальный институт по вопросам охраны окружающей среды в промышленных зонах.

Большое значение в социалистических странах придается процессам экологизации всех норм права, разработке экологических стандартов на отдельные технические решения, связанные с воздействием на окружающую среду, рациональным использованием природных ресурсов.

Непосредственное отношение к охране окружающей среды имеет политика социалистических стран, направленная на сокращение гонки вооружений и борьбу за мир. Такая политика позволит не только направить значительные средства на охрану среды, разработку научных основ рационального природопользования, но и избежать уничтожения естественного окружения человека в случае развязывания вооруженных действий.

§ 2. Правовая охрана окружающей природной среды в развитых капиталистических странах

Проблемы борьбы с загрязнением окружающей природной среды, охраны природных ресурсов, предотвращения экологического кризиса стали важнейшими в решении социально-экономических и политических задач в развитых капиталистических странах.

Исторически сложилось так, что правовая охрана природы в этой группе стран развивалась быстрее, чем охрана окружающей среды. Это наложило определенный отпечаток на структуру и содержание законодательных систем. Наиболее разработана правовая охрана заповедников, национальных парков, природных достопримечательностей, а также правовая охрана отдельных природных объектов — вод, воздуха, земель, почв. В отдельных буржуазных государствах, где социально-экономические условия развития не привели к катастрофическим нарушениям экологического равновесия, на-

пример, в скандинавских странах, правовая охрана природной среды развивается, главным образом в направлении совершенствования превентивных мер. Правовой регламентации подлежат строительство и функционирование ТЭЦ, промышленных зон, транспортных систем, применяемого топлива и сырья с целью предотвращения загрязнения среды.

Заповедная охрана природы в капиталистических странах является одной из первых форм природоохранительных мероприятий. Практически бесконтрольное развитие индустрии, ведущее к разрушению экологических систем, а также действие капиталистического принципа наживы и извлечение максимальной прибыли заставляют капиталистические государства более интенсивно предпринимать меры и по охране дикой природы. Примером организации таких природных резерватов является создание Йеллоустоунского национального парка в США (1872 г.). Этот национальный парк — своеобразная модель организации заповедного дела в капиталистическом мире.

В США в настоящее время функционирует около 40 национальных парков, причем каждые 10 лет создается около 5 новых парков или заповедных территорий. Возрастает также число охранных зон на путях миграции птиц, обитания диких животных. Национальные парки и заповедники учреждаются в этих странах высшими представительными или исполнительными органами, так как их создание связано с изъятием земли из хозяйственного оборота, либо выкупом земель из частного владения. Для руководства и управления заповедными территориями в рамках какого-либо правительственного ведомства создается специальный отдел. Организация заповедной охраны рассматривается в этих странах как составная часть национальных мероприятий по восстановлению деградированной среды обитания. Кроме общего нормативного акта, регулирующего задачи заповедной охраны природы, в этих странах по каждой охранной территории принимаются индивидуальные положения. Например, ст. 1 французского закона об охране природы 1960 г. предусматривает два вида охраны природы в национальных парках — «природных резерватов в отдельности» и «комплексных резерватов». В оперативном управлении этими территориями значительная роль принадлежит местным представительным органам.

Со второй половины XX в. в капиталистических странах начинают развиваться законодательные системы по охране окружающей среды, которые в значительной степени инкорпорируют в себя и нормы по охране природы. В таких странах, как США, Япония, Швеция, принимаются общенациональные законы по охране среды, регулирующие в комплексе проблемы экологических аспектов взаимоотношения «природа — общество», формулирующие общую программу деятель-

ности буржуазного государства в указанной области. Это Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды в Японии 1967 г., Федеральный закон США и шведское положение об охране окружающей среды, принятые в 1969 г. В некоторых капиталистических странах правовая охрана среды развивается в направлении снижения и предотвращения загрязнения только отдельных объектов окружающей среды (Франция, Великобритания). В последнее время происходит интенсивная консолидация законодательства в указанной области, разрабатываются общегосударственные стандарты качества отдельных объектов окружающей среды. Общая закономерность для этих стран — учреждение государственных и местных органов контроля и борьбы с загрязнением среды.

В большинстве капиталистических стран их территории в законодательном порядке разделены на регионы контроля загрязнения среды, как правило, не совпадающие с существующими административно-территориальными делениями. Для этих территорий (регионов) разрабатываются специальные критерии качества окружающей среды в зависимости от концентрации промышленных предприятий и численности населения. Так, в США имеется 10 региональных управлений по охране среды и, в частности, 250 регионов охраны атмосферного воздуха; в Японии — 100 «воздушных» регионов; особые регионы контроля существуют на севере и юге Италии. Для 50 важнейших экономических регионов Японии разрабатываются перспективные (до 1985 г.) планы экологических мероприятий. В ряде капиталистических стран действуют законы, представляющие собой комплексные нормативные акты по охране в целом и отдельных объектов окружающей среды (например, Закон 1974 г. в Великобритании). В таких законах определяются как основные цели и задачи общенациональной политики в области охраны окружающей природной среды, так и функции юридических и физических лиц по предотвращению загрязнения различных объектов природы и окружающей среды, даются характеристики параметров качества таких объектов и формулируются контрольно-надзорные функции центральных и местных органов управления.

Экологические программы в капиталистических странах строятся на основе определения общих стандартов качества среды и установления предельных выбросов загрязняющих веществ. В США, Франции и Японии в основе правового механизма охраны лежат стандарты или предельно допустимые концентрации, в Великобритании — «наилучшие практические достижимые» средства контроля. В этом плане системы стандартов имеют и свои особенности. Так, в Японии существуют стандарты качества объектов среды и стандарты уровней выбросов загрязняющих веществ, в США — критерии ка-

чества, стандарты качества и стандарты выбросов; в ФРГ — предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в выбросах и сливах. Как правило, для всех источников загрязнения (стационарных, мобильных) разрабатываются стандарты выбросов загрязняющих и отравляющих веществ. В законах по охране отдельных объектов окружающей природной среды определяются районы контроля за качеством, например, атмосферного воздуха или учреждаются комиссии бассейнов основных внутренних речных систем. В Италии, например, на основе «отраслевого» закона об охране атмосферного воздуха сформулированы общие направления охраны окружающей среды в стране: предусмотрено создание структуры государственных и местных органов, определено региональное картирование территории страны, выявлены основные источники загрязнения, предусмотрены меры ограничения и постепенного прекращения загрязнений, введены нормы контроля и санкции к нарушителям.

Следует иметь в виду, что в законодательные системы капиталистических стран в области охраны окружающей среды входят не только специальные правовые акты, но и весь механизм государственно-правового регулирования социально-экономического развития буржуазного государства[4]. Важная роль в этом плане отводится финансово-налоговым средствам нормативного регулирования. Так, в Швеции и целом ряде других стран предусмотрено обложение налогом продукции, производство которой связано с загрязнением среды (принцип: «загрязнитель платит»). Существуют также косвенные меры регламентаций, концессий, лицензий, направленные на запрещение или ограничение деятельности загрязняющих производств. Охрана вод во Франции, базирующаяся на системе бассейновых агентств (как в Великобритании и ФРГ), предусматривает введение механизма специальной оплаты, налога на предприятия, производство которых связано со сливом, сбросом или использованием вод, независимо от того, выполняют ли эти предприятия требования существующих государственных стандартов. Во многих странах осуществление природоохранительных мероприятий тесно связано с системой представления субсидий как промышленным предприятиям, так и местным, муниципальным органам.

Характеризуя содержание экологической политики капиталистических стран, необходимо, в первую очередь, исходить из тех задач буржуазной нормы права, в которых выражается его классовая сущность. В новых исторических условиях развития государственно-монополистического капитализма

---

[4] Лисицын Е. Н. Понятие и сущность природоохранительного регулирования в развитых капиталистических странах.— «Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право», № 5, 1978, с. 59—60.

для буржуазного права характерны растущая юридизация общественных отношений, возрастающее число регулируемых правом областей социальной и экономической деятельности. В связи с этим представляется правомерным общий вывод о противоречивом положении природоохранительного законодательства в системе буржуазного права. С одной стороны, современные условия развития капитализма объективно предполагают усиление вмешательства права в процессы регулирования общественных отношений, в частности, природоохранительных. Но, с другой — этой тенденции противостоит фактическое властвование монополий, главная задача которых состоит в сохранении существующей системы государственно-экономического принуждения.

Именно поэтому монополистическая буржуазия заинтересована в максимальном завуалировании истинного содержания такой «функции» буржуазного права. В области охраны окружающей природной среды буржуазные юристы предпринимают попытки скрыть классовый характер такого законодательства и представить его в роли нейтрального регулятора.

В большинстве капиталистических стран в начале 70-х г. XX в. создаются государственные органы управления в сфере охраны окружающей природной среды. Высшие правительственные органы учреждаются с целью координации средоохранительной деятельности различных министерств и ведомств, осуществлявших эти функции до принятия национальных законов. В функции таких правительственных органов входит издание стандартов, предельно допустимых концентраций загрязнений на основе законов о контроле загрязнения вод, воздуха и т. д. (Япония) или законов о качестве отдельных объектов окружающей природной среды (США, Великобритания). Местные органы — советы префектуры и другие — разрабатывают собственные стандарты контроля, нормы которых не могут быть ниже общенациональных. В тех странах, где принимались общенациональные законы по охране среды, созданы единые центральные органы, осуществляющие общие функции контроля — специализированные министерства, агентства, управления (США, Япония, Швеция). В странах, где были приняты только законы по охране отдельных объектов среды, функционируют органы государственного управления в определенной области природопользования, осуществляющие весь комплекс мероприятий по охране окружающей природной среды. Важное значение для формирования структуры государственных органов по охране среды имеет и форма государственного устройства: в Федеративных государствах существуют ведомства с функциями общенационального контроля, в унитарных — их выполняют отраслевые министерства или специальные управления.

Следует отметить особенности в функционировании местных органов охраны среды в Великобритании, где недавно была проведена их общая реформа. Законом 1974 г. вводятся две категории таких местных органов: с общими функциями контроля загрязнений, включая обработку твердых отходов (советы графств, крупных городов) и только с функциями сбора и удаления отходов (районные советы в городах и других населенных пунктах). Контроль за загрязнением вод, почв, атмосферного воздуха возлагается на первый вид органов. Все предприятия, функционирующие на территории этих местных органов, должны получить от управляющих советов местных органов разрешения и лицензии с одновременным освидетельствованием очистных сооружений. Все изменения в содержании таких разрешений допускаются только с ведома местного органа управления.

Борьба с загрязнением среды особо опасными отходами производств — химической, атомной промышленности — регулируется постановлениями высших органов власти и управления. В целях координации этой деятельности по каждому виду опасных отходов создаются специальные правительственные комиссии. Многие функции по охране окружающей среды в населенных пунктах выполняют полицейские органы.

Значительное место в деле охраны среды в этих странах отводится различным общественным организациям, которые имеют право знакомиться с порядком освидетельствования предприятий-загрязнителей, выдачей разрешений, а также соответствующими актами местных органов.

Важную роль в деле охраны среды выполняют судебные органы. Резкое увеличение в судах дел природоохранительного содержания привело к пересмотру таких правовых категорий буржуазного судопроизводства, как ущерб, вина, формы ответственности. Первоначально, до принятия нормативных актов по охране среды судебный спор разрешался по принципам общего права или «права справедливости». Специфика «природоохранительных» дел связана как с трудностями фактического измерения ущерба от загрязнения вообще и ущерба, нанесенного конкретным промышленным предприятием, так и с невозможностью оценить отдаленный ущерб здоровью и общественному благосостоянию. Вместе с тем суды могут отказать в исковом производстве, если загрязнитель производит общественно полезную продукцию, способствует увеличению занятости населения, хотя одновременно и наносит «некоторый» ущерб экологическому равновесию. В соответствии с теорией «баланса справедливых интересов» суды могут вынести решение о незначительности ущерба по сравнению с экономическими преимуществами для большинства населения. При анализе форм и видов ответственности за нарушение положений об охране окружающей

среды буржуазный законодатель предусматривает первоначальное предупреждение загрязнителя о таком нарушении. Так, в соответствии с законом об охране атмосферного воздуха во Франции 1961 г. загрязнителю направляется уведомление о неправомерном загрязнении, содержащее требование в определенный срок выполнить предписания закона. Такое предупреждение выносится компетентным исполнительным органом, либо судом. Если загрязнитель оставит такое предупреждение без внимания, то, заслушав аргументацию ответчика, суд вправе определить либо меру гражданско-правовой ответственности (значительный штраф), либо уголовно-правовой, т. е. осуждение на срок до 6 месяцев или до года (в Великобритании — на срок не более 2 лет). Противоправным считается любое действие загрязнителя при установлении факта загрязнения независимо от формы вины. В ряде капиталистических стран необходимо доказать причинную связь между действиями загрязнителя и причиненным ущербом, что является основанием для определения вида наказания.

В области исследования правовых проблем охраны среды внимание буржуазных юристов направлено на поиск «общенациональных» критериев предотвращения загрязнений, в частности, оптимального соотношения между дальнейшим экономическим ростом, увеличением выпуска продукции и предотвращением загрязнений. Определенная часть ученых считает, что оптимальное решение экологических проблем — в плоскости управленческих решений и предлагает ввести на всех уровнях принятия политических решений учет возможных последствий (сейчас и в перспективе) для окружающей среды мероприятий социально-экономического развития.

§ 3. Правовая охрана окружающей природной среды в развивающихся странах

За последние десятилетия проблемы охраны окружающей природной среды приобрели актуальное значение и для развивающихся стран. Необходимость учета экологических факторов в этих странах объясняется интенсификацией социально-экономической деятельности после достижения политической независимости, вовлечением все большего числа природных объектов в хозяйственный оборот, ростом городского населения, многочисленными факторами перевода загрязняющих производств из капиталистических стран в развивающиеся и т. д.

В отечественной специальной литературе исследование экологических проблем взаимодействия природы и общества в этих странах только начинается, правовые аспекты этих

проблем ограничивались в основном каким-то одним регионом.

Вопросы охраны окружающей природной среды в этой группе стран обладают определенной спецификой. Так, если в индустриальных странах на первое место выдвигаются задачи охраны минеральных, энергетических, топливных ресурсов, окружающей среды городов, то в развивающихся — речь идет главным образом, о сохранении экономических условий обеспечения населения продовольствием, о предотвращении деградации почв (так как эти страны являются в основном сельскохозяйственными), о решении задач водоснабжения. Отсутствие разработанных адекватных моделей охраны окружающей природной среды в этих странах объясняется недостаточным исследованием влияния тропических климатических условий на факторы загрязнений и нарушения экологического равновесия. Реализация и без того скромных природоохранительных мероприятий в этих странах осложняется еще и недостатком финансовых средств. Следует также учитывать и то, что во многих странах этой группы экологические проблемы занимают второстепенное значение, вопросы предотвращения загрязнений природных объектов отступают на второй план перед проблемами борьбы с бедностью, нищетой, голодом, болезнями и эпидемиями.

Анализ становления и развития правовой охраны окружающей природной среды в такой значительной по числу стран, территории, населению группы развивающихся государств необходимо проводить не только с учетом различного уровня социально-экономического развития отдельных стран, но и с учетом места, которое занимает правовая охрана природной среды в законодательных системах этих стран, а также исторических традиций, имеющих существенные различия. Природоохранительное законодательство в этих странах может быть представлено в виде двух взаимосвязанных подсистем — общего и специального законодательства, охватывающего три основные сферы общественных отношений: по охране природы, окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов.

Наиболее актуальными являются природоохранительные проблемы. Механизм такого регулирования выражается в основном в консервативной, заповедной охране, представляющей собой изъятие отдельных (или комплекса) природных объектов из хозяйственного оборота. Во многих странах наметился комплексный подход к охране природы, что проявляется в принятии общенациональных природоохранительных актов, например индийский закон 1972 г. В этом законе не только регулируется функционирование заповедников, но и предусмотрены некоторые меры по охране лесов, земель, недр, животного мира. Охрана дикой флоры и фауны поз-

воляет увеличить получение мясных продуктов, кожевенного сырья. Фаунистические ресурсы дикой природы являются для этих стран также основным генетическим фондом для развития животноводства. В Кении в 1978 г. приняты законы, запрещающие все коммерческие сделки, объектом которых являются дикие животные, находящиеся под угрозой исчезновения. Во многих странах составляются Красные книги.

С охраной окружающей среды связаны такие проблемы, как рост народонаселения (самый большой прирост населения в мире), проблемы развития промышленности и городов. Правовая охрана воздуха, вод, окружающей среды городов направлена, в основном на сохранение экологических условий социального развития. Начинается разработка стандартов качества среды, ПДК. Соответствующие функции выполняют специальные управления при отраслевых министерствах. В некоторых странах учреждены правительственные специальные органы с функциями охраны природы и окружающей среды. Так, в Индии систему таких органов образуют два государственных ведомства — Управление по охране природы и Комитет по вопросам охраны среды. Правительственные программы в странах Латинской Америки по охране окружающей среды связаны в основном с вопросами здравоохранения населения, его обеспечения чистой питьевой водой.

В последнее время получает самостоятельное значение правовое регулирование контроля, охраны и рационального использования природных ресурсов. Так, в Нигерии по вопросам рационального использования нефтяных и газовых ресурсов, охране окружающей среды в последнее время принято три национальных закона. Многие страны в планы экономического развития включают раздел «Рациональное использование природных ресурсов», где зафиксировано, что загрязнение среды, химическое использование природных ресурсов является фактором, сдерживающим экономическое развитие этих стран.

Решению проблем охраны окружающей природной среды придается в развивающихся странах значение государственной политики. Во многих странах эти вопросы имеют конституционное закрепление. В странах социалистической ориентации существуют реальные предпосылки для организации рационального природопользования, развития научных основ охраны окружающей среды.

Оглавление

Общая часть

Глава I. Научно-методологические основы взаимодействия общества и природы

§ 1. Формы взаимодействия общества и природы и их развитие в эпоху научно-технического прогресса 4
§ 2. Марксистско-ленинская методология взаимодействия общества и природы 8
§ 3. Экологический кризис — составная часть общего кризиса капитализма 11
§ 4. Критика буржуазных экологических концепций 13
§ 5. Конституционные принципы охраны природной среды в СССР 17

Глава II. Предмет правовой охраны природы в СССР

§ 1. Понятие и значение правовой охраны природы в СССР 21
§ 2. Природоохранительные нормы и правоотношения 23
§ 3. Природоохранительное право — отрасль советского права 27
§ 4. Система правовой охраны природы в СССР 30

Глава III. Природоохранительное законодательство СССР

§ 1. Возникновение и развитие советского природоохранительного законодательства 30
§ 2. Природоохранительное законодательство развитого социализма 35
§ 3. Конституционные основы советского природоохранительного законодательства 37
§ 4. Система советского природоохранительного законодательства 38
§ 5. Эффективность природоохранительного законодательства 41
§ 6. Стандарты качества окружающей природной среды 42

Глава IV. Объекты правовой охраны природы в СССР

§ 1. Понятие объекта правовой охраны природы в СССР 46
§ 2. Природа — интегрированный объект правовой охраны 50
§ 3. Природные объекты и ресурсы в системе правовой охраны природы в СССР 54
§ 4. Природные комплексы и окружающая среда как объекты правовой охраны 60

Глава V. Право государственной собственности на природные объекты и право природопользования в СССР

§ 1. Право государственной собственности на природные объекты 61
§ 2. Понятие и содержание права природопользования 67
§ 3. Планирование природопользования и охраны природы 71
§ 4. Организация управления природопользованием 74

Глава VI. **Организационно-правовые формы природоохранительного контроля в СССР**

§ 1. Понятие и особенности природоохранительного контроля 77
§ 2. Государственный природоохранительный контроль 79
§ 3. Государственная экологическая экспертиза 87
§ 4. Ведомственный и производственный природоохранительный контроль 89
§ 5. Общественный природоохранительный контроль 91
§ 6. Международный мониторинг окружающей природной среды 93

Глава VII. **Возмещение вреда и ответственность за нарушение природоохранительного законодательства**

§ 1. Понятие и виды нарушений природоохранительного законодательства 94
§ 2. Возмещение вреда, причиненного нарушением природоохранительного законодательства . . . 96
§ 3. Основания ответственности за нарушение природоохранительного законодательства 100
§ 4. Уголовно-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства . . 102
§ 5. Административно-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства 107
§ 6. Имущественная ответственность за нарушение законодательства об охране природы 112

Глава VIII. **Предупреждение экологических правонарушений**

§ 1. Понятие и особенности предупреждения экологических правонарушений 117
§ 2. Предупреждение экологических правонарушений органами охраны природы 120
§ 3. Экологическое воспитание и образование . . 124

Особенная часть

Глава IX. **Правовая охрана атмосферного воздуха в СССР**

§ 1. Понятие правовой охраны атмосферного воздуха 128
§ 2. Содержание правовой охраны атмосферного воздуха 131
§ 3. Контроль за охраной атмосферного воздуха от загрязнения 136
§ 4. Ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха 138

Глава X. **Правовая охрана вод в СССР**

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны вод 141
§ 2. Правовая охрана вод от загрязнения и засорения 144
§ 3. Правовая охрана вод от истощения . . . 150
§ 4. Предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод 153
§ 5. Государственный контроль за использованием и охраной вод 154

§ 6. Ответственность за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании вод . . 156

Глава XI. **Правовая охрана земель в СССР**

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны земель 159
§ 2. Правовая охрана земель от истощения . . 161
§ 3. Правовая охрана земель от загрязнения . . 165
§ 4. Государственный контроль за охраной земель и их использованием 166
§ 5. Ответственность за нарушение законодательства об охране и рациональном использовании земель 168

Глава XII. **Правовая охрана недр в СССР**

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны недр 170
§ 2. Правовая охрана недр от самовольного использования и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых 172
§ 3. Правовая охрана недр от нерационального использования 175
§ 4. Государственный контроль и ответственность в области охраны недр 180

Глава XIII. **Правовая охрана лесов и иной растительности в СССР**

§ 1. Понятие и содержание правовой охраны лесов 183
§ 2. Государственный контроль за использованием и охраной лесов 187
§ 3. Ответственность за лесонарушения . . . 188
§ 4. Правовая охрана нелесной растительности . . 194

Глава XIV. **Правовая охрана животного мира в СССР**

§ 1. Понятие правовой охраны животного мира в СССР 196
§ 2. Правовые меры охраны животного мира . . 198
§ 3. Правовое регулирование охоты 201
§ 4. Правовое регулирование рыболовства . . . 205
§ 5. Контроль за состоянием и охраной животного мира 206
§ 6. Ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира . . 209

Глава XV. **Организационно-правовые формы заповедной охраны природы в СССР**

§ 1. Понятие и содержание заповедной охраны природы 214
§ 2. Правовой режим природных заповедников . . 218
§ 3. Правовой режим природных заказников . . 223
§ 4. Правовой режим национальных (природных) парков 226
§ 5. Правовой режим памятников природы. Красная книга СССР 229
§ 6. Ответственность за нарушение природно-заповедного режима 231

Глава XVI. **Правовая защита окружающей человека среды в СССР**

§ 1. Правовые меры обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения 234

§ 2. Правовая защита окружающей человека среды в промышленности 236
§ 3. Правовые меры защиты окружающей среды в сельском хозяйстве 239
§ 4. Правовая защита внешней среды в городах 243
§ 5. Правовая охрана пригородных и зеленых зон 248
§ 6. Правовая охрана курортов 251
§ 7. Правовой режим рекреационных зон . . . 254

Глава XVII. Международно-правовая охрана окружающей природной среды

§ 1. Понятие, принципы и источники международно-правовой охраны окружающей природной среды 258
§ 2. Объекты международно-правовой охраны окружающей природной среды 261
§ 3. Мировой океан как объект международно-правовой охраны 266
§ 4. Международно-правовая охрана международных рек и озер 271
§ 5. Международные организации в области охраны окружающей природной среды 275
§ 6. Международные конференции по охране окружающей природной среды 283
§ 7. СССР и международная охрана окружающей природной среды 288

Глава XVIII. Правовая охрана окружающей природной среды в зарубежных странах

§ 1. Правовая охрана окружающей природной среды в зарубежных социалистических странах . . . 292
§ 2. Правовая охрана окружающей природной среды в развитых капиталистических странах 300
§ 3. Правовая охрана окружающей природной среды в развивающихся странах 306

Правовая охрана природы

Заведующая редакцией
Н. А. Рябикина
Редактор
Е. А. Пермякова
Художник
Б. С. Казаков
Художественный редактор
Ю. М. Добрянская
Технический редактор
К. С. Чистякова
Корректоры
Л. А. Айдарбекова,
С. Ф. Будаева,
Л. А. Кузнецова

Тематический план 1980 г. № 49

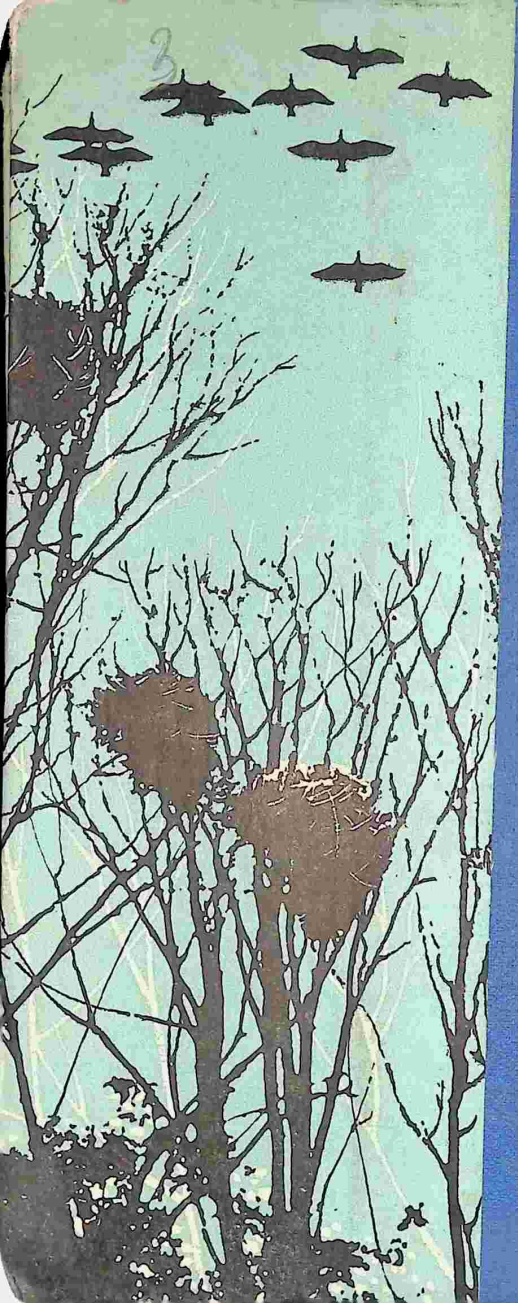
ИБ № 888

Сдано в набор 28.03.80. Подписано к печати 10.09.80. Л-113064. Формат 60×90¹/₁₆. Бумага тип. № 2. Гарнитура литературная. Высокая печать. Усл. печ. л. 19,5. Уч.-изд. л. 20,49. Зак. 250/555. Тираж 38 880 экз. Цена 80 коп. Изд. № 991.

Издательство Московского университета. 103009, Москва, ул. Герцена, 5/7.

Полиграфическое объединение «Полиграфист» Управления издательств, полиграфии и книжной торговли Мосгорисполкома. Москва, ул. Макаренко, 5/16.

Отпечатано в Подольском филиале ПО «Периодика» при Государственном комитете СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли. г. Подольск, ул. Кирова, д. 25



Издательство
Московского
университета